



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“AVANCES Y MEJORAS EN EL SISTEMA
ESCALAFONARIO DEL ESTADO DE MÉXICO.
RELACIÓN GOBIERNO-S.U.T.E.Y M. 2007-2011”**

MEMORIA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA
NORALI JAIMES RUIZ**

**DIRECTOR
MTRO. LEOBARDO RUIZ ALANÍS**

AGRADECIMIENTOS

“Porque a mis ojos fuiste de gran estima, fuiste honorable, y yo te amé...No temas porque yo estoy contigo” Isaías 43: 4-5.

A mi Dios Eterno: Por las infinitas bondades que ha traído a mi vida, porque hasta este momento sus bendiciones han sido innumerables, por su eterno amor, ayuda y cuidado y por el discernimiento y la capacidad que me ha otorgado para culminar uno de los proyectos más importantes de mi vida.

A mí Querida Mamá: Por ser la bella artífice de la persona que hasta este día soy, por instruirme en la vida con valores y principios sólidos, por su incontable ayuda e incalculable apoyo y respaldo en todo momento, por su invariable e inmenso amor y cuidado, y sobre todo por ser mi más grande Mentora, porque con su intachable ejemplo, me ha inspirado a conseguir lo que se desea de manera íntegra y gracias a ello he concluido un peldaño más en mi vida profesional y personal.

¡Por todo esto y mucho más infinitamente gracias Mami!

A mis hermanos: Por su cariño, su cuidado, su ayuda y su incondicional complicidad. De forma especial a ti **Marco Antonio Jaimes Ruiz**, porque aunque hoy ya no estés físicamente conmigo, segura estoy estarías muy orgulloso de mi, este triunfo también es tuyo querido hermano, pero tengo la firme convicción, que en algún tiempo, en algún lugar en el cielo te volveré a ver.

A mis amigos: Por formar parte de la gran familia que Dios me permitió elegir, porque gracias a su sincera e incondicional amistad he aprendido cosas valiosas que me permiten ser mejor persona, porque su incondicional complicidad, sus múltiples consejos y su gran cariño y aún más gracias mil porque me han permitido gozar de una invaluable fortuna al contar con Ustedes en esta vida.

A mi familia: Por su gran cariño, por mostrar siempre un interés constante en mi, por alentarme a seguir adelante y conservar la esperanza firme de que en un futuro no lejano, obtendré grandes triunfos personales y profesionales.

¡Por todo ello muchas gracias Tías, Tíos y Primos!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.	
1.1 Elementos básicos de las funciones y estructuras administrativas.	8
1.2 De la Administración Pública Estatal.	16
1.3 Marco Jurídico de la Administración Pública Estatal.	28
1.4 Estructura de la Administración Pública Estatal.	31
1.5 Secretaría de Finanzas: participación y promoción en el sistema escalafonario.	34
1.6 Instituto de Profesionalización y su vínculo con el sistema escalafonario.	47
CAPÍTULO 2. SISTEMA ESCALAFONARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO SU IMPORTANCIA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
2.1 Profesión.	57
2.2 Profesionalización en el servicio público.	63
2.3 Capacitación.	77
2.3.1 Marco Legal de la Capacitación	82
2.4 Escalafón / Promoción.	86
2.5 La importancia del Sistema Escalafonario para la profesionalización.	90
CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA ESCALAFONARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.	
3.1 Ley Federal Del Trabajo.	94
3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	95
3.3 Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	96
3.4 Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del poder Ejecutivo del Estado de México.	102
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DEL SISTEMA ESCALAFONARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO RELACIÓN GOBIERNO-SUTEYM 2007-2011.	
4.1 El Sistema Escalafonario.	105
4.2 La Comisión Mixta de Escalafón.	110
4.3 El Procedimiento para Concursar.	116
4.4 Los Factores del Puntaje Escalafonario.	122
4.5 Las Inconformidades.	134
4.6 Resumen de los Informes anuales de la Secretaria de Escalafón gestión 2007-2011.	135

CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE MEJORA DEL SISTEMA ESCALAFONARIO EN EL ESTADO DE MEXICO.

5.1	Consideraciones del Sistema Escalafonario.	144
5.2	Objetivos de la propuesta de mejora.	148
5.3	Propuesta de mejora.	149
5.3.1	La Comisión Mixta de Escalafón.	150
5.3.2	El Procedimiento para Concursar.	153
5.4	Análisis final de la propuesta de mejora.	156
6. CONCLUSIONES		158
7. BIBLIOHEMEROGRAFÍA		164

INTRODUCCIÓN

Los administradores públicos tienen frente a ellos un abanico de decisiones respecto a un problema en particular, lo cual nos permite visualizar un extenso panorama de preguntas que el administrador debe responder para poder abordar el problema-tema que le ha causado interés, desde una mejor perspectiva y tomar la decisión más conveniente respecto a los objetivos del particular tema de investigación que ha llamado su atención.

Al respecto, la profesionalización del servicio público en las entidades federativas de México aún es un tema que no ha cobrado mayor relevancia en la mayoría de ellas. En lo que concierne al Estado de México existe lo que se conoce como sistema escalafonario que rige al Poder Ejecutivo.

Precisamente y derivado de la experiencia laboral adquirida durante cuatro años en la Secretaría de Escalafón del Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México (S.U.T.E.YM.), gestión 2007-2001, se ha observado el desarrollo y funcionamiento que ha tenido dicho sistema escalafonario, donde se han detectado aciertos y desaciertos, que permitieron el establecimiento de una propuesta de mejora.

La presente investigación tiene como objetivo describir los mecanismos, instituciones, actores y funcionamiento para que los servidores públicos generales participen activamente en el sistema escalafonario. Específicamente, realizar una descripción de las áreas que intervienen en el desarrollo del sistema y las actividades particulares que cada una de éstas desempeña en el procedimiento escalafonario, mencionando sus fortalezas, debilidades, ventajas, desventajas y objetivos en el escalafón y que han sido detectados durante dicha experiencia. En efecto, se realiza un análisis sobre el sistema escalafonario así como de la participación tripartita del Poder Ejecutivo del Estado de México, SUTEYM y servidores públicos.

La justificación de la realización de la presente memoria se debe a que en México, los cuerpos administrativos no se encuentran profesionalizados y capacitados para desempeñar las funciones que se les encomienda, es decir, la asignación de los puestos o cargos son otorgadas por el denominado sistema de botín, el cual hace referencia a que los puestos se otorgan por situaciones como relaciones personales, de amistad, de familiaridad y tráfico de influencias.

En México, existen intentos aun trabajándose de sistemas que pretenden erradicar los vicios ya referidos en cuanto a la asignación de los puestos que se presentan al interior de los diferentes niveles de la administración pública.

A nivel Federal, en 2003 fue instituida la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera, en la cual se puntualiza cada uno de los elementos del sistema profesional de carrera.

“Artículo 2° el sistema de servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. El sistema dependerá del titular del poder ejecutivo federal, será dirigido por la secretaria de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública. Serán principios rectores de este sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género”(LFSPC, 2011: Artículo 2).

Parte fundamental del Servicio Profesional de Carrera es el escalafón o promoción, dado que permite, a partir de evaluaciones, que los servidores públicos de confianza, progresen dentro de la escala jerárquica lo que a su vez recompensa su desempeño en el cargo con funciones de mayor responsabilidad y aumento salarial.

Por su parte, el Estado de México cuenta con el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México, publicado en el año 1987 y actualizado en 2012, tiene como propósito aplicar las normas que regulan los movimientos escalafonarios de los servidores públicos generales que prestan sus servicios por tiempo indeterminado en las dependencias del Poder Ejecutivo.

Precisamente el sistema escalafonario refiere el medio a través del cual, los servidores públicos generales que laboran en las dependencias del sector central del Poder Ejecutivo pueden ascender a puestos de mayor responsabilidad y por consecuencia obtener mejores ingresos por su trabajo, lo que redundará en mejores servicios a la ciudadanía.

A pesar de haberse creado el Reglamento del sistema escalafonario en el Estado de México desde el año de 1987 se concretó hasta principios de 1999, es decir, el proyecto del Reglamento de Escalafón de los Servidores Público Generales se consensó con el S.U.T.E.YMen mayo de 1999 y finalmente se publicó en Gaceta de Gobierno con fecha 1° de septiembre de 1999, momento en que dicho reglamento entró en vigor de manera endeble y sin una promoción clara por parte del Gobierno y mucho menos una participación evidente de parte de los servidores públicos generales y de la organización sindical.

Por su parte, la justificación de la investigación juega un papel importante por lo que es sumamente significativo referir que una vez realizado el acuerdo entre Gobierno y Sindicato y publicado el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales el 1° de septiembre de 1999, comenzó la intensa lucha por permitir la participación constante y vigente del S.U.T.E.YM., para que dicho reglamento sea aplicado con el sustento jurídico que lo valida.

La relevancia fundamental de la intervención activa y participativa del Comité Ejecutivo Estatal del S.U.T.EY.M. a través de la Secretaria de Escalafón, es que

se garantice el cumplimiento del sistema escalafonario, aplicar las normas que regulan los movimientos escalafonarios de los servidores públicos generales que prestan sus servicios por tiempo indeterminado en las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, como el mismo reglamento lo estipula.

Así mismo el objetivo general de la investigación, nos permitirá analizar la administración y los debates generados con base en la propuesta de mejora del sistema escalafonario del Estado de México a fin de considerar incluir aspectos esenciales para el progreso significativo y constante de dicho sistema.

Los objetivos específicos que se desarrollan en el trabajo son:

- Revisar cómo se integra y como funciona realmente el sistema escalafonario del Estado de México.
- Conocer cómo interactúan la, estructura orgánica y los actores que intervienen en la conformación del sistema escalafonario del Estado de México.
- Examinar los debates que se han creado en torno a las reformas consideradas al Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del poder Ejecutivo del Estado de México.

La delimitación de la investigación aporta un referente contextual elemental en dicho proceso por lo que se ha procedido a dividirla en tres rubros que han quedado de la siguiente manera:

La temática se desarrolla en la aplicación del sistema escalafonario, para los servidores públicos generales que laboran en las dependencias del sector central del Poder Ejecutivo en el Gobierno del Estado de México, excepto la Secretaría de Salud y los Organismos Descentralizados.

- El área temporal se observa, del periodo 2007-2011, con el incremento en la participación de los servidores públicos en los concursos escalafonarios.
- El área espacial comprende al Gobierno del Estado de México, Poder Ejecutivo, Sector Central excepto Secretaria de Salud y Organismos Descentralizados.

La presente investigación se divide en cinco capítulos y conclusiones que explican, desarrollan y proponen los avances y mejoras que el sistema escalafonario ha presentado desde su publicación en el año de 1987.

El objetivo fundamental del primer capítulo, es realizar un análisis sobre los aspectos centrales que conciernen a la creación y desarrollo de la administración pública en el Estado de México, es importante referir que se ha realizado una breve evocación sobre la creación del Estado de México como entidad federativa y el desarrollo que ha presentado en el ámbito organizacional, político y administrativo, se señalarán los elementos básicos de los funcionarios y estructura de las administraciones, específicamente hablaremos de la administración pública estatal; a fin de entender las funciones y estructura propia de la administración pública del Estado.

También se abordan temas sobre la conformación organización e integración político-administrativa de la administración pública de la entidad, con la finalidad de conocer a detalle cómo se agrupan las actividades que ésta lleva a cabo. Se ha destinado un apartado específico que señala de manera puntual el orden jurídico que fundamenta la administración pública estatal en toda la nación y de manera específica como se rige en el Estado de México.

Por otra parte se abordará la estructura administrativa que guarda el Estado, la cual se describe en la Ley Orgánica del Estado de México, misma que define y da detalle de las dependencias que conforman la administración pública en el periodo

2007 - 2011. Así mismo se delinearán las funciones específicas que realiza la Secretaría de Finanzas dentro del sistema escalafonario y al mismo tiempo el papel que desempeña dentro del Poder Ejecutivo, así como enlistar las funciones que se hallan contenidas en la ley orgánica respectiva.

Finalmente el último apartado del capítulo primero, se ha destinado para abordar aspectos fundamentales sobre el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México y el vínculo tan estrecho que tiene con el sistema escalafonario.

Dentro del segundo capítulo llamado sistema escalafonario en el Estado de México su importancia para la profesionalización de los servidores públicos, se cita que una administración pública profesionalizada es aquella en la que se cuenta con personal capacitado y hábil para desempeñar las funciones que se le han encomendado. Es por ello que dentro de ese capítulo se abordaron aspectos fundamentales de la profesionalización dentro del servicio público en México, así como del sistema escalafonario que opera específicamente en el Gobierno del Estado de México, dentro del Poder Ejecutivo en el llamado Sector Central.

También se incluyen conceptos básicos sobre qué se entiende por profesión, capacitación y escalafón, significaciones esenciales que otorgarán una visión desarrollada, amplia y profunda sobre el tema, los cuales también tendrán como finalidad mostrar la importancia que tiene el sistema escalafonario, dentro de la profesionalización de los servidores públicos mexiquenses.

Al tercer capítulo se le ha nombrado marco jurídico del sistema escalafonario en el Estado de México, capítulo en el que se ha planteado y descrito la normatividad que ha hecho válido el sistema, es decir se han incluido cada uno de los órdenes legales desde los cuales se deriva si no como tal el sistema, si los artículos que hacen alusión o tienen algún tipo de injerencia para que este fuera posible.

Se mencionan diversas legislaciones tales como la Ley Federal del Trabajo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y finalmente el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del poder Ejecutivo del Estado de México, así como la organización que guarda el sistema según el reglamento.

El capítulo cuarto de la investigación designado análisis del sistema escalafonario en el Estado de México relación Gobierno-S.U.T.E.Y M. 2007-2011, se centra en narrar la experiencia laboral vivida en cuatro años de gestión de la Secretaria de Escalafón del S.U.T.E.Y M. y la relación que esta guarda con el Gobierno del Estado, describir cómo ha evolucionado dicho sistema y al mismo tiempo como se promocionó en cada una de las Secretarías de Estado para finalmente llegar a la participación constante de los servidores públicos en dicha procedimiento.

Finalmente en el capítulo cinco se presenta la propuesta de mejora del sistema escalafonario en el Estado de México, la cual se deriva justamente del diagnóstico y análisis plasmado.

CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

El objetivo fundamental de este capítulo es realizar un análisis, sobre los aspectos centrales que conciernen a la creación y desarrollo de la administración pública en el Estado de México, es importante referir que se realizará una breve evocación sobre la creación del Estado de México, como entidad federativa y el desarrollo que ha presentado en el ámbito organizacional, político y administrativo.

Como primer apartado se señalan los elementos básicos de los funcionarios y estructura de las administraciones, específicamente de la administración pública; a fin de entender las funciones y estructura propia de la administración pública del Estado de México.

En el segundo apartado de este capítulo se abordan, temas sobre la conformación, organización e integración político-administrativa de la administración pública del Estado de México, con la finalidad de conocer a detalle cómo se desarrollan las actividades que ésta lleva a cabo.

El tercer apartado está destinado a señalar, el orden jurídico que fundamenta la administración pública estatal en toda la nación y de manera específica como se rige en el Estado de México.

Dentro del cuarto apartado, se abordará la estructura administrativa que guarda el Estado de México, la cual se describe en su Ley Orgánica, misma que define y da detalle de las Secretarías de Estado que conforman la administración pública estatal, gestión que comprende del año 2007 al 2011.

El quinto apartado se centra en delinear las funciones específicas que realiza la Secretaría de Finanzas, dentro del sistema escalafonario y al mismo tiempo el papel que desempeña dentro del Poder Ejecutivo del Estado de México, así como enlistar las funciones que se hallan contenidas en la ley orgánica respectiva.

Finalmente el sexto apartado se ha destinado, para abordar aspectos fundamentales sobre el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos

del Gobierno del Estado de México y el vínculo tan estrecho que tiene con el sistema escalafonario.

1.1 Elementos básicos de las funciones y estructuras administrativas

Dado que la finalidad de las organizaciones públicas es satisfacer las demandas de la población, todas las administraciones desempeñan funciones encaminadas a planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar dentro de sus organizaciones.

Asimismo, las organizaciones públicas tienen diferentes estructuras en los que se determinan cómo se dividen agrupan y coordinan las actividades en el quehacer gubernamental.

Partiendo de esta primera premisa es importante citar que existe una descripción muy particular sobre los elementos básicos de las estructuras administrativas que es de suma importancia tener en consideración y por supuesto conocer de manera específica.

Una vez realizadas estas especificaciones procederemos a realizar una conceptualización sobre las dimensiones básicas de una estructura administrativa.

Como cita Ramió (2002), la estructura administrativa es el esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articulan a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientadas a la consecución de unos determinados objetivos.

En este primer punto es importante resaltar que todas las organizaciones disponen de una estructura que equivale a un conjunto de mecanismos destinados a fragmentar el trabajo en diferentes tareas, sin por supuesto, perder la visión integral de un inicio, es por eso que se dice que la esencia de una estructura radica en la división de las actividades del trabajo, lo que por consiguiente deriva en la especialización y optimización de los recursos.

También es significativo resaltar que una estructura, materializada gráficamente se puede visualizar en un *organigrama*, que es la manera de ordenar los elementos que componen una organización.

Ahora bien, toca citar de manera precisa los componentes fundamentales de una estructura administrativa, los cuales, se enumeran a continuación y más adelante se detallan.

1. La jerarquía (dimensión vertical) y la divisionalización (dimensión horizontal).
2. Los sistemas de coordinación y de control.
3. Los puestos de trabajo.
4. Las unidades.
5. La diferenciación entre las unidades que prestan servicios sectoriales frente a las unidades que prestan servicios comunes (Ramió, 2002: 45).

1.1.1 LA JERARQUÍA (DIMENSIÓN VERTICAL) Y LA DIVISIONALIZACIÓN (DIMENSIÓN HORIZONTAL).

Respecto a este primer apartado es importante mencionar que se hace referencia a un organigrama el cual representa dos dimensiones básicas de una estructura administrativa, que nos ayudarán a entender mejor la manera en que se organiza la administración pública y que a continuación se describen:

La dimensión vertical, que agrupa los diferentes niveles jerárquicos, y la dimensión horizontal, que agrupa las diferentes unidades sectoriales sobre la base de diversos criterios de divisionalización.

La jerarquía o altura (dimensión vertical) hace referencia al número de niveles de dirección o mando de una organización. Por lo que respecta a la altura, ésta se relaciona con la comunicación entre las unidades de la organización y la velocidad en los procesos decisionales.

La divisionalización o amplitud de una estructura (dimensión horizontal) está relacionada con la especialización del trabajo que configura ámbitos diferenciados de gestión representados en unidades administrativas.

La estructura horizontal puede seguir diferentes modelos; los más característicos de la administración pública son: por funciones, por productos, por colectivos de ciudadanos, por territorios y matricial (Ramió, 2002: 46-47).

1.1.2 LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN Y DE CONTROL.

La coordinación del trabajo se logra introduciendo mecanismos de control de las actividades. Control implica simplemente medir ciertos valores significativos relacionados con las actividades para compararlos con unos valores de referencia y corregir la realización de las actividades si los valores medidos se desvían respecto a los valores previstos (Ramió, 2002: 52).

Es decir para poder alcanzar la integración de los distintos ámbitos de la organización se requiere necesariamente que exista una coordinación, esto es que estén concertadas para la acción común que es el alcance de los objetivos.

1.1.3 LOS PUESTOS DE TRABAJO

El puesto de trabajo es la unidad mínima de la estructura administrativa. Se define como una unidad específica e impersonal constituida por un conjunto de actividades que deben realizarse en ciertas condiciones y con unas aptitudes y actitudes que debe tener la persona que ocupe este puesto (Ramió, 2002: 54).

Es importante decir que el puesto de trabajo debe contar con un objetivo y perfil que describe los requisitos y características ideales para desempeñar de manera eficiente las actividades encomendadas.

No sin menos importancia se debe señalar que el puesto de trabajo está caracterizado por dos parámetros que son: la amplitud y la profundidad.

Esta primera se refiere al número de tareas que comprende un puesto; mientras que la profundidad hace referencia al grado de dominio y control que debe tener el titular del puesto sobre las tareas y actividades realizadas.

1.1.4 LAS UNIDADES

Un organigrama no suele referirse a puestos de trabajo sino a unidades de nivel superior que agrupan generalmente a varios puestos de trabajo. A estas unidades se les llama *órganos*.

Un órgano se define como cada una de las “*unidades administrativas* en las que se divide una organización pública y que se compone de una serie de atribuciones o posibilidades de actuación y de un conjunto de medios materiales adscritos a la organización; las atribuciones son ejercidas y los medios son utilizados por las personas que forman parte de dicha unidad administrativa” (Ramió, 2002: 56).

Derivado de los párrafos anteriores podemos definir que la articulación que se da entre los distintos órganos y basándose en los criterios de especialización y jerarquía, se configura lo que se conoce como estructura orgánica o estructura administrativa.

Esta estructura administrativa que ya se ha definido anteriormente también cuenta con dos tipos básicos de unidades administrativas: las unidades de línea o de mando y las unidades de *staff* de asesoramiento.

Es bien conocido que la mayoría de las unidades administrativas son de mando, lo que significa que forman parte de la línea jerárquica, las cuales desempeñan funciones ejecutivas.

Por lo que se refiere a las unidades de asesoramiento son unidades bastante excepcionales y su función básica es la de asesorar a determinadas unidades de mando.

1.1.5 LA DIFERENCIACIÓN ENTRE LAS UNIDADES QUE PRESTAN SERVICIOS SECTORIALES FRENTE A LAS UNIDADES QUE PRESTAN SERVICIOS COMUNES.

Por otra parte y cerrando el tema referente a las estructuras administrativas, se comenta una diferenciación entre las unidades que prestan servicios sectoriales y las que por su parte prestan servicios comunes.

Como lo menciona Ramió (2002), las unidades sectoriales o verticales son aquellas que generan cualquier actuación o servicio sectorial que está orientado hacia el exterior de la administración.

Por su parte las unidades que gestionan servicios comunes o unidades horizontales son aquellas que tienen una orientación interna, siendo sus destinatarios el resto de las unidades de la organización

Siguiendo la misma línea, referente a los modelos que se presentan dentro de la administración pública toca el momento de referirse a uno con importante singularidad, es decir el *modelo burocrático*.

Aquí la estructura de las tareas se obtiene a través de la especialización, reglas formalizadas, tareas que se agrupan en departamentos funcionales, por tanto se trabaja de forma racional y profesional.

Weber considera que la burocracia era la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables.

De la misma forma Weber vio el desarrollo de la burocracia moderna como uno de los mecanismos racionalizadores más importantes para la sociedad occidental.

Es fundamental señalar como punto de inicio los rasgos característicos de la burocracia determinados por Max Weber en su obra *Economía y Sociedad*.

- Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.
- La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas.
- El cumplimiento normal y continuo de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por sus sistemas de normas. (Weber, 2001: 21 y 22).

Estos aspectos integran al gobierno con la característica legal y burocrática, por lo tanto administrar un cargo de manera especializada, implica una preparación cabal y experta.

Adicionalmente a lo expuesto, es pertinente señalar que la administración burocrática tiene como característica principal, en tanto monocrática, la racionalidad que de acuerdo con la dominación que se da, representa la más importante y agregaríamos la más sutil y por lo mismo, nos conduce a evitar el nepotismo, la crueldad del superior con respecto al subalterno (Morales y Gómez, 2009: 59-60).

Dentro de esta racionalidad establecida, en cuanto al comportamiento humano, se tienen los siguientes planteamientos:

La ética de la responsabilidad o racionalidad funcional, en que el comportamiento humano es orientado según las reglas impuestas por la organización a la cual presta sus esfuerzos.

“Mintzberg en su obra *La estructura de las organizaciones*” (1988 citado en Ramio 2002), distingue cinco modelos de organizaciones que denomina configuraciones estructurales las cuales son 1) la estructura simple 2) La burocracia maquinal 3) La burocracia profesional 4) La forma divisional 5) La adhocracia.

La que nos interesa conocer a detalle es la que concierne a la burocracia profesional, la cual cuenta para su coordinación con la normalización de las habilidades y con el correspondiente parámetro de diseño: la formación, esto se

refiere a que la organización contrata a especialistas debidamente preparados para su núcleo de operaciones, confiriéndoles a continuación un control considerable sobre su propio trabajo; el cual es muy especializado.

Esto quiere decir que el control sobre su propio trabajo implica que el profesional trabaja con relativa independencia de sus colegas, pero de la misma manera en estrecho contacto con los receptores de sus servicios

Es substancial decir que dentro de la administración pública este modelo tiene un grado de presencia significativo.

Estas líneas nos han ilustrado, sobre como las organizaciones se estructuran y funcionan, tomando en cuenta la perspectiva weberiana de una organización racional y por lo tanto, profesional. Ahora, se revisaran el caso de las organizaciones de la administración pública del Estado de México.

1.2 De la Administración Pública Estatal

Significado Etimológico de la palabra Administración:

La palabra “administración” viene del latín *administratio* que significa acción de “administrar” está compuesto por *ad* y *ministrare* que significa conjuntamente “servir”, llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir (Arriaga, 1987).

Como lo menciona Omar Guerrero (1985) la administración puede ser definida conforme a la siguiente clasificación: 1) como gestión económica; 2) como función de conservación del estado; 3) como actividad del estado para el cumplimiento de sus fines; 4) como acción del estado en sus relaciones con sus particulares, y 5) como sistema de servicios públicos.

Es de suma importancia remarcar que la administración es entendida desde diferentes enfoques o clasificaciones que fueron ya referidas, por lo que a nosotros concierne se puntualizará como la actividad que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines y la relación que tiene con los particulares.

Es sustancial mencionar que una parte fundamental de la organización político-administrativa de México tiene su origen en la adopción del federalismo que los constituyentes de 1824 dieron como respuesta a las condiciones prevalecientes en aquella época.

Se entiende por federalismo al proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno se sustenta en instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a las relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos dotados de personalidad jurídica propia.

No obstante lo anterior, en los hechos se debe observar que existe una conciliación del peso histórico del federalismo que co-existe con una acentuada centralización de recursos y capacidad de decisión, siendo la característica más singular del sistema mexicano del gobierno estatal y municipal.

Dentro del federalismo, se define que cada entidad federativa tiene capacidad y autonomía para organizarse política y administrativamente, sin contravenir en la estipulación de la Carta Magna.

Así una entidad federativa o estado federado, desde un punto de vista geográfico, es una instancia de división territorial, en cuya propiedad colectiva están enclavadas las de los estados.

La Administración Pública “es la Institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, concebir y fomentar los intereses comunes, protege los derechos de los individuos como miembros de ella y facilita el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quienes esta misión se confía, y con arreglo a las leyes, instrucciones, reglamentos, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto” (Arrasola, 1990:527).

Esta definición deja ver que la sociedad se encuentra representada por la Administración Pública, por lo que debe existir en esta una armonía tal que conlleve al logro de la entera satisfacción de la sociedad a la que representa, ya que es a esta sociedad a la que autoridades, funcionarios públicos y servidores públicos representa, por lo que el bienestar del ente tripartita depende del buen funcionamiento de los actores que en ella participan.

También se puede definir como “conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos” (Carrillo, 1989:116).

Se puede definir a la Administración Pública en un sentido más amplio, como un conjunto de acciones encaminadas a llevar a cabo el propósito o la voluntad de un gobierno, en ese sentido la Administración Pública es básicamente la rama ejecutiva del gobierno legalmente constituido.

También podemos decir que la Administración Pública, es el conjunto de conocimientos que nos ayuda a estudiar, analizar y predecir los hechos que suceden en el gobierno de un país.

Por su parte la Ciencia Política considera, que la entidad federativa es un espacio de gobierno, es decir, es un componente del estado nacional, con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro de un ámbito de su territorio.

Desde la perspectiva jurídica y para el caso de nuestro país, la entidad federativa es componente de un orden jurídico integral llamado federación, materializado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades, asimismo, se considera autónoma en cuanto a su régimen interior, debiendo adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y tener como base de su división territorial y de su organización política administrativa el municipio libre.

Finalmente en términos históricos y sociológicos, la entidad federativa es el resultado de un proceso de integración de valores particulares, unida por los lazos de tradición histórica, entre los que podemos destacar su cultura, costumbres e integración económica, política y social (Martínez, 1992: 25).

Derivado de lo anterior, se entiende a la entidad federativa como una instancia de división territorial, que cuenta con un espacio de gobierno, es componente de un orden jurídico integral llamado federación que se materializa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se señala su ámbito de

competencia, atribuciones y facultades, cuenta con autonomía en su régimen interior, teniendo la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y federal y como base de su división territorial y de su organización política administrativa el municipio libre, por lo que respecta a términos históricos y sociológicos, es el resultado de un proceso de integración de valores particulares, entre los que podemos destacar su cultura, costumbres e integración económica, política y social.

Asentado que la Constitución es la forma fundamental y general del Estado Mexicano, es decir, de la sociedad mexicana organizada políticamente a partir de una tradición histórica, social y jurídica; la Constitución expresa, por tanto, la unidad civil de la nación como resultado y no como premisa.

Existe también otra característica trascendental de las Entidades Federativas o Estados que destacar el grado de autonomía que guardan y que se distinguen de la soberanía, potestad encargada al Estado Federal, es por esto que no es posible aceptar la existencia de una doble soberanía, más si de una autonomía para el régimen estatal (Martínez, 1992:32).

También quedando expresamente especificadas las facultades y prohibiciones de los Estados, es por ello que es particularmente importante señalar que cuentan con la autonomía y libertad para legislar y aplicar sus leyes, esto se ve reflejado en el artículo 124¹ al citar que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En los artículos 117 y 118 de la Constitución se sitúan las facultades que expresamente son prohibidas para su desarrollo por los Estados.

¹ Este artículo de la Constitución Mexicana se abordará a detalle en el apartado 1.3

Es también relevante conocer el fundamento jurídico del Gobierno Estatal, el cual se encuentra puntualmente descrito en el artículo 41 constitucional, cita que el gobierno interior de los estados es una instancia de ejercicio de la soberanía popular cuya legitimidad es también ratificada en la constitución local.

El marco legal de acción del gobierno estatal se encuentra reflejado en ordenamientos jurídicos básicos que a continuación se enumeran: las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo o de la administración pública estatal y las respectivas del poder Judicial y del Poder Legislativo, la ley electoral o de organizaciones políticas y procesos electorales y la ley orgánica del municipio libre.

“La administración pública en cuanto organización del Estado en la sociedad ocupa un lugar central que es motivo de reflexión y evaluación ciudadana. Estado y Administración Pública son instituciones creadas para impulsar y desarrollar la sociedad” (Uvalle 1998:33).

La Administración Pública moderna, ha comprobado que la participación social es un elemento que se presenta cada vez con mayor frecuencia, entre más elementos se le proporcionen para participar, será más notable su desarrollo.

La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes, económicos materiales, humanos y administrativos del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos exprefeso.

Por lo antes referido se expone esencialmente, las definiciones que dentro de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y para efectos de dicha ley se entiende:

- I. Por **institución pública**, cada uno de los poderes públicos del Estado, los ayuntamientos y los tribunales administrativos, así como las organizaciones auxiliares de carácter estatal y municipal,
- II. Por **dependencia**, la unidad administrativa prevista en los ordenamientos legales respectivos que, estando subordinada jerárquicamente a una institución pública, tenga un sistema propio de administración interna.

Dentro de la organización administrativa estatal se deben conocer un concepto básico cuando se habla de administración pública centralizada para identificar un régimen administrativo, con autoridad, en el que el poder de mando tiene como fuente al titular del Ejecutivo, y es la organización por medio de la cual se distribuyen los negocios administrativos del gobierno local, a cargo del poder Ejecutivo (Martínez, 1992:54).

Es por ello que cuando hablamos de la administración pública estatal centralizada demos tener una consideración especial por lo que implica el sector central.

Por lo que respecta a éste, se debe conocer su composición y grado de complejidad la cual varía en función de la estructura y características económicas, sociales y políticas de la entidad, de los recursos financieros de que disponga y de la problemática regional que presenta cada estado; sin embargo, en todos los casos existe una estructura administrativa básica formada por las siguientes dependencias:

- Gubernatura del Estado.
- Secretaria General de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas.

- Secretaría de Administración
- Oficialía Mayor.
- Procuraduría General de Justicia.

Es fundamental realizar la siguiente precisión sobre el resto de las dependencias que forman parte de las estructuras administrativas de los gobiernos estatales, las cuales reciben diferentes denominaciones y las cuales tienen un mayor o menor grado de importancia económica, política o administrativa, dependiendo del grado de desarrollo económico y de la consecuente correlación de fuerzas y factores sociopolíticos, propios de cada entidad.

“Existe otro punto importante a tratar en este apartado y nos referimos al burocratismo en la administración pública estatal, la diversidad de funciones, la disponibilidad de recursos financieros, humanos y técnicos , así como la voluntad y decisión política de los gobernadores, son algunos de los factores que han determinado de manera adicional el desarrollo organizativo de los aparatos públicos estatales, esta situación a su vez ha originado que en muchos estados se encuentren estructuras administrativas poco adecuadas a los requerimientos de las tareas gubernamentales y llenas de vicios y comportamientos propios de la burocracia”(Martínez, 1992:59).

Derivado de la burocracia administrativa citada en el párrafo anterior, se han creado nuevos mecanismos para la modernización de nuevas estructuras gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno.

Un factor de peso en la evolución de dichos aparatos administrativos en la administración pública de los estados, ha sido la influencia de los procesos de reforma, modernización y simplificación administrativa que ha emprendido en primera instancia el Gobierno Federal y que se ha visto reflejada con la desaparición, fusión y surgimiento de varias secretarías.

Mecanismo que han manifestado en cierto grado las administraciones estatales.

Dentro de la modernización administrativa, está la incorporación del sistema de méritos, para el acceso a los cargos públicos, dentro de la administración pública estatal existen procesos y funciones específicas que ésta desarrolla para su mejor organización, manejo y funcionamiento.

Así, derivan dos funciones que dicho órgano administrativo considera de suma importancia para su organización, y nos referimos a las funciones sustantivas y adjetivas que a continuación se definirán y enumerarán de manera específica.

Las funciones sustantivas corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente, debemos mencionar las de gobierno, justicia, desarrollo económico y desarrollo social (Martínez, 1992:66).

Las funciones adjetivas son los recursos o medios de que se vale la administración estatal para alcanzar sus fines y se refiere específicamente a las funciones de planeación, hacendaria, administración del personal público, administración de los recursos materiales, administración de los sistemas de información y la de control (Martínez, 1992:66).

Tanto las funciones sustantivas como adjetivas son puestas en práctica por los servidores públicos.

La administración del personal público estatal se fundamenta en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el siguiente artículo que se cita textualmente:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que

tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario

Lo cual quiere decir que existe una obligatoriedad para los congresos locales de legislar sobre las relaciones laborales entre gobierno estatal y trabajador intentando con ello homogeneizar en términos de derechos y obligaciones para todo el personal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010).

Es elemental definir lo que se entiende por servidor público de manera muy detallada y precisa dentro de la administración pública estatal, con la finalidad de conocer en primer término la figura principal de la administración pública y en segundo las características de dicha figura.

El servidor público es toda persona física que presta a una institución pública, un servicio personal y subordinado de carácter material o intelectual, por una remuneración y en virtud de nombramiento expedido, contrato o por cualquier otro acto que tenga como consecuencia la prestación del servicio (Martínez, 1992:71-72).

En el artículo 4° de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (L.T.S.P.E.M.), y para efectos de la misma se entiende:

- I. Por **servidor público**, toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter

material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo.

En toda administración pública se debe especificar en primer término la figura principal de esta, que es el servidor público, una vez realizada esta significativa definición se distinguen tres tipos de personal administrativo o servidor público:

Personal de base: son aquellos nombrados con tal carácter y que prestan sus servicios en funciones operativas, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en manuales internos, asimismo, tienen nombramiento definitivo con derecho a la estabilidad en el empleo desde su ingreso.

Personal de confianza: son aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera de la aprobación expresa del gobernador y los que por la naturaleza de las funciones que desempeñan tienen esa categoría.

Personal supernumerario: son aquellos que prestan sus servicios en forma transitoria, eventual o por obra determinada.

Según lo especifica la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, existe una clasificación puntualizada para los servidores públicos del Gobierno del Estado, en su artículo 6° refiere que los servidores públicos se clasifican en generales y de confianza, los cuales, de acuerdo con la duración de sus relaciones de trabajo pueden ser: por tiempo u obra determinados o por tiempo indeterminado.

Artículo 7°. Son **servidores públicos generales** los que prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo, no comprendidos dentro del siguiente artículo.

Artículo 8°. Se entiende por **servidores públicos de confianza**:

- I. Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública o del órgano de gobierno.
- II. Aquéllos que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto.

Existen otras disposiciones legales derivadas de la L.T.S.P.E.M. en la administración pública estatal del estado, en las que se especifica de igual forma los conceptos referidos de igual forma, disposiciones como:

- Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo-
- Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo.
- Reglamento de Capacitación y Desarrollo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.
- Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Para finalizar este aparatado del primer capítulo cerraremos con el tema fundamental de este trabajo de investigación que se refiere al sistema escalafonario, el cual se abordara en un primer momento para realizar una contextualización del tema y más adelante se abordan con mayor particularidad.

Existe una modalidad de suma importancia que se presenta en varias leyes laborales de las entidades federativas en relación con sus trabajadores, la cual menciona que es la obligación por parte de la administración, capacitar y el derecho de los trabajadores de ser capacitados.

Las bases que se han establecido referente a la carrera administrativa pública, tiene como objetivo el que ingresen al servicio público los aspirantes más calificados, así como garantizar la estabilidad y movilidad de los mismos, conforme a su desarrollo profesional y a sus aportaciones en la gestión, el sistema contiene también la posibilidad de movimientos horizontales y verticales que permitan el ascenso cuantitativo y cualitativo, así como del perfil de los puestos existentes y de los requisitos mínimos necesarios para su desempeño, otro elemento fundamental de la carrera administrativa es la Comisión de Capacitación y Adiestramiento, la cual está integrada por igual número de representantes de los trabajadores y de las instituciones, cuyo objetivo es vigilar la instrumentación y operación de la capacitación y adiestramiento de los servidores públicos así como sugerir las medidas tendientes a mejorar este servicio

Parte integrante y fundamental de la carrera administrativa es el *escalafón*, sistema por medio del cual se garantizan las promociones y permutas de los servidores públicos conforme a las bases establecidas, los factores escalafonarios o para promociones existentes son: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y la puntualidad (Martínez, 1992:72).

El sistema escalafonario cuenta también con un órgano que se encarga de vigilar la adecuada promoción y en general el funcionamiento del sistema la cual se denomina Comisión Mixta de Escalafón, que está integrada por igual número de trabajadores y de funcionarios públicos.

Al sistema escalafonario se adscriben los trabajadores de base o generales, la selección e inducción del personal adscrito se ejecuta a través de la Secretaria de Finanzas y siempre en coordinación con la Comisión Mixta de Escalafón en el Estado de México.

1.3 Marco Jurídico de la Administración Pública Estatal

Dentro de este apartado se detallará de manera específica el orden jurídico que sustenta la administración pública estatal.

En los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen cuáles son los principios básicos del sistema federal mexicano, a saber: la titularidad y el ejercicio de la soberanía nacional, la forma de gobierno y sus niveles de competencia (Naime, 1993:88- 131).

El Estado Federal tiene las siguientes características:

- Crea dos órdenes –delegados y subordinados- que están coordinados entre sí: Federación y entidades federativas.
- Las entidades gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- Las entidades deben de poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- Las entidades federativas intervienen en el proceso constitucional federal.
- Los Funcionarios de las entidades no dependen de las autoridades de carácter federal (Carpizo, 1973: 57).

El establecimiento constitucional o principios fundamentales en el Estado Mexicano adopta la forma de República Federal, se encuentra en los Arts. 40, 41, 115 y 116 de la Constitución, integrándose con cuatro postulados:

- a) Se adopta la forma de Gobierno Federal: “... es voluntad del pueblo mexicano constituirse en República... Federal” (40 primera parte)
- b) Se consignan los principios para la integración de la federación: “... República... Federal, compuesta de Estados libres y soberanos..., pero unidos en una federación...” (40 segunda parte)
- c) Se establecen las bases para la distribución del poder (competencia) entre las partes integrantes de la federación:

“...Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;... Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. (40)

“... por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010)

Que de acuerdo a la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que “las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la misma y sus disposiciones reglamentarias.

Asimismo, el artículo 124 establece que “las facultades que no estén expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Este artículo, de importancia fundamental, delimita las esferas de competencia entre las entidades federativas y la federación y consecuentemente las esferas de acción de sus administraciones públicas.

Por su parte y, según términos de la Constitución Política de la entidad, en Estado de México es parte integrante de la Federación Mexicana. Se reconoce como sujeto a las disposiciones que emanan de la Constitución Federal de la República teniendo una acción concurrente, cooperativa y dependiente en todo aquello que la propia ley atribuye a los Poderes de la Unión.

En lo referente a su régimen político, el Estado de México es, según el artículo 4 de su Constitución², libre, soberano e independiente en su régimen interior ejerciendo su soberanía en toda la extensión que le corresponde y cuyo titular es

² **Artículo 4°.**- La soberanía estatal reside esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a esta Constitución

el pueblo, la cual es ejercida por los poderes públicos que lo representan de conformidad en el artículo 41³ de la Constitución.

Por otra parte y de fundamental importancia se menciona que dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México se especifica el funcionamiento de la administración pública:

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado.

Artículo 2.- El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, quien tendrá las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, la presente Ley y las demás disposiciones jurídicas relativas vigentes en el Estado. El Sector Paraestatal, se regirá por la presente Ley y demás disposiciones que le resulten aplicables.

Artículo 3.- Para el despacho de los asuntos que competan al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias, organismos y entidades que señalen la Constitución Política del Estado, la presente Ley, el presupuesto de egresos y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado.

Que el 14 de octubre de 1998, la LII Legislatura del Estado de México aprobó la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual entró en vigor el día 3 de noviembre de 1998.

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece la obligatoriedad de que las instituciones públicas establezcan un sistema de

³ **Artículo 41°.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

profesionalización que garantice la estabilidad y movilidad laborales de los servidores públicos, conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio.

1.4 Estructura de la Administración Pública Estatal

Cabe resaltar que la estructura administrativa del Estado de México se encuentra definida en su Ley Orgánica, en ésta se realiza una descripción detallada de las dependencias del Ejecutivo que conforman la estructura actual y a continuación se presentan los artículos que especifican dicha organización.

Artículo 13.- Las dependencias del Ejecutivo y los organismos auxiliares a que se refiere el Artículo 45 de esta ley, deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobierno del Estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno.

Artículo 14.- Las dependencias del Ejecutivo, estarán obligadas a coordinar entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria cuando el ejercicio de las funciones así lo requiera.

En ese sentido es importante referir que las dependencias deben realizar estos trámites a los que están obligados por ley de manera formal es decir si entre dependencias se solicitan información debe realizarse mediante oficios que cuenten con todos los datos oficiales y especifiquen y justifiquen el motivo por el cual se está solicitando dicha información.

Artículo 15.- Al frente de la Secretaría General de Gobierno y de cada Secretaría, habrá un titular a quien se denomina Secretario General y Secretario respectivamente quienes se auxiliarán de los Subsecretarios, Directores, Subdirectores, Jefes de Unidad, Jefes de Departamento y demás servidores públicos que establezcan los reglamentos y otras disposiciones legales. Tendrán

las atribuciones que se señalen en esos ordenamientos y las que les asigne el Gobernador y el titular del que dependan, las que en ningún caso podrán ser aquéllas que la Constitución, las leyes y los reglamentos dispongan que deban ser ejercidas directamente por los titulares.

Artículo 19.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo, las siguientes dependencias:

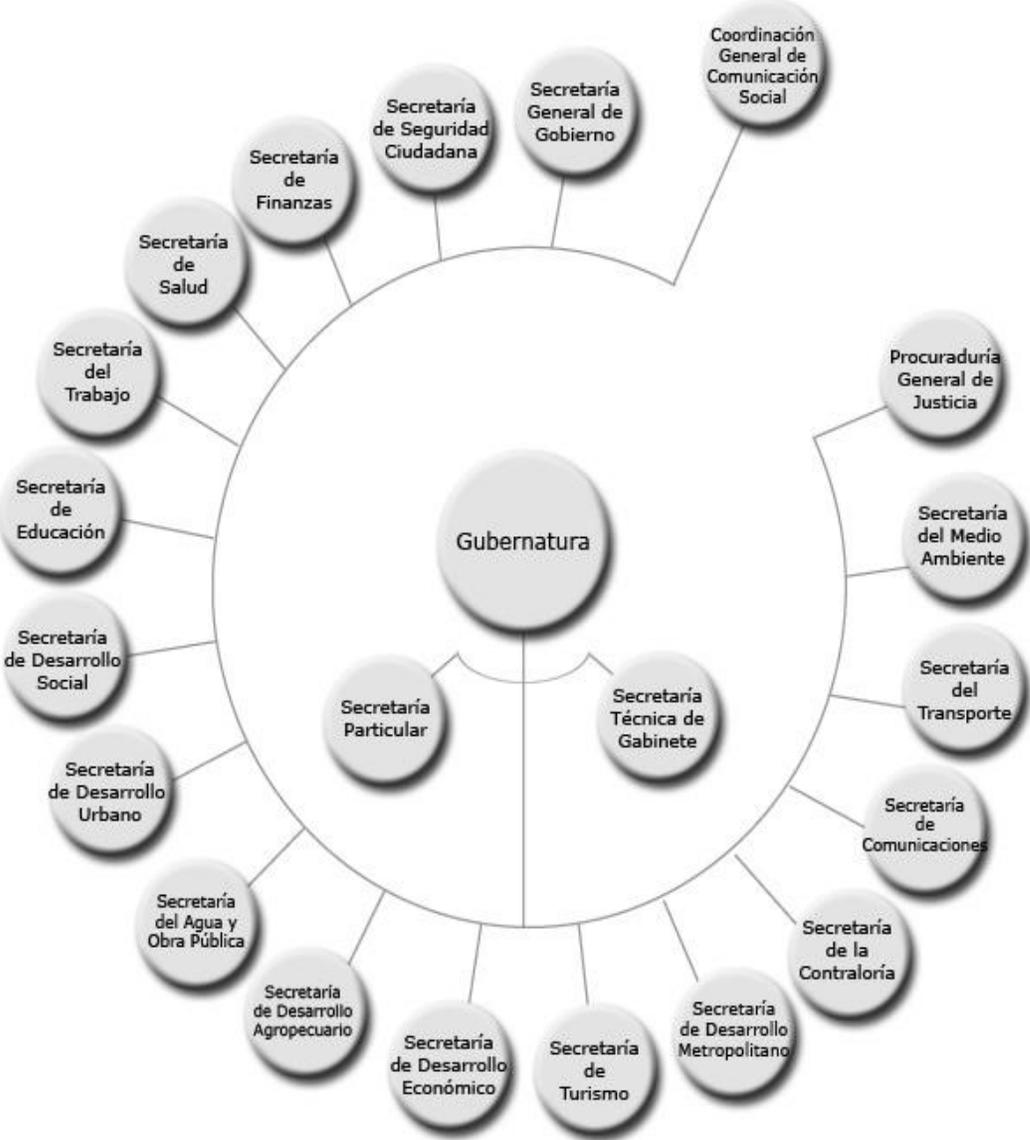
- I.** Secretaría General de Gobierno;
- II.** Secretaría de Seguridad Ciudadana;
- III.** Secretaría de Finanzas;
- IV.** Secretaría de Salud;
- V.** Secretaría del Trabajo;
- VI.** Secretaría de Educación;
- VII.** Secretaría de Desarrollo Social;
- VIII.** Secretaría de Desarrollo Urbano;
- IX.** Secretaría del Agua y Obra Pública;
- X.** Secretaría de Desarrollo Agropecuario;
- XI.** Secretaría de Desarrollo Económico;
- XII.** Secretaría de Turismo;
- XIII.** Secretaría de Desarrollo Metropolitano;
- XIV.** Secretaría de la Contraloría;
- XV.** Secretaría de Comunicaciones;
- XVI.** Secretaría de Transporte;
- XVII.** Secretaría del Medio Ambiente.

El Procurador General de Justicia depende del Gobernador y ejercerá las funciones que la Constitución Política del Estado y demás Leyes le confieran. Este funcionario será el Consejero Jurídico del Gobierno.

Se anexa un organigrama, el cual materializa la organización administrativa que guarda el Poder Ejecutivo del Estado de México

Imagen no. 1

Organigrama del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México



Fuente: Gobierno del Estado de México, 2013: A

1.5 Secretaría de Finanzas: promoción y participación en el sistema escalafonario

La primera disposición jurídica en la que se contempla una forma general de organización del Gobierno Estatal, es el Decreto del 2 de marzo de 1824 sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, en el cual se establecía la forma de Gobierno y la división para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El 12 de octubre de 1827 se expidió el primer Reglamento Interior para la Secretaría del Gobierno del Estado Libre de México, en el que se especificó la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, este ordenamiento contemplaba a la Oficialía Mayor, cuyas funciones eran las de sustituir las faltas del Secretario de Gobierno; distribuir y asignar trabajo al personal de la Secretaría, tramitar la correspondencia del Secretario, coordinar los asuntos de las mesas de trabajo y los encomendados por el Gobernador, revisar la redacción y estilo de las minutas de las mesas de trabajo y rubricarlas, así como registrar y conservar la información para integrar la memoria anual de gobierno.

Durante la década de los setentas se crearon diversas unidades de coordinación que centralizaron funciones de planeación y control, como consecuencia del crecimiento del aparato público y el incremento de los organismos descentralizados. En 1976 se aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual establecía la existencia de 17 direcciones, departamentos y comisiones coordinadoras, y la Oficialía Mayor y la Secretaría General de Gobierno, como órganos administrativos que les proporcionaban apoyo en los ámbitos político y administrativo.

Más tarde, en la década de los ochentas, como resultado de la dinámica social y económica, se determinó necesario vincular las demandas de la población con los medios e instrumentos administrativos para atender nuevas necesidades y reclamos; es decir, la administración estatal incrementó su campo de acción y

adoptó nuevas e importantes funciones. Así, el 17 de septiembre de 1981 se aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la cual tuvo como propósito reordenar el aparato administrativo, ya que redefinió las competencias de las dependencias del Ejecutivo, creó otras, eliminó duplicidades, omisiones y traslapes y asignó nuevas responsabilidades y atribuciones. Con esta ley se propuso una organización administrativa coherente con la realidad estatal, en virtud de que se distribuyeron equitativamente los asuntos del gobierno entre los funcionarios responsables de los diferentes ramos y se les reconoció importancia igualitaria.

Con esta Ley se crearon ocho Secretarías, que junto con la Secretaría General de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia, constituyeron 10 unidades de alto nivel y de igual jerarquía.

Por otra parte, la Oficialía Mayor se transformó en Secretaría de Administración, teniendo entre sus funciones la ejecución de acciones encaminadas a brindar el apoyo que requerían las dependencias del Ejecutivo en aspectos relacionados con la administración de personal, organización y sistemas, archivos y correspondencia, de adquisiciones y servicios y procesamiento automatizado de información.

Más adelante, en 2003, mediante Decreto de la Legislatura del Estado se fusionaron las Secretarías de Finanzas y Planeación y de Administración con el propósito de contar con una dependencia que atendiera de manera integral los asuntos relacionados con finanzas, planeación y administración y que además equilibrara el gasto público. De esta manera, se constituyó la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, como la instancia facultada para atender los asuntos inherentes a la planeación, programación, presupuestación, administración financiera y tributaria, así como a la administración de los recursos materiales, financieros y humanos, haciendo más ágil y eficaz la administración pública en beneficio de la sociedad.

Posteriormente, el 8 de diciembre de 2005, mediante Decreto de la LV Legislatura del Estado que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración cambia su denominación por Secretaría de Finanzas con el objeto de otorgar una identificación más ágil y sencilla de las atribuciones que le corresponden.

Actualmente la Secretaría de Finanzas para atender las atribuciones conferidas se integra por 383 unidades administrativas, una secretaría, siete subsecretarías, 26 direcciones generales, 57 direcciones de área, 109 subdirecciones y 183 departamentos.

Después de realizar una breve remembranza sobre la historia y creación de la Secretaría de Finanzas, este apartado tiene la finalidad de hablar específicamente de las funciones que desempeña la Secretaría con respecto al papel activo, la participación directa y la promoción a través de la misma, del Sistema Escalonario, así mismo como de las dependencias subalternas que tienen a su cargo la tarea de coadyuvar apoyar y llevar a la práctica este Sistema dentro de las Secretarías de Estado.

Comenzaremos por enumerar las funciones que la Secretaría de Finanzas desempeña de manera general como se expresa en el portal del Gobierno como son la selección, contratación y capacitación al personal.

Por otra parte se especifica la misión de dicha Secretaría que es dictar las políticas administrativas que buscan el uso eficiente de los recursos humanos y materiales, para impulsar el desarrollo Institucional que requiera el Poder Ejecutivo, contribuyendo así al desarrollo de un servicio público de calidad.

Entre alguno de los objetivos más sobresalientes que tiene a su cargo la Secretaría es el de dar coherencia a los trabajos para modernizar la administración pública.

Ahora bien como toda administración pública organizada y establecida jurídicamente, esta cuenta con bases legales que rigen la vida interna como externa de la misma, es por ello que dentro de esta vislumbramos la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, de la cual es trascendental rescatar los siguientes artículos que explican de forma precisa las funciones, atribuciones y ámbitos de competencia de la Secretaría en cuestión.

El artículo 24° expresa quea la Secretaría de Finanzas, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXXIII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el Gobierno del Estado y los servidores públicos;

XXXIV. Seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal del Poder Ejecutivo del Estado;

XXXV. Tramitar los nombramientos, remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los funcionarios y trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado;

XXXVI. Mantener al corriente el escalafón de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado;

Dentro de las diversas funciones que tiene bajo su despacho la Secretaría se rescatan las anteriores, porque son de vital importancia para entender la manera activa en que la Secretaría participa y promueve el Sistema Escalonario dentro del Poder Ejecutivo.

Por otra parte es primordial referir que toda Institución debe tener reglas específicas que le permitan regular las funciones y atribuciones a su cargo para que de esa manera se procure la ordenada gestión de los asuntos inherentes a la misma, así mismo un manual de organización que especifique las tareas y

tramites, es por ello que se ha considerado tanto el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas como el Manual General de Organización de la misma, es fundamental mencionar que se han sustraído de estos documentos diversos artículos que permiten exponer con mayor precisión la intervención de la Secretaria y dependencias Subalternas en la promoción del Sistema Escalonario, lo que permite visualizar también que dicho Sistema se ha convertido en una posibilidad de profesionalización y modernización administrativa.

Dentro de la consideración de dicho reglamento se describe que en el ámbito de competencia de la Subsecretaría de Administración, se integró en la Dirección General de Innovación, las atribuciones de las direcciones generales de: Innovación, Estructura y Organización; y de Modernización y Calidad, a fin de que bajo una sola instancia rectora se dé coherencia a los trabajos para modernizar la administración pública.

En el Título I denominado de la Secretaría, Capítulo I de la competencia y organización de la Secretaría, se desprende el artículo siguiente:

Artículo 3.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con un Secretario del Despacho, quien se auxiliará de las unidades administrativas siguientes:

IV. Subsecretaría de Administración.

XVI. Dirección General de Personal.

XVIII. Dirección General de Innovación.

XXVII. Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, órgano desconcentrado.

Las Unidades Administrativas anteriormente señaladas son las que por su ámbito de competencia, tienen injerencia en el Sistema Escalonario.

Dentro del Capítulo II de las Atribuciones del Secretario, se ha sustraído el **artículo 7.-** que ha letra dice son atribuciones no delegables del Secretario: XXXII. Aprobar los programas de modernización y calidad de la administración pública estatal.

De la misma forma en dicho Reglamento existe el Título VI de la Subsecretaría de Administración, Capítulo I del Subsecretario de Administración, del que se desprenden los siguientes apartados:

Artículo 29.- Corresponde al Subsecretario de Administración el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar, controlar y evaluar los programas y funciones de administración de personal.
- VII. Autorizar la creación de plazas de personal que soliciten las dependencias y entidades públicas, en términos de la normatividad aplicable, y conforme a los lineamientos, que en su caso, establezca el Secretario.
- VIII. Autorizar de conformidad con la normatividad aplicable, las promociones, la ocupación de plazas de personal y demás movimientos a que se refieren los ordenamientos legales y conforme a los lineamientos que en su caso establezca el Secretario.
- IX. Validar los objetivos, normas y políticas concernientes a los programas y estrategias de capacitación, desarrollo y evaluación del desempeño de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Estatal, previa autorización del Subsecretario de Administración.
- XI. Auxiliar al Secretario en la atención que se brinda a los sindicatos, para fortalecer las relaciones con el sector central de la administración pública estatal.
- XII. Proponer al Secretario para su aprobación, los programas de modernización y calidad de la administración pública estatal.

De las atribuciones anteriormente plasmadas, existen facultades específicas que se deben de aplicar a cabalidad, porque permiten fortalecer y avalar el cumplimiento del Sistema Escalonario.

El **artículo 30**, hace referencia de los despachos que dependen de la Secretaría de Finanzas y que por su ámbito de competencia han quedado adscritos a la Subsecretaría de Administración:

- I. Dirección General de Personal.
- III. Dirección General de Innovación.
- VI. Instituto de Profesionalización

De forma concreta en el Manual General de Organización de la Secretaría de Finanzas, se desglosan las dependencias adheridas a dicha Secretaría, mismas que para su distinción han sido asignadas con un código que expresa nueve dígitos, para la Subsecretaría de Administración es el 203 Secretaría de Finanzas, 400 Subsecretaria de Administración, 000 primera en funciones de esa área después del Secretario, lo que nos permite visualizar el siguiente código **203400000**.

El objetivo que manifiesta el manual respecto a la Subsecretaria es planear, dirigir y evaluar los programas y servicios de administración de personal.

Así mismo le asigna funciones específicas a dicha Subsecretaria, de las que nos interesan las siguientes:

- Autorizar la creación de plazas, promociones, ocupación de plazas vacantes, contratos por honorarios, lista de raya y eventuales y demás movimientos de personal de las dependencias y entidades públicas, en términos de las disposiciones aplicables y conforme a los lineamientos que establezca el titular de la Secretaría.
- Dirigir y evaluar las acciones de capacitación y desarrollo del personal al servicio del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, así como las relativas a la adquisición de bienes y servicios y al control patrimonial, con base en las disposiciones normativas en la materia.
- Auxiliar al Secretario de Finanzas en la atención que se brinda a los sindicatos, para fortalecer las relaciones con el sector central de la Administración Pública Estatal.

- Realizar las gestiones de selección y contratación de personal de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Dirección General de Personal, así como verificar los movimientos de personal.
- Promover, mediante la coordinación con las instancias correspondientes, la ejecución de los programas de profesionalización, capacitación y adiestramiento del personal de la Subsecretaría.

Se desglosara del Reglamento el Capítulo II de la Dirección General de Personal el siguiente renglón, que compete al **artículo 31.-** Corresponde a la Dirección General de Personal:

I. Programar y coordinar, conjuntamente con la Dirección General del Sistema Estatal de Informática, la operación y el control del Sistema Integral de Personal.

VIII. Ejecutar las acciones relativas al reclutamiento, selección, inducción, promoción escalonaría y evaluación del desempeño de los servidores públicos con funciones operativas del Poder Ejecutivo del Estado, con base en las disposiciones legales aplicables.

XIV. Supervisar que la actualización de las plantillas de plazas de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, se realice de acuerdo con la normatividad en la materia.

XIX. Formular y aplicar las normas, políticas y procedimientos para el reclutamiento, selección, inducción, promoción escalonaría y evaluación del desempeño de los servidores públicos con funciones operativas en las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y someterlas a la consideración del Subsecretario de Administración.

XXI. Mantener comunicación permanente con las organizaciones sindicales de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado.

XXIII. Establecer y dar cumplimiento al sistema de ascenso escalafonario, en coordinación con las instancias competentes y en términos de la normatividad aplicable.

Así mismo le fue otorgado un código con las mismas características a la Dirección General de Personal y que se disgrega a continuación, 203 Secretaria de Finanzas, 410 Dirección General de Personal, 000 es la primera en funciones en

esa área después del Subsecretario, lo que nos permite visualizar el código **203410000** que se le fue asignado.

El objetivo de dicha Dirección según lo expresa el manual es el de coordinar y normar las actividades orientadas al cumplimiento de las metas establecidas en materia de desarrollo y administración de personal, a través de la operación eficaz del Sistema Integral de Personal.

Las funciones encomendadas a esta Dirección en un primer momento nos permiten ver la especificidad de la misma, es decir que se encarga de los asuntos inherentes al desarrollo de personal, y en segundo momento y de significativa importancia para nuestro tema podemos percatarnos del valor que dentro de esta Dirección guarda el Sistema Escalonario como se expresa a continuación:

- Dirigir y coordinar los programas de reclutamiento, selección, inducción, evaluación del desempeño y promoción escalonaría de personal, para atender los requerimientos de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México.
- Dar seguimiento al cumplimiento del Sistema Escalonario en coordinación con las instancias competentes en la materia.
- Atender y captar las demandas planteadas por los representantes de las organizaciones sindicales Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México y Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México,(S.M.S.E.M. y S.U.T.E.YM.) y, en su caso, proponer acciones que faciliten la comunicación para favorecer un clima laboral de mutuo respeto.

- Intervenir como vicepresidente en la Comisión Mixta de Escalafón y como Vocal en las Comisiones Mixtas de Capacitación y Desarrollo.

El código **203412000** fue asignado a la Dirección de Política Salarial y se disgrega de la siguiente manera, 203 Secretaria de Finanzas, 412 Dirección de Política Salarial, 000 es la primera en funciones en esa área después de la Dirección General de Personal.

OBJETIVO:

Proponer lineamientos que orienten la definición de la política salarial, vinculando las estructuras salariales, los catálogos de puestos y tabuladores de sueldo para los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, así como fundamentar con el soporte legal las actividades de la Dirección General de Personal.

FUNCIONES:

- Proponer esquemas en materia presupuestal para la definición de las negociaciones salariales con las organizaciones sindicales (S.M.S.E.M. y S.U.T.E.YM.).
- Proponer mecanismos que contribuyan a que la remuneración que perciben los servidores públicos sea acorde a los puestos y a su nivel de desempeño en el marco de la situación económica del Gobierno del Estado.
- Proponer a la Dirección General de Personal los catálogos de puestos y los tabuladores de sueldo para los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.
- Analizar la viabilidad de creación de plazas solicitadas por las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.
- Proponer acciones para la actualización de los ordenamientos jurídico-administrativos en materia de personal.

- Elaborar y proponer al titular de la Dirección General de Personal las normas, políticas y procedimientos para la promoción escalonaría, la selección de persona! y la evaluación del desempeño de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Estatal.
- Fungir como Vocal en la Comisión Mixta de Escalafón de los servidores públicos generales del Poder Ejecutivo Estatal.

Finalmente el código **203412400** fue asignado para la Subdirección de Escalafón mismo que se desagrupa de la siguiente manera, 203 Secretaria de Finanzas, 412 Dirección de Política Salarial, 400 Subdirección de Escalafón.

La Subdirección de Escalafón es la última dependencia en el área de desarrollo de personal, pero no por esto la menos importante de la Secretaria de Finanzas, misma que tiene encomendada la delicada comisión de dar seguimiento de manera específica al Sistema Escalafonario y de cumplir imparcialmente el Reglamento de Escalafón, tarea que de primera instancia pareciera sencilla, sin embargo como es bien conocido la teoría jamás igualara a la práctica, por lo que nos permitimos extraer de forma impoluta del manual, el objetivo y algunas de las funciones que fueron designadas bajo un ordenamiento legal a dicha Subdirección y que ratifican la creación de la misma.

OBJETIVO:

Proponer y dar seguimiento al proceso escalafonario, a la operación de los sistemas y programas de selección del personal, y a la evaluación del desempeño de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Estatal.

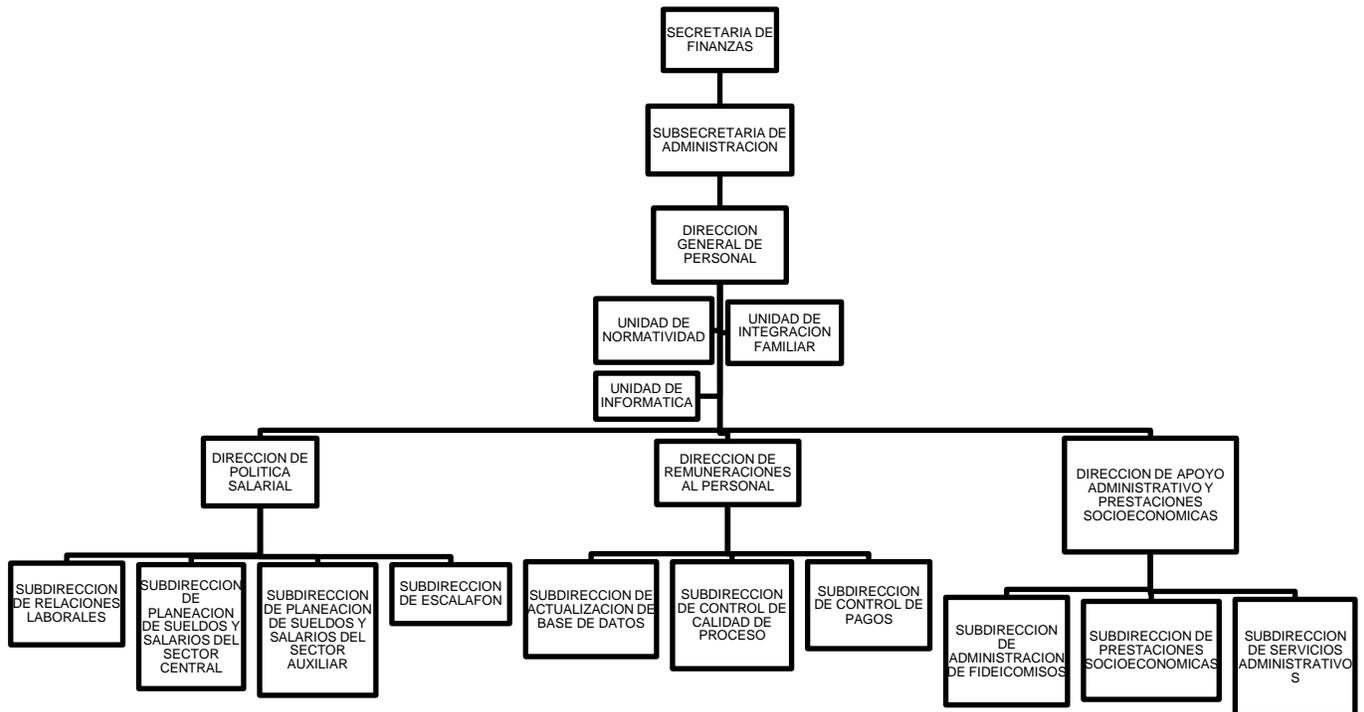
FUNCIONES:

- Operar y dar seguimiento al Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos e integrar los resultados de su ejecución.
- Establecer y mantener contacto con fuentes de reclutamiento, a efecto de tener una base de datos para el proceso de selección de personal.

- Establecer y operar el proceso integral de selección para nuevos ingresos.
- Coordinar con las áreas administrativas de las dependencias, los trabajos relacionados con el Sistema de Evaluación del Desempeño, a fin de que los resultados individuales sean incluidos en el puntaje escalafonario de cada servidor público general, así como del sistema escalafonario, con el propósito de dar seguimiento al cumplimiento al Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.
- Operar los mecanismos de promoción aprobados por la Comisión Mixta de Escalafón para proporcionar a los servidores públicos, alternativas de ascenso a puestos de mayor responsabilidad y nivel salarial.
- Coordinar las actividades del Secretario Técnico de Escalafón, con el propósito de auxiliar a la Comisión Mixta de Escalafón.

Se anexa un organigrama, que materializa la organización administrativa que guarda la Dirección General de Personal del Poder Ejecutivo del Estado de México. Organigrama que muestra la clasificación de las dependencias que por su competencia tienen injerencia dentro del Sistema Escalafonario y que por la especificidad de las funciones que realizan se les ha encomendado dicha tarea.

Imagen no. 2
Organigrama de la Dirección General de Personal



Fuente: Gobierno del Estado de México, 2013: B.

1.6 Instituto de Profesionalización y su vínculo con el sistema escalafonario

Dentro de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en el capítulo II denominado del Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos Generales, en su artículo 99°, establece que las instituciones públicas instituirán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados, y garantice la estabilidad y movilidad laborales de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio.

Derivado de esto se determina que los sistemas de profesionalización que establezcan las instituciones públicas deberán conformarse – entre otras bases- a partir de la: “ Definición de un catálogo de puestos, la implantación de un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o dependencia, así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón y los medios y condiciones asociados al mismo”, así como también del: “Establecimiento de disposiciones para que los servidores públicos conozcan, desde su ingreso al servicio, sus posibilidades de desarrollo; asimismo, deberán contemplar los medios para el logro de los ascensos y cuidar que los puestos solo sean ocupados por quienes cumplan los requisitos establecidos, con el objeto de lograr la mayor eficiencia en la prestación del servicio público”.

Y que dicho sistema sólo podrá alcanzarse al establecerse reglas de actuar precisas que permitan a los servidores públicos, que hacen del servicio público una vocación de vida, alcanzar puestos de mayor responsabilidad que conlleven mayor retribución económica.

Que la expedición del Reglamento de Escalafón es un elemento primordial para hacer del Sistema de Profesionalización del Servicio Público una realidad tangible

en beneficio, tanto de sus sujetos: los propios servidores públicos, como de los usuarios de los servicios que presta el Poder Ejecutivo del Estado.

El Gobierno del Estado de México ante la necesidad de fortalecer los instrumentos del sistema de profesionalización, consideró necesario separarlo del sistema de administración de personal, a fin de constituir dos sistemas especializados e interdependientes que, por un lado, consolidará el modelo de profesionalización y enfatizara la formación, capacitación y evaluación del desempeño como premisas para el acceso y la estabilidad en el servicio y, por el otro, configurara una gestión moderna de los recursos.

En este sentido, el 25 de junio de 2003 se creó, mediante Acuerdo del Ejecutivo del Estado, el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración

Finalmente, en marzo de 2009, con el propósito de impulsar en mayor medida las acciones de profesionalización, así como centrar las funciones relativas a la capacitación y desarrollo de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado y establecer congruencia entre el grado de responsabilidad y el nivel jerárquico del titular del Instituto, se readscribió este órgano desconcentrado de la Dirección General de Personal a la Subsecretaría de Administración con el nivel de dirección general y se transfirieron sus funciones de reclutamiento, selección, inducción, promoción escalonaria y evaluación del desempeño a la Dirección General de Personal para que se integrara bajo una sola unidad de mando las acciones inherentes al Sistema Escalafonario.

Lo que se puede constatar en el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas en su **artículo 30**.- Quedan adscritas a la Subsecretaría de Administración:

I. Dirección General de Personal.

- II. Dirección General de Recursos Materiales.
- III. Dirección General de Innovación.
- IV. Dirección General del Sistema Estatal de Informática.
- V. Coordinación de Servicios Aéreos.

VI. Instituto de Profesionalización

Derivado de lo anterior, al Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México se le autorizó en julio de 2009, una nueva estructura de organización integrada por cuatro unidades administrativas a saber: una Dirección General que corresponde al titular del Instituto, una Delegación Administrativa, la Subdirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización y la Subdirección de Adiestramiento y Capacitación.

Por otra parte dentro de la misión del Instituto se asume el compromiso de desarrollar y encauzar la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos, considerando competencias de desempeño, para mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Uno de los objetivos prioritarios que considera dicho ente, es incrementar los esfuerzos institucionales, mediante el trabajo conjunto con la Dirección General de Personal:

- Descripción y análisis de puestos.
- Clima laboral.
- **Reglamento de Escalafón (Puntaje de certificados).**

Como toda unidad administrativo requiere de normas, reglas, atribuciones, facultades y funciones que se encuentre perfectamente definidas en marcos normativos que les permitan poseer un límite de acción tanto al interior como al exterior de la misma, es por ello que el Instituto cuenta tanto con Reglamento

Interno como con un Manual General de Organización, documentos que fueron creados a la par de dicho Instituto.

Derivado de lo anterior se han rescatado de los documentos antes expuestos, por un lado las reglas que administran al Instituto, así como las funciones que han sido encomendadas a cada una de las unidades administrativas que lo conforman.

Es por ello que el objetivo general que asume el Instituto derivado de su Manual General de Organización es el de planear, organizar, ejecutar, controlar y evaluar las estrategias y acciones en materia de profesionalización de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, orientadas a generar una nueva cultura de servicio público y de servicio profesional de carrera, con el propósito de responder a las aspiraciones laborales, fines gubernamentales y expectativas ciudadanas y mejorar la calidad y calidez en la prestación de los servicios públicos.

En el capítulo I de las Disposiciones Generales en su artículo 2 se manifiesta que para los efectos del presente Reglamento, se entiende por:

I. Acuerdo, al Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

II. Secretaría, a la Secretaría de Finanzas

III. Subsecretaría, a la Subsecretaría de Administración.

V. Instituto u Órgano, al Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

VI Director, al Director del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

De lo anterior es importante precisar que se especifica la organización administrativa que guardara el instituto.

En su **artículo 4.-** se plantea que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, así como para atender las funciones de control y evaluación que le corresponden, el Instituto se auxiliará de las unidades administrativas básicas siguientes:

I. Subdirección de Evaluación de Personal.

II Subdirección de Adiestramiento y Capacitación.

Es importante acotar que como ya se ha citado con anterioridad en julio de 2009, se autorizó al Instituto una nueva estructura de organización integrada por cuatro unidades administrativas a saber: una Dirección General que corresponde al titular del Instituto, una Delegación Administrativa, la Subdirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización, esta anteriormente denominada Subdirección de Evaluación de Personal y la Subdirección de Adiestramiento y Capacitación.

En el capítulo II del Director en el **artículo 7.-** se refiere que corresponde al Director, además de las señaladas en el Acuerdo, las atribuciones siguientes:

II. Promover conjuntamente con el Director General que las acciones de capacitación y adiestramiento de los servidores públicos se vinculen con los procesos de modernización administrativa, de evaluación del desempeño y de escalafón.

Única atribución que nos interesa por el grado de relación que guarda con el Sistema Escalafonario.

Así mismo dentro del Manual General de Organización, se ha determinado un código de 9 dígitos, para identificar las unidades administrativas adheridas a la Secretaría de Finanzas, adscritas a la Subsecretaría de Administración y correspondientes a dicho Instituto.

Código **2034B1000**, expresa 203 Secretaria de Finanzas, 4B1 Subsecretaria de Administración, Órgano desconcentrado, 000 primero en funciones de esa área después de la Subsecretaria y que corresponde a la Dirección General del Instituto.

OBJETIVO:

Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar las acciones de capacitación, desarrollo y servicio profesional de carrera y todas aquellas que favorezcan el desarrollo, la superación y profesionalización de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

FUNCIONES:

- Dirigir la integración y estructuración del modelo de Servicio Profesional de Carrera Administrativa, así como de los instrumentos normativos y administrativos para su operación, relacionados con los subsistemas que lo integran.

Como se indica en los textos anteriores en el Manual General de Organización del Instituto, a diferencia del Reglamento se habla ya de la integración y estructuración de un modelo de Servicio Profesional de Carrera Administrativa y no de un Sistema Escalonario, cuestión que es de trascendental importancia porque si bien es cierto el Sistema Escalonario es parte fundamental del Servicio Profesional no abarca todos los aspectos que dicho Sistema plantea para llegar al citado modelo.

Dentro del Capítulo IV de las Subdirecciones, **artículo 10.-** Corresponde a la Subdirección de Evaluación de Personal, ahora Subdirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización.

III. Vincular los resultados de la evaluación del desempeño de los servidores públicos generales y de confianza con el régimen escalonario.

Dentro del Manual se ha determinado el siguiente código **2034B1100**, que corresponde a la Subdirección de Investigación y Estrategias de Profesionalización y que expresa; 203 Secretaria de Finanzas, 4B1 Subsecretaria de Administración, Órgano desconcentrado, 100 primero en funciones de esa área después de la Dirección General del Instituto.

El objetivo que tiene encargada dicha Subdirección es el de realizar investigaciones que favorezcan el diseño de estrategias, para la coordinación de la operación de programas y proyectos que propicien la construcción de metodologías, para la implementación de los diferentes subsistemas que conforman el modelo de servicio profesional de carrera administrativa.

FUNCIONES:

- Diseñar y elaborar los instrumentos normativos y administrativos para la implantación, organización y operación del servicio profesional de carrera administrativa.
- Proponer las normas, políticas, criterios y procedimientos para la operación del modelo del servicio profesional de carrera administrativa.
- Desarrollar metodologías, técnicas y herramientas de enseñanza aprendizaje para aplicarse en los eventos de profesionalización que se implementen en el Instituto.
- Realizar y participar en la integración de estudios e investigaciones relacionadas con la profesionalización del servicio público, propiciando la participación de instituciones educativas, públicas y privadas inmersas en la materia.
- Estructurar y proponer mejoras permanentes al modelo de profesionalización de los servidores públicos que formarán parte del servicio profesional de carrera administrativa, incluyendo los subsistemas que lo conforman.

- Apoyar en el diseño y desarrollo de foros, seminarios y cualquier otro tipo de evento colectivo relacionado con el servicio profesional de carrera administrativa que se realice en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

Las funciones que tiene bajo su tutela la Subdirección citada, ciertamente son diversas, específicas, y concretas, sin embargo todas son representaciones plasmadas en el Manual, que hasta ahora no han se han llevado a cabo de forma concreta ni contundente, es decir las funciones confiadas en dicho órgano a través del Manual son totalmente ajenas a las funciones que desempeña no solo esta unidad administrativa sino también el Instituto en su conjunto.

Artículo 11.- Corresponde a la Subdirección de Adiestramiento y Capacitación:

IV. Participar en el diseño de los programas de adiestramiento y capacitación, con base en la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

Código **2034B1200**, expresa 203 Secretaria de Finanzas, 4B1 Subsecretaria de Administración, Órgano desconcentrado, 200 primero en funciones de esa área después de la Dirección General del Instituto y que corresponde a la Subdirección de Adiestramiento y Capacitación.

OBJETIVO:

Diseñar, proponer y coordinar la operación del Programa General de Capacitación y Desarrollo, a efecto de que el Gobierno del Estado de México cuente con servidores públicos competentes y eficientes en las labores de su puesto, que le permitan acceder a puestos de mayor responsabilidad.

Finalmente podemos concluir que ciertamente el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México tiene claramente especificadas sus atribuciones, funciones y facultades, sin

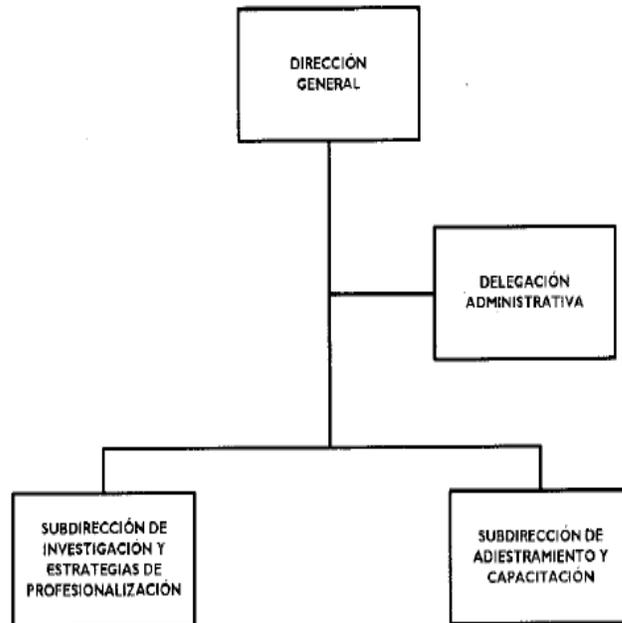
embargo y como en todo momento al llevar a cabo a la práctica lo que se encuentra plasmado dentro de los documentos, las distensiones y desviaciones administrativas son sin duda un elemento constante en las Administraciones Publicas en cualquiera de sus ámbitos gubernamentales.

Por otra parte se puede denotar que el Sistema Escalonario aparece en contadas ocasiones dentro de las atribuciones, funciones y facultades del Instituto, hecho que es incongruente, ya que la profesionalización del servicio público es pilar fundamental del Sistema, es decir la profesionalización debería ir de la mano del modelo de ascensos que prevalece en el gobierno mexiquense, primero porque dentro de los requisitos que se solicitan en las convocatorias escalonarias, es requerimiento necesario el haber asistido a cursos de capacitación por lo menos una vez cada seis meses, segundo cuentan dentro del puntaje escalonario que le es considerado también como exigencia indispensable al servidor público, a mayor capacitación mayor puntaje y finalmente porque es una obligación del patrón otorgar capacitación al empleado y es un derecho del servidor público mantenerse, preparado, capacitado y actualizado para desempeñar de manera eficiente el cargo que le ha sido conferido y las funciones que se le han encomendado.

Se anexa un organigrama, que materializa la organización administrativa que guarda el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

Imagen no. 3

**Organigrama del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos
del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.**



AUTORIZACIÓN No. 203A-0557/2009, DE FECHA 13 DE JULIO DE 2009.

Fuente:Gobierno del Estado de México, 2010: C.

CAPÍTULO 2. SISTEMA ESCALAFONARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO SU IMPORTANCIA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Una administración pública profesionalizada es aquella en la que se cuenta con personal capacitado y hábil para desempeñar las funciones que se le han encomendado.

Es por ello que dentro de este capítulo se abordarán aspectos fundamentales de la profesionalización dentro del servicio público en México, así como del Sistema Escalafonario que opera específicamente en el Gobierno del Estado de México, dentro del Poder Ejecutivo y a su vez en el Sector Central.

Así mismo se darán a conocer conceptos básicos sobre qué se entiende por profesión, capacitación, escalafón, los cuales son conceptos esenciales que otorgarán una visión más amplia y profunda sobre el tema, los cuales también tendrán como finalidad demostrar la importancia que tiene el Sistema Escalafonario, dentro de la profesionalización de los servidores públicos mexiquenses.

2.1 Profesión

El concepto de profesión ha estado ligado a la evolución y desarrollo de las sociedades; pero es difícil tener una definición única de lo que es profesión, ya que existe una frontera difusa entre lo que es una ocupación y una profesión.

Sin embargo, es posible identificar algunos elementos como la formación educativa de alto nivel, la estructura organizativa, la vinculación con las estructuras de poder, el estatus, la actualización continua y la búsqueda de autonomía como factores que inciden en la determinación de una actividad determinada como una profesión (Fernández, 2001: 3).

Desde el punto de vista etimológico, el término profesión encierra en sí mismo una idea de desinterés, ya que profesar no significa solamente ejercer un saber o una habilidad, sino también creer o confesar públicamente una creencia (Gómez y Tenti, 1989).

La palabra profesión proviene del latín *professio*, *-onis*, que significa acción y efecto de profesar. El uso común del concepto tiene diferentes acepciones, entre ellas, empleo, facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente; protestación o confesión pública de algo (la profesión de fe, de un ideario político etc (Freidson, 2007: 22).

De acuerdo con el DRAE⁴, profesión se entiende como; empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que percibe una retribución. Así la profesión significa que al desempeñar actividades lícitas estas deben ser remuneradas de manera proporcional a las mismas.

Así mismo el concepto de profesión conforme al Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Sociales y Económicas se entiende como la acción o efecto de profesar un empleo, facultad u oficio que cada individuo tiene y ejerce públicamente.

También se hace referencia al concepto de dos notas fundamentales: la de permanencia, casi coincidente con la vida útil de la persona; y la retribución, o los ingresos, como compensación del esfuerzo y por la necesidad, en los más, de hacer frente a los gastos personales familiares con el ejercicio profesional.

De ahí que se puedan exponer las siguientes acepciones: empleo, facultad, ejercicio, oficio de una carrera u ocupación principal de una persona por el que percibe una retribución.

⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

En este sentido, profesión puede definirse como una actividad permanente que sirve de medio de vida y que determina el ingreso a un grupo profesional determinado.

En términos generales, se ha definido la profesión como una ocupación que monopoliza una serie de actividades privadas sobre la base de un gran acervo de conocimiento abstracto, que permite a quien lo desempeña una considerable libertad de acción y que tiene importantes consecuencias sociales.

El concepto profesión ha evolucionado a través del tiempo y ha sido producto de un desarrollo histórico, que ha creado y renovado mecanismos de diversa índole, hasta llegar a los procesos modernos que se conocen hoy en día. Los antecedentes sobre el origen de este concepto se encuentran en antiguos textos hebreos en donde se señala que esta palabra era usada con relación a funciones sacerdotales, los negocios en servicio del rey o de un funcionario real, puesto que el vocablo significa mandar o enviar, lo que representaba realizar una misión. Sin embargo, el concepto en el sentido actual no puede remontarse más allá de la época preindustrial, puesto que es producto de la industrialización y de la división del trabajo (Spencer, 1982).

Los teóricos del siglo XIX consideraban las profesiones como una modalidad de lo que Tocqueville denominó "corporaciones intermediarias", que eran organismos por medio de los cuales podía instaurarse un nuevo orden social, en sustitución de la sociedad tradicional.

Para Max Weber (1901), la profesión estaba vinculada a lo religioso en la tradición cristiana, puesto que el acto de profesar está relacionado con la voluntad de consagrarse a Dios, obedecer a un ser superior, con un alto contenido de ascetismo, de entrega y de sufrimiento.

A principios del siglo XX, se incorporara la concepción de lo profesional como producto de las transformaciones producidas por la industrialización. En este contexto, en 1915, Flexner sugirió que para reconocer este campo, era necesario

tomar en cuenta la implicación de operaciones intelectuales, las cuales adquieren su material de la ciencia y de la instrucción. Señala, además, que el manejo de este material es con un fin definido y práctico, el cual posee una técnica educativa comunicable, se tiende a la organización entre sus propios miembros y se vuelve cada vez más altruista (Gómez y Tenti, 1989).

Para la década de los treinta, Carr Saunders y Willson (1933) señalaban que una ocupación alcanzaba el estatus de una profesión cuando un tipo de actividad no se ejerce más que mediante la adquisición de una formación controlada, la sumisión a reglas y normas de conducta entre los miembros y los no-miembros, y la adhesión de una ética del servicio social.

Más adelante, estudios realizados en la década de los sesenta definían la profesión cuando existía un cuerpo específico de conocimientos para actuar en una realidad social organizada. Wilensky (1964) estableció que la profesión es una forma especial de organización ocupacional basada en un cuerpo de conocimiento sistemático adquirido a través de una formación escolar, y establece que una actividad pasa a ser considerada profesión cuando supera las cinco etapas del proceso de profesionalización, en donde el trabajo se convierte en una ocupación de tiempo integral como consecuencia de la necesidad social del surgimiento y ampliación del mercado de trabajo; se crean escuelas para el adiestramiento y formación de nuevos profesionales; se constituye la asociación profesional en donde se definen los perfiles profesionales; se reglamenta la profesión asegurando así el monopolio de competencia del saber y de la práctica profesional; y se adopta un código de ética con la intención de preservar así a los "genuinos profesionales" (Díaz, A., Pacheco, T. 1990).

En ese contexto, Millerson (1964) definió que toda profesión debe cumplir algunas características que permitan medir el grado de profesionalización de las diferentes ocupaciones, ya que los profesionistas deberían tener un sueldo elevado, un estatus social alto y autonomía en su trabajo (Barrón, 1996).

Se presupone que quien tiene una profesión tiene una fuente de motivación y la ejerce en forma continua, además de poseer, un cuerpo especializado de conocimientos y habilidades adquiridos durante un periodo prolongado de educación y entrenamiento. Quién detenta una profesión, toma decisiones a favor de un cliente conforme a principios generales, ofrece un servicio profesional basado en las necesidades de éste con un alto espíritu de servicio. Asimismo, los profesionistas constituyen asociaciones profesionales con la finalidad de definir criterios de admisión, niveles educativos, títulos o exámenes de ingreso, carreras y áreas de jurisdicción.

Por otra parte, en los años ochenta, una profesión se definía como una ocupación que se regulaba a sí misma mediante una capacitación sistemática y obligatoria en un ámbito universitario, basado en conocimientos especializados y técnicos, y orientado más al servicio que hacia las utilidades pecuniarias, principio consagrado en un código de ética. En este contexto, la profesión era considerada como un fenómeno sociocultural en el cual intervienen un conjunto de conocimientos y habilidades, tradiciones, costumbres y prácticas que dependen del contexto económico, social y cultural en el que surge y se desarrolla.

Otros elementos importantes de la profesión son su legitimación intrínseca, su validez y su función, los cuales están enmarcados por las características históricas de la sociedad en que ha surgido y se ha desarrollado. Sus modos específicos de formación, reproducción, exclusión, certificación y evaluación dependen de las condiciones en las que surge, de los intereses de quienes la promueve y del poder político de sus miembros. En consecuencia, la profesión, como unidad estructural de la sociedad moderna, condensa procesos y elementos de la realidad social, política e ideológica en la que se circunscribe, encontrándose formalmente establecida y legitimada por el sector social que las ha constituido como tales (Pacheco, 1997: 33).

Una nueva concepción de la profesión se da a partir del trabajo de Cleaves (1985), quien sostiene que las profesiones son ocupaciones que requieren de un

conocimiento especializado, una capacitación educativa de alto nivel, control sobre el contenido del trabajo, organización propia, autorregulación, altruismo, espíritu de servicio a la comunidad y elevadas normas éticas. Esto lleva a sostener que, generalmente, la profesión aseguraría la posibilidad de hacer carrera a través de una actividad en la que los conocimientos del profesionista, además de ejercitarse, se amplían acumulativamente, enriqueciéndolo.

En forma inseparable a la definición actual de una profesión, se encuentra un código de ética que dirige las actividades de cada profesión. Este código requiere de una conducta y práctica más allá de las obligaciones morales personales de un individuo. Quienes practican una profesión definen y demandan parámetros elevados de comportamiento con respecto a los servicios proporcionados al público y en el trato con los colegios profesionales. Asimismo, estos códigos, impuestos por la profesión, son reconocidos y aceptados por la comunidad (Pacheco, 1993: 15).

El concepto de profesión se refiere a un amplio estrato de ocupaciones relativamente prestigiadas, pero de muy diversa índole, cuyos miembros han tenido algún tipo de educación superior y se identifican más por su estatus educativo que por sus habilidades ocupacionales específicas. Un segundo concepto de profesión se refiere a un número limitado de ocupaciones que tienen más o menos en común rasgos característicos institucionales e ideológicos particulares (Fernández, 2001: 65).

Las profesiones son ocupaciones que requieren de un conocimiento especializado, una capacitación educativa de alto nivel, control sobre el contenido del trabajo, organización propia, autorregulación, altruismo, espíritu de servicio a la comunidad y elevadas normas éticas que cada uno tiene y ejerce públicamente.

En este sentido, la profesión difiere de la ocupación u oficio, que se refiere generalmente a la naturaleza del empleo de una persona. La profesión aborda el desempeño de la práctica y la disciplina se preocupa del desarrollo del

conocimiento enriqueciendo la profesión desde su esencia y profundizando el sustento teórico de la práctica.

Por lo tanto un profesional es toda aquella persona que brinda un servicio, garantizando el resultado con calidad determinada. Puede ser una persona con un título universitario o técnico para el caso de las disciplinas de la ciencia y las artes, puede ser un técnico en cualquiera de los campos de aplicación de la tecnología, o puede ser una persona con un oficio determinado.

Por otra parte se habla del término profesionalidad que tiene un significado particular en la terminología laboral y que se dice de quien se encuentra ligado por un contrato de trabajo a una empresa, haciendo de tal actividad su forma de vida económicamente hablando.

A través del presente apartado, se ha hecho un recuento de los argumentos en torno a la construcción del concepto profesión, mostrándose que su conformación ha estado determinada por los mismos principios generales que llevan a la integración de cualquier clase de conciencia comunitaria. Puede notarse que no es difícil definir en qué consiste teóricamente una profesión; sin embargo, debido a la versatilidad de las profesiones, al ritmo acelerado de los cambios en el mundo profesional y la profesionalización creciente como tendencia de muchos oficios, la construcción del concepto es un tema no acabado. Puede señalarse que las profesiones son una clase particular de organización que posee conocimiento de sí misma y una cultura especial distintiva.

2.2 Profesionalización en el servicio público

La profesionalización se vincula con el proceso del servidor público, desde que ingresa hasta que egresa del servicio público, en forma planificada y organizada, con el interés de alcanzar un mejor desempeño de sus responsabilidades, independientemente del nivel jerárquico del mismo.

Institucionalmente, constituye la aproximación del servidor público a la conciencia sobre su papel y el valor de su trabajo, en la que está presente la optimización en la gestión gubernamental bajo la premisa de transformar la capacitación de algo mecánico y aleatorio, a un sistema encaminado al establecimiento de un modelo integral, donde el factor humano es el núcleo del mejoramiento del servicio público.

Como el medio para que el servidor público asuma conciencia crítica sobre la naturaleza de su misión.

La conformación del concepto de profesión ha estado vinculada en forma directa al concepto de formación profesional. Se entiende como formación profesional al conjunto de procesos sociales de preparación y conformación del sujeto, referido a fines precisos para un posterior desempeño en el ámbito laboral (Elliot, 1975).

Las grandes naciones del mundo lo son, en buena medida, porque detentan administraciones públicas de alta calidad, están integradas por servidores públicos formados expresamente para administrar y en las cuales se han establecido carreras administrativas dotadas de profesionalización.

En los países administrativamente desarrollados los cargos tienen una definición precisa, en tanto que sus órganos representan fielmente una división administrativa del trabajo armónica.

En países como Inglaterra y los Estados Unidos la evolución de las profesiones ha sido independiente de las políticas gubernamentales y el Estado sólo interviene en la regulación de las profesiones, generalmente en alianza con sus intereses pero, también, en otros casos. La participación estatal permite que el poder político se identifique detrás de la legislación que regula el ejercicio profesional, ya que el desarrollo de las profesiones está vinculado tanto con aspectos del poder político,

como de tecnología y de cultura. Puede afirmarse que para el mismo Estado, la autorregulación le es suficientemente satisfactoria (Cleaves, 1985).

Al referirse a la relación entre Estado y profesión, (Pacheco, 1997) habla de modelos de control basados en el supuesto de que dicha relación rebase el concepto simple de una relación entre empleadores y empleados, o entre productores o consumidores. Plantea la relación dentro de un marco político donde los grupos involucrados se encuentran en un proceso continuo y constante de balanceo de poderes. En esta propuesta, el componente histórico es básico, ya que supone que el modelo de control es consecuencia de los cambios cualitativos que se dan en la interacción entre los actores participantes en un periodo determinado de tiempo. En este sentido, la relación profesión y Estado y, por tanto, el modelo de control, se establece sobre dos ejes.

El primero de ellos gira en torno al concepto de dominio establecido por Freidson (1970), que en su versión original significa no sólo el control sobre su propio trabajo técnico sino también sobre los aspectos financieros, las estructuras institucionales, los poderes alternos, el carisma cultural, e incluso, la construcción de la realidad social. El segundo eje gira en torno a la ubicación de los profesionistas en el mercado laboral, en donde se conjugan criterios político-sociales y económicos.

No debemos olvidar que una carrera constituye la construcción de una asociación homogénea de servicios públicos a través de la integración de cuerpos, clases y escalas uniformes, porque ello es necesario para la adecuada marcha de la administración del Estado (Guerrero, 2003:2).

Todas las administraciones públicas modernas cuentan con servidores públicos de libre nombramiento, es decir el ingreso depende del grado de conocimiento que tenga respecto al puesto ofertado.

Es importante destacar que la carrera administrativa es una parte de la vida cívica de las sociedades modernas, cuyo objeto es brindar un servicio público a la sociedad a la que se debe.

Es decir que los gobiernos, al tiempo de que realizan los complejos procesos de formación de sus servidores públicos profesionales, deben promover su cultura cívica⁵.

El establecimiento y desarrollo de la carrera administrativa es un fenómeno paralelo a la formación del Estado, y un rasgo de modernidad, junto con el Estado moderno se desarrolló una diversidad de carreras públicas, es decir de servidores profesionales destinados a atender a sus eminentes y diversas responsabilidades en el orden administrativo (Guerrero, 2003: 5).

La Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791, heredera de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, estableció como garantía de derechos naturales y civiles que todo ciudadano fuera elegible para ocupar los cargos públicos, sin más distinción que sus cualidades (Guerrero, 2003:6).

En efecto, aquella Declaración establece que “todos los ciudadanos, siendo iguales a los ojos de la ley, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes y talentos”.

Esa trascendental Declaración significa el establecimiento de la igualdad ante la ley y la divisa del mérito. Todos tienen derecho, pero sólo pueden acceder a la administración pública los mejores mediando un proceso igualitario para los aspirantes (Guerrero, 2003:6).

⁵ Cultura Cívica en los países administrativamente desarrollados los funcionarios disfrutaban plenamente de los derechos del hombre y del ciudadano, pudiéndose incluso agremiar y hacer huelgas bajo un régimen limitado y excepcional, al tiempo de que construyen asociaciones profesionales.

El *principio del mérito* significa que todo ciudadano tiene una oportunidad razonable de ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos están basados únicamente en el mérito, en el sentido de idoneidad para el trabajo. El *sistema de méritos*⁶, por su parte entraña los lineamientos y procesos por los cuales es implementado el principio del mérito (Guerrero, 2003:7).

El propósito de la proclamación universal del principio del mérito democratizó a la administración pública y la puso al alcance del ciudadano común a través de la educación.

Por otra parte la carrera administrativa auspicia al desarrollo del profesionalismo administrativo, el sentimiento de pertenencia institucional a la administración pública, el disfrute de prestigio social, la programación del ingreso al servicio y la promoción de personal, así como la estabilidad de cargo atemperada por la disciplina y la responsabilidad.

Inscrito en las variadas definiciones relacionadas a la profesionalización de servidores públicos, ésta se encuentra como mecanismo igualitario para el ingreso y promoción de servidores públicos.

No se niegan las grandes bondades, los resultados que se han obtenido con la implantación de dicho mecanismo, sin embargo, es necesario apuntar las deficiencias intrínsecas en ello, derivadas de las diversas realidades en las que se desenvuelven los servidores públicos, específicamente de los servidores sindicalizados del Gobierno del Estado de México, que en sus filas se encuentra personal de diversas categorías y ramas administrativas y operativas, quienes en su mayoría se encuentran alejados de dichos sistemas por no tener las mismas oportunidades desde el nivel básico educacional y social.

⁶El sistema de méritos constituye la introducción de procedimientos de selección para el servicio público, con base en una evaluación competitiva, y pruebas de conocimiento y experiencia, con la mira de asegurar que los candidatos tengan las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarse.

De igual forma como parte esencial del capítulo se exploran algunas de las ventajas de los sistemas de profesionalización de las administraciones públicas en los Estados modernos de forma tal que en los siguientes párrafos se delimitan algunas de las más importantes.

Rawls⁷ refiere que:

“... Las razones para exigir puestos abiertos no son sólo, ni siquiera primordialmente, razones de eficiencia. Si algunas plazas no se abrieran sobre una base justa para todos, los que fueran excluidos tendrían derecho a sentirse tratados injustamente, aunque se beneficiasen de los esfuerzos mayores de aquellos a los que se permitiera ocuparlas. Podrían quejarse justificadamente no solo porque estarían excluidos de ciertas recompensas externas de los cargos, como riquezas y privilegios, sino también porque se verían privados de experimentar la autorealización proveniente del ejercicio adecuado de los deberes sociales. Se verían, pues, privados de una de las principales formas del bien humano...” (Rawls, 2006:15).

El filósofo, John Rawls (2006), plantea que las desigualdades de nacimiento y las dotes naturales son inmerecidas, por lo que la sociedad, deberá brindar mayor cuidado a quienes hayan sido menos favorecidos por la naturaleza, es decir Rawls expone la idea que quienes hayan tenido menores oportunidades de igualdad en el ámbito primario, deberían ser considerados con mayor justicia social y procurar igualar las discrepancias naturales mediante otros mecanismos.

La gran mayoría de los textos consultados explican los beneficios y las ventajas de la meritocracia o del mérito por el hecho de que proporciona mayor justicia adiferencia de otros sistemas jerárquicos, dado que las distinciones no se hacen por sexo, raza, ni por riqueza, posición social, factores biológicos o culturales.

⁷John Rawls (1921-2002) Filósofo estadounidense, considerado como uno de los filósofos políticos más importantes del siglo XX. Su teoría política propone principios sobre la noción de justicia a partir de ideas como la igualdad de la libertad (la justicia como imparcialidad, que consiste básicamente en el principio de igual libertad, el principio de justa igualdad de oportunidades y el principio de diferencia).

Mediante su idea de igualdad compleja⁸Walzer⁹ (1983), considera al mérito como parte de los principios de igualdad de oportunidades.

Walzer (1983), avala el gobierno del mérito con la idea de que los cargos deben ser ocupados por los individuos mejor calificados. Distingue así el concepto de merecimiento, en el que los títulos y los certificados de estudio son determinantes.

En cuanto a las oportunidades que puede tener un individuo, Walzer da por hecho que todos y cada uno de estos individuos tuvieron las mismas oportunidades desde los niveles básicos educacional y social.

En este sentido John Rawls, plantea que las desigualdades se justificarían sólo si tendieran a generar el mayor beneficio posible a la clase social menos aventajada.

Walzer (1983) desarrolla ampliamente el tema en cuestión, incluso proyecta que el Estado se convierta en “administrador de exámenes” en las funciones de capacitación, certificación y selección: De acuerdo con su exposición, sólo el Estado podría contrarrestar el privilegio corporativo y el poder del mercado, y garantizar a cada ciudadano oportunidades iguales que puedan ser medidas con parámetros universales.

⁸La sociedad humana es ante todo una comunidad distributiva, por lo que la idea de justicia «guarda relación tanto con el ser y el hacer como con el tener, con la producción tanto como con el consumo, con la identidad y el status tanto como con el país, el capital o las posesiones personales. Se refiere también no sólo a los bienes materiales, sino también a los premios, los castigos, los valores espirituales, los honores, los cargos y otras distintas formas de poder. Todos éstos, aunque no se pongan a la venta, se vinculan con ideas y creencias para llevar a cabo la distribución. En consecuencia, no existe un criterio único para la distribución de los bienes y servicios: ((el mérito, la calificación, la cuna y la sangre, la amistad, la necesidad, el libre intercambio, la lealtad política, la decisión democrática; todo ello ha tenido lugar, junto con muchos otros factores, en difícil coexistencia, invocado por grupos en competencia, confundidos entre sí. (Walzer, 1983)

⁹Michael Walzer (3 de marzo de 1935) es uno de los expertos en Filosofía Política más importantes de Estados Unidos. Ejerce como profesor emérito en el Institute for Advanced Study de Princeton, Nueva Jersey y es editor del Dissent, una revista cuatrimestral sobre política y cultura. Hasta la fecha, ha escrito 27 libros y ha publicado más de 300 artículos, ensayos y reseñas. Es miembro de diversas organizaciones filosóficas, incluyendo la American Philosophic al Society. Walzer, estudió en la Universidad de Cambridge y obtuvo el título de "Doctor en Gobierno" en la Universidad de Harvad.

Es de suma importancia conocer el origen teórico-conceptual de lo se entiende por profesionalización en el servicio público, con la finalidad de contar con un panorama claro de los significados, es por ello que se repasaran los referentes conceptuales respecto a los sistemas de profesionalización para servidores públicos

Los servidores públicos de acuerdo con diversos autores deben ser incorporados bajo esquemas de idoneidad y mérito a fin de que sus actitudes y lealtades estén fundamentalmente puestas en las Instituciones y en el servicio a la población y con el propósito de disponer de servidores públicos profesionales.

La profesionalización del servicio público se describe como el conjunto de reglas que definen nuevas condiciones de institucionalidad en las cuales destacan, equidad, el mérito, la capacitación, la evaluación, los incentivos y la promoción.

La profesionalización representa una manera de inmunizar a la administración pública del sistema de botín en el cual se observa el compadrazgo, el nepotismo, el clientelismo y el amiguismo¹⁰, de intereses y compromisos asumidos por quien en su momento ostenta determinado grado de poder, en los diferentes ámbitos de gobierno.

Lo primero que se debe tener en consideración para poder implantar la profesionalización en el servicio público, es de alguna manera estabilizar en lo fundamental la vida política del país, lo que permitirá emprender acciones orientadas, sectorizadas que permitan formalizar la profesionalización en la administración pública.

¹⁰ Todas las anteriores se refieren al sistema de botín, cuya base de ingreso al servicio público no es el mérito y evaluaciones, sino a través de los amigos, de los familiares, de algún favor, etc.

A través del servicio público profesionalizado, es factible coadyuvar a que la vida de la sociedad sea menos crítica, dado que sin él, las tareas gubernamentales y administrativas se inscriben en un ambiente de incertidumbre (Uvalle, 2000:177).

Los elementos de la profesionalización en México se deben reflejar para formar no sólo mejores servidores públicos lo cual es un objetivo incuestionable, sino para que la institucionalidad y la gobernabilidad democrática sea el modo de vida más regular a favor del público ciudadano.

Las ideas que a continuación se presentarán tienen como propósito analizar la importancia del servicio público profesionalizado en México, tomando en cuenta su imperativo institucional y las condiciones de la vida pública.

La sociedad y el Estado mexicano viven una etapa de cambio y transformación que implica revisar el papel de las instituciones públicas, entre ellas, el gobierno y la administración pública, en esa lógica profesionalizar el servicio público no es únicamente un asunto que sea exclusivamente del gobierno sino que se vincula con las estructuras, tiempos y actores de la sociedad (Uvalle, 1999:39-40).

Las responsabilidades públicas de los gobiernos tienen como base el desempeño eficaz de los cuadros burocráticos, en el gobierno moderno, la burocracia se integra por personal calificado, competente y profesional, el cual tiene a su cargo el cumplimiento de las tareas públicas. Es un personal que desarrolla la carrera administrativa de acuerdo con la idea del mérito, la superación, la permanencia, las promociones y el retiro digno (Uvalle, 1999:46).

Dentro de este ámbito de competencia el servicio público profesional exige como imperativo la lealtad continua y demostrada de los servidores públicos con el gobierno, la lealtad de la que aquí se habla no es tan solo un símbolo, sino un tipo de conducta que compromete al servidor público con la naturaleza y esencia del gobierno, por otra parte ser leal al gobierno significa no asumir conductas

silenciosas, más bien implica discernir, deliberar y proceder responsablemente para dar forma y respuesta a los asuntos de carácter público y en el mismo tenor se refiere al cumplimiento de las reglas que permiten preservar al gobierno como institución necesaria, útil y pública.

Por las características institucionales del régimen político en México, la cultura a favor de un nuevo servicio público profesionalizado implica que la profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa (Uvalle, 1999:51).

Por su parte la necesidad de que el servicio público tenga un carácter profesional es decir de reglas que definen como formar preparar y capacitar a los servidores públicos, lo cual implica crear las condiciones óptimas para que los profesionales de la administración pública demuestren su aptitud, calidad y eficiencia en la atención y solución de los asuntos públicos (Uvalle, 2000:203).

Profesionalizar el servicio público alude a capacidades que deben demostrarse, implica reconocer el mérito, como el camino más factible para ingresar y permanecer en la administración pública y del mismo modo representa una etapa de vida institucional que da testimonio de un grado de superación y desarrollo en las tareas del servicio público, por otra parte profesionalizar significa institucionalizar líneas de acción que permitan a los gobiernos y administraciones públicas ser el sostén clave en los procesos de la vida democrática.

La profesionalización del servicio público es un proceso que demanda conocimiento, pericia y habilidades calificadas para llevar a cabo el cumplimiento de las tareas gubernamentales y administrativas (Uvalle, 2000:204).

Es decir la profesionalización del servicio público debe entenderse en un sentido macro institucional, como un proceso encaminado a que las capacidades de

respuesta tanto del gobierno como de la administración pública sean óptimas y eficaces.

Es importante puntualizar que existen elementos básicos del servicio profesionalizado en México que son fundamentales para impulsarlo y que a continuación se enumeran y explican brevemente.

1.-Formación inicial, consiste en que la formación de los servidores públicos, da inicio en las aulas de enseñanza profesional, en las cuales los planes y programas de estudio son punto de partida para que los futuros servidores públicos reúnan los atributos de especialización y profesionalización.

2.-Reclutamiento, esta fase significa que el servidor público adquiere un carácter abierto y competitivo y las reglas que lo integran deben garantizar la equidad entre los participantes.

3.-El marco jurídico, se refiere no solo a los aspectos jurídicos que sin duda son importantes, sino también al conjunto de elementos que sustentarían la nueva visión del servicio público en términos de aptitudes y actitudes.

4.- La capacitación, este rubro debe considerarse como una inversión en capital humano y no como gasto corriente, y la cual se debe organizar sobre necesidades localizadas que tiendan a fortalecer la calidad del servicio público.

5.- La evaluación y el desempeño, es una cosmovisión moderna el servicio público debe evaluarse en razón de su calidad e impacto, lo trascendente en la evaluación es que los resultados generados no sean convencionales, sino novedosos.

Por su parte el sistema de incentivos, se ha de procurar en una idea de méritos y competencia que la evaluación tenga como sustento el pago de bonos de actuación, cartas de reconocimiento y premios al trabajo de excelencia (Uvalle, 1999:52-55).

Por otra parte mientras se resuelve, se escala o se eterniza, la nueva contienda poselectoral, el nuevo asalto a los puestos y presupuestos que vendrá en diciembre es inevitable, pues en 2013 habrá un nuevo gobierno federal y así pues el reparto del botín sucederá de todas maneras.

Resulta interesante destacar como durante los últimos 12 años de gobierno del PAN¹¹, no se pudo detener esa dinámica, porque la manera de pensar y actuar de los altos funcionario en los dos sexenios más recientes, se han empeñado en oponerse de manera activa o arrastrando los pies a la consolidación del servicio de carrera en el gobierno. A pesar de que en 2003 se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que prometió la construcción de un sistema capaz de quebrar el sistema de botín, y atajar la captura partidaria de los puestos públicos con métodos abiertos y sensatos, para reclutar evaluar estimular y conservar a los mejores profesionales del país, sin embargo a nueva años los avances han sido precarios y desagradables.

En 2010, los datos reportados en la cuenta pública fiscalizada nos decía que había 1 millón 698 mil plazas en la administración pública de la Federación y que de ellas solamente 35 mil 689 estaban registradas en el servicio de carrera es decir el 2.1% del total. Dicho de manera más simple, aun suponiendo que ese método ordenado por la ley desde el 2003 fuera impecable y tomando los datos validos de 2010, el próximo gobierno tendría la posibilidad de designar 1 millón 662 mil 785plazas, además de Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores y Titulares de Unidad que juntos suman 643 plazas, el próximo Presidente podría nombrar a casi 4 mil 500 Directores Generales incluyendo adjuntos, aproximadamente a 10 mil Directores de Área y a más de 50 mil Subdirectores y Jefes de Departamento, y dado que no existe ninguna regla que lo impida podría hacerlo sin tomas nada más en cuenta que la amistad la cercanía y la lealtad política de quienes ocupen esos puestos.

¹¹ Partido Acción Nacional.

He ahí el botín ganado por el PRI¹², perdido por el PAN y disputado por el PRD¹³, cientos de miles de puestos federales disponibles para dar y repartir, sin que medie algún concurso público, una competencia abierta una revisión de méritos y capacidades adquiridas o una trayectoria profesional probada, esto es sin duda prueba de la negligencia deliberada del gobierno saliente, publicar un nuevo Programa para el Servicio Profesional de Carrera en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de julio de 2012, en vísperas de la culminación de dicha gestión, y aún más increíble pretender el establecimiento de dicho programa que busca garantizar, ...“la operación integral del sistema a través de la participación y coordinación de los diferentes actores que intervienen en este”.

Pareciera una broma de mal gusto de que luego, que la Auditoría Superior de la Federación constatará que después de siete años de operación gubernamental el servicio de carrera todavía estaba en su fase de consolidación, el gobierno federal saliente publique un programa obligatoria con la finalidad de evitar que los cerca de 30 mil funcionarios que han logrado acreditarse como miembros de ese insipiente e incompleto sistema de carrera, sean echados a la calle como lo hizo la administración saliente, sin embargo nadie sabe para quién trabaja y gracias a la incapacidad de la administración saliente, el nuevo gobierno federal llegará feliz a repartir los puesto públicos, otra vez y como siempre, entre los suyos.

Una vez revisada la temática en la que se encuentra inscrita la profesionalización como forma de ingreso y promoción de los servidores públicos, es preciso hacer énfasis en que se trata de sistemas en los que los resultados no han sido estudiados ampliamente y en los que al parecer se han dejado de lado factores que desde el punto de vista social pueden generar mayor desigualdad, sin demostrar eficazmente que el costo de ello se vea redituado en servicios de calidad para un mayor número de ciudadanos y que sin embargo de una u otra forma se han venido aplicando como parte de las nuevas tendencias administrativas.

¹² Partido Revolucionario Institucional

¹³ Partido de la Revolución Democrática

De ninguna manera se niega la posibilidad de mejorar la administración pública a través de la mayor participación de los que ostentan el conocimiento, de igual forma se reconoce que es un punto clave para potenciar las capacidades de las administraciones.

Sabemos que el desarrollo de las sociedades exige de las administraciones públicas, como las más cercanas al ciudadano, una mejor atención, para eficientar procesos, sabemos que la calidad en el desempeño de los servicios no consiste únicamente en producir sino en procurar servicios satisfactorios.

Reconocemos ampliamente la responsabilidad de las administraciones públicas en su tarea de cuidar la relación entre las instituciones administrativas y los gobernados.

Conscientes del reto que implica, coincidimos plenamente en cambiar la imagen del servidor público, en rediseñar los perfiles de ingreso, en eliminar la improvisación, la negligencia y las tardanzas en la prestación de servicios.

Debemos encontrar la forma de lograr que dichos sistemas permeen hasta los niveles en los que los servidores públicos sólo cuentan con grados mínimos de estudios, demos evitar que continúen siendo relegados al fondo del sistema.

Derivado de lo anterior, la profesionalización del servicio público es un elemento básico para modernizar las capacidades del Estado y el quehacer del gobierno, es decir la profesionalización es un proceso abierto, continuo y multifacético, las ventajas que tiene deben traducirse en que las instituciones públicas mejoren de forma significativa su rendimiento y productos, decisiones, políticas, acciones, bienes y servicios finales.

Continuando en ese mismo sentido la profesionalización, es un conjunto de procesos que tienen por objeto que el ingreso, la permanencia y el desarrollo en el

ejercicio de la administración pública se efectuó con base en la imparcialidad, la continuidad y la certidumbre.

Finalmente y en ese mismo tenor diremos que la profesionalización es una etapa que tiende al mejor desempeño del gobierno y la administración pública la cual constituye la columna vertebral del servicio público.

2.3 Capacitación

La administración de Recursos Humanos, es un proceso que involucra desde el ingreso, selección, capacitación, promoción, evaluación del personal y separación del servicio.

La capacitación es un elemento fundamental que a continuación se desarrolla, como ya se ha referido anteriormente la capacitación es un aspecto esencial dentro de la administración pública así como de la profesionalización y más específicamente del sistema escalafonario que es el punto principal de este trabajo de investigación, sin embargo toca particularmente este apartado para definir, explicar y describir por qué la capacitación es de manera trascendental, la columna vertebral del sistema escalafonario.

Desde el punto de vista sistémico dentro del denominado Sistema de Administración de Recursos Humanos, encontramos el Subsistema de Capacitación que forma parte del primero y es un punto nodal dentro de este.

Parte fundamental de este apartado es definir qué se entiende por capacitación, y dar a conocer sobre los procesos y tipos de capacitación.

Diremos que la capacitación es un medio para desarrollar la fuerza de trabajo de las organizaciones, la cual sirve para un debido desempeño del puesto (Chiavetano, 2007:385).

La capacitación es una experiencia de aprendizaje porque busca un cambio relativamente permanente en un individuo que mejore su capacidad para desempeñarse en un puesto de trabajo. La capacitación en el presente se centra en los puestos de trabajo actuales de los individuos, estimulando las habilidades y capacidades específicas para desempeñar inmediatamente su trabajo (Decenzo, 2001:227,228).

Entonces diremos que la capacitación significa preparar de manera específica y especializada a la persona para que aplique de manera eficiente y eficaz sus habilidades y capacidades en el puesto de trabajo que se le encomienda.

La capacitación es el proceso educativo de corto plazo aplicado de manera sistemática y organizada, por medio del cual las personas adquieren conocimientos, desarrollan habilidades y competencias en función de objetivos definidos (Chiavetano, 2007:386).

La capacitación es entendida entonces como el acto de aumentar el conocimiento y la pericia de un empleado para el desempeño de determinado puesto de trabajo, es decir capacitación significa educación especializada, la cual tiene como propósito ayudar a los empleados de todos los niveles a alcanzar los objetivos de la organización, también les permite la posibilidad de adquirir el conocimiento, la práctica y la conducta requeridos por la organización.

Desde otro punto de vista la capacitación es una inversión y no un gasto como mucho se dice, inversión porque produce a la organización un rendimiento que verdaderamente vale la pena dentro de la organización, y para que se convierta en inversión requiere desarrollar a la par una carrera administrativa, cuya permanencia en el cargo sea porque el servidor público ha demostrado las habilidades necesarios para su desempeño.

Si el personal es removido cada vez que el gobierno cambia, entonces, en efecto, no es una inversión, provocando un sistema nocivo para las organizaciones públicas, se deja ir a la experiencia, la historia y la capacitación.

Idalberto Chiavetano (2007), refiere que la capacitación cuenta con objetivos muy específicos y es de suma importancia citar los principales, que son los siguientes:

- 1.- Prepara a las personas para la realización inmediata de diversas tareas, las cuales deben estar claramente establecidas, esto, es, mediante perfiles de puesto, porque de no ser así, se termina capacitando de todo y mismo tiempo de nada, es decir de lo que sea de interés para el servidor público y no del puesto.
- 2.- Brindar oportunidades para el desarrollo personal continuo y no solo en puestos actuales, sino también para otras funciones más complejas y elevadas.
- 3.- Cambiar la actitud de las personas, sea para crear un clima más satisfactorio entre ellas o para aumentarles la motivación y volverlas más receptivas a las nuevas tendencias de la administración.

Entonces desde el punto de vista de la administración, la capacitación es una responsabilidad administrativa, es decir las actividades de la capacitación descansan en una política que reconoce el entrenamiento como responsabilidad de cada administrador y supervisor, los cuales deben recibir asesoría especializada a fin de afrontar esa responsabilidad.

Es por todos estos abanicos de posibilidades que es de suma relevancia contar con programas de capacitación que ordenen en cierta medida las promociones, cursos de trabajo (especialmente en los puesto sindicalizados) o para los aumentos salariales.

Bajo cualquiera de estos escenarios, la organización tiene la responsabilidad de asegurar que los criterios de selección para la capacitación se relacionen con el

puesto, lo que implica que deben existir oportunidades igualitarias en la capacitación para todos los empleados.

También existe otro rubro que es de gran importancia describir de manera puntual sobre la capacitación, el rubro al que nos referimos es a los tipos o enfoques de la capacitación.

Los métodos de capacitación y desarrollo más populares utilizados derivados de las necesidades y de las disposiciones legales en esta materia por las organizaciones se pueden clasificar como:

Capacitación para el trabajo: Esta va dirigida al trabajador que va a desempeñar una nueva función, ya sea por ser de nuevo ingreso o por haber sido promovido o reubicado, dentro de la misma organización. Su objetivo es proporcionar la inducción al personal, así como la capacitación adecuada para el puesto que vaya a ocupar.

Dentro de este método existe una subdivisión denominada capacitación promocional la cual constituye las acciones capacitacionales que otorgan al trabajador la oportunidad de alcanzar puestos de mayor nivel de autoridad y remuneración (Calderón, 1987: 22).

Capacitación en el puesto de trabajo: está conformada por una serie sistematizada de actividades encaminadas a desarrollar habilidades y mejorar actividades de los trabajadores en la labor que realizan. En ella se conjugan la realización individual con la consecución de los objetivos de la Institución.

En este marco, la capacitación en el trabajo constituye una importante herramienta de la organización, para apoyar a sus diversas áreas en el mejor ejercicio de sus funciones y dotarlas de personal identificando con los fines de las actividades que tienen encomendadas.

La capacitación en el puesto coloca a los empleados en situaciones reales y los vuelve inmediatamente productivos (Calderón, 1987: 22).

Desde un punto de vista institucional, es decir desde el punto de vista del Reglamento de Capacitación y Desarrollo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México, en su capítulo III del subsistema de planes y programas de capacitación, en la sección primera de las vertientes de la capacitación, según el artículo 71° refiere que los programas de capacitación deberán desarrollarse de acuerdo a las siguientes vertientes:

- I. Capacitación en el puesto
- II. Capacitación para el desarrollo
- III. Calidad en el servicio

Que el artículo 72° refiere que la capacitación en el puesto debe iniciar cuando un servidor público ingrese a prestar sus servicios al gobierno y continuar como proceso permanente. En ese mismo sentido la capacitación en el puesto según el artículo 73° menciona que está deberá proporcionar a los servidores públicos las técnicas, conocimientos y herramientas necesarias para que el desempeño en su puesto se lleve a cabo con altos índices de eficiencia y calidad.

Respecto a la capacitación para el desarrollo artículo 74° señala que esta se iniciará cuando el servidor público domine su función. Esta deberá ser la base, conjuntamente con los elementos de formación académica y desempeño determinados en la reglamentación correspondiente, para su ascenso a posiciones de mayor responsabilidad y retribución económica.

Un rubro importante y que en consideración personal debería ser el fin último de la capacitación que se considera dentro del Reglamento y se toma como pilar dentro de los planes y programas para la capacitación es la calidad en el servicio, el artículo 75° menciona que se desarrollarán programas específicos de formación

de equipos de alto desempeño que, dirigidos al incremento de la productividad logren el cambio de actitudes y comportamientos necesarios para brindar un mejor servicio al público usuario y lograr una tarea más comprometida en el servicio.

Para la formulación de un Programa General de Capacitación la institución pública deberá considerar los resultados de la detección de las necesidades de capacitación de los servidores públicos, derivado de esta detección se realiza una clasificación de modalidades.

Según el artículo 93° del Reglamento las modalidades para capacitar a los servidores públicos deberán surgir del modelo de desarrollo curricular de la actividad, del tipo de necesidad que se requiere satisfacer o del objetivo que se pretenda lograr.

Artículo 95° Se consideran modalidades de la capacitación, entre otras:

- I. Cursos
- II. Conferencias
- III. Talleres
- IV. Seminarios
- V. Grupos de trabajo
- VI. Sistemas de educación abierta; y
- VII. Sistemas de educación cerrada tales como, especialidades, diplomados, posgrados etc.

2.3.1 Marco Legal de la Capacitación

Por otra parte es importante conocer el marco legal de la capacitación, es por ello que los lineamientos normativos, en este caso las leyes mexicanas lo consignan en la Constitución Política y en la Ley Federal del Trabajo que constituye una de

las legislaciones más avanzadas del mundo, sin embargo esto no significa que de esa forma se realice su aplicación (Calderón, 1987: 19-20).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 123, Apartado A Fracción XIII.- Obligación de las empresas a proporcionar capacitación y adiestramiento para el trabajo.

Ley Federal del Trabajo

Los siguientes artículos que a continuación se enumeran hablan sobre el propósito de la capacitación:

Artículo 153-A.- Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Artículo 153-E.- La capacitación o adiestramiento a que se refiere el artículo 153-A, deberá impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo; salvo que, atendiendo a la naturaleza de los servicios, patrón y trabajador convengan que podrá impartirse de otra manera; así como en el caso en que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeñe, en cuyo supuesto, la capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo.

Artículo 153-F.- La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- III. Prevenir riesgos de trabajo;
- IV. Incrementar la productividad; y,
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador.

En la Ley se establece, que todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento, la capacitación se debe proporcionar a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella dentro de sus horas de trabajo, salvo que, atendiendo a la naturaleza de los servicios, patrón y trabajador convengan que podrá impartirse de otra manera; así como en el caso en que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeñe, en cuyo supuesto, la capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo, la empresa puede proporcionar la capacitación por conducto de personal propio o de instructores especialmente contratados.

Las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento, así como su personal docente, deberán estar autorizadas y registradas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Los cursos y programas de capacitación o adiestramiento de los trabajadores, podrán formularse respecto a una rama o actividad determinada.

Son obligaciones de quienes asisten a los cursos: Asistir puntualmente a las actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento; Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento; así como presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos.

La Ley Federal del Trabajo también señala que en cada institución se constituirán Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlos; todo esto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las instituciones.

En los contratos colectivos de cada institución deberán incluirse cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores. Además, la Ley indica que podrá consignarse en los propios contratos el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la institución, tomando en cuenta, en su caso, la cláusula de admisión.

De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo los planes y programas de capacitación deberán cumplir los siguientes requisitos: Referirse a períodos no mayores de cuatro años; comprender todos los puestos y niveles existentes en la empresa; precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa; señalar el procedimiento de selección, a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría; y especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las entidades instructoras.

Los trabajadores que hayan sido aprobados en los exámenes de capacitación y adiestramiento, tendrán derecho, de acuerdo con la ley a que la entidad instructora les expida las constancias respectivas, mismas que, autenticadas por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de la Empresa, se harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Todas y cada una de las premisas anteriores respecto a la importancia de que la capacitación y adiestramiento estén reconocidas y avaladas por la ley, son de suma importancia porque tanto el patrón como el empleado conoce por parte del primero la obligación que tiene de brindar capacitación por ley y con respecto al empleado el derecho pero al mismo tiempo la obligación de recibir y acreditar dicha capacitación.

Existe también una legislación Estatal que sustenta el rubro de la capacitación en el Estado de México, dicho régimen es la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual establece en su artículo 100° fracción III, la obligatoriedad de estructurar programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y largo plaza; y en su artículo 101°, que las instituciones públicas deberán implantarlos conforme a las necesidades de su función, del servicio y de los programas de ascenso escalafonario.

Para cerrar este apartado diremos que juega un papel fundamental el reconocimiento de la capacitación en el marco legal porque al adquirir validez o legitimidad jurídica la cual genera por consecuencia reconocimiento laboral y económico que beneficiará al servidor público en mayor escala y a la institución al mejorar los procesos administrativos y operativos dentro de la misma. Sin embargo, hace falta en primer lugar tener certeza de puesto lo que es igual a capacitación y que a su vez esta se vea en un segundo momento como una inversión por parte del gobierno.

2.4 Escalafón / Promoción

De acuerdo con el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Sociales y Económicas escalafón se entiende como la lista de los individuos de una corporación o empleo, clasificados según su grado, antigüedad, méritos etc. Tiene importancia en la administración pública y en el ámbito militar, particularmente en materia de ascensos y para resolver sobre la autoridad entre los de igual grado.

En ese mismo sentido el escalafón también puede entenderse como promoción¹⁴, sin embargo es importante especificar que la promoción es parte del escalafón, es decir se entiende como el ascenso a un puesto de mayor responsabilidad. En

¹⁴Promoción según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Sociales y Económicas es entendido como el conjunto de individuos que al mismo tiempo han obtenido un grado, título, empleo, ascenso a un nivel superior.

virtud de lo anterior se ha determinado que el concepto base será el escalafón, debido a que es un concepto más amplio.

Max Weber en su obra “Teoría Sociológica Clásica”, en el apartado III denominado, Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática. El punto número cinco refiere a la ordenación jerárquica de las autoridades, el funcionario está colocado en un escalafón que va desde los puestos de trabajo inferiores, menos importantes y menos bien pagados, a los más superiores.

Partiendo de este primer postulado, podemos notar que Weber ya realizaba una distinción sobre el escalafón y daba una definición bastante puntual sobre el panorama que él percibía en su época.

El sistema escalafonario constituye un instrumento administrativo fundamental para incorporar, distribuir, promover y remunerar al personal de una organización (Cabrera, 1993: 2).

El Escalafón de los servidores públicos del Gobierno del Estado de México, queda comprendido como un sistema a través del cual se efectúa un concurso. Asimismo se define al sistema que lo integra como un “conjunto de componentes destinados a lograr un objetivo particular de acuerdo a un plan” (Gómez, 1984:314).

En este contexto los componentes del escalafón vienen a ser las etapas a través de las cuales se desarrolla un concurso escalafonario.

También se define al sistema como el conjunto de diversos elementos mismos que se encuentran interrelacionados, en donde el punto clave del mismo está constituido por las relaciones entre los diversos elementos.

Por lo tanto definimos al sistema escalafonario “como el conjunto de elementos interrelacionados que tienen como objetivo primordial la realización de un

concurso en el que los servidores públicos tienen la oportunidad de obtener cargos de mayor responsabilidad y por consecuencia de mayor precepción económica”.

Para citar con mayor precisión el concepto de escalafón se referirá la siguiente definición que se encuentra plasmada en marcos normativos del Estado de México, y para que más adelante se hable sobre qué se entiende por sistema escalafonario y por supuesto se aborde de manera específica.

ARTICULO 106. Se entiende por escalafón el sistema para efectuar las promociones de ascensos de los servidores públicos, conforme a lo señalado en esta ley y en las disposiciones reglamentarias correspondientes (L.T.S.P.E.M., 1999).

ARTICULO 108. Los factores que deben ser tomados en cuenta, como mínimo, para establecer el sistema escalafonario son: preparación, eficiencia y antigüedad. Para los efectos de esta ley se entiende como:

I. Preparación, los conocimientos y la formación académica o profesional acreditada satisfactoriamente, así como el dominio de los principios teóricos y prácticos que requiere el puesto a desempeñar;

II. Eficiencia, el grado de efectividad, empleo de aptitudes personales y aplicación de esfuerzo en el desempeño del puesto para el que el servidor público haya sido designado; y

III. Antigüedad, el tiempo efectivo de servicios prestados en cualquier institución pública, cuya relación laboral se rija por la presente ley. La antigüedad no se perderá por encontrarse en el desempeño de un cargo de elección popular, comisión sindical o puesto de confianza.

Los factores escalafonarios se evaluarán mediante los sistemas que se establezcan en los reglamentos de escalafón de cada institución pública, pero en ningún caso el factor antigüedad podrá tener mayor valor que la preparación y la eficiencia (L.T.S.P.E.M., 1999).

Artículo 36. Se entiende por unidad escalonaría la estructura jerárquica que se integra por todos los servidores públicos que laboran en una dependencia Procuraduría General de Justicia del Estado de México, al interior de un grupo o rama de puestos(RESPGPEEM¹⁵, 2012).

Desde una perspectiva personal el escalafón es entendido como un sistema mediante el cual se efectúan promociones y ascensos para que los servidores públicos, puedan superarse, destacar, desarrollarse laboralmente y con ello obtengan mejores ingresos económicos. Es un reconocimiento al esfuerzo y calidad profesional como servidor público, y también es una oportunidad de desarrollo para la superación integral del servidor público.

Una vez revisados y definidos algunos conceptos de lo que se entiende por escalafón nos abocaremos a definir sus objetivos y la importancia que de este en la administración pública estatal.

El escalafón o sistema escalafonario es uno de los medios más importantes a través del cual los servidores públicos sindicalizados del Gobierno del Estado de México han encontrado una forma de superación laboral y personal

Dicho sistema se sustenta en bases sólidas como son los marcos jurídicos y los propios procesos administrativos que lo respaldan dentro del Gobierno Estatal, todo ello en su conjunto le da fortaleza y razón de existir a los concursos escalafonarios.

OBJETIVOS

Los objetivos que tiene el Sistema Escalafonario, y por supuesto que en la mayoría de los casos se han cumplido estrictamente apegados a la normatividad se enumeran los siguientes:

¹⁵“Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México”.

- a) Es un sistema que busca la profesionalización de los servidores públicos y por consecuencia de la administración pública.
- b) Regula los movimientos escalafonarios de ascenso de los servidores públicos que laboran en el Gobierno del Estado de México.
- c) La profesionalización se da a través de un escalafón funcional.
- d) Otorga un sentido democrático al sistema de profesionalización.
- e) Permite acoplar todas las acciones que en relación a movimientos escalafonarios se realizan en forma aislada.
- f) Eleva el nivel de eficacia y eficiencia.
- g) Permite aspirar a ocupar puestos de mayor responsabilidad en la estructura.
- h) Sirve como mecanismo para alentar de manera franca y decidida el desarrollo de los servidores públicos.

Todas las actividades antes referidas han beneficiado a muchos servidores públicos que han participado en los concursos escalafonarios.

2.5 La importancia del Sistema Escalafonario para la profesionalización.

Este apartado final del segundo capítulo es de suma relevancia, primero porque se dará a conocer que se entiende por sistema escalafonario desde una visión personal y segundo y de mayor trascendencia porque se expondrán los motivos de porque el sistema es un punto fundamental en la profesionalización del servicio público mexiquense en primera instancia y porque es un rubro importante a nivel nacional.

Desde una visión personal, particular y buscando ser muy puntual consideraremos que el sistema escalafonario, es el medio a través del cual, los servidores públicos generales que laboran en las dependencias del sector central del Poder Ejecutivo pueden ascender a puestos de mayor responsabilidad y por ende obtener

mejores ingresos por su trabajo, lo que deberá redundará en mejores servicios a la ciudadanía.

Este sistema escalafonario tiene un objetivo particular que se refleja en el reglamento de dicho sistema y que tiene como misiva fundamental aplicar las normas que regulan los movimientos escalafonarios de los servidores públicos generales que prestan sus servicios portiempo indeterminado en las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Este sistema también tiene una dirección particular, que determina quienes pueden acceder a dicho sistema y estos son los servidores públicos generales, que prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo.

Se excluyen de este sistema los servidores públicos considerados de confianza es decir, aquellos que son nombrados por el titular del Ejecutivo Estatal (secretarios, servidores públicos con puestos de enlace y apoyo), así como los que se desempeñan en puestos de seguridad.

Por otra parte el sistema escalafonario en el Estado de México es un mecanismo que permite en un primer momento a los servidores públicos generales, una oportunidad para desarrollarse profesionalmente en su área laboral y también un desarrollo económico en su vida cotidiana. Es importante referir que si bien es cierto el sistema escalafonario no está del todo completo sí reúne muchos de los aspectos y requisitos que en un futuro no muy distante nos podrían permitir acceder a un servicio profesional de carrera dentro de la administración pública mexiquense.

Podría ser en un primer momento un proyecto con una visión muy ambiciosa, pero porque no decirlo, que en este sistema no solo estuvieran considerados los

servidores públicos generales, también los de confianza y por supuesto los funcionarios públicos.

Como es conocido en ámbito nacional México cuenta ya con una Ley del Servicio Profesional de Carrera sin embargo se necesita que el servicio público ingrese a la etapa de la profesionalización que es consustancial a la existencia de un gobierno competitivo y equitativo, esto no solo implica implantar leyes o reglamentos en un momento u otro si no que involucra que se implementen de forma idónea, permanente y objetiva.

La profesionalización del servicio público es un requisito insoslayable para que el gobierno y la administración pública accedan a otra etapa del desarrollo institucional en la cual se enfatice la necesidad de que el servicio público se convierta en medios del cambio deseado y esperado.

Un servicio público profesionalizado contribuye a la certidumbre de la vida nacional y permitirá que la administración pública tenga la confianza ciudadana, dado que contribuye a erradicar de su ámbito las tendencias del favoritismo o de la lealtad partidista, las cuales son contrarias al espíritu sano del Gobierno transparente.

IMPORTANCIA

La importancia que tiene el sistema escalafonario, expone en primer término, que es un mecanismo de profesionalización dentro del servicio público, lo que lleva implícito un mejor servicio a la ciudadanía y por consiguiente mejores resultados para el gobierno, existen diversas razones que se plantearan a continuación:

- a) Hace promoción desde el interior y "...permite aprovechar la presencia de empleados que tienen potencial para convertirse en buenos administradores."(Koontz/O' Donell/ Wcihrich, 1988: 428).

b) Constituyen un fuerte incentivo para el que tiene disposición y deseos de superarse.

Según Agustín Reyes Ponce, es importante el escalafón porque:

c) Todo ascenso supone ordinariamente un aumento de salario.

d) Implica un incremento moral para el “status” social.

e) Implica mejorar el grado de eficiencia y eficacia administrativa.

f) Evita la pérdida de interés de superación.

g) Las personas que tienen conflictos en su área laboral encuentran una válvula de escape (F., James, 1986: 381-406).

h) Existe, según la Lic. Elizabeth Vilchis Pérez presidenta de la Comisión Mixta de Escalafón, “una tendencia general en el país la cual permite fortalecer el servicio civil de carrera a fin de que a través de este se pudiera alcanzar puestos de mayor responsabilidad” (C.A.C.M.E¹⁶, 2010).

Finalmente referiremos que la profesionalización del servicio público no es una moda a seguir, es uno de los déficits más significativos que han retrasado el desarrollo positivo y continuo de la administración pública mexicana y en el sistema escalafonario se vislumbra una posible alternativa ante esta situación que aqueja al servicio público en los tres niveles de poder y que permite vislumbrar deficiencias y sesgos en diversos rubros del gobierno.

¹⁶ Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Administración, Dirección General de Personal, Dirección de Política Salarial, CARPETA DE ACTAS DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON, Decimo Séptima Reunión Extraordinaria de Trabajo de la Comisión Mixta de Escalafón Acta No. 3, 1 de Junio de 2010.

CAPÍTULO 3. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA ESCALAFONARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

3.1 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La Ley Federal del Trabajo es una legislación de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado A, de la Constitución.

Es fundamental contar con normas del trabajo, porque estas tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón.

La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el

acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.

El trabajo es un derecho y un deber social, a consecuencia de ello se refleja que es de interés social promover y vigilar la capacitación, el adiestramiento, la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, la sustentabilidad ambiental, así como los beneficios que éstas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones.

Por la anterior expuesto, dentro de la Ley citada se designó el **Capítulo IV derechos de preferencia, antigüedad y ascenso**, en el que se manifiesta, especifica y expresa de manera precisa los derechos en cuestión de ascenso para los trabajadores de la Republica y en el que significativamente tiene lugar el Sistema Escalafonario del Estado.

Artículo 159. Las vacantes definitivas, las provisionales con duración mayor de treinta días y los puestos de nueva creación, serán cubiertos por el trabajador que tenga la categoría o rango inmediato inferior, así como mayor capacitación, con mayor antigüedad, demuestre mayor aptitud, acredite mayor productividad y sea apto para el puesto.

En ese sentido y observando lo que la Ley Federal del Trabajo señala según la forma en la que se deben ocupar los puestos vacantes definitivos, podemos referir que con base en ello se realizó el reglamento de escalafón, el cual se fundamenta en esta ley.

3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

En la Constitución que rige nuestra Entidad, se especifica de manera puntual las facultades y obligaciones que competen al del Titular del Ejecutivo, que a letra

dice en el **capítulo III, sección segunda, clausula XXVIII**. Conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para este fin.

Artículo 80.- Todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos y, en general, los documentos que suscriba el Gobernador en ejercicio de sus atribuciones deberán ser refrendados por el Secretario General de Gobierno; sin este requisito no surtirán efectos legales.

El Secretario General de Gobierno y los demás titulares de las dependencias del Ejecutivo, serán responsables de todas las órdenes y providencias que autoricen con su firma, contra la Constitución y las leyes del Estado.

Si bien es cierto que no se especifica de manera expresa el tema respecto al escalafón, si refiere que se deberán llevar a cabo todas las políticas necesarias para conducir y administrar, los ramos que a esta conciernen mediante acciones y procedimientos que permitan un buen manejo de la administración pública en todos sus ramos.

3.3 LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.

Dentro de la presente ley se estipula de manera concreta los títulos y artículos de la misma en el que se habla primeramente de la capacitación que los servidores públicos deben recibir por parte del Gobierno, así como del sistema escalafonario.

En el título tercero se expresa de los derechos y obligaciones individuales de los servidores públicos, capítulo IV de la jornada de trabajo y de los descansos, artículo 69. Refiere que durante la jornada de trabajo, los servidores públicos podrán desarrollar actividades, de capacitación, de acuerdo a los programas respectivos de la institución pública, así como las sindicales, siempre y cuando

medie autorización expresa del titular de la institución pública o dependencia donde desempeñen sus funciones, a fin no afectar la prestación de los servicios(LTSPEM, 1999: Art. 69°).

En el capítulo VI del mismo título denominado de los derechos y obligaciones de los servidores públicos, se expresa mediante los siguientes artículos lo siguiente:

Artículo 86. Los servidores públicos tendrán los siguientes derechos:

V. Asistir a las actividades de capacitación que les permitan elevar sus conocimientos, aptitudes y habilidades para poder acceder a puestos de mayor categoría (LTSPEM, 1999).

Artículo 88. Son Obligaciones de los servidores públicos:

IX. Participar en las actividades de capacitación y adiestramiento para mejorar su preparación y eficiencia (LTSPEM, 1999).

En el artículo 86 anteriormente citado, si bien es cierto que no de manera expresa se habla del sistema escalafonario, si se menciona la oportunidad de poder acceder a puestos de mayor categoría, es el primer artículo en el que se hace mención a dicho sistema.

Dentro del mismo título cuarto por lo que respecta a las obligaciones de las instituciones públicas, en el capítulo II del sistema de profesionalización de los servidores públicos, en los siguientes artículos se enumera puntualmente las obligaciones de las instituciones así como el objetivo de la capacitación para el desarrollo del sistema escalafonario.

Entonces diremos que en los siguientes artículos se expresa a letra cada una de las cuestiones anteriormente expuestas:

ARTICULO 99. Las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados, y garantice la estabilidad y movilidad laborales de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio (LTSPPEM, 1999).

ARTICULO 100. Los sistemas de profesionalización que establezcan las instituciones públicas deberán conformarse a partir de las siguientes bases:

I. Definición de un catálogo de puestos¹⁷ por institución pública¹⁸ o dependencia¹⁹ que deberá contener el perfil de cada uno de los existentes, los requisitos necesarios para desempeñarlos y el nivel salarial y escalafonario que les corresponde;

II. Implantación de un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o dependencia, así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón y los medios y condiciones asociados al mismo;

III. Estructuración de programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y largo plazos y su vinculación con el régimen escalafonario; y

IV. Establecimiento de disposiciones para que los servidores públicos conozcan, desde su ingreso al servicio, sus posibilidades de desarrollo; asimismo, deberán contemplar los medios para el logro de ascensos y cuidar que los puestos sólo sean ocupados por quienes cumplan los requisitos establecidos, con el objeto de lograr la mayor eficiencia en la prestación del servicio público (LTSPPEM, 1999).

¹⁷**Catálogo General de Puestos:** es un instrumento administrativo en el que éstos se describen y clasifican, de acuerdo a su análisis y valuación respectiva, efectuadas conforme a las normas correspondientes. (Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal, 2010: II/000-08).

Catálogo General de Puestos: Instrumento administrativo en el que se reúne, clasifica y sistematiza la información de los empleos públicos y que define la naturaleza, objetivos, tipos, especificaciones, categorías, y requisitos para ocuparlos. (Código Financiero del Estado de México y Municipios, 1998: 6).

¹⁸**Institución Pública:** cada uno de los poderes públicos del Estado, los ayuntamientos y los tribunales administrativos, así como los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal. (Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, 1999: 12).

¹⁹**Dependencia:** unidad administrativa prevista en los ordenamientos legales respectivos que, estando subordinada jerárquicamente a una institución pública, tenga un sistema propio de administración interna. (Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, 1999: 12).

ARTICULO 101. Las instituciones públicas implantarán los programas de capacitación y desarrollo para los servidores públicos conforme a las necesidades de su función, del servicio y de los programas de ascenso escalafonario (LTSPPEM, 1999).

ARTICULO 102. La capacitación y el desarrollo tendrán por objeto:

I. Propiciar la superación individual y colectiva de los servidores públicos, mejorar la calidad de la prestación de los servicios y coadyuvar a su integración con los fines de la institución pública;

II. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del servidor público, así como proporcionarle información sobre la aplicación de nuevas tecnologías;

III. Preparar a los servidores públicos para ocupar puestos de mayor nivel;

IV. Prevenir riesgos de trabajo;

V. Incrementar la calidad y productividad; y

VI. Mejorar las aptitudes y actitudes de los servidores públicos (LTSPPEM, 1999).

ARTICULO 103. Las actividades de capacitación y desarrollo podrán impartirse a los servidores públicos dentro o fuera de su jornada laboral.

Durante el tiempo en que un servidor público de nuevo ingreso reciba la capacitación inicial para el empleo que va a desempeñar, prestará sus servicios conforme a las condiciones generales de trabajo que rijan en la institución pública o sus dependencias.

En caso de que el servidor público desee capacitarse en tareas distintas a las funciones que desempeña, la capacitación se realizará fuera de su jornada laboral. Terminadas las actividades de capacitación y desarrollo, las instituciones públicas o las dependencias deberán expedir las constancias correspondientes (LTSPPEM, 1999).

ARTICULO 104. Los servidores públicos a quienes se imparta capacitación o desarrollo están obligados a:

- I. Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento;
- II. Atender las indicaciones de quienes impartan la capacitación o adiestramiento y cumplir con los programas respectivos; y
- III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y aptitudes que sean requeridos (LTSPPEM, 1999).

En el presente artículo se expresa de forma concreta lo que en la ley se entiende por escalafón, **artículo 106** se entiende por escalafón el sistema para efectuar las promociones de ascensos de los servidores públicos, conforme a lo señalado en esta ley y en las disposiciones reglamentarias correspondientes(LTSPPEM, 1999).

ARTICULO 108. Los factores que deben ser tomados en cuenta, como mínimo, para establecer el sistema escalafonario son: preparación, eficiencia y antigüedad.

Para los efectos de esta ley se entiende como:

- I. Preparación, los conocimientos y la formación académica o profesional acreditada satisfactoriamente, así como el dominio de los principios teóricos y prácticos que requiere el puesto a desempeñar;
- II. Eficiencia, el grado de efectividad, empleo de aptitudes personales y aplicación de esfuerzo en el desempeño del puesto para el que el servidor público haya sido designado; y
- III. Antigüedad, el tiempo efectivo de servicios prestados en cualquier institución pública, cuya relación laboral se rija por la presente ley. La antigüedad no se perderá por encontrarse en el desempeño de un cargo de elección popular, comisión sindical o puesto de confianza.

Los factores escalafonarios se evaluarán mediante los sistemas que se establezcan en los reglamentos de escalafón de cada institución pública, pero en

ningún caso el factor antigüedad podrá tener mayor valor que la preparación y la eficiencia (LTSPPEM, 1999).

ARTICULO 109. Cada institución pública deberá clasificar escalafonariamente a sus servidores públicos según las categorías consignadas en los respectivos catálogos de puestos, y formar los escalafones de acuerdo a las bases establecidas en esta ley (LTSPPEM, 1999).

ARTICULO 111. Tendrán derecho a participar en los concursos para ascender, todos los servidores públicos que satisfagan los requisitos necesarios para ocupar el puesto, de acuerdo con el reglamento de escalafón correspondiente(LTSPPEM, 1999).

ARTICULO 112. Los ascensos para ocupar plazas vacantes se otorgarán a los servidores públicos que acrediten mayores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios y en orden preferencial tendrán prioridad los de la categoría inmediata inferior, quien acredite ser la única fuente de ingresos para su familia y cuando exista similitud de casos, se preferirá a quien acredite mayor tiempo de servicio en la dependencia(LTSPPEM, 1999).

Lo anterior expresado en la presente ley otorga un panorama sobre lo que está establecido de manera categórica sobre el sistema escalafonario, explica lo que los servidores públicos deben requisitar para su aceptación a dichos concursos así como la manera en la que las instituciones deben llevar a cabo los concursos escalafonarios y las obligaciones que estas mismas instituciones tienen para con los servidores públicos adscritos a las mismas.

3.4 REGLAMENTO DE ESCALAFÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS GENERALES DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

Se abrogó el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, publicado en la “Gaceta de Gobierno” el día 8 de junio de 1987 y demás ordenamientos de igual o menor jerarquía que se opongan a lo dispuesto en este reglamento.

La expedición del nuevo Reglamento de Escalafón publicado en Gaceta de Gobierno de fecha 15 de febrero de 2012, definido en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios como el sistema para las promociones de ascensos, y enriquecido con la práctica a través de los años y la incorporación y desarrollo de nuevas metodologías y tecnologías que facilitan al servidor público su preparación para ascensos y promociones, den satisfacción amplia en el trabajo y compromiso para cumplir las demandas de la ciudadanía.

En el reglamento que se ha constituido para regir el funcionamiento del sistema se han estipulado las bases del mismo, así como los mecanismos a seguir para que este sea llevado a cabo a cabalidad tanto por las dependencias implementadoras como por los participantes activos.

El título primero del sistema escalafonario, capítulo I de las disposiciones generales, se manifiesta lo siguiente:

Artículo 1. El presente reglamento tiene por objeto establecer las normas que regulan los movimientos escalafonarios de los servidores públicos generales que prestan sus servicios por tiempo indeterminado en las dependencias y Procuraduría General de Justicia del Estado (RESPGPEEM, 2012).

Artículo 2. La aplicación del presente reglamento corresponde a la Comisión Mixta de Escalafón del Poder Ejecutivo que estará a cargo de la Secretaría de

Finanzas, con apego a lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios(RESPGPEEM, 2012).

Artículo 3. Servidores públicos generales son los que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo(RESPGPEEM, 1999).

Finalmente en el título tercero de las unidades escalonarias de los servidores públicos capítulo I del escalafón explica de manera contundente lo que se entenderá como unidad escalonaria, así como la clasificación del escalafón.

Artículo 36. Se entiende por unidad escalonaria la estructura jerárquica que se integra por todos los servidores públicos que laboran en una dependencia o Procuraduría General de Justicia del Estado de México, al interior de un grupo o rama de puestos dada(RESPGPEEM, 2012).

Artículo 37. Clasificación escalonaria es la asignación dada a cada uno de los servidores públicos en base al grupo, rama, pie de rama, puesto, plaza y categoría que les corresponde, entendiéndose por:

- I. Grupo, el conjunto de ramas de puestos afines entre sí;
- II. Rama, el conjunto de puestos cuyas funciones son análogas y que representan las posibilidades de carrera de los servidores públicos a través de un escalafón funcional e interrelacionado;
- III. Pie de rama, aquél por donde se puede ingresar a una rama de puestos específicos;
- IV. Puesto, la unidad de trabajo impersonal compuesta por un conjunto de tareas, responsabilidades, funciones y condiciones específicas;

V. Plaza, la unidad presupuestal que en número variable corresponde a cada puesto; y

VI. Categoría, la clave para identificar el título de un puesto, el grupo, la rama funcional, nivel y rango salarial correspondientes a un puesto(RESPGPEEM, 2012).

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DEL SISTEMA ESCALAFONARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO RELACION GOBIERNO-S.U.T.E.YM. 2007 – 2011.

En el presente capítulo se dará a conocer el procedimiento específico, mediante el cual se desarrolla el sistema escalafonario que rige actualmente al Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México. Los elementos que se consideran como objetivo de este estudio son: mecanismos, instituciones, actores y funcionamiento para que los servidores públicos generales, participen activamente en dicho sistema.

Es importante destacar que el análisis que se presenta, es resultado de la experiencia laboral, de 4 años de colaboración y participación en la Secretaría de Escalafón del S.U.T.E.Y M. que comprende la gestión 2007-2011.

La finalidad es realizar una descripción de las áreas que participan en el desarrollo del sistema y las actividades particulares que cada una desempeña en el procedimiento escalafonario. El análisis comprende las fortalezas, debilidades, ventajas, desventajas y objetivos en el escalafón, detectados durante dicha experiencia.

Datos generales

El Estado de México cuenta con el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México, publicado en el año 1987 y actualizado en 2012.

Tiene como propósito aplicar las normas que regulan los movimientos escalafonarios de los servidores públicos generales que prestan sus servicios por tiempo indeterminado en las dependencias del Poder Ejecutivo.

Precisamente el sistema escalafonario refiere el medio a través del cual, los servidores públicos generales que laboran en las dependencias del sector central del Poder Ejecutivo pueden ascender a puestos de mayor responsabilidad y por

consecuencia obtener mejores ingresos por su trabajo, lo que redundará en mejores servicios a la ciudadanía.

La relevancia fundamental de la intervención activa y participativa del Comité Ejecutivo Estatal del S.U.T.E Y.M. a través de la Secretaria de Escalafón, es que se garantice el cumplimiento correcto del sistema escalafonario, evitar las discrecionalidades administrativas y que se apliquen las normas y lineamientos que regulan los movimientos escalafonarios de los servidores públicos generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Por otra parte la capacitación y profesionalización de los servidores públicos es una condición necesaria para que un gobierno sea eficaz y eficiente y contar con una administración pública de vanguardia en donde los servidores públicos se preparen y mantengan una actitud de servicio.

La labor que desempeñan los servidores públicos, es la parte medular de todo gobierno, es por ello que el Gobierno del Estado tiene un Sistema de Profesionalización regulado por el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo, que garantiza la estabilidad y movilidad de los servidores públicos generales, conforme a su desarrollo profesional y méritos en el servicio, quienes, mediante una evaluación aunada a los factores de su preparación, eficiencia antigüedad acceden a puestos de un nivel salarial superior, obteniendo mejores ingresos y así contribuir a contar con servidores públicos mejor competentes.

Para entender con mayor facilidad, claridad y conocimiento el procedimiento mediante el cual se aplica el sistema escalafonario, se analizará dicho proceso en cinco apartados, los cuales están fundamentados en consideraciones personales, basadas en la experiencia adquirida y mediante los que se explicara de manera puntual los pasos que deben emplear los servidores públicos para participar en este proceso. Lo que se entiende por escalafón, como está conformado, quien lo

integra, como, en qué momentos y bajo qué condiciones pueden los servidores públicos participar y ocupar un espacio de mayor responsabilidad y nivel salarial.

4.1 El Sistema Escalafonario

El sistema escalafonario, es el medio a través del cual, los servidores públicos generales que laboran en las dependencias del sector central del Poder Ejecutivo pueden ascender a puestos de mayor responsabilidad y por ende obtener mejores ingresos por su trabajo, lo que redundará en mejores servicios a la ciudadanía.

Los objetivos del reglamento del sistema, son establecer y aplicar las normas que regulan los movimientos escalafonarios de los servidores públicos generales que prestan sus servicios por tiempo indeterminado en las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México.

La aplicación del reglamento del sistema le corresponde a la Comisión Mixta de Escalafón del Poder Ejecutivo que está a cargo de la Secretaría de Finanzas, a la Subsecretaría de Administración, la Dirección General de Personal, a la Subdirección de Escalafón.

De esta forma el escalafón es un sistema por medio del cual se efectúan promociones de ascenso para que el servidor público, pueda superarse y con ello obtenga mejores ingresos, es también un reconocimiento al esfuerzo y calidad profesional como servidor público, además es una oportunidad de desarrollo para la superación integral del mismo.

Existen conceptos fundamentales con los que opera el sistema escalafonario:

- I. Antigüedad, al tiempo de servicios prestados en las dependencias del Poder Ejecutivo;

- II. Aumento de sueldo sin promoción, al cambio de puesto consecuencia de la supresión de plazas por ajustes presupuestales, reestructuración orgánica, cambio de denominación de puestos o permutas;
- III. Candidato General, al servidor público que ocupa un puesto inmediato inferior, adscrito a cualquier unidad administrativa de la misma dependencia, perteneciente al mismo grupo y rama de la vacante y que es susceptible de ser promovido mediante concurso, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y que no existan candidatos naturales ni potenciales;
- IV. Candidato Natural, al servidor público que ocupa hasta dos niveles salariales inferiores al de la plaza vacante, en la misma unidad administrativa;
- V. Candidato Potencial, al servidor público que ocupa un puesto inferior no inmediato, en el mismo grupo y rama, y en la misma unidad administrativa que cuenta con la vacante, y que es susceptible de ser promovido, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y que no exista candidato natural;
- VI. Comisión, a la Comisión Mixta de Escalafón a cargo de la Secretaría de Finanzas;
- VII. Dependencia, a las unidades administrativas previstas en los ordenamientos legales respectivos que, estando subordinadas jerárquicamente a una institución pública tengan un sistema propio de administración interna;
- VIII. Dictamen escalafonario, al documento expedido por la Comisión en el que se hace constar que el servidor público acreditó el cumplimiento de requisitos establecidos para ocupar el puesto por el que concursó;
- IX. Eficiencia, al grado de efectividad en el logro de resultados esperados de conformidad con su puesto; empleo de aptitudes personales, así como el esfuerzo demostrado por el servidor público en el desempeño de sus responsabilidades;
- X. Escalafón, sistema para ejecutar las promociones de ascensos de los servidores públicos;
- XI. Excusa, al medio a través del cual los integrantes de la Comisión manifiestan por escrito la imposibilidad de conocer de los asuntos a su cargo;
- XII. Inconformidad, al escrito por el cual el servidor público manifiesta su desacuerdo o impugnación a la resolución de la Comisión;
- XIII. Subsecretaría, a la Subsecretaría de Administración;
- XIV. Dirección General, a la Dirección General de Personal;
- XV. Ley, a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XVI. Normatividad, a la establecida en el Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal;
- XVII. Preparación, los conocimientos que el servidor público posee en función de su grado máximo de estudios, debidamente acreditados, así como por las actividades de

naturaleza académica, como: cursos, certificaciones de competencia laboral, diplomados y especializaciones que haya realizado para superarse profesionalmente;

XVIII. Promoción, el ascenso a un puesto de nivel salarial superior;

XIX. Recusación, al medio por el cual un servidor público concursante impugna ante la Comisión a alguno de sus miembros para que no participe en el proceso de dictaminación;

XX. Secretaría, a la Secretaría de Finanzas;

XXI. Servidores públicos, son servidores públicos generales los que prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo;

XXII. Sindicato, al Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México (S.U.T.E.Y M.); y

XXIII. Unidades administrativas, a las que están subordinadas a una dependencia, que se encuentran representadas en el organigrama de la misma y tienen atribuciones específicas de conformidad con el reglamento interior (RESPGPEEM, 2012: art. 3°).

El proceso escalafonario es para todos los servidores públicos generales, los cuales tendrán derecho a participar en las promociones escalafonarias cuando cumplan los requisitos establecidos en el reglamento, así como a:

- I. A ascender de puesto por dictamen escalafonario.
- II. Participar en los concursos escalafonarios; y
- III. Conocer las vacantes concursables al interior de su grupo o rama de puestos según corresponda, a través de la convocatoria que se expida (RESPGPEEM, 2012: art. 5°).

Los movimientos escalafonarios deberán ser llevados a cabo por las dependencias, de conformidad con el Sindicato a través de la Secretaría de Escalafón.

Imagen no.4

Esquema Jurídico - Administrativo del Escalafón



Fuente: **Elaboración propia**, con base en los diferentes órdenes jurídicos que integran la legislación en materia laboral de los servidores públicos en el Estado de México.

El esquema que se observa a representa de manera general como se encuentra fundamentado legal y administrativamente el Sistema Escalafonario y su finalidad última.

4.2 La Comisión Mixta de Escalafón

Para la operación, control y seguimiento de los procesos escalafonarios de los servidores públicos, existe un órgano colegiado, al que se denomina Comisión Mixta de Escalafón.

La Comisión Mixta de Escalafón, se integra de la siguiente forma:

- Por un Presidente, que es el Subsecretario de Administración.
- Por dos Vicepresidentes que son: el Secretario General del S.U.T.E.Y M. y el Director General de Personal del G.E.M.²⁰
- Por cinco Vocales, tres representantes del S.U.T.E.Y M.²¹ y dos de la Secretaría de Finanzas.

Asimismo, la Comisión cuenta con un Secretariado Técnico para auxiliarse en el desempeño de sus funciones, el Secretariado está conformado por seis integrantes:

- Tres representantes del S.U.T.E.Y M.
- Tres representantes de la Secretaría de Finanzas del G.E.M.

Por cada representante se acreditará ante la Comisión un suplente.

Igualmente la Comisión es apoyada por las coordinaciones administrativas o equivalentes denominadas Órganos de Apoyo.

Todos los integrantes de la Comisión tendrán voz y voto. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los miembros que asistan a las sesiones; en caso de empate el presidente, o su representante, tendrá el voto de calidad.

Dicha Comisión sesionará cuando convoque el presidente, su representante, o por mayoría de los miembros. Para cada sesión deberá formularse previamente una orden del día, la cual se dará a conocer a los miembros de la Comisión por lo menos con dos días naturales de anticipación.

²⁰ G.E.M. Gobierno del Estado de México.

²¹ S.U.T.E.Y M. Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México.

Solo podrá sesionar la Comisión cuando haya *quórum*, el cual se determinará a partir de que concurran la mitad más uno de sus miembros titulares o suplentes y siempre que esté su presidente o su representante y cuando menos uno de los vicepresidentes.

Como se ha referido con anterioridad, para que la Comisión pueda sesionar debe ser convocada por el Presidente, su suplente o la mayoría de los miembros de la Comisión, sin embargo este procedimiento se realiza de manera habitual y formal, mediante la elaboración de un oficio que realiza la Subsecretaría de Administración, quien es el ente encargado de efectuar la convocatoria consecuente, el oficio debe llevar los siguientes datos:

- Nombre y cargo del integrante de la Comisión.
- Reunión a la que se está convocando sea esta ordinaria o extraordinaria.
- Fecha, hora y lugar de la reunión.
- Orden del día.
- Firmado por el Presidente de dicha Comisión.

Imagen no. 5

Oficio de convocatoria a la Comisión Mixta de Escalafón.



**GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO**



COMISIÓN MIXTA DE ESCALAFÓN

"2010. Año del Bicentenario de la Independencia de México"

**COMISION MIXTA
DE ESCALAFÓN
2007-2011**

Lic. Elizabeth Vilchis Pérez
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACIÓN Y
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN MIXTA DE
ESCALAFÓN

Lic. Héctor Solórzano Cruz
DIRECTOR GENERAL DE PERSONAL Y
VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN MIXTA
DE ESCALAFÓN

C. Antonio García Mendoza
SECRETARIO GENERAL DEL SUTEMY Y
VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN MIXTA
DE ESCALAFÓN

C. Luis Antonio Andrade Anaya
DIRECTOR DE POLÍTICA SALARIAL Y
VOCAL PROPIETARIO DE LA COMISIÓN
MIXTA DE ESCALAFÓN

Lic. Sergio Arturo Jiménez Pérez
SUBDIRECTOR DE RELACIONES LABORALES
Y VOCAL PROPIETARIO DE LA COMISIÓN
MIXTA DE ESCALAFÓN

C. Jorge Omar Velázquez Ruiz
SECRETARIO DE ESCALAFÓN DEL SUTEMY Y
VOCAL PROPIETARIO DE LA COMISIÓN
MIXTA DE ESCALAFÓN

C. Abraham Israde Rojas
SECRETARIO DE CAPACITACIÓN LABORAL
Y CULTURAL DEL SUTEMY Y VOCAL
PROPIETARIO DE LA COMISIÓN MIXTA
DE ESCALAFÓN

Lic. Fernando Juárez Rodríguez
COORDINADOR REGIONAL DEL SUTEMY Y
VOCAL PROPIETARIO DE LA COMISIÓN
MIXTA DE ESCALAFÓN

**SECRETARIADO
TÉCNICO DE LA
COMISIÓN MIXTA
DE ESCALAFÓN**

Lic. Miguel Angel Abaid Abraham
SUBDIRECTOR DE ESCALAFÓN Y
COORDINADOR DEL SECRETARIADO
TÉCNICO DE LA COMISIÓN MIXTA
DE ESCALAFÓN

P. en C.P. María de los Angeles
Ramírez Pichardo
RESPONSABLE DEL ÁREA DE ESCALAFÓN E
INTEGRANTE DEL SECRETARIADO
TÉCNICO

Lic. Guillermo Mario Medina Pérez
SUBDIRECTOR DE PLANEACIÓN DE
SUELDOS Y SALARIOS SECTOR CENTRAL
E INTEGRANTE DEL SECRETARIADO
TÉCNICO

C. Enrique Montes Bernáldez
ASISTENTE DE LA SECRETARÍA DE
ESCALAFÓN DEL SUTEMY E INTEGRANTE
DEL SECRETARIADO TÉCNICO

Oficio No. 2034A-993/2010
Toluca de Lerdo, México
a 26 de mayo de 2010

**SEÑOR
ANTONIO GARCÍA MENDOZA
SECRETARIO GENERAL DEL SUTEMY Y VICEPRESIDENTE
DE LA COMISIÓN MIXTA DE ESCALAFÓN
P R E S E N T E**

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 35 fracción III del Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México, tengo el placer de convocarlo a la Décimo Séptima Reunión Extraordinaria de la Comisión Mixta de Escalafón, que se llevará a cabo el día martes 1 de junio del presente año, a las 13:00 horas, en la Sala de Juntas de la Subsecretaría de Administración de la Secretaría de Finanzas, ubicada en el Palacio del Poder Ejecutivo, segundo piso, puerta 349, bajo el siguiente:

ORDEN DEL DÍA

1. Lista de presentes y declaración de quórum.
2. Lectura y aprobación del acta anterior.
3. Informe de resultados y emisión de dictámenes del concurso escalafonario abierto al Gobierno del Estado de México GEM/016/10.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



ELIZABETH VILCHIS PÉREZ
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACIÓN Y
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN MIXTA DE ESCALAFÓN


c.c.p. Archivo/minutario



Anexo al oficio se envía a cada uno de los integrantes la carpeta de la Comisión, misma que contiene la información específica plasmada en la orden del día, para su revisión y aprobación.

En estricto apego al Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México los integrantes de la Comisión tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Asistir a las sesiones de la Comisión;
- II. Cumplir con las actividades que la Comisión les confiera;
- III. Presentar a la Comisión, asuntos de interés para su estudio y acuerdo, en su caso;
- IV. Aprobar con su firma los acuerdos emitidos por la Comisión; y
- V. Las demás que este reglamento y las leyes aplicables les señalen.

Asimismo son atribuciones del Secretariado Técnico:

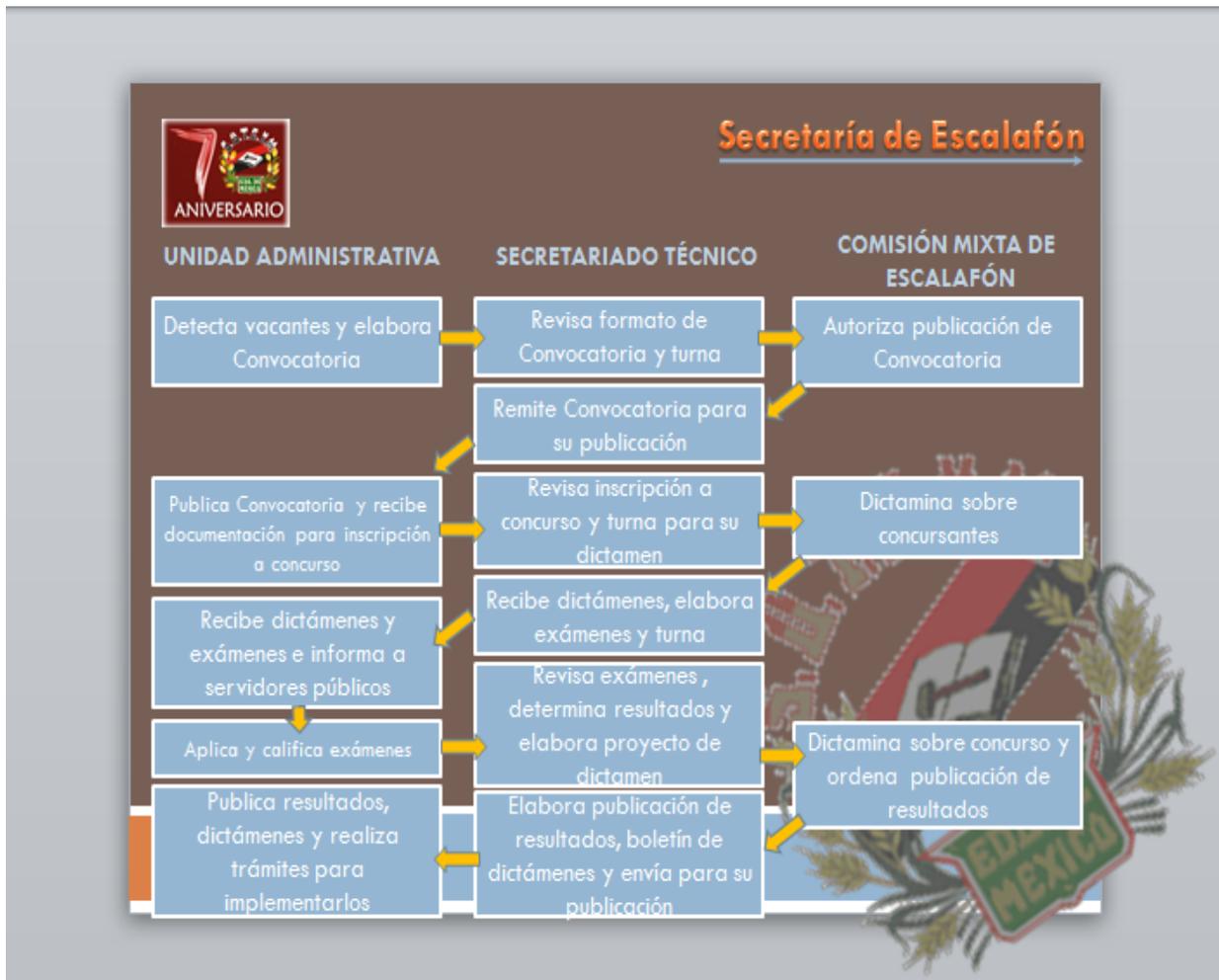
- I. Apoyar y orientar, en todo momento, a los representantes de los órganos de apoyo, así como a los participantes en los procesos de ascenso escalafonario;
- II. Informar a la Comisión las vacantes definitivas que se presenten y hacerlas del conocimiento de los servidores públicos;
- III. Validar las convocatorias y presentarlas para firma del Presidente y Vicepresidentes;
- IV. Recibir y analizar las solicitudes de opción al concurso escalafonario;
- V. Validar los resultados de los exámenes teórico-prácticos que, en su caso, aplique la dependencia o la Procuraduría General de Justicia del Estado de México;
- VI. Elaborar las propuestas de dictamen para cada uno de los casos, conforme a lo establecido en el presente reglamento, y presentarlas a la Comisión;
- VII. Elaborar los dictámenes que autorice la comisión y presentarlos para firma del presidente;
- VIII. Dar seguimiento a los dictámenes y solicitar que se realicen los movimientos administrativos requeridos;
- IX. Presentar para análisis de la Comisión los estudios de las inconformidades interpuestas por los servidores públicos; y
- X. Las demás que le señale la Comisión (RESPGPEEM, 2012:art.32°).

Igualmente las coordinaciones administrativas o equivalentes de las dependencias, son Órganos de Apoyo de la Comisión y, para los efectos del sistema, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Integrar el expediente y resguardar la documentación escalafonaria de los servidores públicos;
- II. Proporcionar información a los servidores públicos sobre los deberes y derechos escalafonarios;
- III. Auxiliar al Secretariado Técnico en el desempeño de sus atribuciones;
- IV. Revisar y validar con nombre, cargo y firma, las solicitudes de opción a concurso escalafonario y fotocopias de los documentos presentados;
- V. Ordenar, verificar y aplicar conjuntamente con el representante del Sindicato, los exámenes teórico-prácticos que sean requeridos de conformidad con la convocatoria;
- VI. Acreditar ante la Comisión, a través del Secretariado Técnico, al representante que será el responsable ante la Dirección General, de dar seguimiento al proceso escalafonario.
- VII. Llevar a cabo los trámites administrativos de ascenso derivados de los concursos escalafonarios;
- VIII. Promover y publicar las convocatorias, asegurándose que la información llegue a todos los interesados;
- IX. Proveer lo necesario para obtener la firma de los servidores públicos dictaminados en el Formato Único de Movimientos de Personal, así como supervisar que se les haga entrega de los dictámenes correspondientes remitidos por el Secretariado Técnico;
- X. Autenticar con su firma las fotocopias de los documentos de acreditación de estudios, en su caso; y
- XI. Publicar debidamente las vacantes ocurridas en la dependencia correspondiente.
- XII. Las demás que la Ley y otras normas así lo señalen (RESPGPEEM, 2012:art. 34°).

Imagen no. 6

Procedimiento Escalafonario y funciones de la Comisión Mixta de Escalafón



Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

El siguiente grafico, anterior presenta de manera clara y sencilla el proceso que permite llevar a cabo el procedimiento escalafonario, asi como las funciones en las que participan cada uno de los integrantes de la Comisión Mixta.

4.3 El Procedimiento para Concurrir

Se entiende por unidad escalafonaría la estructura jerárquica que se integra por todos los servidores públicos que laboran en una dependencia o Procuraduría

General de Justicia del Estado de México, al interior de un grupo o rama de puestos.

La clasificación escalafonaría es la asignación correspondiente a cada uno de los servidores públicos con base en grupo, rama, pie de rama, puesto, plaza y categoría que les corresponde, entendiéndose por:

- I. Grupo, el conjunto de ramas de puestos afines entre sí;
- II. Rama, el conjunto de puestos cuyas funciones son análogas y que representan las posibilidades de carrera de los servidores públicos a través de un escalafón funcional e interrelacionado;
- III. Pie de rama, aquel por donde se puede ingresar a una rama de puestos específicos;
- IV. Puesto, la unidad de trabajo impersonal compuesta por un conjunto de tareas, responsabilidades, funciones y condiciones específicas;
- V. Plaza, la unidad presupuestal que en número variable corresponde a cada puesto;y
- VI. Categoría, la clave para identificar el título de un puesto, el grupo, la rama funcional, nivel y rango salarial correspondientes a un puesto (RESPGPEEM, 2012: art. 37°).

Las unidades escalafonarias a que se refiere el reglamento son nueve grupos y están conformadas por ramas de puestos, a continuación se presentan dos ejemplos de estas unidades que son los más comunes dentro del proceso de escalafón.

- I. Grupo de ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS, que comprende las ramas:
 - a) Administrativa;
 - b) Contabilidad y Auditoría;
 - c) Fiscal;
 - d) Archivo y Manejo Documental;
 - e) Recursos Materiales;
 - f) Atención a Servidores Públicos;
 - g) Secretarial;
 - h) Informática; y
 - i) Atención al Público.

VIII. Grupo de SERVICIOS GENERALES, que comprende las ramas:

- a) Mantenimiento;
- b) Intendencia;
- c) Mantenimiento de Parques;
- d) Imprenta y Fotocopiado; y
- e) Oficios (RESPGPEEM, 2012: art.38°).

Los puestos que integran los diferentes grupos y ramas son los registrados en el Catálogo General de Puestos, los cuales podrán ser modificados o adicionados de conformidad con las necesidades del servicio, notificando de ello al Sindicato, en su caso.

Existen también las líneas de ascenso escalafonarias, las cuales constituyen las unidades profesionales de carrera, mismas que podrán ser modificadas, previo acuerdo con el Sindicato.

Se denomina concurso escalafonario al procedimiento mediante el cual la Comisión emite, convoca, valora y dictamina, los resultados de la convocatorias con base en los factores escalafonarios, la asignación de plazas a los servidores públicos que presentaron opción para un puesto.

Las convocatorias se dividen en:

- a) Convocatorias ordinarias, se refieren al listado de plazas vacantes de los puestos que representan la oportunidad de promoción, en primera instancia a los servidores públicos adscritos a las Unidades Administrativas en donde se genera la vacante y en segunda instancia a los servidores públicos generales adscritos a la Secretaría específica que presenta dicha lista.
- b) Convocatorias generales, se refieren al listado de plazas vacantes o desiertas que resultan de las convocatorias ordinarias de todas las

Secretarías que integran el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, dichos puestos que representan la oportunidad de promoción, para los servidores públicos adscrito a cualquier Secretaría de Estado.

Los concursos escalafonarios se llevarán a cabo, dentro de un grupo o rama de puestos dado, en el siguiente orden de prelación:

- I. En la unidad administrativa en donde existe la plaza vacante;
- II. En la dependencia en donde existen puestos del grupo o rama al que pertenece el de la plaza vacante; y
- III. En todas las dependencias del Ejecutivo del Estado y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, podrán concursar en este caso todos los servidores públicos que cumplan con los requisitos estipulados en las cédulas de puestos correspondientes (RESPGPEEM, 2012:art.56°).

Son requisitos indispensables por parte del servidor público general para concursar los siguientes:

1. Identificar la vacante por la que puede concursar en la convocatoria publicada en el centro de trabajo, en la Secretaría de Escalafón o por internet.
2. Llenar la Cédula de Opción a Concurso Escalafonario en internet por medio del Sistema Automatizado de Escalafón o solicitar directamente al Delegado Administrativo.
3. Presentar en original y copia:
 - Comprobante de percepciones y deducciones de la quincena inmediata anterior a la fecha de publicación de la convocatoria.
 - Comprobante de estudios.
 - Comprobantes de cursos de capacitación, que haya tomado en los últimos dos años.
 - Comprobante de Especialidades, Diplomados, Maestrías o Doctorados que haya realizado.

- Evaluaciones de Desempeño de los últimos dos años.
- Formato Único de Movimientos de Personal (F.U.M.P.), donde especifique el puesto asignado.
- Gafete-Credencial del Gobierno del Estado
- Certificación de todos los documentos por parte del Delegado Administrativo o el Secretario de Escalafón del S.U.T.E.Y M.
- Contar con el puntaje mínimo escalafonario que marca la convocatoria.

Después de que el servidor público interesado en participar en el concurso presenta los documentos solicitados, estos son enviados a la Comisión para su valoración, de manera especial la cédula de opción a concurso pasa por varios trámites antes de ser completamente aceptada.

TRÁMITES POR LOS QUE PASA LA CÉDULA:

- Entrega de la cédula para su certificación.
- La unidad Administrativa analiza, certifica y turna la cédula al Secretariado Técnico.
- El Secretariado Técnico revisa la cédula y la somete a dictamen de la Comisión Mixta de Escalafón.
- El Secretariado Técnico analiza y emite opinión de puntaje escalafonario e informa al servidor público para que en su caso, se presente a realizar examen para la obtención de la plaza solicitada.
- El Secretariado Técnico analiza y asienta la calificación del examen, obtiene puntaje total y somete a dictamen de la Comisión Mixta de Escalafón.
- La Comisión Mixta de Escalafón dictamina y publica los resultados.

Los resultados de los concursos escalafonarios incluirán a todos los participantes y se difundirán de la misma forma y en los mismos lugares que las convocatorias.

Contaran entre otros con los datos siguientes:

- I. Número de la convocatoria;
- II. Denominación del puesto por el que se haya concursado;
- III. Números de clave de los servidores públicos;
- IV. Puntaje obtenido; y
- V. Dictamen (RESPGPEEM, 2012:art.57°).

Será optativo para los interesados, aceptar o no sus ascensos, debiendo comunicar por escrito su decisión a la Comisión, dentro de un término de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se les haya notificado el dictamen. Si transcurrido ese lapso no se hubiera recibido la comunicación se dará por aceptado el ascenso.

En el caso de que sea rechazado el ascenso, la adjudicación de los puestos se hará al servidor público que haya obtenido el puntaje escalafonario aprobatorio, inmediato inferior.

Los casos en que los servidores públicos rechazan los ascensos escalafonarios, atienden en su mayoría a criterios personales que el servidor público aplica, consideraciones como, que el aumento en el salario no es significativo, cambio físico de oficina, es decir el lugar es más lejano, el ambiente laboral en la nueva dependencia, los criterios de trabajo del nuevo jefe, etc.

Una vez aceptado el dictamen por el servidor público, la Comisión, a través del Secretariado Técnico, girará instrucciones a la o las dependencias respectivas, para que se procese la liberación de la plaza y el movimiento de cambio que corresponda y se emita el Formato Único de Movimientos de Personal (FUMP) que formalice el nombramiento en el nuevo puesto.

El servidor público ganador de un concurso escalafonario, recibirá las percepciones que correspondan al puesto de conformidad con la normatividad aplicable.

En este punto en particular es preciso exponer, que una vez que la Comisión Mixta de Escalafón, es convocada a sesionar y conoce mediante orden del día, los asuntos que se llevarán a votación y aprobación en dicha reunión, es puntual mencionar que durante los cuatro años que colaboré en la Secretaría de Escalafón, en todas las reuniones ordinarias se solicitó y se autorizó por unanimidad la excepción de numerosas plazas convocadas a concurso, evidencia que se encuentra plasmada en las minutas que integran las carpetas de dicha Comisión.

En ese sentido, la discrecionalidad administrativa que se observa en la Comisión Mixta de Escalafón para autorizar la excepción de un sin número de plazas en cada reunión, con el propósito de cubrir las mismas con candidatos de nuevo ingreso al servicio, perjudica, lesiona y demerita el Sistema Escalafonario y al mismo tiempo afecta e inquieta a los servidores públicos activos, que desean participar en este Sistema.

Las decisiones que la Comisión asume en ese sentido, son arbitrarias, unilaterales y poco objetivas para el Sistema, del cual, también participa el Sindicato a través de la Secretaría de Escalafón.

4.4 Los Factores del Puntaje Escalafonario

Para la explicación de los factores, que se consideran para obtener y calcular el puntaje escalafonario de los servidores públicos inscritos en los concursos, se ha elaborado una presentación, en la cual se expone cada uno de ellos de manera detallada, los datos que a continuación se presentan fueron obtenidos del reglamento de escalafón, los cuales fueron analizados y resumidos en dicha presentación.

Esta presentación fue un instrumento de trabajo que durante la gestión 2007-2011, sirvió para realizar reuniones informativas a lo largo y ancho de la Entidad y en

cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, para hacer de conocimiento de los servidores públicos sindicalizados en qué consistía dicho proceso e invitarlos a participar en él.

En ese periodo, el sistema escalafonario, no era una herramienta que diera certeza y confianza a los servidores públicos, que manifestaban su legítimo interés de obtener puestos de mayor responsabilidad y nivel salarial.

Por lo que era fundamental que los interesados en dicho sistema conocieran a profundidad todos y cada uno de los aspectos que involucran al sistema. Para que un instrumento de profesionalización como lo es el sistema escalafonario, funcione se debe presentar de forma clara y precisa y que garantice la finalidad para lo que fue creado.

A continuación se muestra las diapositivas, que se presentaban a los servidores públicos en las reuniones informativas y que permiten explicar los factores del puntaje escalafonario con claridad, facilidad y que en consecuencia dieron certeza para participar en el proceso.

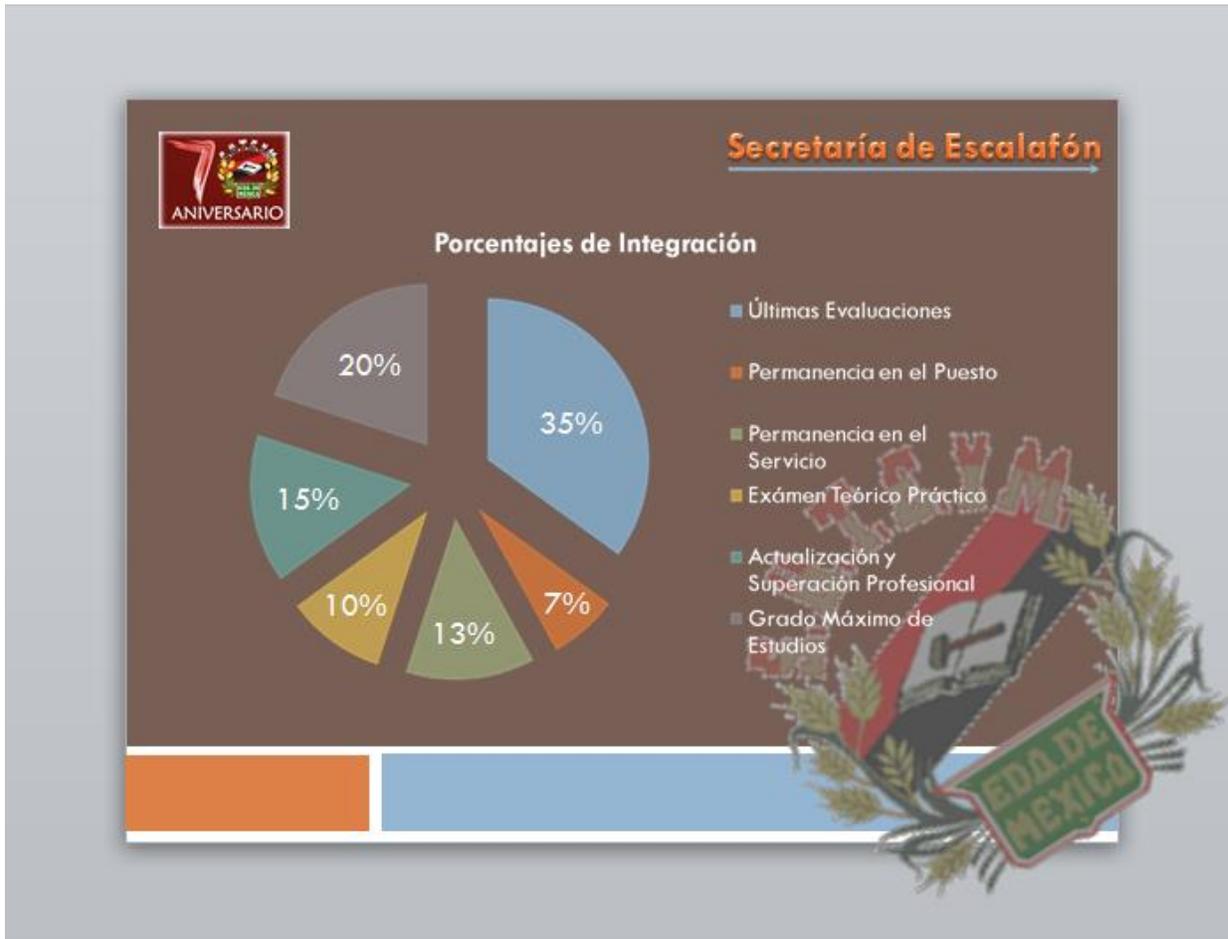
Imagen no. 7
Factores del Puntaje Escalafonario



Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

La imagen presenta como se encuentra distribuido el 100% del porcentaje y los factores escalafonarios que lo integran con base en el Reglamento.

Imagen no. 8
Porcentajes de Integración del Puntaje Escalafonario



Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Derivado de la imagen anterior, esta imagen muestra como está distribuido ese 100% y la asignación que se le otorga a cada uno de los factores escalafonarios en lo particular.

Imagen no. 9
Antigüedad de los Servidores Públicos



Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Respecto a la antigüedad de los servidores públicos en la imagen se presentan que esta equivale a un 20% del total del puntaje escalafonario y que se divide en dos apartados que son antigüedad en el puesto y el servicio.

Imagen no.10
Antigüedad de los Servidores Públicos



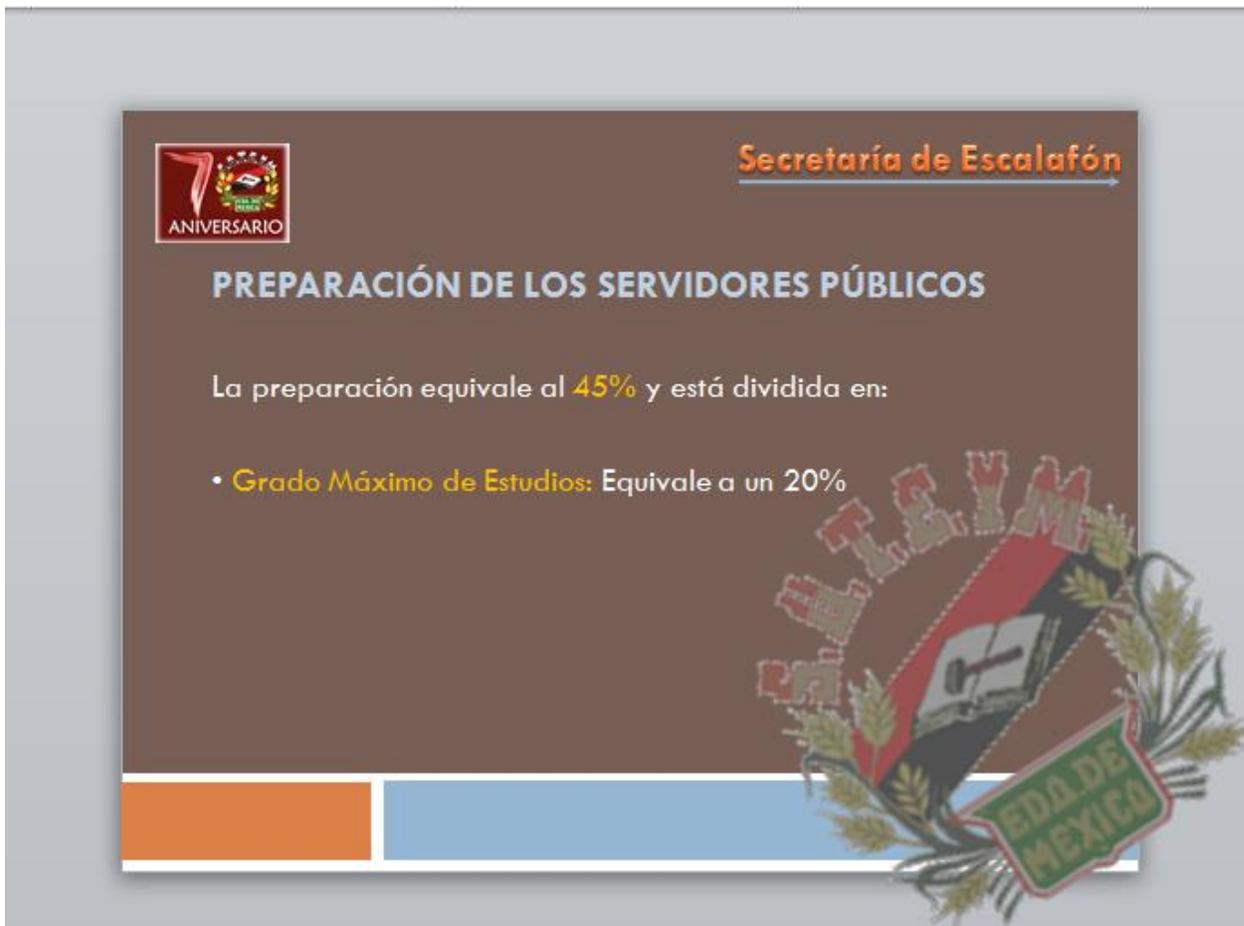
Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

En ese orden de ideas, referente al factor escalafonario denominado antigüedad de los servidores públicos, la imagen presenta las cifras que se deben considerar para calcular el porcentaje de dicho factor.

Otro factor preponderante en el puntaje escalafonario es la preparación de los servidores públicos, el 45% que se le ha sido asignado del total del porcentaje se expone de la imagen no 11 a la no.14, las imágenes presentan el porcentaje que es aplicado al grado máximo de estudios, la capacitación y el examen teórico práctico.

Imagen no. 11

Preparación de los Servidores Públicos



Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Imagen no. 12
Preparación de los Servidores Públicos

7 ANIVERSARIO

Secretaría de Escalafón

20%

GRADO MÁXIMO DE ESTUDIOS	PUNTAJE
Cert. de Primaria	2
Cert. de Secundaria	4
Cert. de Carrera Técnica con Secundaria	6
Cert. de Bachillerato o Carrera Técnica con Preparatoria	8
Carta de Pasante	10
Título de Licenciatura	12
100% de créditos de Maestría	14
Título de grado de Maestría	16
100% de crédito de Doctorado	18
Título de grado de Doctorado	20

ESTADO DE MÉXICO

Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Imagen no. 13
Preparación de los Servidores Públicos

Secretaría de Escalafón

ANIVERSARIO

PREPARACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- **Capacitación:** Equivale a un 15%.

- 1.- Se asignará 1 punto por cada curso mayor a 20 horas.
- 2.- Se asignarán 3 puntos por certificado de competencia laboral.
- 3.- Se asignarán 4 puntos por profesionalización básica, mínimo de 80 horas.
- 4.- Se asignarán 5 puntos por diplomados, mínimo 120 horas ó valor de 25 a 30 créditos.
- 5.- Se asignarán 8 puntos por especializaciones, mínimo 180 horas o valor de 45 créditos.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Imagen no. 14
Preparación de los Servidores Públicos

7 ANIVERSARIO

Secretaría de Escalafón

PREPARACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- **Examen Teórico – Práctico:** Equivale a un 10%.

1.- Se cuenta con guías de estudio para apoyar a los participantes en los diferentes concursos escalafonarios, así como a los candidatos de nuevo ingreso en su preparación para el examen correspondiente.

ESTADO DE MÉXICO

Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Imagen no. 15
Eficiencia de los Servidores Públicos

Secretaría de Escalafón

EFICIENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La eficiencia equivale al **35%**.

- Se consideran los resultados de las **últimas 4 evaluaciones** semestrales de desempeño.

Ejemplo:

Resultado de las evaluaciones del desempeño de los 4 semestres anteriores:

AÑO	2006	2006	2007	2007
SEMESTRE	1er sem.	2º sem.	1er sem.	2º sem.
RESULTADO	90	100	85	95

Nota: Se suman los 4 semestres se dividen entre 4 y el resultado nuevamente se divide entre el factor **2.857143**

Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

La imagen que antecede presenta el factor de la eficiencia de los servidores públicos la cual equivale al 35% del total del porcentaje, esta se calcula sumando las últimas 4 evaluaciones semestrales de desempeño entre el factor 2.857143.

Imagen no. 16

Deméritos del Servidor Público en su puntaje escalafonario

ANIVERSARIO

Secretaría de Escalafón

DEMÉRITOS

Se consideran deméritos a todos los actos que atenten contra los resultados de la función asignada. El servidor público que incurra en la falta que se califique como tal, se hará acreedor, independientemente de las sanciones que prevean otros ordenamientos legales, a una sanción que reportada por escrito formará parte de su expediente, de conformidad en lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo.

Sólo se considerarán los deméritos en que hayas incurrido en el último año de servicio.

LLAMADA DE ATENCIÓN ESCRITA	1 PUNTO
AMONESTACIÓN	2 PUNTOS
DÍA DE SUSPENSIÓN DE SUELDO Y FUN.	5 PUNTOS

ESTADO DE MÉXICO

Fuente: **Elaboración propia**, con base en el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México.

4.5 De las Inconformidades

Los servidores públicos tienen derecho a presentar por escrito alguna inconformidad en relación al dictamen escalafonario que les fue entregado, dicha inconformidad será considerada siempre y cuando el servidor público aporte los elementos de prueba ante la Comisión a través del Secretariado Técnico, en un plazo no mayor de cinco días hábiles posteriores a la publicación y notificación del dictamen. La Comisión emitirá resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles. Una vez emitida la resolución, el dictamen será inapelable.

Se entiende por ***Inconformidad***, al acto del servidor público general, por el que manifiesta por escrito su desacuerdo o impugnación a la resolución de la Comisión.

Los servidores públicos generales pueden presentar documento de inconformidad, en los siguientes casos:

1. En relación al dictamen escalafonario, la que se presentará por escrito al presidente de la Comisión, en un plazo no mayor de tres días hábiles, posteriores a la publicación del dictamen; y
2. En relación a su situación escalafonaria, que deberá promoverse por escrito ante el presidente de la Comisión en cualquier momento y, en el que se aportarán los elementos de prueba conducentes.

Los elementos de prueba que el servidor público puede presentar, respecto a una inconformidad son:

- I. Expediente laboral que acredite su situación escalafonaria.
- II. Solicitud de revisión de examen teórico que le fue aplicado a él y a al participante que obtuvo el dictamen favorable.
- III. Evaluaciones semestrales dedesempeño, de los 4 semestres anteriores a la fecha de concurso.

- IV. Documento por escrito, en el que al servidor público se le exponga negativa o privación para participar en los concursos escalafonarios.
- V. Alteraciones o modificaciones extraordinarias que presente su cedula de opción a concurso.
- VI. Desacuerdo en general respecto a la resolución expuesta en el dictamen escalafonario, emitido por la Comisión Mixta de Escalafón. (RESPGPEEM,2012:art.79°)

4.6 Resumen de los Informes anuales de la Secretaria de Escalafón gestión 2007-2011.

Finalmente para concluir el capítulo se incluye un resumen de los informes presentados anualmente por la Secretaria de Escalafón que corresponden a los cuatro años de la gestión 2007-2011, en los que se presentó el avance del sistema escalafonario, el resumen de los informes corresponden a las fechas que a continuación se especifican:

- 1° Informe de Actividades 28 de octubre de 2007 al 04 de septiembre de 2008.
- 2° Informe de Actividades 05 de septiembre de 2008 al 04 de septiembre de 2009.
- 3° Informe de Actividades 05 de septiembre de 2009 al 17 de agosto de 2010.
- 4° Informe de Actividades 18 de agosto de 2010 al 31 de agosto de 2011.

Referente a las actividades que la Secretaría de Escalafón realizó durante los cuatro años de la gestión respecto al sistema escalafonario que actualmente rige las promociones del Sector Central²², y que a través de **10 convocatorias** divididas en cinco ordinarias y cinco generales por año, se presenta en las tablas anexas de lano.1 a la 4, el comportamiento respecto al número de plazas convocadas, el número de participantes y el número de plazas cubiertas, entre 2008 y 2011 lo que permite reflejar los siguientes datos:

²² Se especifica sobre las promociones del Sector Central, es decir 17 de las 18 Secretarías de Estado y la Coordinación General de Comunicación Social, se exceptúa a la Secretaria de Salud y a los Organismos Descentralizados, porque ellos tienen un régimen diferente respecto al Sistema Escalafonario expuesto, es decir cuentan con sus propios sistemas de escalafón.

Tabla no. 1

CONVOCATORIAS DE ESCALAFÓN (10) 2008

NÚMERO DE PLAZAS CONVOCADAS	346
NÚMERO DE PARTICIPANTES	784
NÚMERO DE PLAZAS CUBIERTAS	253

Tabla no. 2

CONVOCATORIAS DE ESCALAFÓN (10) 2009

NÚMERO DE PLAZAS CONVOCADAS	407
NÚMERO DE PARTICIPANTES	2,100
NÚMERO DE PLAZAS CUBIERTAS	343

Tabla no. 3

CONVOCATORIAS DE ESCALAFÓN (10) 2010

NÚMERO DE PLAZAS CONVOCADAS	524
NÚMERO DE PARTICIPANTES	2,367
NÚMERO DE PLAZAS CUBIERTAS	366

Tabla no. 4

CONVOCATORIAS DE ESCALAFÓN (10) 2011

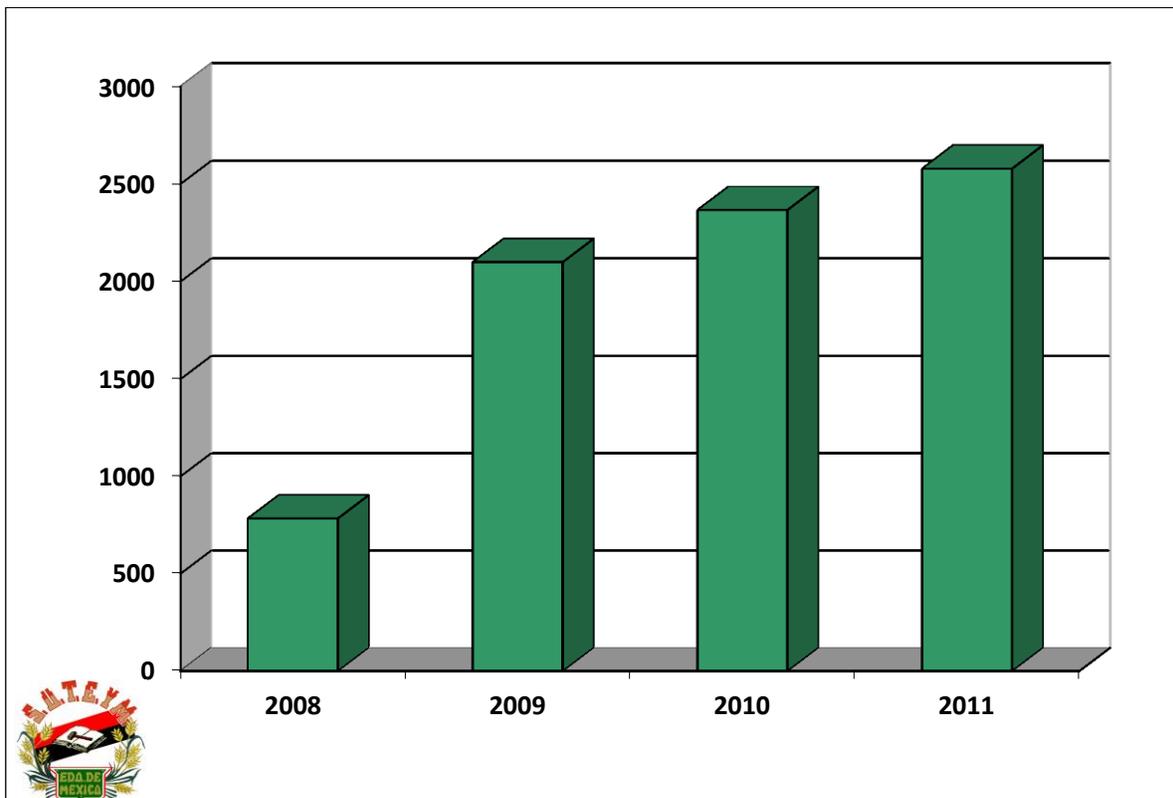
NÚMERO DE PLAZAS CONVOCADAS	640
NÚMERO DE PARTICIPANTES	2,579
NÚMERO DE PLAZAS CUBIERTAS	423

Derivado de los datos numéricos que se han presentado en las tablas anteriores se obtuvo el siguiente gráfico, que muestra el incremento en el número de servidores públicos participantes en las convocatorias ordinarias y generales de 2007 a 2011.

En la gráfica se percibe que los mayores aumentos se presentaron en 2009 con un **17.40%** y 2011 con un **8.90%**.

En ese sentido conviene especificar que existen factores preponderantes que permiten el incremento en la participación de los servidores públicos en las convocatorias ordinarias y generales, elementos como la constante promoción y adecuada explicación del sistema escalafonario, este primer aspecto proporciona confianza y otorga certeza en el sistema, un segundo aspecto es el aumento en el número de plazas convocadas, es decir existe mayor posibilidad de participación en más ramas y categorías y por consecuencia se obtuvo el interés de un número mayor de servidores públicos, un tercer aspecto muy importante, es el incremento en el número de plazas cubiertas por los servidores públicos participantes, la evidencia numérica de que la participación mostraba resultados favorables a un número mayor de participantes, que no habían participado con anterioridad en un concurso y que en el momento que lo decidían obtuvieron resultados provechosos en consecuencia generó credibilidad en el sistema.

COMPARATIVO 1.-Número de servidores públicos, participantes en los concursos escalafonarios, durante la gestión 2007-2011.



Fuente: **Elaboración propia**, con base en los resultados de los concursos escalafonarios 2007-2011.

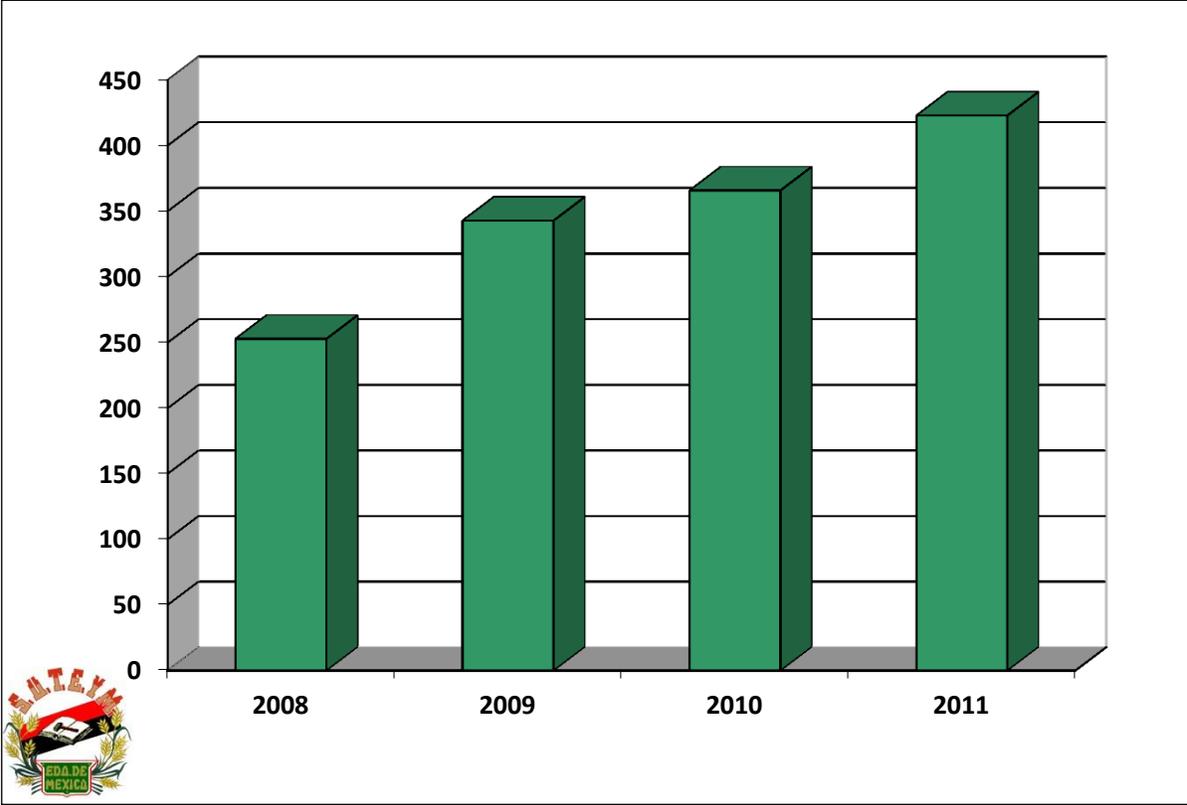
Derivado de lo expuesto, un dato preponderante que vale la pena resaltar, es el incremento en las promociones, es decir el número de plazas cubiertas por servidores públicos mediante concursos, en este sentido es importante mencionar que este incremento es un dato significativo que permite evaluar el grado de eficiencia y credibilidad que los servidores públicos le han otorgado al sistema escalafonario y aunado a los factores que se explican en el grafico anterior es decir en la medida en que ellos fueron informados con precisión respecto a este tema, su grado de credibilidad y certeza en consecuencia se acrecentó y esto concedió en un primer momento siquiera el derecho de la duda a dicho sistema, una vez puesto a prueba por los protagonistas de este sistema y al percatarse que no era todo malo y complicado como se pensaba, le otorgaron una segunda

oportunidad que mostro una adición primero en el número de participantes y en consecuencia derivó en el acrecentamiento de las promociones legítimas para los servidores públicos

El segundo grafico presenta el incremento en el número de promociones, en decir la cifra de plazas cubiertas por los servidores públicos mediante los concursos escalafonarios en las convocatorias ordinarias y generales de 2007 a 2011.

Los mayores aumentos se mostraron en 2009 con un **35.57%** y 2011 con un **15.57%**.

COMPARATIVO 2.- Número de promociones de servidores públicos por concurso escalafonario, durante la gestión 2007-2011.



Fuente: Elaboración propia.

La tabla no. 5 muestra el dato global del número de servidores públicos que se beneficiaron a través de las promociones por concursos escalafonarios durante la gestión 2007-2011.

Tabla no. 5

TOTAL DE SERVIDORES PÚBLICOS BENEFICIADOS EN 2008, 2009, 2010 y 2011.

POR PROMOCIONES POR CONCURSO	1,355
------------------------------	-------

Con lo anterior, se aprecia cómo se ha fortalecido la participación de los servidores públicos en los procesos escalafonarios, fenómeno que permite cubrir cada vez más plazas mediante este mecanismo, declarándose menos plazas desiertas.

Cabe señalar, que durante el año 2011, se realizaron mesas de trabajo con la Secretaría de Finanzas para adecuar el Reglamento de Escalafón con el propósito de reconocer criterios que garanticen un mayor número de participantes en los concursos escalafonarios, así como la optimización de los procesos.

De la misma manera, se llevaron a cabo reuniones con autoridades administrativas en la mayor parte de las dependencias, con la intención de fortalecer el escalafón y garantizar la publicación de las plazas en los concursos. En ese sentido, y acordes a la política de equidad y transparencia, se ha avanzado en la automatización de los concursos escalafonarios, con el propósito de evitar controversias y discrecionalidad en la operación de los mismos.

Es importante informar, que ya operan bajo este esquema 12 dependencias del Poder Ejecutivo: Coordinación General de Comunicación Social, Secretaría de Agua y Obra Pública, Secretaría de Comunicaciones, Secretaría de la Contraloría, Secretaría de Turismo, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, Secretaría de

Desarrollo Urbano, Secretaría de Transporte, Secretaría del Medio Ambiente y Secretaría del Trabajo. Próximamente se incorporan a este esquema la Secretaría de Educación, Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Social y Procuraduría General de Justicia. Lo anterior, permite que sean los propios servidores públicos quienes se inscriban en línea y así evitar que sean limitados en este derecho.

Asimismo, se elaboraron guías de estudio, de las 24 categorías que se convocan con mayor frecuencia, publicándolas además en la página de internet de la organización sindical.

En otro rubro, se lograron 42 escalafones internos, promoviendo de esta forma a 377 servidores públicos.

El escalafón interno consiste en que una vez que una plaza es declarada desierta o vacante en alguna dependencia en particular y existe la posibilidad de beneficiar a más de un servidor público con ese mecanismo, se procede a solicitar el consentimiento de la propia dependencia, la Comisión Mixta, la Dirección General de Personal y el Sindicato, este último es el órgano encargado de presentar el proyecto de escalafón interno para su autorización.

Si bien los escalafones internos son una parte anexa al Sistema Escalafonario, no cumplen con el propósito real del propio sistema, si son un mecanismo legítimo a través del cual los servidores públicos de las dependencias del Sector Central son promovidos y beneficiados con puestos de mayor responsabilidad e ingresos económicos.

Es por ello que la Secretaria de Escalafón, impulsó este mecanismo con el único propósito de beneficiar a los servidores públicos.

Los resultados de los cuatro años de gestión 2007-2011 de la tabla no. 6 a la no. 9 se muestran los datos por año, en la tabla no.10 se muestra la sumatoria de las tablas anteriores y se presentan a continuación:

Tabla no. 6
ESCALAFONES INTERNOS

10 ESCALAFONES INTERNOS 2011	
PROMOCION POR ESCALAFONES INTERNOS	86

Tabla no. 7
ESCALAFONES INTERNOS

11 ESCALAFONES INTERNOS 2010	
PROMOCION POR ESCALAFONES INTERNOS	97

Tabla no.8
ESCALAFONES INTERNOS

8 ESCALAFONES INTERNOS 2009	
PROMOCION POR ESCALAFONES INTERNOS	74

Tabla no. 9
ESCALAFONES INTERNOS

13 ESCALAFONES INTERNOS 2008	
PROMOCION POR ESCALAFONES INTERNOS	120

Tabla no. 10
ESCALAFONES INTERNOS

TOTAL DE SERVIDORES PÚBLICOS BENEFICIADOS EN 2008, 2009, 2010 y 2011	
PROMOCIONES POR ESCALAFONES INTERNOS	377

Finalmente después de haber realizado un análisis detallado de los elementos que intervienen para llevar a cabo el proceso escalafonario, es importante resaltar que el procedimiento plasmado en el reglamento, es decir la teoría, como en múltiples casos es totalmente apartada de la práctica, si bien es cierto que dentro de dicho reglamento se encuentra afinadamente explicado cada uno de los factores, actores, funciones, atribuciones y limitantes dentro de este proceso en la realidad tangible las situaciones que se presentan son totalmente contrarias a lo expuesto.

En suma y una vez realizado el análisis teórico, el diagnóstico y los datos estadísticos de los cuatro años de colaboración y participación en la Secretaria de Escalafón del Suteym, se concluye que el sistema escalafonario ha reflejado una mejora considerable y constante, lo que ha generado certeza en el proceso escalafonario y favorece en cierta medida la profesionalización en el servicio público, lo que en consecuencia ha permitido un desarrollo integral en la vida laboral de los servidores públicos sindicalizados.

CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE MEJORA DEL SISTEMA ESCALAFONARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Introducción

El apartado que se aborda a continuación, presenta la propuesta de mejora del sistema escalafonario en factores específicos y sumamente importantes para el progreso y correcto funcionamiento del mismo.

La propuesta se centra en tres factores trascendentales que deben ser corregidos, adecuados e implementados en breve, para que el sistema continúe su desarrollo integral en beneficio de los servidores públicos y a favor de la propia administración pública mexiquense.

5.1 Consideraciones del Sistema Escalafonario

Se ha reconocido que sin la participación de los servidores públicos no es posible la mejora de la administración pública y que el techo de la calidad administrativa de un sistema, está determinado y llega tan alto como la calidad de sus trabajadores. En este sentido, se parte de considerar que muchos de los servidores públicos sindicalizados, han desarrollado trayectorias profesionales sobresalientes en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, por lo que, dada su experiencia y preparación profesional, están llamados a generar innovación a través de la profesionalización y eficiencia de sus prácticas y la creación de alternativas y propuestas para mejorar la administración pública del Gobierno del Estado.

Es por ello que este proceso de promoción, busca evaluarlos a partir de propuestas viables, para mejorar de manera sustancial, significativa y sostenible, los servicios administrativos que brindan a la ciudadanía.

Las administraciones públicas, se encuentran en un ambiente de mayor exposición ante la opinión pública, por lo que demandan una cultura de servicio

centrada en la satisfacción de usuarios mediante el constante mejoramiento. Ya que cada vez, tanto los usuarios y la propia ciudadanía son más exigentes, reclaman a los gobiernos una alternativa de solución a través de mejoras para la entidad.

Es por ello que se expone la relevancia que tiene la propuesta de mejora aplicada en el sistema escalafonario, así como la importancia que tiene en la alternativa de solución.

Una propuesta de mejora para que proporcione una alternativa de solución depende de la capacidad de identificar, priorizar y resolver problemas; un problema es una desviación entre lo que debería estar ocurriendo y lo que realmente ocurre, y que sea lo suficientemente importante para hacer que alguien piense en que esa desviación debe ser corregida (Cárdenas, 2005).

Con las propuestas de mejora se ofrecen soluciones a problemas como por ejemplo en el caso que se refiere, la mejora del sistema escalafonario del Poder Ejecutivo en el Estado de México. Un gobierno que soluciona sus problemas y que obtiene un rendimiento significativo en sus procesos administrativos y mejora la calidad, eficiencia y profesionalización de sus servidores públicos, buscar tener una administración pública dinámica, innovadora y competitiva.

Por ello es importante no solo buscar mejorar en una sola área de la administración, si no trabajar de manera conjunta para tener la perspectiva de la interdependencia que existe entre todos los miembros de la misma. Se requiere de un cambio en toda la organización, ya que para obtener el éxito es necesaria la participación de todos los integrantes gobierno, organización sindical y servidores públicos.

Existen algunos principios que han demostrado ser aplicables en el sistema y que están orientados a los resultados que se esperan del propio sistema. Estos

principios descansan en algunas suposiciones fundamentales acerca de la optimización del escalafón y la profesionalización.

En primer lugar, el sistema escalafonario incluye a todos los servidores públicos generales de las diferentes Secretarías del Estado en todos y cada uno de sus grupos, ramas y plazas.

En segundo lugar, los servidores públicos pueden participar en todos los concursos escalafonarios ordinarios o generales, cuantas veces deseen, siempre y cuando el resultado no sea favorable, se debe considerar que en caso de resultar beneficiados deberán esperar seis meses para poder participar en el siguiente concurso.

En este sentido es importante referir que si bien es cierto los servidores públicos, tienen conforme al reglamento de escalafón el derecho de participar en todos los concursos escalafonario siempre y cuando su resultado resulte no favorable, vale la pena puntualizar que este aspecto permite observar inconsistencias trascendentales en el sistema, es decir el hecho de que los servidores públicos tengan la posibilidad de participar en todos los concursos una y otra vez permite visualizar que los servidores públicos no cuentan con los elementos necesarios para obtener un resultado favorable, elementos como las competencias administrativas adecuadas, las correctas evaluaciones semestrales por el desempeño de su trabajo, la preparación suficiente para una evaluación de mayor nivel, los conocimientos pertinentes para desempeñar un cargo de mayor categoría, la capacitación necesaria en el puesto de trabajo y para el trabajo, en este último elemento, es fundamental precisar que el hecho de que los servidores públicos no estén obteniendo resultados favorables para acceder a puestos de mayor nivel, requiere que se preste toda la atención posible y se analice concienzudamente los resultados que los participantes estén obteniendo.

El hecho de que los servidores públicos participen una y otra vez en todos los concursos, no genera certeza de que en la siguiente ocasión obtengan un resultado favorable, es decir la deficiencia por la que los participantes en un primer momento no obtuvieron un resultado favorable generalmente no se resolverá con los múltiples intentos de participación, primero porque el tiempo entre la publicación de una convocatoria ordinaria y una convocatoria general es de entre 1mes y medio o dos meses, relativamente poco entre cada concurso escalafonario, segundo y obviamente perceptible el resultado será el mismo.

Sin embargo lo que sí es sumamente significativo y se debe rescatar, de este aspecto es que derivado de los resultados que se obtienen a consecuencia de los concursos escalafonarios, estos permiten obtener un panorama específico respecto de los aspectos en los que los servidores públicos están fallando y obteniendo resultados no favorables, en ese sentido valdría la pena realizar un diagnóstico profundo que evidencie con claridad esos aspectos desfavorables y que permita realizar un puente de colaboración entre la Subsecretaria de Administración y el Instituto de Profesionalización, para que previo diagnóstico el Instituto capacite, prepare, evalúe y certifique a los servidores públicos, con la finalidad última de coadyuvar en el desarrollo laboral del servidores públicos, en el mejoramiento paulatino del sistema escalafonario, el fortalecimiento de la capacitación y en consecuencia un servicio de calidad a la ciudadanía.

En consecuencia, lo que constituye un sistema escalafonario adecuado es la participación correcta y constante de los servidores públicos.

Finalmente, en tercer lugar, los servidores públicos deben obtener mejores resultados es decir salir favorecidos conforme a los niveles de participación, y a la vez, progresar normalmente en el servicio y en sus ingresos. Esto significa que el sistema escalafonario deben ser lo suficientemente practico, ágil y beneficioso como para desafiar a los trabajadores a incrementar su participación, pero no tanto como para ocasionar confusión y frustración en algunos de ellos.

Cada participación de los servidores públicos, en los concursos del sistema debe ser automáticamente efectiva. Para ser efectiva, la participación necesita ser adecuada y constante, estar bien estructurada y cuidadosamente monitoreada. Los integrantes de la Comisión Mixta deben estar claros acerca de cómo pueden ayudar y como no deben intervenir.

5.2 Objetivos de la propuesta de mejora.

El objetivo general de la propuesta, está orientado a impulsar una mejora continua en la profesionalización, eficacia, validez y transparencia del sistema escalafonario, para impulsar una cultura de calidad en los servidores públicos.

El objetivo general, se desglosa en los siguientes objetivos específicos:

- a) Identificar el nivel de comprensión y certeza de los servidores públicos respecto a las características y problemas que se presentan en el sistema escalafonario, tanto a nivel general como en su práctica individual.
- b) Reconocer las competencias y capacidades de los aspirantes a una plaza de mayor nivel, para elaborar propuestas viables, concretas y contextualizadas para la mejora del servicio y para optimizar la eficiencia y calidad del trabajo que realizan en lo particular.
- c) Incorporar a todos los integrantes del sistema escalafonario, gobierno, sindicato y servidores públicos como principales protagonistas en la mejora de la calidad del servicio, es decir, en tanto gobierno y sindicato proporcionen certeza en el proceso escalafonario, los servidores públicos confiados en ese proceso participen constantemente, es decir a mayor confianza del sistema escalafonario, mayor participación, mejores resultados favorables y beneficiosos y en consecuencia mejora constante.

- d) Establecer criterios de transparencia calidad y participación homogéneas a partir de las propuestas de los propios servidores públicos, así como evitar las discrecionalidades y controversias administrativas de la Comisión Mixta de Escalafón.
- e) Responder a las exigencias actuales para la profesionalización del servicio público en cuanto a calidad e innovación así como incentivar la mejora en la actividad de los servidores públicos.
- f) Impartir capacitación a los servidores públicos en forma sistemática, es decir a partir de un diagnóstico conforme a su categoría laboral y sus funciones administrativas.
- g) Contribuir a la motivación y satisfacción del personal, así como propiciar la participación de todos los servidores públicos en el sistema escalafonario.
- h) Dar los primeros pasos a una posible inserción para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el Poder Ejecutivo, dentro del Sistema Escalafonario únicamente de los niveles 3-2 al 23-4, para esta posible inserción es pertinente considerar algunos elementos que se deben incluir del Servicio Profesional de Carrera como son: reclutamiento, selección, evaluación y certificación para el ingreso, los subsistemas de funcionamiento y organización y los órganos del sistema.

5.3 Propuesta de mejora.

El sistema escalafonario es un instrumento que contribuye a la profesionalización administrativa dentro del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, con base en la experiencia vivida, se observó que este mecanismo se implementó a partir del año 2007 de manera constante y parcialmente efectiva.

En ese contexto y como parte fundamental del sistema, el S.U.T.E.YM.a través de la Secretaria de Escalafón determinó integrarse por completo a este sistema, derivado de la constante inquietud y deseo de participación de los trabajadores y con la finalidad de brindar oportunidades legítimas de ascenso y promoción a los servidores públicos sindicalizados del Sector Central.

En ese tenor el sistema escalafonario, comenzó a tomar un papel importante dentro de la profesionalización administrativa en el Gobierno del Estado, es decir el sistema cumple una doble función trascendental, primeramente la de profesionalizar a los servidores públicos y en segundo lugar permite la promoción y ascenso legítimo de los trabajadores.

Por todo lo expuesto en los capítulos anteriores y de forma especial en el cuarto apartado en el que se realizó un diagnóstico del sistema, el cual explica de manera precisa y detallada el procedimiento del sistema escalafonario, a partir de la colaboración y participación directa a raíz de acercamientos y consideraciones personales en la Secretaria de Escalafón de la organización, es que se presenta la propuesta de mejora en tres aspectos fundamentales del sistema: el primero compete a la Comisión Mixta de Escalafón un punto estructural o de forma y dos de fondo o trascendentales, que corresponden al Procedimiento para Concursar, en suma se deben observar estos tres puntos fundamentales por considerar, atender y mejorar para el buen funcionamiento del sistema.

5.3.1 De la Comisión Mixta de Escalafón.

El primer aspecto compete a la Comisión Mixta de Escalafón.

De manera particular se refiere a la designación de los seis integrantes del Secretariado Técnico por parte de la organización sindical,³ Secretarios propietarios

y 3 Secretarios suplentes, es preciso especificar porque esta designación es fundamental en el proceso escalafonario.

El Secretariado Técnico como se ha manifestado con anterioridad, es el órgano de enlace entre la Comisión Mixta y las Unidades Administrativas, es decir es el ente encargado de realizar la interlocución entre la Comisión y los participantes en el escalafón, que en su mayoría son servidores públicos sindicalizados.

La manera en que actualmente se designa a estos integrantes, si bien es cierto es con total apego al Reglamento de Escalafón, pero cumplimiento únicamente para cubrir el requisito legal, se ha dejado de lado el papel tan importante que el Secretariado Técnico juega en el escalafón.

Los integrantes del Secretariado que en este momento forman parte de la Comisión, se designaron de manera indistinta en la organización, el Secretario de Escalafón presenta una propuesta al Secretario General que generalmente se aprueba. La propuesta presentada por el Secretario de Escalafón se renueva cada año y se compone de la siguiente manera, seis servidores públicos sindicalizados, que además se encuentran comisionados en la organización sindical en las distintas Secretarías del Comité Ejecutivo y que jamás participan de manera activa en las funciones que a estos les competen con estricto apego con el Reglamento.

La propuesta de mejoras es sustentada por los siguientes argumentos:

- a. Que los seis integrantes del Secretariado Técnico, tres propietarios y tres suplentes, sean indiscutiblemente delegados sindicales.
- b. Que se modifique el Reglamento de Escalafón respecto al tiempo de permanencia del Secretariado Técnico, es decir que estos permanezcan por lo menos dos años en el cargo.

- c. Que para los dos años siguientes los tres Secretarios suplentes tomen el cargo de propietarios y se integren tres nuevos delegados sindicales en las suplencias, esto permitirá innovación, dinamismo y mayor conocimiento y certeza del sistema.
- d. Los delegados sindicales son figuras legalmente reconocidas por el Gobierno y son miembros con voz y voto de la estructura sindical.
- e. Que se considere el ingreso al Secretariado Técnico de delegados sindicales, que por lo menos hayan permanecido tres años consecutivos fungiendo este cargo, lo que en consecuencia permite que estas personas por las funciones sindicales que les son encomendadas y entre una de las principal es el trato directo con las autoridades gubernamentales, para la gestión y coordinación de actividades y asuntos generales y particulares de los agremiados, estos conozcan con mayor amplitud la estructura administrativa de sus dependencias.
- f. Definitivamente la función más importante de esta figura es ser enlace entre los servidores públicos y el sindicato, así como entre servidores públicos y funcionarios, es decir la comunicación es cotidiana y directa con los personajes principales e interesados legítimos del sistema escalafonario, la base sindical.
- g. Finalmente es importante referir que para que pudiera existir un contrapeso real a la Comisión Mixta de Escalafón, se propone la creación de un órgano, instancia administrativa o comisionado independiente de la Comisión Mixta de Escalafón que emana del Poder Ejecutivo, la creación de esta figura imparcial permitiría mayor transparencia en los procesos escalafonarios y generaría certeza y confianza incuestionable para los servidores públicos. Esta figura debería ser creada por la Legislatura del Estado, la cual designaría sus funciones y atribuciones, y fungiría como un

Tribunal en el que los servidores públicos presentaran sus controversias, inconformidades y desacuerdos con la Comisión Mixta de Escalafón y que permitiría la resolución de estos con rectitud, y que esta figura imparcial emita recomendaciones a la Comisión Mixta de Escalafón para revisar y modificar los dictámenes de dicha Comisión.

5.3.2 El Procedimiento para Concursar.

Los otros dos aspectos conciernen al procedimiento para concursar.

El primero de los aspectos se observa cuando la Comisión Mixta convoca a reunión ordinaria, estas reuniones son fundamentales, porque en ellas se presentan los listados de las plazas vacantes, que las Secretarías de Estado a través de las Coordinaciones o Delegaciones Administrativas detectan y envían a la Comisión, también se exponen las peticiones de excepción de plazas que las Coordinaciones o Delegaciones solicitan, estas peticiones se envían con anterioridad a la Subdirección de Escalafón quien convoca dos o tres días antes de la reunión de la Comisión Mixta, a reunión de “planchado” al Sindicato, esta reunión de “planchado” o bien acuerdo previo o de simulación, tienen la finalidad de exponer los motivos por los cuales las dependencias requieren la excepción de múltiples plazas, los cuales atienden en su mayoría a indicaciones superiores o compromisos personales y políticos.

El Sindicato por supuesto, se incorpora a las solicitudes y entonces se evidencia, la negociación de la excepción de plazas, unas para las dependencias y otras más para la organización.

En consecuencia cuando la Comisión Mixta de Escalafón, atiende a la convocatoria formal de la Subsecretaría de Administración y se reúne para sesionar, exponer, aprobar y autorizar los concursos escalafonarios, se evidencia la complicidad de los integrantes de ésta, ya que todos los puntos

externados en la orden del día son aprobados por unanimidad, es decir no existe en dicha Comisión un órgano que genere un contrapeso legítimo en beneficio del sistema.

En ese sentido la discrecionalidad que se observa, para autorizar todas las excepciones solicitadas por parte del Gobierno y del Sindicato, fracciona de manera categórica el derecho de muchos servidores públicos con aspiraciones legítimas a concursar por alguna de las plazas exceptuadas, que de antemano ellos sabían vacante y que después de esta confabulación dentro de la Comisión Mixta de Escalafón, no son publicadas en las convocatorias.

La propuesta de mejora es la siguiente:

La intervención directa, contundente y en beneficio de los servidores públicos sindicalizados y en aras de la equidad y la legalidad por parte de los integrantes de la Comisión Mixta de Escalafón del Sindicato contribuirá a una mejora constante, estos miembros de la Comisión que son un vicepresidente, tres vocales y tres secretarios técnicos, aunado a lo anterior soliciten la nula excepción de plazas vacantes, o en caso de ser necesario de forma extraordinario y únicamente cuando el perfil de la plaza sea específico y dentro de los servidores públicos en activo no exista alguno que cumpla con el requisito se exceptué la plaza.

Esta propuesta toma mayor relevancia aunada a la anterior, se considera que en la medida en que se involucre a mas integrantes por parte de lo organización sindical que participen de manera activa en el sistema, la discrecionalidad y las practicas arbitrarias y controversiales, disminuirán paulatinamente.

El segundo aspecto para el mejoramiento del sistema escalafonario se centra en el recién implementado sistema de automatización de escalafón, este sistema tienen la intención de que los concursos escalafonarios se realicen en línea, desde

la publicación de las convocatorias, la inscripción y llenado de las cédulas de opción a concurso, los exámenes teórico prácticos y la publicación de los resultados, es decir que todo el sistema sea completamente automatizado.

Sin embargo este intento por automatizar el sistema escalafonario, ha resultado poco alentador y en múltiples ocasiones fallido, se distingue que el principal problema y fundamental para llevar a cabo el proceso se encuentra en el llenado de la cédula a opción a concurso en línea, este trámite no es confiable en la mayoría de los casos, el impedimento constante para poder quedar inscrito en el concurso, es la calidad que guardan los servidores públicos respecto al tipo de candidato que consideran ser, ya sea este candidato natural, general o potencial.

Esta situación es ajena y extraordinaria a los servidores públicos, porque no depende de ellos el saber si algún participante más, tiene una categoría de mayor cercanía a la plaza convocada a quien ya se le haya permitido la inscripción.

De esa forma automáticamente el sistema anula la inscripción y en consecuencia la cédula queda rechazada.

Aunado a esto se envía un mensaje que indica lo siguiente, cito **“Lo sentimos, en esta ocasión no podrá participar ya que no cuenta con el puesto inmediato inferior. Así mismo recordándole que solamente se puede ingresar una cédula a concurso, sin embargo lo (a) exhortamos a seguir participando.”**

La propuesta de mejora es:

Corregir la opción que se le proporciona al participante, según la categoría que guarde respecto a la plaza de su interés, es decir que el sistema permita que todos los participantes interesados independientemente de la categoría que tengan como candidatos generales, naturales o potenciales puedan inscribirse al concurso.

Realizar pruebas piloto tantas veces como sea necesario, para corregir los errores, que se presenten en el llenado de la cedula, como el antes expuesto que es el más frecuente.

Implementar un chat con horario de 9:00am a 6:00pm, para que proporcione asesoría en línea a los servidores públicos cuando estos así lo requieran.

5.4 Análisis final de las propuestas de mejora

La investigación y el diagnóstico que se realizaron permiten evaluar las situaciones actuales del sistema escalafonario, logrando así identificar las problemáticas existentes, en el cual se implementaron aspectos tan importantes las cuales permitirán guiar al personal y a la organización en una misma dirección.

Las propuestas de mejoras en alternativas de solución para el sistema escalafonario, deben aplicarse de diferentes formas, ya que ayudan al fortalecimiento de la estructura administrativa y deben de tomarse en cuenta, muchas de ellas tienen un fuerte valor o significado que puede representar una solución o respuesta que cambien el entorno.

Referente a los resultados del trabajo, es importante mencionar la forma en que estas se aplican ya que no nada más es implementar, sino que también el material o recursos a utilizar, la forma en que se trabajara y la disposiciones son importantes y necesarias, este procedimiento beneficia a ambas partes ya que para el gobierno una mejor forma de atención es importante y para el interesado del procedimiento le da más confianza y seguridad en su trabajo.

Finalmente es importante resaltar que el propósito de observar de forma significativa, la corrección de los tres aspectos anteriores, es fundamental en el buen funcionamiento y mejora del sistema escalafonario, desde un punto de vista interno, cercano, objetivo, constructivo e imparcial para el sistema.

Es bien sabido que no existirá una mejora trascendental de un día a otro, la mejora se presentara en la medida en que constante y paulatinamente se trabaje sobre esos tres aspectos de manera conjunta entre el Gobierno y el Sindicato, lo que permitirá en un primer momento coadyuvar en el correcto desarrollo del sistema para beneficio de los servidores públicos, y en consecuencia redundara en una transformación notable en el sistema, y en segundo lugar proporcionará la pauta para lograr una pronta inserción en el Sistema Profesional de Carrera.

CONCLUSIONES

Se abordó de manera clara y puntual, la estructura administrativa que guarda el Estado de México, la cual se define en su Ley Orgánica, la cual describe y detalla las funciones de las Secretarías de Estado, que conforman la administración pública estatal actual y de forma simultánea se anexo el organigrama que materializa la estructura administrativa del Gobierno de la Entidad.

De manera significativa se puede concluir que se ha abordado a la Secretaría de Finanzas como un órgano fundamental que participa y promueve al Sistema Escalonario, encargado de llevar a cabo los concursos escalonarios a través de las diversas unidades administrativas y áreas de competencia las cuales tienen la encomienda principal de implementar dicho Sistema, en todas y cada de una de las dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno es decir las Secretarías de Estado, excepto la Secretaría de Salud y los Organismos Descentralizados, estos últimos se exceptúan de este sistema porque ellos cuentan con sus propios sistemas de escalafón y cabe mencionar son similares.

También se ha incluido al Instituto de Profesionalización, dependencia que fue creada con el propósito de impulsar en mayor medida las acciones de profesionalización, así como centrar las funciones relativas a la capacitación y desarrollo de los servidores públicos dentro de la administración, es el despacho que guarda relación estrecha con el Sistema Escalonario por los requisitos que han sido implementados en los concursos escalonarios y que son imprescindibles al momento de participar en dicho proceso, para obtener un cargo de mayor responsabilidad.

La profesionalización en el servicio público, se vincula con el proceso del servidor público, desde que ingresa hasta que egresa, en forma planificada y organizada, con el interés de alcanzar un mejor desempeño de sus responsabilidades, independientemente del nivel jerárquico del mismo.

Existe otro rubro en la administración, el cual juega un papel fundamental, nos referimos a la capacitación y el marco legal que esta guarda, al adquirir validez o legitimidad jurídica la capacitación, genera reconocimiento laboral y salarial, lo que por consecuencia, beneficia al servidor público en mayor escala y a la institución a mejorar los procesos administrativos y operativos dentro de la misma. Sin embargo, hace falta en primer lugar tener certeza del puesto lo que es igual a capacitación y que a su vez esta, se vea en un segundo momento como una inversión por parte del gobierno.

El escalafón es entendido como un sistema mediante el cual se efectúan promociones y ascensos para que los servidores públicos generales, puedan superarse, destacar, desarrollarse laboralmente y con ello obtengan mejores sueldos. Es un reconocimiento al esfuerzo y calidad profesional como servidor público, y también es una oportunidad de desarrollo para la superación integral del mismo.

De forma específica, el escalafón o sistema escalafonario, es uno de los medios más importantes a través del cual, los servidores públicos sindicalizados del Gobierno del Estado de México debieran encontrar una forma de superación laboral y personal.

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece la obligatoriedad para que las instituciones públicas cuenten con un Sistema de Profesionalización que garantice la estabilidad y movilidad laboral de los servidores públicos, conforme a su desarrollo profesional y méritos en el servicio.

El escalafón permite privilegiar y estimular en sus aspiraciones profesionales a los servidores públicos que cuenten con los conocimientos suficientes, la práctica requerida en sus funciones y una actitud positiva enfocada a la vocación del servicio público, es decir en la medida en que un servidor público se prepare, capacite e implemente adecuadamente sus conocimientos con base en la experiencia en el servicio público, se verá favorecido en diversos aspectos, el que aquí nos compete es el incremento tanto en el nivel jerárquico y en consecuencia en el salarial, el aumento que se refleja en los salarios, no es siempre el deseado por el servidor público sin embargo si es un aumento moderado en sus ingresos que genera un mayor grado de estabilidad en la vida del mismo.

Dentro de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Finanzas, se encuentra el vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen las relaciones entre el Gobierno del Estado y los servidores públicos, así como tramitar los nombramientos de los mismos, por lo que el sistema escalafonario se encuentra dirigido a garantizar la estabilidad y movilidad laboral, por lo tanto resulta pertinente que en esta dependencia recaiga la representación del Titular del Ejecutivo para presidir la Comisión Mixta de Escalafón.

El ámbito federal México cuenta con la Ley del Servicio Profesional de Carrera; sin embargo, se necesita que el servicio público ingrese a la etapa de la profesionalización que es consustancial a la existencia de un gobierno competitivo y equitativo, esto no solo implica implantar leyes o reglamentos en un momento u otro, sino que involucra que se implementen de forma idónea, permanente y objetiva.

La profesionalización del servicio público es un requisito insoslayable para que el gobierno y la administración pública accedan a otra etapa del desarrollo institucional, en la cual se enfatice la necesidad de que el servicio público se convierta en medios del cambio deseado y esperado.

Un servicio público profesionalizado contribuye a la certidumbre de la vida estatal y permitirá que la administración pública tenga la confianza ciudadana, dado que contribuye a erradicar de su ámbito las tendencias del favoritismo, compadrazgo o de la lealtad partidista, las cuales son contrarias al espíritu sano del Gobierno transparente.

La profesionalización del servicio público, es uno de los déficits más significativos que han retrasado el desarrollo positivo y continuo de la administración pública mexicana y en el sistema escalafonario se vislumbra un requisito que contribuye, ante esta situación que aqueja al servicio público en los tres niveles de poder y que permite vislumbrar deficiencias y sesgos en diversos rubros del gobierno.

Es responsabilidad indelegable del Gobierno, brindar oportunidades legítimas de capacitación y promoción o ascenso a sus trabajadores, atendiendo a esta responsabilidad es que el Gobierno a través de la Secretaría de Finanzas ha creado el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado y el Sistema Escalafonario, dos entes que se encuentran estrechamente ligados y que si bien es cierto que no de manera integral, si han contribuido al invariable desarrollo general de los servidores públicos, lo que también ha derivado en una constante profesionalización del propio servicio y en consecuencia integrar los primeros avances a una pronta inserción al Servicio Profesional de Carrera.

Es trascendente señalar que los vicios que hay dentro de la administración pública, son sumamente conocidos por la mayor parte de los administradores públicos, experimentados o no dentro de este campo, y sin duda alguna el tema del Escalafón no podía ser la excepción, más bien diremos que es uno de los asuntos que se prestan con mayor facilidad a tales vicios, como son la discrecionalidad y las controversias administrativas, así como al mencionado sistema de botín, en el que se beneficia de manera indiscriminada única y

exclusivamente a los personajes que guarden algún tipo de relación con los funcionarios públicos a cargo de dicho sistema, es decir a los más cercanos a ellos o que tengan algún parentesco familiar, personal o alguna afinidad político-partidista, en ese sentido el Sistema Escalafonario está desafortunadamente permeado por esas prácticas corruptas, que han detenido el desarrollo integral del sistema, es cierto que existe mucho que corregir en el sistema, pero eso solo será posible en la medida en que los personajes involucrados en dicho sistema abandonen paulatinamente los vicios administrativos y permitan el progreso y perfeccionamiento en el Sistema Escalafonario.

Importante puntualizar que la bibliografía referente a la conformación de la Administración Pública Estatal, es sumamente escasa y desusada, en ese mismo sentido la bibliografía relativa al Escalafón es insuficiente y poco se habla y se ha abordado este tema como mecanismo de inserción al Servicio Profesional de Carrera.

El sistema escalafonario en su procedimiento cotidiano, ha evidenciado algunos aspectos negativos que han generado descontento entre los servidores públicos, en ese sentido, el aspecto que ha creado mayor controversia se refiere a la discrecionalidad administrativa que se observa en la Comisión Mixta de Escalafón para autorizar la excepción de un sin número de plazas, con el propósito de cubrir las mismas con candidatos de nuevo ingreso al servicio, perjudica, lesiona y demerita el sistema escalafonario y al mismo tiempo afecta e inquieta a los servidores públicos activos, que desean participar en este sistema.

También es importante concluir que el sistema escalafonario ha reflejado una mejora considerable y constante la cual se ha visualizado como resultado del análisis, el diagnóstico y los datos duros que se observaron durante los cuatro años de colaboración y participación en la Secretaría de Escalafón, esto ha

generado mayor certeza en el proceso escalafonario y ha incrementado y favorecido la profesionalización en el servicio público, lo que en consecuencia ha permitido un desarrollo paulatino en la vida laboral de los servidores públicos sindicalizados.

Finalmente es evidente que no existirá una mejora trascendental de un día a otro en el sistema escalafonario, la mejora se presentara en la medida en que constante y paulatinamente se trabaje sobre los tres aspectos planteados en la propuesta de mejora, esto por supuesto debe ser de manera conjunta entre Gobierno y Sindicato, lo que permitirá, en un primer momento, coadyuvar en el correcto desarrollo del sistema para beneficio de los servidores públicos, y en consecuencia redundara en una transformación notable e integral en el sistema, y en segundo lugar proporcionará la pauta para lograr una semejanza considerable con el Sistema Profesional de Carrera, se deberán incluir elementos fundamentales de dicho sistema para obtener una mejora significativa, esta propuesta se realiza únicamente para los servidores públicos que participan en el Sistema escalafonario, es decir de los niveles salariales 3-2 al 23-4.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

1. Aguilar, Morales Jorge Everardo (2005). *El marco legal de la capacitación en México*. Recuperado el 1 de mayo de 2012, de http://www.conductitlan.net/psicologia_organizacional/marco_legal_capacitacion_en_mexico.pdf.
2. Arias, Galicia Fernando (2006). *Administración de recursos humanos: para el alto desempeño*. México, Trillas.
3. Arrasola, Carlos (1990). *La Administración y Comunicación- función básica de las relaciones públicas*, México. Editorial Trillas.
4. Arriaga, Patricia (1987). *Estado y Comunicación*. México. Editorial Nueva Imagen.
5. Barrón, C., Rojas, I. y Sandoval, R. M. (1996). *Tendencias en la formación profesional universitaria en educación: Apuntes para su conceptualización*. *Perfiles Educativos*, (1871), 65-74.
6. Cárdenas L. (2005). *Diagnóstico de calidad y productividad en las empresas del sector metalmecánica de la provincia de Valdivia*. Síntesis Tecnológica Uach/F. de Ciencias de la Ingeniería Vo2, N°2.
7. Carpizo, Jorge (1973), *Federalismo en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México.
8. Carrillo Landeros, Ramiro. (1989) *Metodología y Administración*; México: Editorial Limusa.
9. Calderón, Córdova Hugo (1987), *Manual para la Administración del Proceso de Capacitación de Personal*, Editorial Limusa, S.A. de C.V. México D.F.
10. Cabrera, Ericka. (1993) *Diseño para un Sistema de Escalafón Salarial para el MAG*, Editorial Programa de Fortalecimiento Institucional (PFI), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) El Salvador. Recuperado el 12 de junio de 2012 de <http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=dfyqaaaayaaaj&oi=fnd&pg=pa>

1&dq=sistema+escalafonario&ots=f1hiczmlxq&sig=9v9wi_ffoomnpatowjmbp6gmque#v=onepage&q=sistema%20escalafonario&f=false.

11. Chiavetano, Idalberto (2007). *Administración de Recursos Humanos El capital humano de las organizaciones*. Editora Atlas México.
12. Chruden, Herbert J. et. Al. (1986), *Administración de Personal*, D.F., Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V.
13. Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) (13-04-2011). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Recuperado el 14 de mayo de 2011 de www.texcoco.gob.mx/foto/documentos/constitucionpoliticademex.pdf.
14. Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) (23 de enero de 1998). *Ley Federal Del Trabajo*. Recuperado el 14 de mayo de 2011 de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf.
15. Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) (09-01-2006). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Recuperado el 8 de junio de 2011 de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/110/3.htm?s>.
16. Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) (17-08-2010). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 23 de agosto de 2011 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
17. Díaz Barriga, A. y Pacheco, T. (1990). *Cinco aproximaciones al estudio de las profesiones*. México: Centro de Estudios sobre la Universidad (UNAM).
18. Decenzo, David A. (2001). *Administración de Recursos Humanos*. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México D.F.
19. De Santo, Víctor (1999). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*. Editorial Universidad. Buenos Aires.
20. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Recuperado el 1 de diciembre de 2011 de <http://buscon.rae.es/drael/>.
21. Elliot, P. (1975). *Sociología de las profesiones*. México: Editorial Tecnos. Recuperado el 15 de junio de 2012 de <http://redalyc.uamex.mx/vol3no2/contenido-fernandez.html>.

22. F. Stoner, James A, (1986). *Administración*. Editorial. Prentice- Hall, México.
23. Fernández, J. (2001). *Elementos que consolidan el concepto de profesión. Notas para su reflexión*. Revista Electrónica de Investigación Educativa, Vol.3 No. 2. Recuperado el 25 de noviembre de 2012 de <http://redalyc.uamex.mx/vol3no2/contenido-fernandez.html>.
24. Fernández, Pérez Jorge A. (2001). *Profesión, Ocupación y Trabajo*. Ediciones Pomares, S. A. Barcelona- México.
25. Garduño, Valero Guillermo J.R. *Teoría Sociológica Clásica Max Weber*. UNAM.
26. Gobierno del Estado de México, Secretaria de Administración, Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal (1999 a), Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Toluca, México
27. Gobierno del Estado de México, (1999 b), Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México, México, D.F
28. Gobierno del Estado de México (GEM) (2010). Secretaria de Finanzas, Subsecretaria de Administración, Dirección General de Personal, Dirección de Política Salarial, *Carpeta de Actas de la Comisión Mixta de Escalafón, Décimo Séptima Reunión Extraordinaria de Trabajo de la Comisión Mixta de Escalafón, 1 de Junio de 2010*.
29. Gobierno del Estado de México (GEM) (2010) *Manual General de Organización del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México*. Recuperado el 18 de septiembre de 2012 de <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/jun011.PDF>.
30. Gobierno del Estado de México (GEM) (2010 C) *Organigrama del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México*. Recuperado el 18 de septiembre de 2012 de <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/jun011.PDF> .

31. Gobierno del Estado de México, (GEM) (2011) Directorios del Poder Ejecutivo. *Gobierno, Dependencias y Organismos*. Recuperado el 15 de noviembre de 2011. de <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/directorios/dependenciasyorganismos/index.htm>.
32. Gobierno del Estado de México (GEM) (2011). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. Recuperada el 23 de agosto de 2011 de <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>.
33. Gobierno del Estado de México (GEM) (2012) Secretaria de Finanzas, Subsecretaria de Administración, Dirección General de Personal, Gaceta de Gobierno 15 de Febrero de 2012, *Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de México*, Estado de México.
34. Gobierno del Estado de México (GEM) (2012) *Reglamento Interior de la Secretaria de Finanzas*. Recuperado el 25 de Agosto de 2012. De <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig153.pdf>.
35. Gobierno del Estado de México (GEM) (2012) *Manual General de Organización de la Secretaria de Finanzas*. Recuperado el 25 de Agosto de 2012 de <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2011/ago293.pdf>.
36. Gobierno del Estado de México (GEM) (2012). *Reglamento Interno del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México* Recuperado el 17 de Septiembre de 2012 de <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig267.pdf>.
37. Gobierno del Estado de México. (GEM) (2012) *Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal*. Recuperado el 20 de septiembre de 2012 de <http://www.edomexico.gob.mx/dgpersonal/formatosDGAP/222.pdf>.
38. Gobierno del Estado de México (GEM) (2013). *Código Financiero del Estado de México y Municipios (1998)*. Recuperado el 15 de mayo de 2013 de www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig007.pdf.

39. Gobierno del Estado de México (GEM) (2013 A) Gobierno, Acerca del Gobierno, *Organigrama del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2013 de <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/acercadelgobierno/organigrama/index.htm>.
40. Gobierno del Estado de México (GEM) (2013 B) *Organigrama de la Dirección General de Personal*. Recuperado el 25 de Agosto de 2013 de <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2011/ago293.pdf>.
41. Gómez, Ceja Guillermo, (1984), *Planeación y Organización de Empresas. Guía Técnica México*. Editorial Edicol S.A. México.
42. Gómez, V. M. y Tenti Fanfani, E. (1989). *Universidad y profesiones*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
43. Guerrero, Orozco Omar (1985), *Introducción a la administración pública*, México. D.F.
44. Guerrero, Omar (1998), *El funcionario, El diplomático y El Juez*, Universidad de Guanajuato, Plaza y Valdez Editores.
45. Guerrero, Omar (2003), *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Federal*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F.
46. Harmon, Michel M. y Mayer, Richard T. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
47. Koontz, O' Donnell Wehrich. (1988). *Administración*. Editorial Mc. Graw. Illil. Tercera edición en español, U.S.A.
48. Martínez Cabañas Gustavo (1992). *La Administración Pública Estatal y Municipal de México*, Instituto Nacional de Administración Pública INAP, México.

49. Morales y Gómez, Juan Miguel (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
50. Naime, Libien Alexander (1993), *La Administración Pública en el Estado de México 1824-1993*, Universidad Autónoma del Estado de México.
51. Pacheco T. (1993). *La profesionalización de la universidad, su incidencia en la formación de profesionales y de científicos*. En T. Pacheco, y A. Díaz Barriga, *El Concepto de Formación en la Educación Universitaria* (Cuadernos del CESU), 31, 11-26. Pág. 15
52. Pacheco, T. (1997). *La institucionalización del mundo profesional*. En T. Pacheco y A. Díaz Barriga (Coord.). *Cinco aproximaciones al estudio de las profesiones* (pp. 27-39). México: Centro de Estudios sobre la Universidad (UNAM). Pág. 33.
53. Pacheco, T. y Díaz Barriga, A. (1997). *La profesión. Su condición social e institucional*. México: Centro de Estudios sobre la Universidad (UNAM).
54. Pérez, Campuzano Silvia (1997), *Génesis y Desarrollo de un Sistema Integral de Personal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
55. Pou, F. (1991). *Análisis del vocablo profesión en pedagogía*. Ciencias de la Educación, 37 (145), 73-83.
56. Ramió, Mata Carles (2002), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, UPF.
57. Rawls, John.(2006) *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.
58. Reyes Ponce, Agustín (1981). *Administración de Personal, Primera Parte Relaciones Humanas*, Editorial Limusa, México.
59. Spencer, H. (1982). *El origen de las profesiones*. México: Fondo de Cultura Económica.

60. Uvalle, Berrones Ricardo (1998), *Administración Pública conceptos básicos*, UNAM, Plaza y Valdés S.A. de C.V. México D.F.
61. Uvalle, Berrones Ricardo (1999), *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, UNAM, Plaza y Valdés S.A. de C.V. México D.F.
62. Uvalle, Berrones Ricardo (2000), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México retos y perspectivas*. UNAM, Plaza y Valdés S.A. de C.V. México D.F.
63. Walzer, Michael (1983). *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
64. Weber, M. (1996). *La ética protestante y el capitalismo*. México: Editorial Colofón.