

Analyse des modèles d'accès à la fonction publique avant et après l'implémentation de la Loi du Service Professionnel de Carrière au Mexique. Une étude de cas

María del Rocío Pérez Rosas

José Regulo Morales Calderón

Jorge Antonio Sánchez Galván

Universidad Autónoma Metropolitana

docenciauamizt@gmail.com

STAIMS 8 : Dire et faire du management stratégique dans les organisations publiques.

Résumé:

La présente étude a comme objectif analyser des aspects formels et informels dans le processus d'accès à une dépendance du gouvernement fédéral au Mexique. Cette recherche a analysé l'accès à l'organisation étudiée, avant et après l'implémentation du Service Professionnel de Carrière (SPC). Le SPC est le Système de Ressources Humaines qui est réglementée par la Loi du Service Professionnel de Carrière (LSPC), promulgué dans l'année 2003, et vise à garantir l'égalité de chances dans l'accès à la fonction publique, fondée sur le mérite et pour le bénéfice de la société. Ce modèle administratif s'est traduit dans une amélioration dans la gestion des ressources humaines gouvernemental, donnée que historique et culturellement, il y avait une tradition politique patrimoniale, dans l'accès au secteur public.

L'approche théorique de cette recherche sont les études organisationnelles et la méthodologie utilisée était de type qualitative, et l'étude de cas. Ont été appliquées vingt entretiens semi-structurés à des fonctionnaires publiques qui ont rejoint la dépendance étudiée, avant et après l'entrée en vigueur de la LSPC. Les éléments essentiels retrouvés dans ce travail son ceux de type formel et informel associés au recrutement et au processus de sélection de personnel. Formellement, on retrouve la LSPC et ses principes directeurs, qui règlent l'accès au Service Publique de manière transversale dans le gouvernement fédéral ; soulignant l'égalité de chances, le mérite et la transparence. Concernant les éléments de type informel, on trouve la discrétion pour exercer librement la désignation de postes; faisant partie de ce processus la relation politique, le copinage, « les connaissances » et les faveurs qui découlent de ce type de relation sociopolitique.

Le principal résultat donne ce travail répond à une première approche exploratoire, qui a permis l'établissement d'une catégorisation de sous-types d'accès à partir de l'existence de valeurs et de pratiques administratives discrétionnaires au sein de modèle de modernisation administrative qui propose la Loi.

Dans les typologies qui se présentent, on apprécie des éléments traditionnels: des valeurs et des pratiques qui s'adaptent à des conceptions idéologiques et normatives différentes, comme peuvent être, par exemple, les concours publiques et ouverts pour occuper des postes; dans lesquels on cherche à faire prédominer les valeurs de l'égalité, du mérite, de la transparence et de l'impartialité. L'incorporation de ce modèle de gestion administrative et éthique, permet de redimensionner l'importance des échelles de relation sociale, lesquelles se trouvent immergées dans des relations de pouvoir et qui sont acceptées par la propre culture institutionnelle et organisationnelle. Le conflit c'est un des éléments identifiés, résultant de la coexistence des différentes rationalités associées au processus d'accès.

Mots-clés: Administration Publique, Service Professionnel de Carrière, Ressources Humaines.

Análisis de los modelos de ingreso al servicio público antes y después de la implementación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en México. Un estudio de caso

STAIMS 8 : Dire et faire du management stratégique dans les organisations publiques

Este trabajo tiene como objetivo analizar los aspectos formales e informales en el proceso de ingreso en una dependencia del Gobierno Federal en México. Esta investigación analizó el acceso a la organización estudiada, antes y después de la implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC). El SPC es el Sistema de Recursos Humanos que esta regulada por la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) promulgada en el año 2003, y que busca garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso a la función pública, con base en el mérito y para beneficio de la sociedad. Este modelo administrativo significó una mejora en la gestión de recursos humanos gubernamental, dado que histórica y culturalmente había una tradición política-patrimonialista en el acceso al sector público.

El enfoque teórico de esta investigación son los Estudios Organizacionales y la metodología utilizada fue la cualitativa y el estudio de caso. Se aplicaron 20 entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos que ingresaron a la dependencia estudiada, antes y después de la entrada en vigor de la Ley. Los elementos esenciales que se encuentran en este trabajo son aquéllos de tipo formal e informal asociados al reclutamiento y la selección de personal. Formalmente encontramos la LSPC y sus principios rectores, que buscan regular el acceso al Servicio Público de manera transversal en el Gobierno Federal; poniendo énfasis en la igualdad de oportunidades, el mérito y la transparencia. Respecto a los elementos de tipo informal, se encuentra la discrecionalidad para ejercer libremente la designación de las plazas; intervienen en este proceso: la relación política, el amiguismo, “los conocidos”, y los favores que derivan de éste tipo de relación sociopolítica.

El resultado principal que aporta este trabajo responde a un primer acercamiento exploratorio, el cual permitió el establecimiento de una categorización de subtipos de ingreso a partir la existencia de valores y prácticas administrativas de carácter discrecional, en el modelo de modernización administrativa que propone la Ley.

En las tipologías que se presentan se aprecian elementos tradicionales: valores y prácticas que están adaptándose a concepciones ideológicas y normativas diferentes, como lo son por ejemplo, los concursos públicos y abiertos para ocupar las plazas; en los que se busca predomine la igualdad, el mérito, la transparencia y la imparcialidad. La incorporación de este modelo de management administrativo y ético, permite redimensionar la importancia de las escalas de relación social, inmersa en relaciones de poder y que son acogidas por la propia cultura institucional y organizacional de la organización. El conflicto es uno de los elementos que se identifica como resultado de la coexistencia de las diferentes racionalidades asociadas al ingreso.

Palabras clave: Administración Pública, Servicio Profesional de Carrera, Recursos Humanos.

Análisis de los modelos de ingreso antes y después de Ley del Servicio Profesional de Carrera en México.

Un estudio de caso.

INTRODUCCIÓN

La Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) es una herramienta de gestión administrativa a través de la cual se realiza la administración de personal en 74 instituciones de la Administración Pública Federal en México. El sistema administrativo que propone el Servicio Profesional de Carrera (SPC) se puede considerar también un instrumento de gestión ético, puesto que busca abatir el ingreso discrecional, proporcionando principios rectores de carácter moral a los que debe sujetarse el sistema. Estos principios rectores son: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad, la competencia por mérito y la equidad de género¹. El Sistema de Recursos Humanos que la LSPC establece, significó una gran contribución a la Administración Pública mexicana puesto que históricamente se contaba con una tradición de tipo político-patrimonialista en el proceso de selección e ingreso al gobierno.

Antecedentes del Ingreso a la Administración Pública en México

Arellano, D. (2006) se refiere al Aparato Administrativo Mexicano como un constructo social, producto de circunstancias particulares. En México, desde 1910, se ubica a la burocracia como un apéndice flexible y manipulable del sistema político nacido después de la Revolución. Pardo M. (2005:600) comenta que *“A partir de la Revolución y mayormente en la posrevolución, el interés central fue la estabilidad política, alentando la integración de agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial”*.

Al respecto Arellano D. (2006: 217-218), en esta misma línea de ideas, expone que *“El arraigo del establecimiento de la vida administrativa y la vida política como una conjunción en el manejo de la burocracia, representó una actividad indispensable para alcanzar las aspiraciones de los altos políticos, vista como una forma de obtener recursos fiscales y burocráticos, dominando las reglas del juego”*.

Así, el acceso a las plazas gubernamentales requería flexibilidad en los puestos de confianza para ser ocupados y removidos fácilmente, de acuerdo a la rapidez de las necesidades y cambios políticos (ver cuadro 1). El modelo de ingreso culturalmente se asociaba a la discrecionalidad en el otorgamiento de cargos públicos, bajo parámetros como:

- La confianza.
- El reconocimiento del mérito político.
- El beneficio del gremio por quienes ostentaban el poder.

Ante esta práctica administrativa inmersa en una cultura de alta discrecionalidad de los políticos y de las personas que a su vez designaban, el sistema del SPC se reconoce como: *“Un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”*.ⁱⁱ De esta manera, el SPC busca reducir o acotar la politización de la acción gubernamental, a través del establecimiento de un modelo de administración sostenido en valores diferentes como:

- La igualdad.
- La competencia por mérito y
- El uso del cargo público para beneficio de la sociedad.

Cuadro 1. Síntesis histórica del uso de las plazas en el sector público desde la época de la Colonia hasta la fecha

ETAPA	CARACTERÍSTICAS
Época Colonial	La Corona Española en la Nueva España buscaba garantizar la lealtad al Rey y a <i>la Madre Patria</i> como principio básico de la selección del personal burocrático; siempre español. Todo derecho de propiedad privada derivaba originalmente de la gracia o merced real. Los empleos públicos eran una regalía de la Corona, otorgados en gran parte con base al favoritismo cortesano y el rango nobiliario. Cuando la naturaleza del cargo lo requería, se exigía la capacidad profesional del presunto funcionario.
La Independencia	Después de la Independencia de México, la burocracia se politizó en torno al caudillo en turno y la corrupción se generalizó en medio de guerras civiles e internacionales. Es hasta el triunfo de Benito Juárez que la Administración Pública pudo iniciar una nueva etapa de modernización. El Presidente Porfirio Díaz, reestructuró y tecnificó a la Administración Pública. Existieron intentos de selección racional de personal mediante un catálogo de puestos; sin embargo, al margen de la ley, en todos los niveles persistía el contrabando, el cohecho y el soborno; influyendo en la selección de personal considerablemente el nepotismo, la amistad y el paisanismo.

Elaborado por el Autor 1 a partir de Martínez Silva (1999:31-42)

Cuadro 1. Síntesis histórica del uso de las plazas en el sector público desde la época de la Colonia hasta la fecha

ETAPA	CARACTERÍSTICAS
La Revolución	A partir de Álvaro Obregón, se inició una vigorosa intervención del Estado en todos los ámbitos de la vida nacional; como consecuencia sobrevino la expansión de la Administración Pública. Con fundamento en la legitimidad de la revolución triunfante, se centro el poder en el Ejecutivo y en la Administración Pública Federal (APF) en detrimento de los niveles locales y de los otros poderes, como un medio efectivo de promover el cambio al que se resistían las fuerzas conservadoras. La Revolución excluyó al Servicio Civil para que los trabajadores del Estado, probasen su lealtad y adhesión a la causa.
70 años de un partido dominante	Mediante un partido político prácticamente único (PRI) y un sistema controlado por grupos de interés, la mayoría de los ciudadanos eran movilizados políticamente por la burocracia y los medios masivos de comunicación sujetos al gobierno. La no reelección y la cooptación de los inconformes daban cierta apertura al reclutamiento político de las élites. El Servicio Civil fue integrándose a la Administración Pública, pero de una forma limitada o incipiente; pues no incluyó a quienes ocupaban cargos directivos, por ser personal de confianza; pese a que formaban parte de la burocracia gobernante. El reclutamiento era el resultado de la lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado. Había evidencia de que los intereses personales, de grupo o familiares, eran más importantes que el conocimiento, la capacidad o la experiencia. Desde los años 70 se iniciaron esfuerzos para crear una reforma administrativa que incluyera un modelo de Servicio Civil de Carrera transversal, en concordancia con las demandas de la población y acuerdos internacionales. De 1988 a 1994 el tema del Servicio Civil se reintroduce en la agenda gubernamental, por recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); organismo al que se integró México en 1994. De 1994 al año 1999 se continuó con la búsqueda de la creación de un Servicio Civil de Carrera a nivel federal.
Año 2000 a la fecha	Un partido político diferente al hegemónico ocupa el poder en México (PAN). En el año 2003 se promulga la Ley del Servicio Profesional de Carrera después de que, distintas fuerzas políticas, representadas en la Cámara de Diputados y de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, por consenso consiguieron su aprobación y promulgación. En el año 2012, las comisiones de Gobernación y Estudios Legislativos del Senado Mexicano aprobaron el dictamen de reforma a la LSPC para contratar a Directores Generales y Directores Generales Adjuntos sujetos al SPC, bajo el esquema de personal de confianza; sin embargo no procedió la reforma que se intentaba implementar, ya que autoridades legislativas expusieron que facilitaría volver al ingreso por relación política o partidista. En ese mismo año regresa al poder el anterior partido hegemónico en México (PRI). Actualmente el SPC continúa bajo la misma premisa de buscar garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y en beneficio de la sociedad.

Elaborado por el Autor 1 a partir de Martínez Silva (1999:31-42)

Los modelos de Ingreso que prevé la LSPCⁱⁱⁱ

El proceso de Ingreso que prevé la Ley, de manera genérica contempla la realización de un concurso para cubrir una plaza; que inicia con un registro en la página electrónica www.trabajaen.gob.mx y cuida el anonimato de los participantes. Se aplican una serie de evaluaciones (de conocimientos y de habilidades) que generan puntajes y que dependiendo de la suma de los mismos, se genera una prelación de aspirantes. A los aspirantes de más alto puntaje se les verifican los documentos probatorios correspondientes al perfil profesional para el que se postularon; seleccionando finalmente para entrevista, a aquéllos finalistas que cumplen con los requisitos solicitados y cuentan con las calificaciones más altas. La entrevista es colectiva (realizada por un comité), buscando que predomine la igualdad, el mérito, la transparencia y la imparcialidad; elementos que debieron estar presentes durante todo el proceso de concurso.

Es importante mencionar que éste no es el único modelo de acceso al que la Ley y su Reglamento, hacen referencia. Si bien, el SPC aplica sólo para los rangos de: Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento y Enlace,^{iv} pueden existir puestos de los niveles mencionados, que no se sujetan (total o parcialmente) a la propia Ley. Esto da origen a otros modelos de ingreso^v, los cuales coexisten en la estructura administrativa y son los siguientes:

1. El ingreso por *designación directa*, que considera los cargos más altos en la Administración Pública: Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores y Titulares de Unidad y son seleccionados por su trayectoria y relación política.
2. El ingreso por *libre Designación*, los cuales deben de ser casos excepcionales y se sujetan parcialmente al SPC, dejando fuera el proceso de reclutamiento y selección.
3. El ingreso como *parte de un Gabinete de Apoyo*^{vi}. Este no se sujeta a la LSPC, pero le aplica los procedimientos de evaluación del desempeño de la Ley.
4. Los puestos mediante contrato por *honorarios*, los cuales no se sujetan al SPC.
5. Los puestos que son considerados para *trabajadores de base*^{vii} que no forman parte del SPC.^{viii}

Anterior a la creación de la propia LSPC, la *Libre Designación* constituía el modelo de ingreso que operaba transversalmente para cubrir la mayoría de las plazas del Gobierno

Federal^{ix}, era una práctica general que permitía la ocupación de los cargos públicos por una designación bajo criterios discrecionales. La designación de los *Gabinetes de Apoyo*, se presentaba sin la restricción que hoy le estipula su aspecto formal. Se podía encontrar la conformación de grupos o equipos de trabajo en otros niveles de puesto de menor jerarquía, diferentes a los que hoy enuncia la Ley para este tipo de ingreso de personal. Se trataba de una práctica informal y permitida que permeaba transversalmente en la organización. Quien ocupaba una posición de dirección podía conformar su propio equipo. En algunos casos se buscaba el apoyo para el logro de los objetivos que le encomendaban; en otros, la selección ayudaba al logro de algún beneficio individual, colectivo o partidista.

Analizar los modelos de ingreso que experimentaron funcionarios públicos que se incorporaron a la organización antes y después de la promulgación de la LSPC, permite en esta investigación adentrarnos, de manera exploratoria, al menos a dos concepciones ideológicas diferentes; la meritosa y la política, que algunas veces actúan en momentos históricos diferentes y pueden ser reconocidas de manera separada, y en otras ocasiones, actúan en un mismo momento histórico coexistiendo (ver esquema 1).

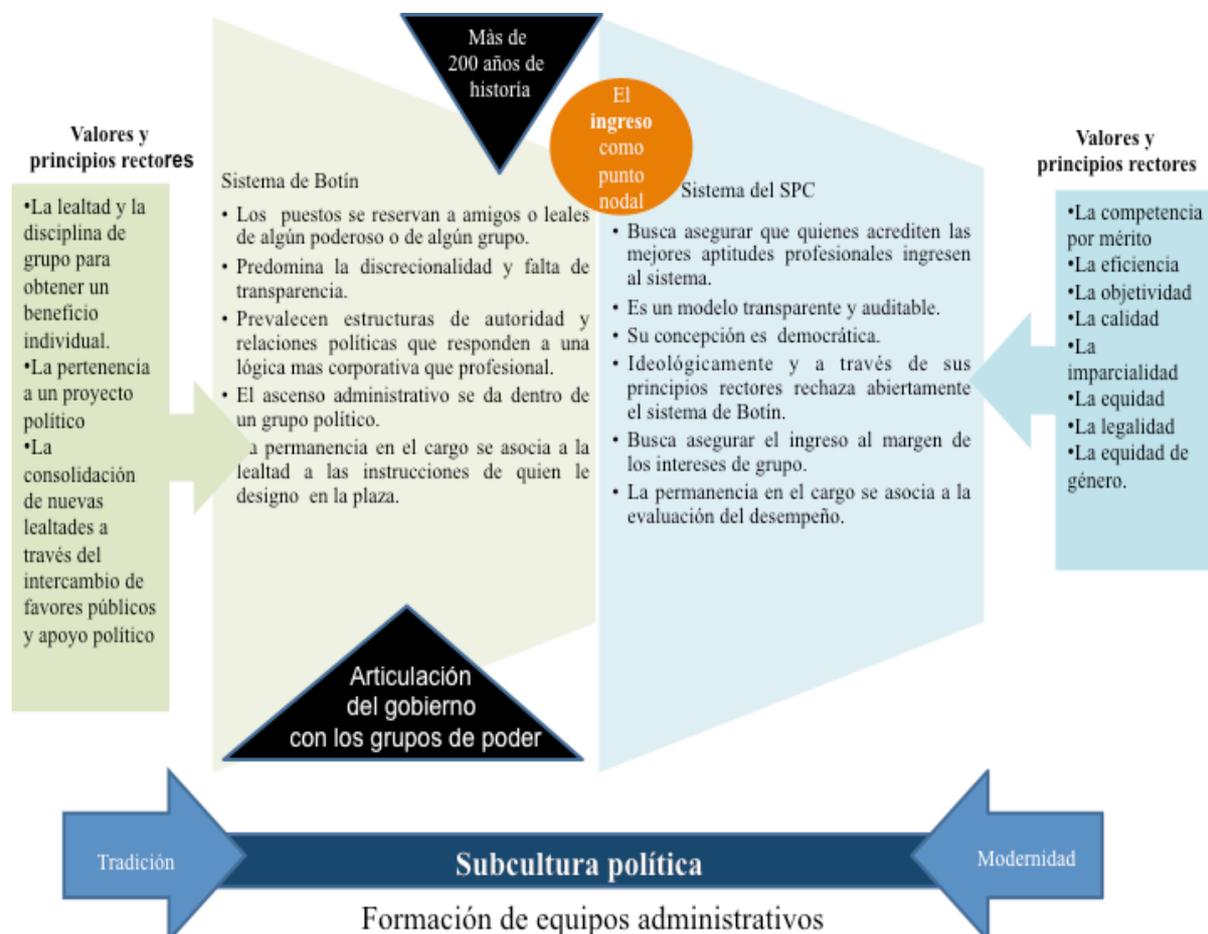
La investigación y el estudio de caso

El objetivo de esta investigación fue conocer algunos de los aspectos formales e informales que se presentaron en el proceso de ingreso de funcionarios que ingresaron antes y después de la LSPC, en una dependencia del Gobierno Federal^x. Se parte de la consideración de que el establecimiento del SPC, como sistema de Gestión de Recursos Humanos, deriva de una tendencia internacional de modificar las estructuras administrativas; siendo una de las críticas que se establece al respecto, el que se modifican más las estructuras administrativas, que las estructuras Institucionales. Echeverría y Longo (2000:3) exponen que las estructuras institucionales afectan el origen, distribución y formas de legitimación del poder político, su naturaleza y la relación entre los poderes del Estado.

Las críticas de carácter social respecto a la credibilidad y legitimidad en el acceso al servicio público por el SPC^{xi}, ha estado desde el nacimiento del sistema, y en éste caso, generó el interés en realizar una investigación que abordara los aspectos subjetivos y cualitativos del reclutamiento y la selección, antes y después de la incorporación de la LSPC desde la perspectiva de los propios actores. La metodología de la investigación seleccionada fue de

carácter cualitativo y se inscribe en el paradigma epistemológico del Construccinismo Social.

Esquema 1. Valores y principios rectores del Sistema de botín en relación a los valores establecidos por el Servicio Profesional de Carrera



Fuente: Elaborado por el Autor 1, a partir de Merino (1996:7-11; 2006:46)

El trabajo de campo inició en el año 2011, a 8 años de haber sido implementada la Ley en la dependencia estudiada; ya que aunque se promulgó en el año 2003, se implementó hasta el año 2004. En un primer acercamiento a la organización, se estableció el contacto con uno de los funcionarios públicos que trabajaba en el área de Recursos Humanos y a partir de esa relación se pudo invitar a varias personas a participar en las entrevistas para conocer las experiencias relacionadas a su ingreso a la organización. Se aplicó un muestreo de tipo *bola de nieve no discriminatorio exponencial*, por lo que no se tuvo control del género de los participantes, ni del número de entrevistados por tipo de ingreso. Cabe mencionar que la mayoría de las personas contactadas aceptaron participar, pero a cambio de la confidencialidad, tanto de su nombre, como del de la Institución.

Para el trabajo de campo se realizaron 20 entrevistas semiestructuradas. En el cuadro 2 se muestra la categorización del ingreso de las personas entrevistadas. La información contenida refleja que entre los funcionarios de la dependencia, no existe una homogeneidad en el tipo de ingreso por el que accedieron al cargo (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Tipo de ingreso genérico de los entrevistados

ENTREVISTA	NIVEL DE PUESTO	ANTIGÜEDAD EN PUESTO	TIPO DE INGRESO
1	Subdirector	2 años tres meses	Por concurso a través del SPC. No conocía a alguien de la organización previamente.
2	Director	10 años	Por invitación, ya había trabajado antes en la Secretaria y tenía conocidos que fueron los que le invitaron (ingresó antes de la LSPC).
3	Subdirector	8 años 5 meses	Por invitación directa. Se le entrevistó para saber si cumplía con ciertas capacidades técnicas relacionadas al puesto (ingresó antes de la LSPC).
4	Director General Adjunto	2 años	Por concurso, a través del SPC (previa designación temporal del art. 34 de la LSPC).
5	Director	2 años 2 meses	Por Concurso a través del SPC (previa designación temporal del art. 34 de la LSPC).
6	Director	6 años 2 meses (anteriormente laboró 15 años en la Institución).	Por la invitación de un Subsecretario que ya conocía su trabajo. Refiere que ya había laborado 15 años antes en la organización (ingresó como Gabinete de Apoyo).
7	Jefe de Departamento	2 años 4 meses.	Por concurso a través del SPC (previa designación temporal del art. 34 de la LSPC).
8	Subdirector	2 años 6 meses	Por concurso a través del SPC. No conocía a alguien de la organización previamente.
9	Director	7 años 3 meses	Por invitación directa. Se le entrevistó para saber si cumplía con ciertas capacidades técnicas relacionadas al puesto (ingresó antes de la LSPC).
10	Subdirector	3 años 3 meses	Por invitación (en un puesto de Gabinete de Apoyo).
11	Enlace	9 años	Por recomendación de un conocido de la familia (ingresó antes de la promulgación de la LSPC).
12	Enlace	17 años	Por invitación de un jefe (ingresó antes de la promulgación de la LSPC).

Fuente: Elaborado por el Autor 1

Cuadro 2. Tipo de ingreso genérico de los entrevistados

Entrevista	Nivel de puesto	Antigüedad en puesto	Tipo de ingreso
13	Subdirector	12 años	Por invitación. (ingresó antes de la promulgación de la LSPC).
14	Jefe de Departamento	1 año 6 meses en último cargo	Por concurso a través del SPC (previa designación temporal del art. 34 de la LSPC).
15	Jefe de Departamento	7 años	Por invitación directa. Se le entrevistó para saber si cumplía con ciertas capacidades técnicas relacionadas al puesto (ingresó antes de la LSPC).
16	Jefe de Departamento	8 años	Por recomendación con el D.G (ingresó antes de la promulgación de la LSPC).
17	Jefe de Departamento	11 años	Por invitación de un conocido (ingresó antes de la promulgación de la LSPC).
18	Subdirector	3 años 7 meses	Por concurso a través del SPC. No conocía a alguien de la organización previamente.
19	Jefe de Departamento	5 años	Por concurso a través del SPC (previa designación temporal del art. 34 de la LSPC).
20	Subdirector	8 años 5 meses.	Por recomendación, buscaban a alguien con su perfil. (ingresó antes de la promulgación de la LSPC).

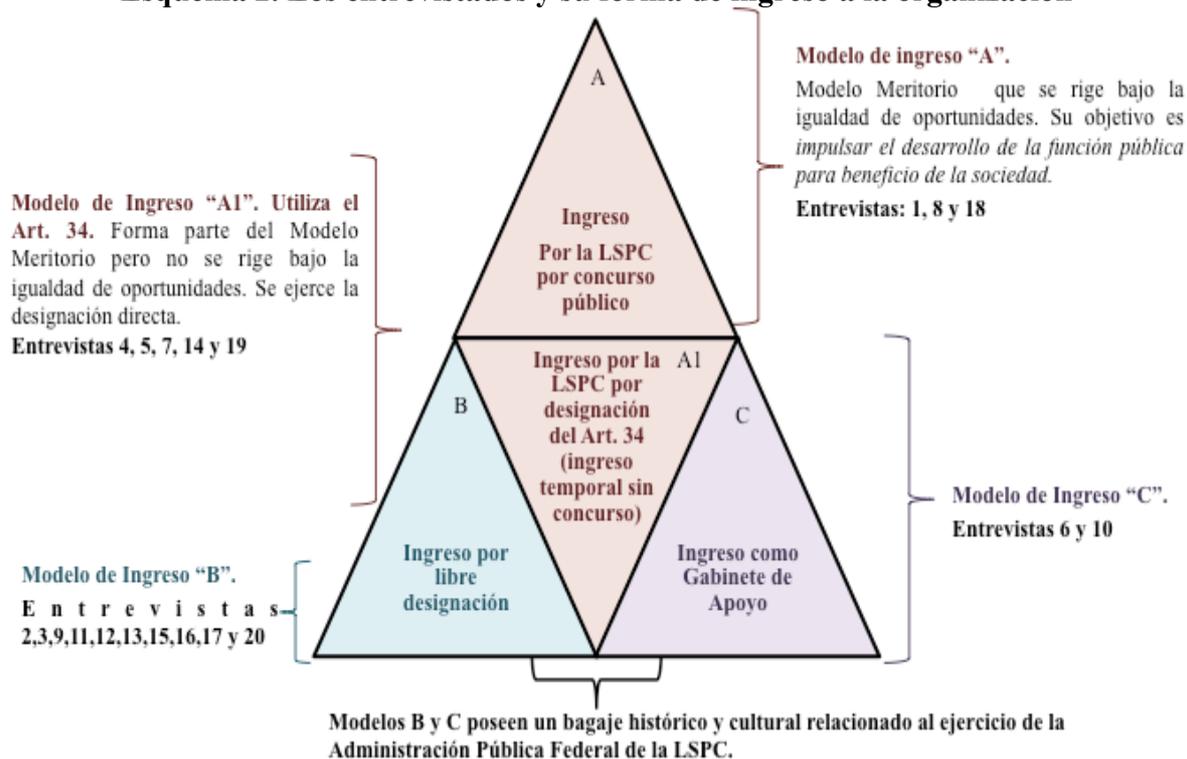
Fuente: Elaborado por el Autor 1

A partir del cuadro anterior se elaboró el esquema 2, el cual responde a una primera tipología de ingreso a partir de la información recabada en las entrevistas .

Distinción entre el modelo “A” y el modelo “A1”

El modelo de ingreso “A” sintetiza la adhesión a técnicas y métodos del sector privado para alcanzar la eficiencia y eficacia en el sector público (un ejemplo de ello es el énfasis que ha tenido la introducción de la técnica de evaluación *Assessment Center*). Este modelo de ingreso contempla llevar un registro de cada uno de los procesos de concurso, así como de los puntajes que obtiene cada aspirante a una plaza, buscando fomentar la transparencia en el proceso. Para ello el SPC ofrece el portal electrónico: www.trabajaen.gob.mx, para administrar los concursos; fomentando la transparencia.

Esquema 2. Los entrevistados y su forma de ingreso a la organización



Fuente: Elaborado por el Autor 1, a partir de un primer acercamiento al trabajo de campo considerando la información reportada en las entrevistas.

La Ley señala que el procedimiento de ingreso del modelo "A" comprenderá exámenes generales, de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo, de acuerdo a las necesidades y características que requiere el cargo a concursar; los cuales deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades, favoreciendo el mérito. Para Merino M. (2006:45) el propósito del ingreso bajo el modelo de un Servicio Civil es *"Asegurar que ocupen los puestos quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales, y no los amigos o leales de algún poderoso o de algún grupo.* Dentro de la muestra seleccionada refirieron éste tipo de ingreso las entrevistas 1, 8 y 18, quienes ocupaban un nivel jerárquico de Subdirector" y que refirieron no conocer a alguien relacionado a la dependencia o que facilitara su ingreso durante el concurso.

Modelo "A1" por la designación del art. 34 de la LSPC

Este modelo surge a partir del art. 34 de la LSPC, prevé el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección al que se refiere la Ley. La designación se propone y autoriza por el Titular de la dependencia o el Oficial Mayor u homólogo, de manera previa al inicio del proceso de concurso (suelen ser meses antes de que se realice), y de la emisión de la convocatoria correspondiente. Su duración podrá ser hasta por 10 meses.

El modelo de ingreso “A1” antecede al modelo “A”, en el que se contempla el concurso como proceso único y central para la designación definitiva del cargo. Quien ocupa la plaza por el art. 34, tiene la oportunidad de registrarse para el concurso de la posición que ocupa eventualmente, y en caso de resultar ganador, obtener su titularidad. El modelo “A1”, fue contemplado desde su marco legal *para casos excepcionales*, como lo indica su propio marco legal:

“Cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, en esos casos los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere la Ley”. (LSPC, art 34).

El modelo “A1” permite la selección y designación de la plaza a través de un criterio discrecional (como en el modelo de Administración Pública tradicional y anterior a la LSPC). La filosofía del modelo “A”, relacionada a la igualdad de oportunidades, la objetividad y la imparcialidad que se establece en los principios rectores del sistema, se llega a incumplir temporalmente, y como caso de excepción, por un periodo máximo de 10 meses. Las entrevistas 4, 5, 7, 14 y 19; que contemplan niveles de puesto de Jefe de Departamento, Director de área y Director General Adjunto; se apegan a éste modelo de ingreso, pues ingresaron bajo la modalidad de una designación por art. 34, partiendo de que ya tenían un conocimiento previo con alguien de la organización o relacionado a ésta.

Análisis de las entrevistas de los modelos “A” y “A1”

Entrevistas del modelo “A”

Las personas entrevistadas bajo el modelo de ingreso “A”, comentaron que se cumplió con los principios rectores del SPC (en el cuadro 3 se ofrece una síntesis de la información). Se destaca en el entrevistado número 1, comentarios en los que menciona a *la igualdad de oportunidades, la imparcialidad y el apego a la legalidad* al que tuvo acceso; *la eficiencia* es una cualidad del sistema que reconoce el entrevistado 8 y *la imparcialidad y la competencia por mérito* se aprecian en lo comentado en la entrevista 18; Sin embargo en ésta última

entrevista se advierte la existencia de aspectos informales y fuera del encuadre legal del SPC, que pudieron alterar el resultado del concurso: la condición de declararle ganador, a reserva de manifestar su disponibilidad inmediata para ocupar la plaza. Este no es un elemento que prevé la Ley y tampoco se estipuló en las bases de la convocatoria. Así, el mérito de haber llegado en primer lugar en el concurso, pudo haber quedado minimizado ante la imposición de un ingreso inmediato; desplazando al mérito por una circunstancia ajena al proceso formal de evaluación: “la prontitud con la que puede incorporarse el finalista ganador al empleo”.

Cuadro 3. Síntesis del análisis de la información recabada en las entrevistas

MODELO DE INGRESO/ NÚMERO DE ENTREVISTA	CITA TEXTUAL MÁS SIGNIFICATIVA O RESÚMEN	VALORES, PRÁCTICAS O PRINCIPIOS A LOS QUE SE ASOCIA	ASPECTOS INFORMALES DE CARÁCTER DISCRECIONAL	
"A"-1	<i>"Sin la LSPC hubiera sido bastante difícil entrar a mi nivel (subdirector), sin la relación de algún conocido dentro de la dependencia".</i>	La igualdad de oportunidades, la imparcialidad y la legalidad.	No	No
"A"-8	<i>"El proceso que a mí me tocó vivir me pareció muy eficiente."</i>	La eficiencia.	No	No
"A"-18	<i>"En el primer intento me quede. Había mucha competencia. Recuerdo que fue una de las mejores satisfacciones de mi vida profesional cuando me llamaron y me dijeron que había ganado, pero que aún no lo subían al sistema porque requerían indispensablemente para declararme ganadora, que me presentara al día siguiente a trabajar. Yo no lo dude ni un segundo porque estaba desempleada, así que sin problema dije que sí."</i>	La imparcialidad y la competencia por mérito.	Sí	Mediante un mecanismo informal: una llamada telefónica, se le comunica que es la potencial ganadora del concurso, pero se condiciona el dictamen (fuera de lo que la Ley establece) a la disponibilidad inmediata para la ocupación de la plaza.

Fuente: Elaborado por el Autor 1

Entrevistas del modelo “A1”

En las entrevistas asociadas al modelo” A1” se puede advertir una mayor complejidad. En el cuadro 4 se ofrecen algunos fragmentos de la información recabada.

CUADRO 4. SÍNTESIS DEL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECABADA EN LAS ENTREVISTAS

MODELO DE INGRESO/ NÚMERO DE ENTREVISTA	CITA TEXTUAL MÁS SIGNIFICATIVA O RESÚMEN	VALORES, PRÁCTICAS O PRINCIPIOS A LOS QUE SE ASOCIA	ASPECTOS INFORMALES DE CARÁCTER DISCRECIONAL
"A1"-4	<p>Ingresó primero en el 2007 por el art. 34, invitada por el director general y estuvo 10 meses. Periodo en el que renuncia el titular que la invitó. Cuando surge el concurso de la plaza, desiste en su postulación por un acuerdo interno informal.</p> <p>En este acuerdo le ofrecen una plaza provisional en otra dependencia, mientras vuelve a salir el concurso de la plaza que ocupaba.</p> <p>Se va temporalmente y concursa por segunda vez la plaza. En el concurso percibe que no se cumplen los acuerdos pactados previamente de tipo informal. Finalmente gana la plaza pese a la tensión con su jefe inmediato que proviene de otro grupo político.</p>	<p>La relación política, los acuerdos derivados de las relaciones de poder, la designación política de la plaza.</p>	<p>Sí</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.-El conflicto con su nuevo jefe por no pertenecer al mismo grupo político. 2.-La presencia de denuncias anónimas. 3.-La solicitud de su desistimiento al concurso por funcionarios de alto nivel. 4.-La promesa de volver a concursar la plaza (dando por hecho que no habrá ganador). 5.-El incumplimiento de acuerdos pactados informalmente respecto al concurso. (Ver esquema 3)

Fuente: Elaborado por el Autor 1

CUADRO 4. SÍNTESIS DEL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECABADA EN LAS ENTREVISTAS

MODELO DE INGRESO/ NÚMERO DE ENTREVISTA	CITA TEXTUAL MÁS SIGNIFICATIVA O RESÚMEN	VALORES, PRÁCTICAS O PRINCIPIOS A LOS QUE SE ASOCIA	ASPECTOS INFORMALES DE CARÁCTER DISCRECIONAL	
"A1"-5	<i>"Los que ingresan por el SPC por concurso y que no tuvieron nombramiento previo, ante los otros, se ganan la plaza; pero para los que entramos vía art. 34 y concursamos, piensan que nos dan la plaza; que tuvimos ventaja cuando concursamos con el resto. Cuando ganas, ahora sí piensan que ya eres el jefe, antes no. Cuando se gana el concurso, ahora sí pueden aceptar fácilmente instrucciones tus subordinados".</i>	La entrevistada destaca la eficiencia y la calidad en el proceso de ingreso. Se advierte la importancia de la relación política para su designación.	Sí	Existe rechazo social a raíz de ingresar a la plaza por art. 34. Se vivió este modelo de ingreso por su militancia política.
"A1"-7	<i>"Para mí fue muy satisfactorio el haber sido considerada para ocupar el puesto, ya que prácticamente yo era quien hacía mucho del trabajo de mi jefa. Me sentí muy motivada y me demostró que sí se nota cuando uno pone todo su empeño".</i>	El desempeño es visto como un valor para obtener una designación por art. 34 (ocupaba el puesto inmediato inferior a la vacante).	Sí	Se aprecia el uso del art. 34 para fines de promoción interna, cuando no está conceptualizado para éste fin. Se presupone que su designación le dio alguna ventaja en el concurso porque la entrevistada no hace mención alguna respecto a la dificultad e incertidumbre del proceso.

Fuente: Elaborado por el Autor 1

CUADRO 4. SÍNTESIS DEL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECABADA EN LAS ENTREVISTAS

MODELO DE INGRESO/ NÚMERO DE ENTREVISTA	CITA TEXTUAL MÁS SIGNIFICATIVA O RESÚMEN	VALORES, PRÁCTICAS O PRINCIPIOS A LOS QUE SE ASOCIA	ASPECTOS INFORMALES DE CARÁCTER DISCRECIONAL
"A1"-14	<p><i>"Cuando me ofrecieron ocupar la plaza por el art. 34, yo no quería por la relación con mis compañeras. Siempre hemos pensado que lo mejor es que no existiera ese artículo de la Ley, porque de alguna manera da ventaja al postulado; sin embargo tenían que designar a alguien y me escogieron a mí. No sé por qué no se abrió el concurso y ya. De hecho yo pienso que no querían que quedara alguna de mis compañeras o alguien de afuera y fue obvio. Mis compañeras ya no llegaron a la entrevista porque se desistieron para no hacer más pesado el ambiente".</i></p>	<p>Valor de lo conocido sobre lo desconocido. La afinidad como elemento de selección para una postulación temporal por art. 34.</p>	<p>Sí</p> <p>1.-La designación temporal manda un mensaje claro de selección interna cuando existen más candidatos del mismo nivel, en éste caso, inmediato inferior al de la vacante. 2.-Pareciese que se prefiere la designación temporal a la posibilidad de que ingrese un "extraño". 3.-La cancelación de la postulación a la plaza en concurso es una herramienta utilizada para evitar conflictos y tensiones internas. 4.-La designación temporal da ventajas en el concurso.</p>
"A1"-19	<p><i>"Me invitó una compañera que conocí en la iniciativa privada y había ingresado por concurso público un año antes que yo. Ella tenía problemas con la gente que trabajaba a su cargo porque no aceptaban trabajar a su ritmo. Cuando llegó el concurso empate con otra aspirante en los puntajes, pero el comité considero favorable que ya había estado Yo en el puesto dando resultados".</i></p>	<p>El compromiso hacia el trabajo, la colaboración.</p>	<p>Sí</p> <p>1.-Se busca lo conocido en un afán de asegurar el compromiso con el trabajo. 2.- La designación por el art. 34 significa una ventaja en el proceso de concurso (ventaja informal y tácita, puesto que legalmente debe prevalecer la imparcialidad y la igualdad de oportunidades).</p>

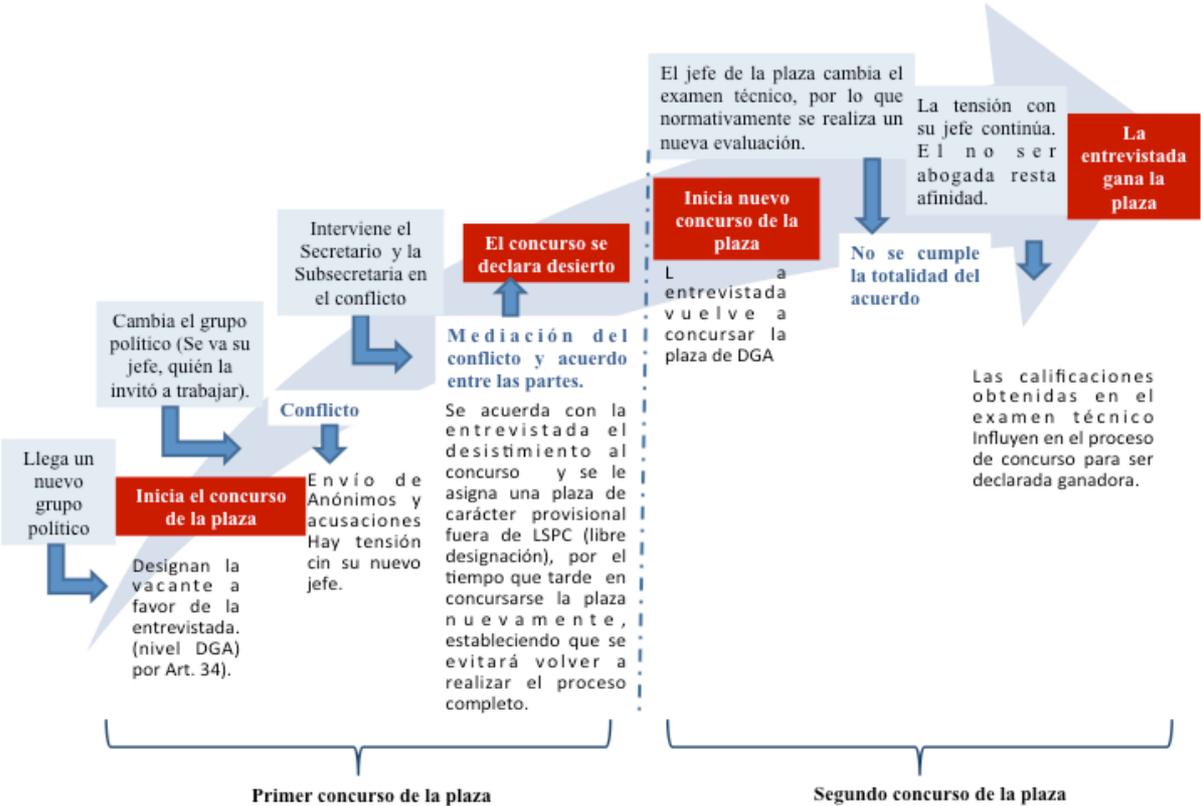
Fuente: Elaborado por el Autor 1

De los fragmentos de entrevista anteriores, se analizará de manera más amplia uno de ellos, el que corresponde a la entrevista número 4, ya que se pueden apreciar varios elementos informales en el proceso de ingreso. En éste caso, la designación por art. 34 se asocia a una relación de tipo político, y éste aspecto va a influir en el primer concurso público, puesto que se presupone que la plaza quedará desierta antes de que finalice el proceso; pactando antes del desenlace formal, la posible ocupación de esa plaza en un segundo concurso. Ver el esquema 3, que busca facilitar el análisis de la entrevista 4.

Entre los elementos que se destacan en el esquema 3 son los siguientes:

- Surge un cambio en la estructura: quien la invito a laborar y gestionó su ingreso por el art. 34 (jefe directo) renuncia e ingresa un nuevo jefe proveniente de otro grupo político. Este evento introduce tensión en el primer proceso de concurso e involucra a otros actores de más nivel jerárquico.
- Después de anónimos que evidencian una tensión respecto a la ocupación definitiva de la plaza por la entrevistada, surge el ofrecimiento de otra plaza a cambio de desistirse en el concurso. La plaza proporcionada es en otra dependencia de gobierno, por lo que se pueden ver las redes de influencia y de relación inter - institucional.

Esquema 3. Resumen del proceso de Ingreso correspondiente a la entrevista 4



Fuente: Elaborado por el Autor 1

- Se presupone que existió alguna relación directa, pero informal, en la coincidencia entre el acuerdo establecido con la entrevistada, y el hecho que la plaza quedara desierta en el primer concurso, después de la entrevista del comité evaluador.
- Existen anónimos, amenazas y agresiones incógnitas hacia la entrevistada después de ganar la plaza de manera definitiva, como resultado del segundo concurso.

Los anteriores puntos ponen en manifiesto toda una red de comunicación, acuerdos y tensiones paralelas al concurso, mismos que un aspirante externo no puede percibir por no estar dentro de la organización. La emisión de los anónimos, denuncias y agresiones pudieron responder a la visibilidad de los aspectos políticos que operan en las estructuras legales que son ideológicamente contrarios al merito y la profesionalización.

Otro aspecto a destacar, es que la entrevistada a partir de no cumplirse lo pactado informalmente en relación al segundo concurso (cambian el examen técnico y lo tiene que volver a presentar), comenta que: *“Aunque hay gente que atiende bien el Servicio Profesional de Carrera y los procesos que involucra, y hay gente honesta; desgraciadamente hay mucha más que no lo son”*. Su comentario surge en relación a la poca credibilidad en los funcionarios involucrados, que pactaron un segundo concurso bajo la promesa de validar su calificación técnica del primer concurso, sin embargo no puede ser consciente de la afectación de los derechos de los otros aspirantes, a partir de su propia participación y redes de influencia política, eso es invisible para ella.

Los modelos de ingreso “B” y “C”

Antes de poder hablar acerca de los hallazgos relacionados a las experiencias en el ingreso de los entrevistados bajo el modelo de ingreso “B” y el modelo “C”,^{xii} es importante mencionar qué se entiende por valor, ya que los criterios de selección que se analizarán están inmersos en concepciones valorativas.

En la actualidad se concibe a los valores dentro del ámbito de análisis de la ética. La ética se encuentra dentro de la filosofía y busca reflexionar sobre la moralidad, en un nivel teórico reflexivo; mientras que la moral se encuentra ligada inmediatamente a la acción y a la prescripción de la conducta. El filósofo Sánchez Vázquez (2013:55), de nacionalidad española y mexicana, se refiere a la moral como: *“Un conjunto de normas, aceptadas libre y*

conscientemente, que regulan la conducta individual y social de los hombres en un momento histórico determinado”.

La moral es vista como: *“Una regulación normativa de los individuos consigo mismos, con los otros y con la comunidad”* (Sánchez A. 2013:17-18).

Por su parte, Villoro L. (2006), pensador filosófico mexicano, expone que la moral precede al individuo, pues nadie construye sus creencias morales en el vacío. La moral comprende comportamientos, actitudes y creencias compartidas. El individuo se desarrolla en un ámbito de moralidad en uso consensual respecto a lo que es aceptado por la sociedad a la que pertenece; y hace una remembranza de Hegel, al referirse al término de *moralidad social*. Término que se constituye a través de un conjunto de reglas de comportamiento, la mayoría tácitas, donde según el papel que ejerza el individuo, deberá de guiarse por ciertas reglas aceptadas.

En ese sentido, hay morales adecuadas a cada clase, por lo que al pertenecer a una clase específica, se encuentra inmerso en una moral determinada condicionada por la situación económica y social. Bajo esta perspectiva, Villoro L. (2006:175) cita al discurso marxista refiriéndose a las morales como *“parte de la superestructura; en la que la moralidad social también incluye reglas generales aplicadas a todo miembro de la sociedad considerado como ciudadano”*, y es a este tipo de reglas a las que Villoro asocia a la política.

En el mismo sentido, Gauthier D. (2000:76), filósofo canadiense, sostiene una teoría moral contractualista. En ella expone que *“la base racional de una moral no está hecha de normas absolutas sino de limitaciones basadas en el acuerdo”*. La moral basada en el acuerdo se rige por el beneficio mutuo y se apoya en la teoría de la elección racional; en la que de manera general se tiende a maximizar la utilidad o el beneficio y a reducir los costos o riesgos. La norma de la elección es un valor, entendiendo el concepto de valor desde la perspectiva de Villoro (2006:13-30) como: *“las características por las que un objeto o situación es término de una actitud favorable. Es decir, llamamos valor, a la actitud como disposición emocional, de carácter positivo o favorable al objeto, sus propiedades o la situación a la que se refiere”*.

El mismo Villoro (2006), comenta que valor es para cada quien, lo que responde a su interés. Entendiendo interés como un tipo especial de actitudes duraderas que se refieren regularmente

a una clase de objetos, los cuales pueden tener un valor intrínseco, si poseen las cualidades requeridas para satisfacer nuestra tendencia afectiva hacia él y remediar nuestra carencia. La experiencia del valor constituye una razón válida de conocimiento, sólo para el conjunto de sujetos que compartan esas complejas condiciones subjetivas; por lo que un valor determinado puede repetirse ya sea por el mismo sujeto o por otros sujetos en condiciones semejantes. En el trabajo de campo respecto al ingreso del personal, desde el primer acercamiento se advirtió que las condiciones no fueron para todos semejantes, existiendo la posibilidad de categorizar distinciones, como a continuación se analizará con los modelos “B” y “C”.

Modelo de ingreso “B”

Se consideraron en esta categoría a los funcionarios públicos que ingresaron antes de la implementación de la LSPC y que su ingreso fue por la libre designación. En el análisis de las entrevistas, encontramos de manera genérica tres clasificaciones:

Modelo “B1”, corresponde a las entrevistas 3, 9, 15 y 20; en las que se coincide en un ingreso que privilegia el conocimiento técnico. Este modelo pone énfasis en la trayectoria profesional, coincidiendo con en el modelo de ingreso “A”. Se destaca la cita textual de la entrevista 3: *“Requerían a una persona que conociera de un tipo específico de metodología. Esta metodología se conoce, pero no se domina, entonces me invitaron. Hubo una terna y yo obtuve la mejor calificación. Me enteré por la empresa que capacita en ésta metodología, ella me avisó de la vacante”*. Este tipo de ingreso está asociado al valor del conocimiento técnico y no al de la relación, destacando el reclutamiento a través de mecanismos imparciales.^{xiii} Se entiende entonces que el esquema de la *Libre Designación* que operaba antes de la LSPC establecía como una posibilidad para ingresar, la evaluación del conocimiento y la experiencia laboral.

Modelo “B2”, este modelo está asociado a la relación interpersonal y la conformación de equipos de trabajo, donde se destaca a la confianza como elemento central para el acceso a la plaza, un ejemplo de éste modelo se puede analizar en la entrevista 2:

“El ingreso que viví estaba sustentado en una condición de conocimiento y confianza, sobre todo para quien ocupaba un puesto de confianza. Eso normalmente se entiende como la generación de grupos de trabajo y esa condición tiene una cierta instancia de compromiso con ese equipo de

trabajo. Actualmente es a través de un concurso que se evalúan los conocimientos, capacidad y experiencia; pero que desvincula a las personas en termino de lealtad, confianza y de equipo. Porque dicen –yo llegué solo a la plaza- sin embargo, opino que violenta al SPC y a la gente que ya estaba antes, pues les niega oportunidades. Esas personas tenían un crecimiento y aprendizaje empírico, aunque no tenían un título o actualizaciones académicas. Ahora no tienen la misma oportunidad, ya que el SPC no les concede la posibilidad de crecimiento. Les obliga a sujetarse a un esquema que no estaba estipulado cuando ingresaron”.

En esta entrevista se aprecia el valor del compromiso como el elemento central que permite la contratación entre el aspirante al cargo y quien solicita la plaza, destacándose:

- La articulación de los equipos de trabajo a partir del conocimiento y la confianza.
- La evaluación de conocimientos, capacidades y experiencia como un proceso incompleto, en el que se carece de lealtad, confianza y de sentido de equipo. Es decir, realiza una crítica al modelo de ingreso “A” asociado al SPC.

El análisis de esta entrevista pone en manifiesto el choque ideológico entre el modelo de ingreso “A” y el modelo de ingreso “B2”. Resalta la tensión que genera la convivencia de dos lógicas de ingreso contrarias, entre quienes por un lado, se incorporan por primera vez al sistema desde el modelo “A”, y no dudan en decir sin ninguna consideración que “*llegaron solos*”; y los integrantes del sistema de más antigüedad, que ingresaron antes del SPC y que acceden al sistema por certificación de capacidades; éste último grupo poseen otro marco valorativo que descansa en la lógica de la relación interpersonal (escalas sociales).

En esta entrevista también es relevante la concepción que el entrevistado tiene del SPC, visto como un sistema que no permite que algunos tengan la misma oportunidad, puesto que argumenta que existe gente que no cuenta con un título (caso específico del entrevistado), y pese a que no serán separados de su cargo (el entrevistado y las personas en su condición lograron la certificación que pide la LSPC para continuar en su puesto), no pueden acceder a los concursos públicos, limitando su crecimiento profesional en la APF. El entrevistado expresa su inconformidad porque “se obliga” a los servidores públicos que ingresaron antes de la LSPC a sujetarse a un esquema que no estaba estipulado cuando fueron contratados, y que hoy él lo percibe como desventaja términos de *Igualdad*. Antes de la LSPC y bajo su

concepción, se privilegiaba a la experiencia y la confianza. Con el SPC eso no es suficiente, se requiere la profesionalización académica para cubrir los perfiles de puesto.

Las entrevistas 11, 12, 13, 16, 17 y 20 permitieron establecer el modelo de ingreso “B3”, en el que la *recomendación* y la *invitación* representan un valor central para el otorgamiento de la plaza, puesto que están ligados a los valores del compromiso y la responsabilidad laboral, como se aprecia en los siguientes fragmentos de las entrevistas 11 y 12:

“Ingresé porque un conocido de la familia sabía que era secretaria y me comento que me iba a recomendar porque solicitaban una en ésta dependencia”.

“Me invito un jefe que tuve en SEDESOL, que después lo invitaron a trabajar aquí. Desde hace ya 17 años he sido auxiliar administrativo en varias áreas de Recursos Humanos y desde hace 10 años he estado en ésta área”.

El modelo de ingreso “C”

El modelo de ingreso “C” está asociado a la ocupación de las plazas en puestos de Gabinetes de Apoyo. El Gabinete de Apoyo es la Unidad Administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las Secretarías Particulares, Coordinaciones de Asesores, Coordinaciones de Comunicación Social y Servicios de Apoyo de cualquier nivel; de conformidad con el presupuesto autorizado. A éste modelo de ingreso se apegan las entrevistas 6 y 10.

En la entrevista 6 se menciona: *“Yo ya había trabajado anteriormente en ésta Secretaría, en su inicio o creación; tuve que salir cuando llegó el Lic. XXX y mi reingreso es por la invitación de la Subsecretaria XXX, para ocupar el puesto de coordinador administrativo”.*

En la entrevista 10 se comentó lo siguiente: *“Llegué con un equipo de trabajo, soy parte del gabinete de apoyo del Contralor, con quien he estado trabajando hace más de quince años, siempre me jala porque tenemos una relación de confianza. Yo no lo voy a hacer quedar mal. Desde que lo conozco no se qué es hacer una solicitud de empleo, él siempre me lleva a trabajar a mí y a otros compañeros, somos un equipo que funciona”.*

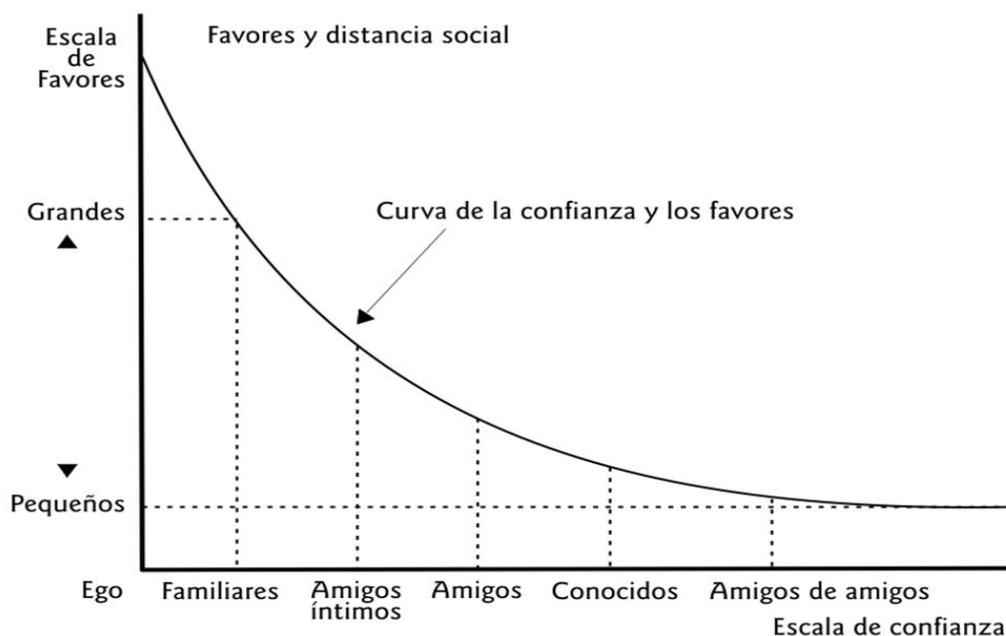
En la entrevista 10 se aprecia con mayor claridad la concepción de un grupo de trabajo “cerrado”, en el que la confianza es la pauta inicial de ingreso a ese grupo social. Tanto en la entrevista 6, como en la entrevista 10 se destaca a la invitación, propia del modelo “B3”, pero en éste caso ocupan otra categoría de ingreso. Mientras que el modelo “B3” está integrado por funcionarios que entraron antes de la LSPC por una invitación o recomendación; el modelo “C” opera en la actualidad, bajo la facultad legal del ingreso sin sujetarse al SPC. Para el caso de la entrevista 10 suelen ser los mismos integrantes quienes conforman el grupo de trabajo, y pese a los cambios organizacionales, el equipo desde hace 15 años se vuelve a reconfigurar, pues su líder reconoce que es un equipo que funciona.

En la modalidad de ingreso “A1”, “B2”, “B3” y “C” se suele entender por confianza a lo cercano o conocido, a la familiaridad en el trato, e incluso se asocia a pactos o convenios llevados a cabo. Desde una perspectiva antropológica, Adler L. (2001) comenta que para hablar de confianza se debe hablar de redes sociales. Las redes sociales, entre otras cosas, contrarrestan y regulan las desventajas económicas y políticas, vinculando la reciprocidad con la confianza. Para poder entender el vínculo, se parte de que existe un campo social constituido por relaciones de intercambio entre personas, en el que las redes se establecen cuando existe una variable que relaciona a un conjunto de individuos. Bajo esta perspectiva de análisis, Adler (1990) expone que existen tres tipos de intercambio: de reciprocidad, de distribución y el intercambio de mercado.

El tipo de intercambio asociado a la reciprocidad está basado en la confianza (distancia social real entre los que intercambian) y se construye por redes horizontales de reciprocidad entre iguales (mismos recursos y carencias en diferentes momentos). Se trata de intercambios sociales informales, sin fronteras permanentes o claramente trazadas que se extienden y contraen de acuerdo al flujo de intercambio entre sus miembros. “Hoy por ti, mañana por mí” sería el lema más representativo desde el punto de vista de la autora, quien dentro del fenómeno de la reciprocidad, define al compadrazgo como equivalente a un sistema de reciprocidad, que consiste en el intercambio continuo de favores que se dan y se reciben dentro del marco de una amistad. Bajo esta perspectiva, las reglas de la reciprocidad están sujetas a variaciones dependiendo del grado de confianza o distancia social que existe (ver esquema 4).

Adler L. (1990) no solo reconoce las redes horizontales, sino que describe las redes verticales, las cuales se dan entre individuos en situaciones económicas y políticas desiguales. A la dimensión vertical de la estructura social, Adler le llama jerarquía. Las relaciones verticales entre un individuo y su superior o sus inferiores implican un tipo de intercambio que difiere al de las relaciones recíprocas entre iguales.

Esquema 4. Escala de favores y distancia social de Larissa Adler



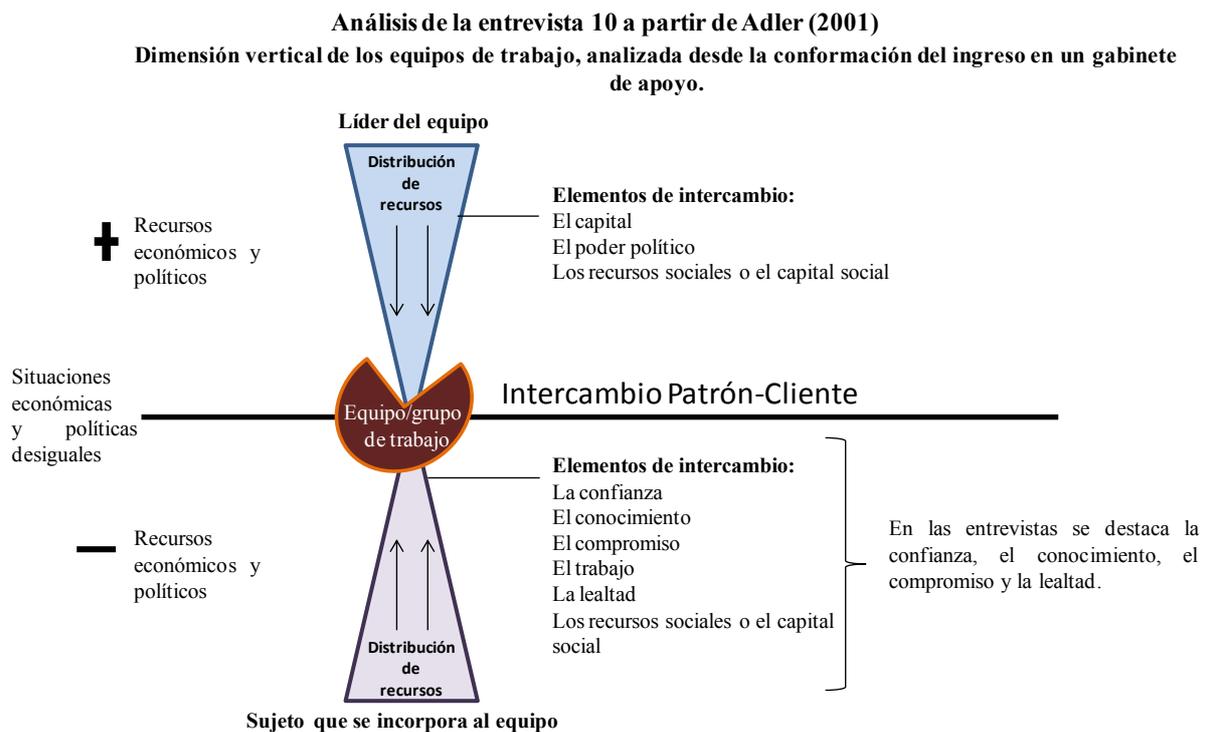
Fuente: Larissa Adler Lomnitz "Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico." en Comercio Exterior, Vol. 40, núm. 3, México, marzo de 1990. pp. 212-220

Se trata de un tipo de intercambio de tipo patrón-cliente. Son relaciones de intercambio redistributivo a través de las cuales se distribuyen la mayor proporción de los recursos en la estructura, de tal manera que el capital y el poder fluyen hacia abajo, mientras el trabajo y la lealtad son succionados hacia arriba.

En el esquema 5, con base en la entrevista 10, se incorpora a la confianza dentro de un modelo vertical de intercambio, perspectiva diferente a la propuesta de Adler, quien contempla la confianza en las relaciones horizontales, citando que se constituyen a través de intercambios sociales informales, sin fronteras permanentes o claras que se extienden y contraen de acuerdo al flujo de intercambio entre sus miembros. En el caso de la entrevista mencionada, se advierten dentro de la estructura de los Gabinetes de Apoyo intercambios

formales, con fronteras claras (jerárquicas y de poder), que se puede violentar de afectarse el flujo de la confianza. Las fronteras del sistema están bien definidas y reguladas y sólo son afectadas durante el periodo de ajuste, en el que el grupo cambia de una organización a otra, puesto que se adapta a una estructura diferente.

Esquema 5.



Fuente: Elaborado por el autor 1

CONCLUSIONES

Como resultado de esta investigación podemos decir que, los aspectos informales relacionados al ingreso que se pudieron apreciar en las entrevistas, se presentan en un contexto institucional en el que el arraigo histórico y cultural no puede pasar desapercibido; pues facilita, aún con el marco normativo de la LSPC, la recreación de algunas prácticas que eran comunes y que actualmente son contrarias ideológicamente al Sistema; ejemplo de ello es el ingreso de tipo político. En estos casos el art. 34 permite la reapropiación de los elementos normativos y formales del sistema. Es interesante reflexionar que, quienes autorizan la ocupación temporal por el art. 34 de la LSPC (el Titular de la dependencia u

Oficial Mayor), accedieron a sus cargos mediante la designación directa, mecanismo discrecional y legal altamente flexible, que no requiere ser asociado a un perfil académico o meritario. Por lo anterior, ¿cómo se puede esperar que se cumpla con la excepcionalidad de ese polémico artículo de la Ley y se aplique un uso moderado del mismo, si quienes ocupan estos cargos tuvieron un referente de ingreso igualmente potestativo?.

Sin embargo, se trata de la integración formal de un nuevo discurso, de una nueva construcción valorativa que pretende re significar lo moralmente aceptado como es el caso de el mérito y de la igualdad; valores que efectivamente se cumple en ciertos casos (modelo de ingreso “A”) dentro de las entrevistas realizadas. Así, el elemento medular a considerar es el normativo, que se acompaña de un nuevo componente de referencia: los principios rectores del sistema; los cuales prescriben nuevos valores de actuación. En el caso del modelo de ingreso “A1” se encontró que éstos principios se violentan con el uso legal, pero inadecuado de la aplicación del art.34, cuando éste artículo de la LSPC es utilizado fuera de su contexto de “caso excepcional”.

El uso desvirtuado del modelo de ingreso “A1”, pese al contexto histórico que le antecede, no es aceptado por todos los integrantes de la organización por igual; se trata de la existencia de grupos de interés, y dentro de esta estructura existen grupos desprovistos de redes socio-políticas de influencia, los cuales deben atestiguar, en aquéllos casos en que los concursos cumplen legalmente su fin a través de un proceso de “simulación”, la violación del principio de *la igualdad*. El modelo “A1”, al proyectarse al servicio de la discrecionalidad y regirse bajo el fin de la ocupación definitiva de la plaza, no de la ocupación temporal que cita la Ley; genera tensión entre los actores. Como vimos en el análisis de algunas entrevistas, esa tensión se expresa de maneras diferentes, en este trabajo se pudieron identificar al menos tres formas: 1) Mediante la denuncia pública y anónima de algún hecho que ponga en manifiesto la no igualdad en el proceso de concurso; con este recurso se recurre a la presión social, sin ponerse en riesgo el que denuncia; 2) A través de desconocer la autoridad que les confiere el puesto al personal designado mediante el art. 34; en estos casos la confrontación es una “resistencia” explícita y se mantiene hasta que el ocupante temporal de la plaza gana el concurso, es en ese momento que la confrontación y resistencia desaparece. 3) La incidencia de la agresión directa; por un lado, incógnita y patrimonial (dañar el auto de los aspirantes) y por otro, a través de amenazas escritas anónimas; las cuales ponen en manifiesto el rechazo a la persona

que ocupa la vacante. Estos mecanismos de comunicación indirecta pueden estar presentes durante el concurso y al término del mismo.

Abordar el análisis de los modelos de ingreso desde una perspectiva formal e informal, permitió reconocer que se realizó una primera aproximación investigativa muy enriquecedora, pero que requiere de otras investigaciones que contribuyan al entendimiento y operación de lo no explícito y subjetivo, en conjunción con lo formal y normativo. Por ejemplo, se mencionó anteriormente el modelo de ingreso “A1” en su forma desvirtuada vinculada a la designación de tipo político, pero también existen otros elementos valorativos de importancia organizacional que pueden generar el uso del art. 34 con una aplicación igualmente equivocada; tal es el caso del privilegio de *la parcialidad* sobre *la igualdad*. *La parcialidad* como un valor, busca favorecer la ocupación de las plazas por alguien de un grupo en específico. En las entrevistas se advirtió preferencia por el personal interno, conocido por los jefes de las plazas, sobre el personal ajeno y extraño a la organización. *Lo conocido* tiene mayor valor sobre lo *desconocido*. Los aspirantes internos poseen un voto de confianza en la satisfacción de las demandas de los jefes, mientras que en los aspirantes externos hay incertidumbre en su actuar. La igualdad de oportunidades debería poner en un mismo nivel a extraños y conocidos, pero por el contrario, parece que es una amenaza a la conformación de ciertos modelos de organización del trabajo, como lo son los grupos informales, los cuales se rigen por varios niveles de relación como la recomendación, la confianza y la amistad.

Por otra parte se encontró asociado al modelo de ingreso “A1”, que entre los posibles candidatos internos que se pueden considerar para la ocupación temporal de una plaza por la vía del art. 34, se pueden seleccionar, como se vio en el trabajo de campo, aquellos que cumplan las expectativas de los jefes inmediatos bajo los requerimientos valorativos de *la afinidad*, o *el buen desempeño laboral*. Es decir, la designación temporal por la vía del art. 34, puede ser utilizada erróneamente como un mecanismo de promoción o de formación de equipos de trabajo a criterio del jefe inmediato de la plaza, estos elementos, por ende incrementan la parcialidad en el concurso y la tensión en el desarrollo del mismo.

Se requiere analizar en futuras investigaciones, la perspectiva de los aspirantes externos que concursan a las plazas, en especial aquellos procesos de concurso en los que el puesto está ocupado por una designación temporal.

Este trabajo permitió reflexionar que en algunos casos, pese a la incorporación del SPC, las plazas de alto nivel incorporadas al régimen del SPC, pueden ser “reservadas” para el ingreso de los cuadros políticos. Se destacó que el uso del art. 34 de la LSPC es la punta del iceberg que esconde dinámicas complejas, cobijadas bajo redes de poder, costumbres, y creencias que actúan sobre la plataforma legal, técnica y normativa del propio SPC. Así, se cuestiona la concepción excepcional de su uso.

El conflicto y la tensión organizacional en este trabajo se asociaron al choque de los aspectos valorativos de ciertos grupos al interior de la organización. Sin embargo, es importante destacar que los testimonios asociados al modelo de ingreso “A”, sostienen la verdadera credibilidad del sistema y permiten el acceso de nuevos actores. Se requiere conocer, en futuras investigaciones, cuales son las nuevas y frescas concepciones valorativas de *lo correcto e incorrecto* de las personas que ingresan por este modelo y si estas concepciones generarán un nuevo esquema de relación inter organizacional.

Notas:

ⁱ Art. 2do de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, disponible en <http://www.diputados.gob.mx>.

ⁱⁱ Art. 2 de la la Ley del Servicio Profesional de Carrera, disponible en <http://www.diputados.gob.mx>.

ⁱⁱⁱ En lo sucesivo se denominara como « La ley ».

^{iv} Art. 5 de la la Ley del Servicio Profesional de Carrera, disponible en <http://www.diputados.gob.mx>.

^v Art. 6 y 7 de la la Ley del Servicio Profesional de Carrera, disponible en <http://www.diputados.gob.mx>.

^{vi} Art. 2 inciso XIV del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, La ley distingue la libre designación de los gabinetes de apoyo, anterior a la ley, la libre designación englobaba a los gabinetes de apoyo puesto que era el modelo general de ingreso.

^{vii} Sobre el modelo de ingreso asociado a los trabajadores de base, no se desarrollara en el presente análisis debido a que la organización estudiada no tiene presencia sindical.

^{viii} Es importante mencionar que se excluye el modelo de ingreso asociado a los puestos de base, ya que la organización estudiada no tiene presencia sindical que permita dicho análisis. También se excluyen los puestos asociados a la figura de honorarios, puesto que no es representativoviii para la organización.

^{ix} Anterior a la LSPC ya existían otras experiencias de Servicio Civil de Carrera en algunas entidades y dependencias de la APF, como lo fue la creación del Servicio Profesional Electoral en 1999.

^x Se mantiene como confidencial a petición de los entrevistados.

^{xi} Ver Nota periodística de tipo electrónica emitida por “La Jornada”. Con fecha: Martes 15 de mayo del 2007, denominada: “Reprueban al Servicio Profesional de Carrera” <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/15/index.php?section=politica&article=022n1pol>

Ultima fecha de consulta 23 de Enero de 2015. Así como la nota periodística “Servicio profesional de Carrera a diez años de trayectoria” de la revista electrónica Contralinea. <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/02/24/el-servicio-profesional-de-carrera-10-anos-de-trayectoria/> Ultima fecha de consulta 23 de Enero de 2015.

^{xii} Para conocer mejor el encuadre legal de la Libre Designación se sugiere revisar los siguientes artículos: 37 fracción VI bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, 5, 69 fracción XVI y 75 fracción II de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; 2 fracciones III, X, XI, XII y XIV, 3, 4 y 91 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y los Criterios y Disposiciones Generales para Aprobar Puestos de Libre Designación publicados el 9 de abril de 2010 en el DOF.

^{xiii} El reclutamiento externo se dirige a candidatos reales o potenciales, disponibles o empleados en otras empresas. En el caso de las entrevistas 3, 9, 15 y 20 el mecanismo utilizado fue el de la recomendación por parte de una empresa o grupo empresarial con el cual se tiene un convenio de cooperación mutua. Chiavenato (2009:133-136).

Referencias:

1. Adler, L. (1990), Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico, *Comercio Exterior*, 40: 3, 212-220.
2. Adler, L. (2001), *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, México: Porrúa/ FLACSO.
3. Arellano, D. (2006), Los desafíos de una gestión pública meritocrática, en M. Merino, Los desafíos del servicio profesional de carrera en México, México :SFP y CIDE.
4. Chiavenato, I. (2009), *Administración de Recursos Humanos. El capital humano de las organizaciones*, México: McGraw-Hill.
5. Echeverría, K. y Longo, F. (2000), *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*, Banco Interamericano de Desarrollo.
6. Gauthier, D. (2000), *La moral por acuerdo*, España: Gedisa.
7. Jepperson, R. y Meyer, J. (1999), El orden publico y la construcción de organizaciones formales, *en W. Powell, y P. Dimaggio, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: FCE, 261-293.
8. Ley del Servicio Profesional de Carrera en México; fuente electrónica http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lspcapf/LSPCAPF_orig_10abr03.pdf
9. Lynne, Z. (1999), El papel de la institucionalización en la persistencia cultural, *en W. Powell y P. Dimaggio, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: FCE, 126-152.
10. Martínez, M. (1999), Estudio introductorio *en J.M. Shafritz y A. C. Hyde, Clásicos de la Administración Pública*, México: FCE, 7-42.
11. Merino, M. (2006), Los desafíos de una nueva ética pública *en M. Merino, Los desafíos del servicio profesional de carrera*, México: SFP-CIDE.
12. Meyer J. y Rowan B. (1999), Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia, *en W. Powell y P. Dimaggio, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: FCE, 79-103.
13. Pardo, M. (2005), El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio. Foro Internacional XLV.
14. Powell, W. y Dimaggio, P. (1999), Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales, *en W. Powell y P. Dimaggio, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: FCE, 104-125.
15. Sánchez A. (2013), *Ética*, México: Rhm.
16. Villoro, L. (2006), *Teoría y Metodología para el estudio de la cultura y el poder*, México: El Colegio Nacional y FCE.