



DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Programa de Posgrado en Estudios Organizacionales

**“LA GESTIÓN DE LA ÉTICA EN UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA”**

Tesis Doctoral en Estudios Organizacionales que presenta

Presenta:

**María del Rocío Pérez Rosas**

Director:

**Dr. Luis Montaña Hirose**

México, D.F 03 de Octubre 2014.

Le doy gracias a Dios por esta satisfacción profesional: Gracias Dios mío por concluir esta etapa de mi vida profesional.

Agradezco a mi esposo Jorge Antonio por todo su apoyo y comprensión, así como a mi hijo Maximiliano por su amor y paciencia.

Gracias a mis padres, mi abuela Irene, mis hermanos y familia en general por su comprensión.

Gracias a mis amigas y amigos, sin ustedes esta experiencia hubiera sido totalmente diferente.

Gracias a mis profesores, a todos y cada uno gracias por su labor. En especial a mi director de tesis.

María del Rocío Pérez Rosas.

# La Gestión de la Ética en una Organización Pública

## Índice

	Página
Introducción	5
<b>Capítulo I. Diseño de la Investigación</b>	<b>8</b>
1.1 Planteamiento del problema: El marco normativo ético y la incidencia de la corrupción.	8
1.2 La Gestión de la Ética y los nuevos valores en la Administración Pública que buscan erradicar conductas indebidas.	21
1.3 La GE y las categorías de análisis del trabajo de investigación.	24
<b>Capítulo II. El Sistema de Recursos Humanos: El Servicio Profesional de Carrera</b>	<b>31</b>
2.1 De la conformación del sistema.	31
2.2 El Subsistema de Ingreso.	33
2.3 Los modelos de Ingreso de la LSPC.	37
2.4 Los valores asociados a cada modelo de ingreso.	45
2.5 El modelo de ingreso “A” asociado al mérito y la igualdad de oportunidades.	47
2.6 El modelo de ingreso “B” y “C” asociados a los Gabinetes de Apoyo.	54
<b>Capítulo III. El Modelo de Equidad de Género</b>	<b>87</b>
3.1 Transversalidad de Género en México.	88
3.2 El Modelo de Equidad de Género.	91
3.3 Estructura del MEG:2003 como Sistema de Gestión.	92
3.4 La Igualdad de Oportunidades y la información recabada en las	95

entrevistas.

<b>Capítulo IV. El Código Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal y el Código de Conducta de la Organización estudiada</b>	<b>108</b>
4.1 La Institucionalización de la Ética.	108
4.2 El Análisis Institucional.	112
4.3 La Infraestructura Ética de la <i>Business Ethics</i> .	117
4.4 La Infraestructura Ética en las organizaciones gubernamentales	119
4.5 Análisis del Código de Ética de la Administración Pública Federal y del Código de Conducta de la organización estudiada desde la perspectiva de los servidores públicos entrevistados.	122
4.6 El Comité de Ética y Conducta.	154
4.7 Análisis de las entrevistas 19 y 20 realizadas a dos miembros permanentes del Comité de Ética y Conducta.	161
<b>Conclusiones</b>	<b>176</b>
<b>Fuentes de información</b>	<b>183</b>
<b>Índice de cuadros y figuras</b>	<b>189</b>

## Introducción

Este documento representó por algunos años, más de los que yo hubiera deseado, el buscar y revisar información; el sujetar y soltar materiales... el agobio y la euforia. Representa el resultado de un proceso de análisis y aprendizaje académico que seguramente no terminará con este documento.

Es propicio aclarar en esta introducción al tema de investigación: “La Gestión de la Ética” (GE) que el optar por la palabra *ética* en vez de *moral* o su plural, fue una elección personal, quizá no del todo correcta puesto que aunque diversos documentos (teóricos y normativos) que han aportado al estudio de la moral (valores y conductas) hacen referencia a una contribución *ética*; se refieren finalmente a su parte fáctica e inmediata que es la moral, como si fuera una *moda* hablar de *ética* aunque no se esté haciendo alguna aportación en este plano. Núñez, filósofo de formación, catedrático y compañero de aula durante el doctorado, expone que *la moral resulta ser una serie de normas, leyes e imperativos que regulan la conducta práctica; es decir, las relaciones entre las personas* (Núñez, 2010: 21).

En este sentido en este trabajo se define a la Gestión de la Ética como:

*“La administración que efectúa la organización, desde su equipo directivo, de todas aquellas disposiciones morales concebidas como “deber ser” para quienes la integran, las cuales pueden ser emitidas internamente y de manera externa por otras instituciones a las que se suscribe normativamente. Estas disposiciones morales poseen un carácter formal (escrito), normativo (punitivo) y/o, prescriptivo (enunciativo) y son administradas a través de herramientas y mecanismos para su control y evaluación”.<sup>1</sup>*

A partir de esta definición se estableció la siguiente pregunta de investigación:

---

<sup>1</sup> Definición de elaboración propia.

¿Qué factores intervienen para que los servidores públicos asuman valores y conductas diferentes a los establecidos por la GE?

El trabajo que se presenta se estructura de la siguiente manera: en el capítulo primero se desarrolla el planeamiento del problema y la metodología de investigación.

El capítulo segundo hace referencia al Servicio Profesional de Carrera (SPC), que fue considerado como uno de los elementos que dentro de la organización aporta valores y define conductas que tiene que ver con una postura moral específica. El SPC es un sistema de servicio civil de carrera diseñado para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito. En este modelo de gestión de Recursos Humanos se debe actuar a través de sus principios rectores en los siete subsistemas que lo conforma. En este caso sólo se analizará el subsistema de ingreso como sub categoría de análisis a estudiar.

En el capítulo tercero se hace mención al Modelo de Equidad de Género (MEG), puesto que la organización estudiada cuenta con una política de equidad de género y la adopción del modelo “MEG:2003”, (modelo de certificación), establecido por INMUJERES, como una herramienta de control respecto a la incidencia de cierto tipo de conductas y valores. La adopción de este modelo es de carácter voluntario y está dirigido principalmente a promover la igualdad de oportunidades de las mujeres. Entre los elementos que integran el modelo se analizará el relacionado a *la igualdad de oportunidades y compensaciones*, puesto que interesa profundizar sobre la igualdad, relacionada principalmente a propiciar la modificación de concepciones, actitudes y valores discriminatorios.

En el capítulo cuarto se aborda el análisis del Código de Ética y el análisis del Código de Conducta, como elementos normativos que promueven valores y conductas esperadas en relación con las indebidas dentro de la organización estudiada. La razón por la que se integraron en un sólo capítulo y no en dos, fue que partiendo del análisis de las entrevistas del trabajo de campo, no existía una

clara diferenciación entre ambos en el grupo entrevistado. Dentro de este capítulo se menciona al Comité de Ética y Conducta como una sub categoría de análisis para ambos ordenamientos, siendo el órgano interno que salvaguarda el cumplimiento de ambos códigos dentro del ámbito organizacional. Opera en lo práctico y cotidiano, atendiendo y resolviendo los conflictos o discrepancias que puedan presentarse relacionadas a su cumplimiento.

El problema de estudio que se presenta entre los esfuerzos normativos (obligatorios o voluntarios), encaminados a la estandarización de la conducta hacia un *deber ser* (categorías de análisis) y la conducta moral en el espacio de acción cotidiano de los servidores públicos (*el ser*), donde los Estudios Organizacionales (EO) permiten, entre otras cosas, analizar a la GE a través de un enfoque que va del plano individual al plano organizacional, y del plano organizacional al plano Institucional, facilitando el análisis de aspectos complejos como el poder y la cultura. Se busca explicar la dualidad respecto a un mismo fenómeno, donde el acto moral es una totalidad indisoluble de diversos aspectos o elementos como son motivos, intereses, valores, fines, medios, resultados y consecuencias.



## Capítulo 1. Diseño de la Investigación

En este capítulo se planteará la metodología de la investigación, la cual es de carácter cualitativo y se inscribe en el paradigma epistemológico del construccionismo social.

### 1.1 Planteamiento del problema: El marco normativo ético y la incidencia de la corrupción

La corrupción internacionalmente se reconoce como un problema público global, en la década de los años noventa, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa (CE) establecieron distintas iniciativas, foros, simposios, conferencias y congresos sobre el tema. La promoción de integridad en el servicio público nunca había tomado tal relevancia. Entre 1998 y el año 2000, la OCDE<sup>2</sup> realizó un estudio denominado el Mejoramiento de la Conducta Ética en el Servicio Público, el cual fue realizado en 29 países<sup>3</sup>. El reporte destacó, entre sus puntos de análisis, la necesidad de establecer un sistema consistente para comunicar e inculcar valores esenciales éticos para los servidores públicos y premiar estándares de conducta elevados a través del desarrollo profesional.

En el contexto nacional, en el periodo político del año 2000 al 2012, se emitieron marcos normativos y prescriptivos importantes asociados al tema ético-moral<sup>4</sup>, que generaron un interés personal, influyendo en la realización de este proceso de investigación.

---

<sup>2</sup> México forma parte de la OCDE desde el año de 1994.

<sup>3</sup> El reporte fue elaborado por János Bertók del Servicio de Administración Pública de la OCDE. El texto completo se puede encontrar como: *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Emitido por la OCDE en el año 2000.

<sup>4</sup> Existen prescripciones normativas de carácter gubernamental que se ostentan como iniciativas “éticas” de un modo equivocado, puesto que algunas de estas disposiciones que prescriben un tipo específico de conducta, se encuentran ligadas a la moral, al buscar tener un impacto inmediato en la acción.

En el primer sexenio de alternancia política<sup>5</sup> (año 2000 a 2006) existió un enfoque de gobernanza apoyado en la ética pública<sup>6</sup> para la reforma administrativa. La ética en el servicio público comprendía valores profesionales, códigos de ética y códigos de conducta en la lucha contra los actos de corrupción. Se creó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción (2001) que buscaba la participación activa de todas las dependencias y entidades del gobierno federal así como de la ciudadanía, destacando como uno de sus pilares a la rendición de cuentas. En el año 2002 entró en vigor la Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, creándose más tarde el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). En ese mismo año a través de un oficio circular publicado en el Diario Oficial de la Federación, se dio a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, en el año 2003 se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), enfocada a impulsar el desarrollo de la función pública a través del mérito y la igualdad de oportunidades para beneficio de la sociedad mexicana.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012<sup>7</sup>, de igual manera que en el sexenio anterior, la base de las políticas gubernamentales contenía iniciativas encaminadas a fortalecer el desempeño ético de los servidores públicos en las instituciones. El plan de gobierno buscó fortalecer la certeza jurídica dirigida a disminuir los niveles de impunidad, mejorar la confianza en las instituciones públicas, la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos. Se buscaba promover una cultura anticorrupción, difundir las sanciones impuestas a los servidores públicos que incurrieran en comportamientos ilícitos, consolidar el esquema de trabajo de los Órganos Internos de Control (OIC) para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el

---

<sup>5</sup> Anterior a este periodo se mantuvo la hegemonía de un solo partido político en el poder durante 70 años continuos.

<sup>6</sup> Este concepto ha sido utilizado indiscriminadamente en los planes de gobierno, puesto que el término “ética pública”, como la concibe Merino M. (2008), trasciende a prescripciones de comportamientos rígidos y códigos morales. La sitúa en la *deliberación del sentido* de los mismos.

<sup>7</sup> Para consultar el documento completo remitirse a la página electrónica <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/confianza-en-las-instituciones-publicas.html>, la cual fue consultada por última vez para fines de esta investigación el 01 de Mayo de 2011.

sector público, así como fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción; creando y mejorando mecanismos que facilitaran la denuncia pública de los funcionarios. Estas acciones tenían como meta que sin excepción los servidores públicos cumplieran con la Ley, destacándose dentro de este período de gobierno, la creación del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008).

No obstante a estas acciones gubernamentales aún persisten los problemas éticos y morales dentro del servicio público, haciendo referencia a una problematización concreta en torno a la GE, puesto que existe una disparidad entre los programas y planes de gobierno y los distantes resultados que vive la ciudadanía en su cotidianidad. Es decir, aún cuando se cuenta con un marco normativo regulatorio que enuncia cómo debe de comportarse el servidor público en su desempeño, en la realidad la conducta moral de éste se aleja del *deber ser* normativo.

Partiendo de fuentes de información, como el Índice de la Percepción de la Corrupción, realizado por *Transparencia Internacional*, esta organización define a la corrupción como *el abuso del servicio público para el beneficio particular*, en este reporte, México desde el año 2000 (ver cuadro 1) ha obtenido el puntaje porcentual general de 30<sup>8</sup> puntos de una máxima positiva de 100 (con variaciones menores en unidades), por lo que no hemos ascendido de la insuficiente y reprobatoria calificación de 30 en 13 años. En la última medición realizada (año 2013) México ocupaba el lugar número 106 de 177 países, con una puntuación de 34, mientras que países como Dinamarca, Nueva Zelandia y Finlandia habían obtenido calificaciones superiores a los 90 puntos. Así el índice no ha variado significativamente respecto al año 2010, en el que inicié con el trabajo de campo.

---

<sup>8</sup> Del año 2000 al 2011 se realizaba la medición con base a 10 como máxima calificación positiva, por lo que 30 era 3.0 sin embargo para fines explicativos en este momento se homogenizo a la forma de medición actual con base a 100, aunque la Tabla 1 manifiesta la diferencia de criterio que estableció Transparencia Internacional en la toma de la medición.

<b>Cuadro 1 Índice de percepción de corrupción en México</b>			
<b>Año</b>	<b>Ranking</b>	<b>Puntos *</b>	<b>Países encuestados</b>
2013	106	34	175
2012	105	34	176
2011	100	3.0	182
2010	98	3.1	178
2009	89	3.3	180
2008	72	3.6	180
2007	72	3.5	179
2006	70	3.3	163
2005	65	3.5	159
2004	64	3.6	146
2003	64	3.6	133
2002	57	3.6	102
2001	51	3.7	91
2000	59	3.3	90

\*Años 2012 y 2013 del 0 (cero) al cien (100), años del 2000 al 2011 del 0 (cero) a Diez (10)  
Elaborado a partir de 2000-2013 Corruption Perceptions Index, Transparency International.

La insuficiente calificación, ha puesto en manifiesto el eco de un reclamo social, producto de una realidad en la que la norma prescriptiva o enunciativa puede existir, incluso parecer herméticamente estricta, y sin embargo en la aplicación puede operar de manera discrecional y a criterio de los servidores públicos que la administran. En este sentido las acciones gubernamentales de carácter prescriptivo y normativo parece que no han redituado en los resultados esperados; dando lugar a una nueva transición política (2013-2018) con las mismas necesidades<sup>9</sup>, en este sentido la búsqueda de control de la corrupción permanece en la agenda pública.

<sup>9</sup> En la agenda de gobierno (2013-2018), se destaca la necesidad de iniciar un *camino irreversible hacia una renovada relación entre ciudadanía y gobierno que deberá caracterizarse por la eficacia, la eficiencia y la transparencia*. Para más información visitar la página <http://pnd.gob.mx/>

En el mismo sentido, el Pacto por México<sup>10</sup> propuso, entre otros temas de importancia, la creación del Sistema Nacional contra la Corrupción (SNC), conformado por una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción<sup>11</sup>. De igual manera se propuso la creación de un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción<sup>12</sup>

Derivado de lo anterior fue Publicado en el DOF, el 2 de enero de 2013, la modificación a la Ley Orgánica de la AFP, en dónde se derogó el artículo 37 que daba origen y funciones a la Secretaría de la Función Pública (SFP), organismo que tiene a su cargo vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones y sanciona a los que no lo hacen, de dejando su existencia vigente en el Art. 2º transitorio. Por lo que es claro que el debate en materia de corrupción y comportamiento ético, continua vigente.

Partiendo de lo anterior es que la conducta moral de los empleados gubernamentales es del interés público, ya que puede incidir en lo que el BM identifica como “corrupción administrativa”, y la define como:

*Los delitos que se cometen en el ejercicio de un cargo público. Se refiere a la imposición intencional de distorsionar la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventajas. Se trata de un tipo de comportamiento de los servidores públicos, que puede ser activo o pasivo. Es contraria a ordenamientos jurídicos o principios de honestidad, ética o moralidad.*<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Acuerdo político establecido en el 2012, en los primeros días de gobierno del presidente electo y puede consultarse en línea en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-México-TODOS-los-acuerdos.pdf>

<sup>11</sup> Compromiso 85.

<sup>12</sup> Compromiso 86.

<sup>13</sup> Para más información respecto al Banco Mundial y su participación en la lucha contra la corrupción visitar el sitio: <http://www.bancomundial.org/temas/anticorruccion/lucha.htm>

Respecto a ésta problemática, los países han desarrollado políticas y prácticas gubernamentales para promover la conducta ética, así como para prevenir y combatir las conductas indebidas en el Servicio Público. A estas políticas y prácticas a las que se suma la organización gubernamental, se le reconoce como *Infraestructura Ética* o *Sistema Integral Ético*.

En éste trabajo de investigación, se establece el término: *Gestión de la Ética*, (GE)<sup>14</sup>, entendido como:

*“La administración que efectúa la organización, desde su equipo directivo, de todas aquellas disposiciones morales concebidas como “deber ser” para quienes la integran, las cuales pueden ser emitidas internamente y de manera externa por otras instituciones a las que se suscribe normativamente. Estas disposiciones morales poseen un carácter formal (escrito), normativo (punitivo) y/o, prescriptivo (enunciativo) y son administradas a través de herramientas y mecanismos para su control y evaluación”.*<sup>15</sup>

Desde la perspectiva de este trabajo, la GE sólo es uno de los componentes que requiere ser investigado, porque su aspecto *moral*, que incide en lo cotidiano, puede ser contrario a ordenamientos jurídicos o principios de honestidad, puesto que la moral se ubica en dos planos, como lo expone Sánchez A. (2009:57) de la siguiente manera:

*El plano de lo normativo, constituido por normas, reglas de acción e imperativos que enuncian algo que “debe ser”; y lo factico, o plano de los hechos morales, constituido por ciertos actos humanos que se dan efectivamente, es decir, que son, independientemente de cómo estimemos que debieron ser.*

---

<sup>14</sup> Cuando nos referimos en éste trabajo a la *Gestión de la Ética*, es necesario precisar que el uso de la palabra ética, por lo general ha sido incorrecto, puesto que las organizaciones y en específico los programas gubernamentales se refieren a ésta de una manera instrumental, asociándola más a una moda; convirtiéndola en un *cliché*. La definición propia que establezco, reconoce que se asume dentro de un plano moral, ubicado en la ética aplicada.

<sup>15</sup> Definición de elaboración propia.

El problema de estudio tiene que ver entonces con la distancia entre los esfuerzos normativos gubernamentales encaminados a la estandarización de la conducta hacia el *deber ser*, y la conducta moral que se presenta en el espacio de acción cotidiano de los servidores públicos en el plano *del ser*. La pertinencia de esta investigación radica en el enfoque metodológico, ya que a través de la perspectiva de los Estudios Organizacionales (EO) se permite entre otras cosas, analizar a la GE a través de un enfoque que va del plano individual al plano organizacional, facilitando el análisis de aspectos complejos como el poder y la cultura puesto que se busca explicar la dualidad de un mismo fenómeno, donde el acto moral es una totalidad indisoluble de diversos aspectos o elementos como son motivos, intereses, valores, fines, medios, resultados y consecuencias objetivas; por lo que la óptica del análisis organizacional nos permite reconocer:

*...los objetivos y estructuras formales, los reglamentos, los organigramas y los planes, los cuales, representan sólo la parte visible de la organización. Sin embargo, su verdadero significado reside en el ámbito no perceptible a primera vista...de ahí la importancia del esfuerzo académico por hacerla inteligible (Montaño L. 2004:5).*

Recurrir a los EO para profundizar en el problema a investigar, facilitó la elección adecuada del paradigma interpretativo de esta investigación, ya que de los cuatro paradigmas esenciales en la investigación social que reconoce Guba E. (1990: 27):

*"El positivismo, el postpositivismo, la teoría crítica y el constructivismo".*

El recurrir al paradigma constructivista permite entender que las realidades existen como construcciones mentales y son relativas a aquéllos que las detectan, explicando la realidad a través del hecho mismo de su construcción individual en el plano organizacional y social.

Así, se pretende identificar, comparar y describir las diversas construcciones que existen de una realidad, destacando los aspectos de tipo socio-simbólico, es decir, se busca reconocer a las estructuras y los procesos *subjetivos* (los sistemas de valores y las representaciones colectivas) Bertaux, D. (1980)<sup>16</sup>. Por lo que a partir de lo anterior se considera que:

*El sujeto de comportamiento moral es el individuo concreto, pero éste es un ser social y forma parte, independientemente del grado de conciencia que tenga de ello, de determinada estructura social...su modo de comportarse moralmente no puede tener un carácter individual, sino social (Sánchez A. 2009:29).*

Así, se presenta el acto moral como una totalidad, ya que es

*una unidad indisoluble de diversos aspectos o elementos”, en el que “el acto moral no puede ser reducido a uno de sus elementos, sino que ésta en todos ellos, en su unidad y relaciones mutuas(Sánchez, A. 2009:69-70).*

En el mismo sentido, el concepto de “totalidad” se vuelve relevante y:

*debe ser pensado en un plano epistemológico y no como una teoría que busque abarcar la suma de todas o casi todas las cosas de un objeto de conocimiento, lo que nos permitirá comprender la relación dinámica del hombre con su sociedad (De la Garza E. 1983:13).*

Así, a partir de lo anterior y definido el paradigma epistemológico, se hace referencia a una investigación de tipo cualitativo, en la que los investigadores que se inclinan por éste tipo de investigación:

---

<sup>16</sup>Citado por De Gaulejac, Vincent (2005:23)



*Tratan de comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas, viendo al escenario y a las personas desde una perspectiva como un todo (Taylor y Bogdan 1986:20).*

Con base en lo anterior, se plantea la pregunta central de investigación que guiará este trabajo, buscando conocer:

¿Qué factores intervienen para que los servidores públicos asuman valores y conductas diferentes a los establecidos por la GE?

La anterior pregunta de investigación se establece a partir de la concepción de que la GE no aporta elementos suficientes para la comprensión del fenómeno moral, puesto que sólo consideraríamos la perspectiva normativa (formal) y también deben ser considerados los aspectos informales que intervienen, entendiendo a éstos como:

*Diversas premisas de comportamiento, en función de estrategias diferentes, como por ejemplo, identitarias, cognitivas, de resistencia, de cooperación y de reelaboración simbólica (Montaño L. 1998:9).*

Los aspectos informales están relacionados, entre otros elementos, a la cultura y a las relaciones de poder; que si bien también pueden ocupar espacios formales, requieren analizarse desde lo informal para entender la moral que forma parte de un sistema específico. En éste caso se plantea el análisis de una organización gubernamental en particular, puesto que:

*El mismo acto que aislado de su contexto, podría considerarse malo, es juzgado bueno al tomar en cuenta la complejidad del contexto en que se ejecuta y las consecuencias inmediatas que podemos razonablemente prever (Villoro, L. 2006:117).*

Por lo anterior, las dos dimensiones que se abordan en esta investigación para dar cuenta de los aspectos informales que complementan la GE son:

1. La cultura, entendida como:

*El sentido que los miembros de una organización le dan a sus acciones específicas en el marco de su vida cotidiana*<sup>17</sup> (Montaño, L. 2003:27).

2. El poder, que deriva de:

*El resultado siempre contingente de la movilización (de recursos) por parte de los actores de las -zonas de incertidumbre- que ellos controlan en una estructura organizacional con respecto a los otros participantes en ese juego* (Crozier y Friedberg, 1990:23).

Así, incluir como dimensiones explicativas de análisis a la cultura y al poder, facilitará la investigación respecto a la búsqueda de los factores que intervienen para que los servidores públicos asuman valores y conductas diferentes a los establecidos por la GE en la organización pública seleccionada como estudio de caso, la cual durante toda la investigación su nombre se mantiene como anónimo. Lo anterior debido a que las personas entrevistadas expresaron, antes de acceder a la investigación, que era importante garantizar su seguridad y el anonimato total y absoluto, por lo que solicitaron que no se mencionara el nombre de la dependencia de gobierno en que trabajaban.

Acceder a mantener el anonimato de la organización estudiada permitió la factibilidad de la investigación, para este caso de carácter cualitativo, facilitando el trabajo de campo. Para ello se recurrió a la etnografía como método de investigación, aplicando entrevistas semidirigidas y la observación de campo, puesto que:

---

<sup>17</sup> Se retoma el concepto de cultura organizacional.

*La etnografía, facilita el aprendizaje del modo de vida de una unidad social concreta, siendo a través de ella que se persigue la descripción o reconstrucción analítica de carácter interpretativo de la cultura del grupo investigado (Rodríguez G. 1999: 44).*

Se pudieron realizar 20 entrevistas a servidores públicos, en las que el método etnográfico permitió trabajar en términos descriptivos con datos no estructurados, es decir, datos que no han sido codificados, permitiendo investigar un pequeño número de casos, pero a profundidad. La etnografía facilitó el análisis de datos, es decir:

*facilitó la interrelación de los significados y funciones de las actuaciones humanas, expresándolo a través de descripciones y explicaciones verbales (Atkinson y Hammersley 1994:28)*

Antes de la realización de las 20 entrevistas se utilizaron recursos bibliográficos, hemerográficos y documentales especializados que conformaron inicialmente el desarrollo teórico de éste documento. Asimismo se requirió de la observación directa, pasando tiempo suficiente dentro de la organización para tomar notas de campo y ahondar en los esquemas de trabajo, procesos, certificaciones externas y normatividad de la organización y que se asociaban directamente a la GE.<sup>18</sup>

El primer contacto con los entrevistados fue a través de la utilización de redes sociales personales (conocidos y amigos) que trabajaban en la organización pública donde se realizó el trabajo de campo. Una red primaria de 10 personas permitió el contacto con los 10 entrevistados restantes. De manera general, se entrevistó a los participantes en una sesión de dos horas y media. Sin embargo existieron casos en que por cuestiones de agenda de la persona, se tuvo que realizar la entrevista en dos sesiones de una hora y media cada una.

---

<sup>18</sup> Tres meses aproximadamente.

De las 20 entrevistas realizadas 18 corresponden a la muestra de los empleados de la organización gubernamental, de las cuales 12 entrevistas fueron realizadas a mujeres y 6 entrevistas a hombres. Para el caso de las mujeres, ocupaban puestos de nivel de enlace, jefe de departamento, subdirector, director y director general adjunto; para el caso de los hombres, tenían niveles de jefe de departamento, subdirector y director. Esta selección fue totalmente aleatoria y respondió a los contactos que fueron generándose y a la disposición personal de participar en la realización de esta investigación. Se hizo la invitación a otros posibles entrevistados del género masculino con la intención de tener un equilibrio en cuanto a género en las entrevistas, sin embargo la mayoría declino la propuesta argumentando no tener tiempo para apoyar en el proyecto.

Respecto a las entrevistas 19 y 20, corresponden a servidores públicos que participaban de manera directa y permanente en el Comité de Ética y Conducta de la organización. Estas dos últimas entrevistas se buscaron de manera intencional, ya que el Comité de Ética y Conducta, en el momento en el que se realizó el trabajo de campo<sup>19</sup> era considerado organizacionalmente como el mecanismo asociado con más claridad al modelo de GE de la organización. Las entrevistas 18 y 19 resultaron de gran relevancia puesto que permitieron conocer el funcionamiento del comité desde la perspectiva de dos integrantes del mismo.

Hasta el momento este documento ha expuesto a la GE como una tendencia global en la administración del Servicio Público,<sup>20</sup> la cual propone dentro de sus elementos, valores y conductas morales. El interés en la GE y los aspectos

---

<sup>19</sup> A partir del 6 de Marzo de 2012 se emiten los lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los cuales describen y norman el funcionamiento del Comité.

<sup>20</sup> La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en el Programa Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia en el Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado. (Bogotá, Colombia 2006) define a la Gestión de la Ética como: "la actuación autorregulada de los agentes públicos, orientada a asumir sus responsabilidades frente a los grupos con los que interactúan, a encaminar sus acciones hacia el establecimiento de modelos de trabajo orientados por la ética pública, y a ajustar los planes estratégicos y estructuras organizacionales hacia, la búsqueda de los fines sociales que garanticen la aplicación de los Derechos Humanos integrales y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población -en especial de la más vulnerable- según lo ordenan la Constitución y la Ley." El documento completo puede consultarse electrónicamente en <http://mecicalidad.dafp.gov.co/documentacion/Componente%20Ambiente%20de%20Control/ModelodeGestionEtica.pdf>

informales fueron mencionados como dos componentes obligados a analizarse en conjunto, ya que su dinámica influye en la conducta de los servidores públicos dentro de los espacios organizacionales donde se desempeñan, destacando a la cultura y al poder como las dimensiones de análisis de este trabajo. Asimismo, se expuso la relación compleja entre el marco normativo ético propuesto en dos sexenios de gobierno en México (incluyendo la agenda de gobierno 2012-2018) y la incidencia reiterada de la corrupción; sin embargo respecto a la corrupción, la cual efectivamente es catalogada como la conducta indebida de más relevancia respecto a la ética pública, este trabajo no la considera como el elemento central de estudio puesto que existen otras acciones o conductas indebidas<sup>21</sup> que también son de preocupación para la Administración Pública, y deben ser estudiadas del mismo modo que los valores a los que se vinculan. Este tipo de conductas, de igual manera que en el caso de la corrupción, están en contra de convenciones aceptables y prácticas preferibles, que suelen presentarse cuando los servidores públicos violentan la ley, así como cuando se realizan actos no éticos, que vulneran principios y valores.

Así, se pretende establecer el análisis de ese tipo de conductas y sus respectivos valores, delimitados más adelante en este documento, a través de las categorías de investigación en relación a la GE, las cuales también pueden aportar elementos de análisis para la comprensión de la complejidad de la corrupción como tal, sin que sea el eje de investigación de la misma; puesto que se busca establecer modelos explicativos de un universo de valores y conductas más amplio.

---

<sup>21</sup> La OCDE (2000) se refiere a las acciones indebidas como *“algo más que acciones individuales, es decir, como el resultado de una falla sistemática y un problema administrativo”*.

## **1.2 La gestión de la ética y los nuevos valores en la administración pública que buscan erradicar conductas indebidas**

Los valores desde la concepción de un modelo de gestión ético, se establecen como elementos que enunciativa y prescriptivamente pueden crearse dentro de una organización, estos elementos se presentan como dispositivos asociados a la ética aplicada en el campo social. Los valores bajo esta concepción de carácter instrumental, se revisan y actualizan como parte del diseño de un modelo ético que utiliza expresiones valorativas que serían deseables. La conceptualización y la actualización de los valores responden a un proyecto global de infraestructura ética y ha sido una tarea prescriptiva relativamente reciente. En los años 90 del siglo pasado, cerca de un tercio de los países miembros de la OCDE ya habían actualizado sus valores esenciales de servicio público, llevando a cabo un análisis más profundo. Se habla de *valores tradicionales* con un contenido moderno, combinándolos con otros *valores nuevos* como la eficiencia y la transparencia, los cuales surgen a partir del uso de métodos del sector privado y contribuyen al cambio de estándares y valores acordes a la evolución de las exigencias sociales y los cambios que experimenta la Administración Pública.

Estudiar los valores es una tarea compleja. Una de las definiciones de valor se refiere a este como:

*Las características por las que un objeto o situación es término de una actitud favorable; es decir, se refiere a una disposición adquirida de aceptación o rechazo, posee una carga afectiva y deriva de creencias específicas. Se trata de creer en algo en especial y por consiguiente actuar en consecuencia porque posee un sentido de –valor-. Valor es para cada quien lo que responde a su interés (Villoro 2006:13-20).*

Sin embargo cuando pasamos al plano de la Administración Pública los valores se definen como:

*Principios que se comparten en forma colectiva, los cuales orientan el juicio sobre lo que está bien y lo que es correcto (OCDE 2000: 26).*

Lo anterior complejiza su análisis y estudio; puesto que volviendo al plano filosófico y continuando con la apreciación de Villoro (2006), la experiencia de valor constituye una razón válida de conocimiento sólo para el conjunto de sujetos que compartan *condiciones subjetivas*; es decir, antes de pensar en los valores como dispositivos que buscan homogenizar moralmente una colectividad, se debe de analizar las condiciones subjetivas de los individuos y los grupos, ya que éstas condiciones se asocian íntimamente a la experiencia de sus propios valores.

Es por ello que para esta investigación se optó por el estudio de caso, ya que nos permite analizar las condiciones particulares y colectivas que se presentan dentro un mismo espacio organizacional y facilita encontrar elementos explicativos sobre la pregunta central de investigación.

El estudio de los valores es importante puesto que se prescriben como fines preferibles, como generadores de conductas esperadas. Sin embargo en el momento de establecer un sistema de administración de la ética el enfoque instrumental pone atención en el cómo, pero hace falta resaltar la poca atención que se presta a la efectividad de los medios a través de los cuales se consolidará dentro de la propia estructura organizacional; por lo que estudiar la GE desde los EO ofrece la posibilidad de iniciar el proceso de investigación desde el reconocimiento de la organización como:

*un espacio social complejo...como un punto de encuentro donde se entrecruzan diversas lógicas de acción- política, cultural, afectiva, racional, etc (Montaño L. 2004:5).*

Así, los valores como un elemento central en la GE no son estáticos, ya que:

*Las ideas de lo bueno y lo malo cambian históricamente de acuerdo con las diferentes funciones de la moral efectiva de cada época, y esos cambios se reflejan bajo la forma de nuevos conceptos en las doctrinas éticas (Sánchez, A. 2009:130).*

De hecho no solo los cambios, sino la resistencia a los mismos, son elementos que inciden en la moral efectiva de cada época. Deutsch, K. (1998:135) comenta al respecto lo siguiente:

*La cultura política de un país, no es fija e inmutable. Los hombres y las mujeres la hacen y la rehacen con su atención e indiferencia, sus acciones u omisiones... (Mencionando al escándalo de Watergate, y a la acusación a ex funcionarios del gabinete y miembros prominentes del personal de la Casa Blanca)...donde varios escritores y voceros se apresuraron a defenderlos afirmando que tales prácticas habían sido usuales desde mucho tiempo atrás en la política norteamericana.*

Para el caso de México la búsqueda de la equidad de género es un ejemplos de los cambios institucionales y recientes, asociados a la creación de nuevos los valores aplicados al servicio público; asimismo podríamos citar el valor del merito y el cuidado del entorno ecológico como valores y disposiciones actuales que buscan aceptación y legitimidad para generar conciencia.



### 1.3 La GE y las categorías de análisis del trabajo de investigación

Para esta investigación se delimitó el objeto de estudio de la siguiente manera, se buscó que las categorías de análisis propuestas para realizar la investigación de campo fueran parte fundamental del sistema de valores que la organización tenía formalmente instituido; es decir, que respondieran a su modelo de GE, por lo que para poder establecer estas categorías, fue necesario tener un acercamiento previo con la dependencia estudiada y conocer sobre la normatividad asociada a su sistema de valores. Como resultado de dicho proceso se definieron las siguientes categorías de análisis en la figura 1:

Figura 1 Categorías de análisis del trabajo de investigación



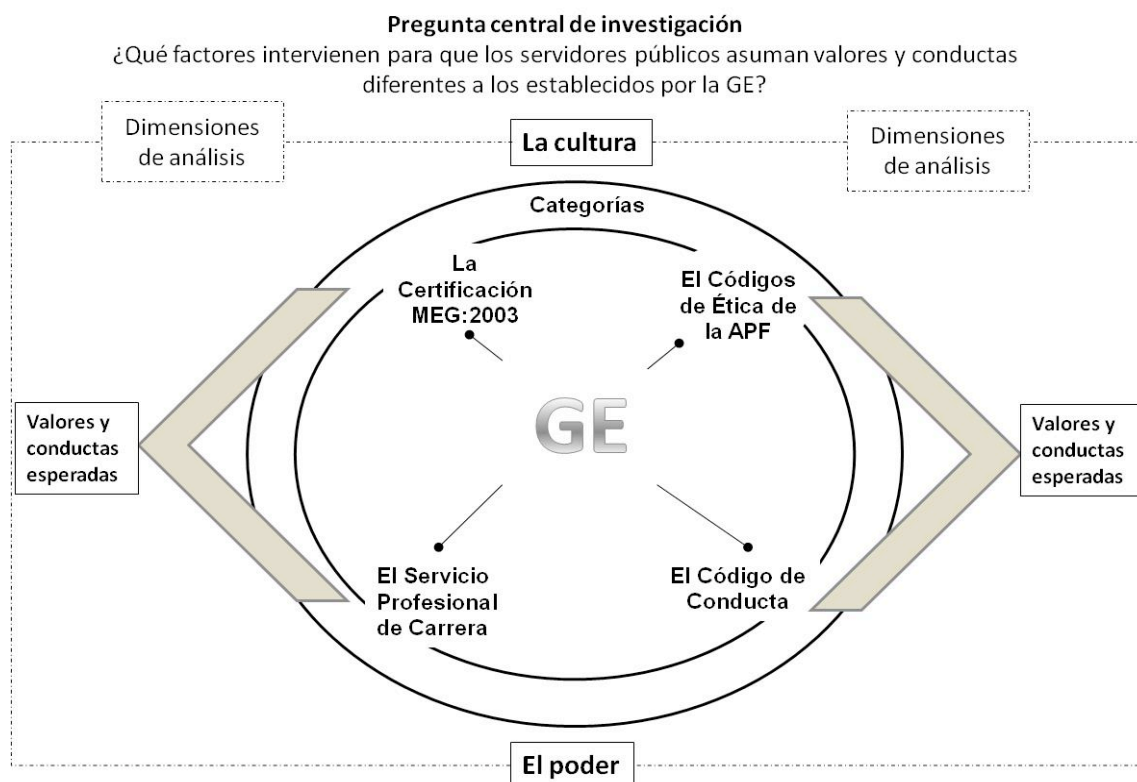
Así, hasta el momento se ha mencionado en este documento la pregunta central de investigación, las dimensiones de análisis y las categorías a estudiar respecto a la GE, elementos que podemos resumir esquemáticamente en la figura 2. A partir de lo anterior se presentan las categorías de análisis siguientes:

1. El Modelo de Equidad de Género (MEG) será investigado desde la certificación MEG:2003 como categoría de análisis de la GE, ya que la organización estudiada ostenta este distintivo desde el año 2003, el cual desde la perspectiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)<sup>22</sup> sintetiza un proceso de toma de conciencia sobre las condiciones de

<sup>22</sup> Si se desea consultar el documento completo del Modelo de Equidad y Género MEG:2003, se puede obtener de la página electrónica: [http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/programas/meg/sistema\\_gestion.pdf](http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/programas/meg/sistema_gestion.pdf)

igualdad entre hombres y mujeres a través de establecer acciones tendientes a combatir costumbres y prácticas discriminatorias.

Figura 2. Pregunta Central de Investigación



La certificación MEG: 2003, como categoría de análisis de este trabajo permite analizar la *igualdad de oportunidades y compensaciones*, rubro que contempla dicha certificación, con el fin de asegurar el desarrollo de prácticas no discriminatorias,<sup>23</sup> buscando que prevalezca la igualdad y se contrarreste la exclusión asociada por el propio modelo a los aspectos sociales; de nacionalidad; religión; sexo; capacidad; estado de gestación de la mujer; orientación sexual y/o afiliación política. Respecto a ésta categoría de análisis se establece la siguiente pregunta secundaria de investigación:

<sup>23</sup> El modelo considera evaluar la existencia de la discriminación por género. También incluye la revisión de la incidencia del fenómeno del acoso sexual. Sin embargo en la tabla 2 solo se establecen los valores y conductas esperadas, así como las conductas que se buscan omitir, esto con fines de unificación de criterios para el trabajo de campo, por lo que se retoma el análisis de las conductas no deseables como un elemento para la elaboración de las entrevistas.

¿Cuáles son los elementos culturales y los recursos de poder que al interactuar con el modelo de certificación MEG: 2003, explican los valores y las conductas de los servidores públicos en su cotidianidad laboral?

2. El Servicio Profesional de Carrera (SPC), decretado como una Ley de aplicación en la APF Centralizada desde el año 2003, es el sistema de Recursos Humanos al que se suscribe la organización estudiada, por lo que se consideró como categoría de análisis respecto a la GE. El SPC tienen como principales objetivos la profesionalización y la igualdad en el acceso al servicio público, destacando el mérito como un valor central.

Los valores asociados al sistema del SPC se encuentran contenidos en ocho principios rectores que son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. Estos principios rigen los siete subsistemas que componen el SPC, los cuales son: Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación y Control y Evaluación. Dentro los subsistemas mencionados se propone analizar de manera específica el que corresponde al Ingreso a partir de la experiencia de las personas entrevistadas durante el trabajo de campo, buscando profundizar en el análisis práctico de los valores del SPC. Por lo anterior plantea la siguiente pregunta secundaria:

¿Cuáles son los elementos culturales y los recursos de poder que al interactuar con el sistema del SPC explican los valores de los servidores públicos, en su cotidianidad laboral?

3. El Código de Ética de los servidores públicos (2002), fue emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), como una de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP). Responde a una de

las estrategias establecidas en el PND 2001-2006. En el Código se establecen reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público, recoge el propósito y el compromiso de formar servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano. Se incluye como categoría de análisis de la GE, ya que es uno de sus referentes organizacionales más representativo, tanto normativamente, como desde el punto de vista de los servidores públicos con quienes se tuvo contacto en la organización estudiada. Los cuales manifestaron haber recibido información sobre el Código de Ética a través del curso de inducción y en un programa virtual, establecido como curso obligatorio por el área de capacitación.

El Código de Ética, orienta las acciones individuales respecto al uso del cargo público; busca prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad así como impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. Los valores asociados al código de ética son: *El Bien Común, La Integridad, La Honradez, La imparcialidad, La Justicia, La transparencia, El Entorno Cultural y Ecológico, La Generosidad, “La Igualdad, El Respeto, El Liderazgo y La Rendición de Cuentas.* Respecto al Código de ética se estableció la siguiente pregunta secundaria:

¿Cuáles son los elementos culturales y los recursos de poder que al interactuar con el Código de Ética explican los valores de los servidores públicos, en su cotidianidad laboral?

4. El Código de Conducta de la dependencia estudiada se estableció teniendo como base el Código de Ética, de acuerdo a las líneas estratégicas que contenía el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006), en el que se mencionaba que cada una de las instituciones públicas debía, con base en el Código de Ética, elaborar y emitir un Código de Conducta específico para observación y cumplimiento de los servidores públicos en situaciones

concretas, atendiendo a las funciones y actividades propias de cada institución. Es por ello que el Código de Conducta es un documento relevante que fue considerado como una categoría de análisis de la GE. El Código de Conducta enumera tanto acciones como abstenciones, las cuales son:<sup>24</sup>

- Conocer, respetar y cumplir las leyes.
- Usar de manera transparente, equitativa e imparcial el cargo público.
- Usar los recursos con criterio de racionalidad y en consecuencia con la misión de la organización.
- Usar transparente y responsablemente la Información Interna.
- Evitar conflicto de intereses que pueda ofrecer beneficios personales.
- Tomar decisiones en apego a la ley y a los valores del Código de Ética.
- Atender quejas y denuncias de la sociedad.
- Establecer un trato cordial y de respeto con otros Servidores Públicos.
- Dar apoyo, atención y colaboración a otras dependencias y entidades del Gobierno Federal y local.
- Ofrecer acciones y actitudes que brinden a la sociedad confianza y credibilidad en la organización.
- Desarrollar acciones de protección al medio ambiente y evitar riesgos de salud y seguridad laboral
- Buscar de manera permanente la actualización y formación profesional propia y de los demás.<sup>25</sup>

Derivado de esta categoría de análisis se plantea la pregunta secundaria:

---

<sup>24</sup> Para este documento se estableció una síntesis de las conductas y abstenciones esperadas, ya que las conductas y abstenciones en extenso se abordarán en el análisis del trabajo de campo.

<sup>25</sup> El Código de Conducta está compuesto por trece enunciaciones; sin embargo solo se exponen doce, ya que la treceava se orienta a la Misión y Visión de la organización estudiada, motivo por el cual, para fines de confidencialidad, no se menciona.

¿Cuáles son los elementos culturales y los recursos de poder que al interactuar con el Código de Conducta explican el comportamiento y los valores de los servidores públicos, en su cotidianidad laboral?.

Para el análisis del Código de Ética y del Código de Conducta fue importante profundizar en la operación del Comité de Asesoría y Cumplimiento del código de Ética y Conducta<sup>26</sup> de la dependencia estudiada (instaurado en el 2002), la cual es pionera en la incorporación del Comité a nivel APF, ya que los “Lineamientos Generales para el Establecimiento de Acciones Permanentes que Aseguren la Integridad y el Comportamiento Ético de los Servidores Públicos en el Desempeño de sus Empleos, Cargos o Comisiones”, se publicaron en marzo de 2012 (diez años después). Asimismo, la Guía de Cumplimiento respecto a los Lineamientos de Integridad y Ética, fue propuesta por la SFP en el año 2013, por lo que esta investigación resulta valiosa ya que documenta la forma de funcionar del comité, anterior a los lineamientos oficiales emitidos normativamente de manera transversal para toda la APF y los cuales hoy son documentos públicos. Así, el método de operación del comité en el momento de la realización del trabajo de campo era bajo estándares internos, algunos de los cuales coinciden con el modelo actual propuesto a nivel Federal.

En el siguiente cuadro (ver cuadro 2) se establecen las categorías de análisis anteriormente mencionadas, los elementos a considerar de cada categoría (subcategorías) así como los valores y las conductas que las componen, los cuales serán analizados a detalle en el trabajo de campo de esta investigación.

---

<sup>26</sup>Cuando inició esta investigación se sabía que documentalmente existía un Comité de Asesoría y Cumplimiento del código de Conducta, sin embargo derivado de la asociación que establecieron la mayoría de los entrevistados se incluyó dentro de la guía de preguntas hacerle mención como “Código de Ética y Conducta”.

Cuadro 2 Categorías de análisis, subcategorías y valores		
Categorías de análisis respecto a la GE	Subcategoría	Valores y conductas esperadas normativamente
El Modelo de Equidad de Género propuesto por el INMUJERES en 2003	Certificación MEG:2003 Igualdad de Oportunidades y Compensaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad</li> <li>• Igualdad de género</li> <li>• Igualdad de trato</li> <li>• Igualdad de derechos</li> <li>• No discriminación</li> </ul>
El sistema de Recursos Humanos denominado: Servicio Profesional de Carrera	Subsistema de Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidad</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Objetividad</li> <li>• Calidad</li> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Equidad</li> <li>• Competencia por mérito</li> <li>• Equidad de género</li> </ul>
El Código de Ética de los servidores públicos de la APF (CESPAPF)	El CESPAPF El Comité de Ética y Conducta de la dependencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bien común</li> <li>• Integridad</li> <li>• Honradez</li> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Justicia</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Rendición de cuentas</li> <li>• Entorno cultural y ecológico</li> <li>• Generosidad</li> <li>• Igualdad</li> <li>• Respeto</li> <li>• Liderazgo</li> </ul>
El Código de Conducta de la dependencia estudiada (CCDE)	El (CCDE) El Comité de Ética y Conducta de la dependencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer, respetar y cumplir las leyes</li> <li>• Usar de manera transparente, equitativa e imparcial el cargo público.</li> <li>• Usar los recursos con criterio de racionalidad y en consecuencia con la misión de la organización.</li> <li>• Usar transparente y responsablemente la información interna.</li> <li>• Evitar conflicto de intereses que pueda ofrecer beneficios personales.</li> <li>• Tomar decisiones en apego a la Ley y a los valores el Código de Ética.</li> <li>• Atender quejas y denuncias de la sociedad</li> <li>• Establecer un trato cordial y de respeto con otros servidores públicos</li> <li>• Dar apoyo, atención y colaboración a otras dependencias y entidades del gobierno federal y local.</li> <li>• Ofrecer acciones y actitudes que brinden a la sociedad confianza y credibilidad en la organización.</li> <li>• Desarrollar acciones de protección al medio ambiente y evitar riesgos de salud y seguridad laboral.</li> </ul>
<p>Nota: El código de conducta enumera conductas esperadas y conductas que deben de abstenerse a realizar. En el modelo MEG:2003 cita al <i>Respeto</i> como valor deseable respecto al hostigamiento sexual y laboral; mientras que menciona a <i>La igualdad</i> y <i>La equidad</i> como valores deseables respecto a la discriminación.</p>		

## Capítulo II El Sistema de Recursos Humanos: Servicio Profesional de Carrera

### 2.1) De la conformación del sistema

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) se seleccionó como una categoría de análisis ya que la dependencia en la que se realizó el trabajo de campo se sujeta a este sistema de Recursos Humanos. El SPC descansa normativamente en la Ley del SPC, su Reglamento y los Lineamiento de actuación para cada subsistema, los cuales establecen las bases para su organización, funcionamiento y desarrollo en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada sujetas al mismo.

En el año 2001, dos años antes de entrar en vigor la LSPC, Guerrero, doctor en Administración Pública e investigador en ese mismo campo, exponía que estaba insatisfecho el mandato Constitucional en el apartado B, párrafo VII, del art. 123, que ordena que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el “conocimiento y la aptitud de los aspirantes” y exponía: *“las bases están puestas, falta levantar el edificio.”*<sup>27</sup> El edificio es hoy lo que se conoce como el SPC en México, donde pese a que existían otros servicios civiles antes de la promulgación de la Ley como *El Servicio Exterior, El Servicio Profesional Electoral y El Servicio Fiscal de Carrera*, la Transversalidad de la LSPC marcó un antes y después en lo que a la profesionalización de los servidores públicos se refiere.

El sistema del SPC surge en el año 2003 y es definido normativamente en el artículo 2do de la misma como:

---

<sup>27</sup> La experiencia de la formación profesional y el Servicio Público en México, pág. 15 en “Servicio público de Carrera en México”. Experiencias y expectativas. INAP, 2001.



*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.*

En éste mismo artículo se destacan los principios rectores del SPC, los cuales serán analizados puesto que se articulan en la lógica de los valores respecto al funcionamiento del sistema:

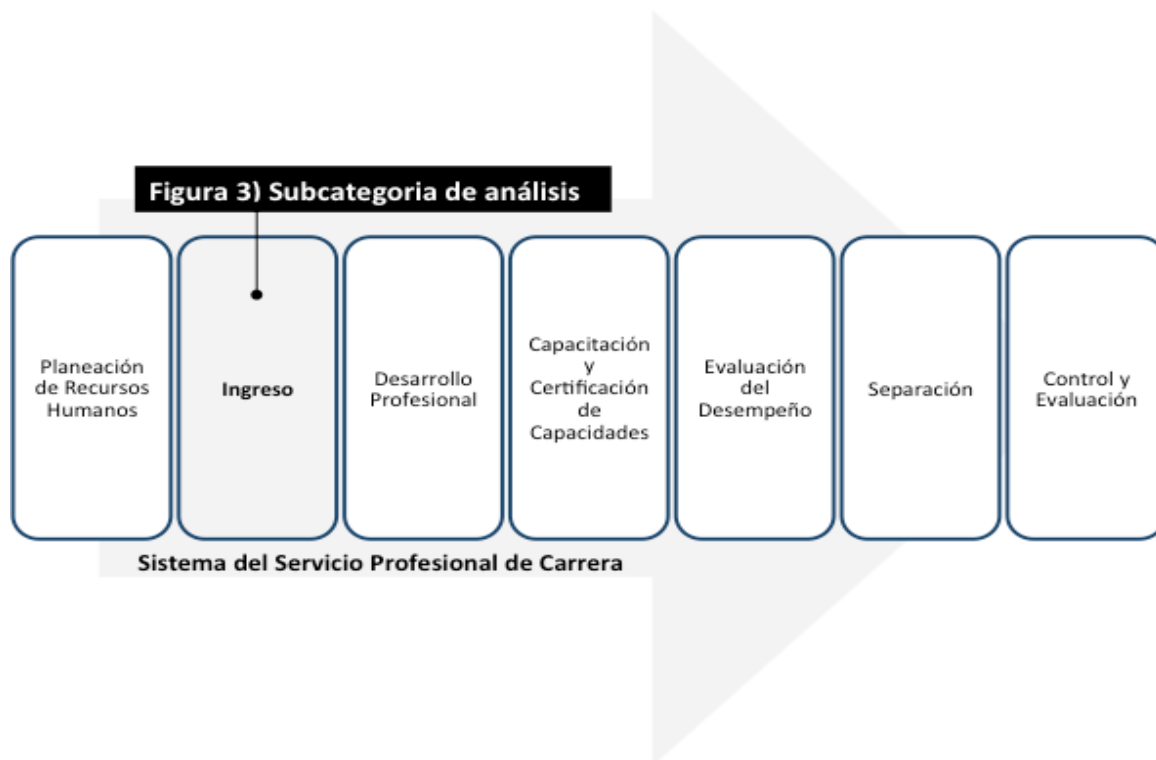
- *La legalidad*
- La eficiencia
- La objetividad
- La calidad
- La imparcialidad
- La equidad
- La competencia por mérito
- La equidad de género

Establecer al SPC como categoría de análisis dentro de la GE es relevante puesto que establece procesos administrativos bien definidos denominados subsistemas (los cuales se darán a conocer de manera general y enunciativa). El subsistema de ingreso se incluyó como subcategoría de análisis (Ver figura 3) puesto que tiene que ver directamente con el establecimiento práctico de los valores y principios que rigen el propio sistema como la imparcialidad y la competencia por merito.

El SPC como sistema, se articula en siete procesos, cada uno tienen objetivos centrales para establecer la operación del mismo. El *Subsistema de Planeación de Recursos Humanos*, determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública; el *Subsistema de Ingreso* regulará los procesos de reclutamiento y

selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema; el *Subsistema de Desarrollo Profesional* contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos; el *Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades* establecerá los modelos de profesionalización; el *Subsistema de Evaluación del Desempeño* establecerá los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, garantizando la estabilidad laboral; el *Subsistema de Separación* se encargará de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema y por último el *Subsistema de Control y Evaluación* diseñará y operará los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema

Figura 3 El Ingreso como subcategoría de análisis del SPC



Fuente: Elaborado por la autora con base en la LSPC. Título Tercero. Capítulo Primero Artículo 13.

## 2.2 El subsistema de Ingreso

Para analizar la importancia de estudiar el subsistema de ingreso como elemento clave de para comprender los usos y costumbres, valores y principios previstos dentro de la Administración Pública Federal, se establecerá como punto de partida la definición administrativa general del “ingreso de personal”, destacando también la propia acepción que le asigna el SPC con su enfoque hacia el sector público

Se entiende como reclutamiento a la búsqueda de candidatos para cubrir un puesto vacante de acuerdo a especificaciones precisas (perfil de puesto), que incluyen actividades y deberes asociados a conocimientos, habilidades y capacidades, donde la selección responde a la similitud encontrada entre el perfil profesional y el perfil solicitado en la descripción del puesto.<sup>28</sup>

Desde la definición del SPC, la Ley denomina reclutamiento al *“proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública (AP) con los perfiles y requisitos necesarios,”*<sup>29</sup> y a la selección como el *procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema; siendo su propósito el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.*<sup>30</sup> La Ley señala que el procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar, los cuales deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

---

<sup>28</sup> Para mayor información revisar la producción editorial en materia de Recursos Humanos de los autores Bohlander George y Scott Snell (2011:142-143); así como a Idalberto Chiavenato (2011:132-145)

<sup>29</sup> Art. 22 de la LSPC

<sup>30</sup> Art. 29 de la LSPC

La concepción del ingreso que establece la Ley, coincide con cualquier otra definición administrativa de dicho proceso vinculado al área de Recursos Humanos en lo que se refiere a la búsqueda de habilidades, conocimientos y requisitos del cargo. Sin embargo la definición de la Ley, enfatiza la distinción de la igualdad de oportunidades y el valor del merito en dicho proceso. Esta distinción no es necesaria en el ámbito empresarial (sector privado), en donde generalmente, en la mediana empresa y la empresa transnacional caracterizada por cierto grado de formalización, contratar al más apto es una práctica sobre entendida, donde las condiciones de igualdad se establecen en el momento en que se forma un grupo de candidatos que reúnen las características solicitadas en el perfil de puesto. Posteriormente, la selección del empleado idóneo se desprende del mérito de la trayectoria curricular de los aspirantes, así como de sus habilidades y aptitudes.

Al destacar la LSPC a *la igualdad de oportunidades y el valor del mérito* en la definición de Ingreso, esta normando valorativamente y explícitamente el cómo debe establecerse este proceso y eso nos lleva a citar nuevamente a la legalidad, la objetividad, la imparcialidad, la equidad, y la competencia por mérito como parte de los principios rectores del sistema del SPC, los cuales buscan establecer una forma de actuación específica a través de la administración de los Recursos Humanos del aparato público administrativo. Se trata del establecimiento de valores conductuales supremos, establecidos para regir transversalmente las actuaciones laborales dentro de los procesos del propio sistema. Pero ¿por qué existe la necesidad de establecer y reiterar este tipo de principios de actuación en la definición que establece la Ley? Para poder tener claridad respecto a esta nueva necesidad de principios y valores de actuación, debemos remitirnos al modelo administrativo anterior a la LSPC, a través del cual se integraban los servidores públicos a la estructura gubernamental.

Arellano, D. (2004) se refiere al aparato administrativo mexicano como un constructo social, producto de circunstancias particulares. En México, desde 1910

se ubica al aparato administrativo; la burocracia, como un apéndice flexible y manipulable del sistema político nacido después de la Revolución. En el mismo sentido, 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.*

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.*

Estudios sobre la administración pública mexicana destacan que ha existido hasta antes de la promulgación de la LSPC<sup>31</sup>, una administración política del aparato administrativo; la cual incidía de manera directa sobre el acceso a las plazas gubernamentales; puesto que se requería flexibilidad en los puestos de confianza para ser ocupados y movibles casi a voluntad, de acuerdo a la rapidez de los cambios y necesidades políticas. El modelo de ingreso era un modelo de tipo político, que culturalmente se asociaba a la selectividad en el otorgamiento de ciertos puestos bajo parámetros como:

---

<sup>31</sup> Algunos autores vinculan ésta temporalidad a los 70 años continuos en los que el partido político PRI gobernó en México.

- La confianza.
- El reconocimiento del mérito político
- El beneficio del gremio por quienes ostenta 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.*<sup>32</sup>

En el que 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 merito
- El uso del cargo público para beneficio de la sociedad

### **2.3 Los modelos de ingreso de la LSPC**

El modelo de Ingreso bajo el valor meritorio que la LSPC establece, no es sólo el único modelo de acceso al que la LSPC hace referencia; si bien el SPC aplica para los rangos de Director General, Director de Área, Subdirector; Jefe de Departamento y Enlace,<sup>33</sup> pueden existir puestos dentro de los niveles mencionados que no se sujeten normativamente de manera total a la propia Ley; es decir, dentro de la LSPC se reconoce de manera enunciativa y delimitativa otro

---

<sup>32</sup> Art. 2 de la LSPC

<sup>33</sup> Art. 5 de la LSPC.

tipo de puestos que coexisten en la estructura administrativa, pero que responden a modelos de ingreso diferentes.<sup>34</sup> Estos puestos son:

- Los de *Libre Designación*, los cuales deben de ser casos excepcionales.
- Los puestos que son considerados como parte de un *Gabinete de Apoyo*.<sup>35</sup>
- Los puestos que son considerados para *trabajadores de base*.<sup>36</sup>

La enunciación de los dos primeros modelos deriva de una práctica administrativa anterior a la creación de la propia Ley, donde la *Libre Designación* constituía el modelo de ingreso que operaba en la mayoría de las dependencias;<sup>37</sup> es decir, era el modelo general de ingreso dentro del cual se encontraban las designaciones de los *Gabinetes de Apoyo*. Este modelo previo al de la LSPC operaba sobre cualquier puesto en la estructura bajo otro parámetro de valores como se aprecia en la figura 4.<sup>38</sup>

Establecer un antes y un después a partir de la promulgación de la LSPC, es establecer una diferencia entre los modelos de ingreso imperantes y sirve como marco de referencia necesario para poder acercarnos al análisis del trabajo de campo en lo que al reclutamiento y selección y su vínculo con la GE. En un primer acercamiento con el análisis de los datos arrojados en las entrevistas, se pudo establecer el cuadro 3 que muestra la forma en la que los servidores públicos entrevistados accedieron a la organización. Dejando claro que no existe una homogeneidad en el ingreso en la muestra estudiada puesto que algunos de los entrevistados ingresaron antes de la promulgación de la LSPC (los de más antigüedad) y otros después del establecimiento de la misma.

---

<sup>34</sup> Art. 6 y 7 de la LSPC.

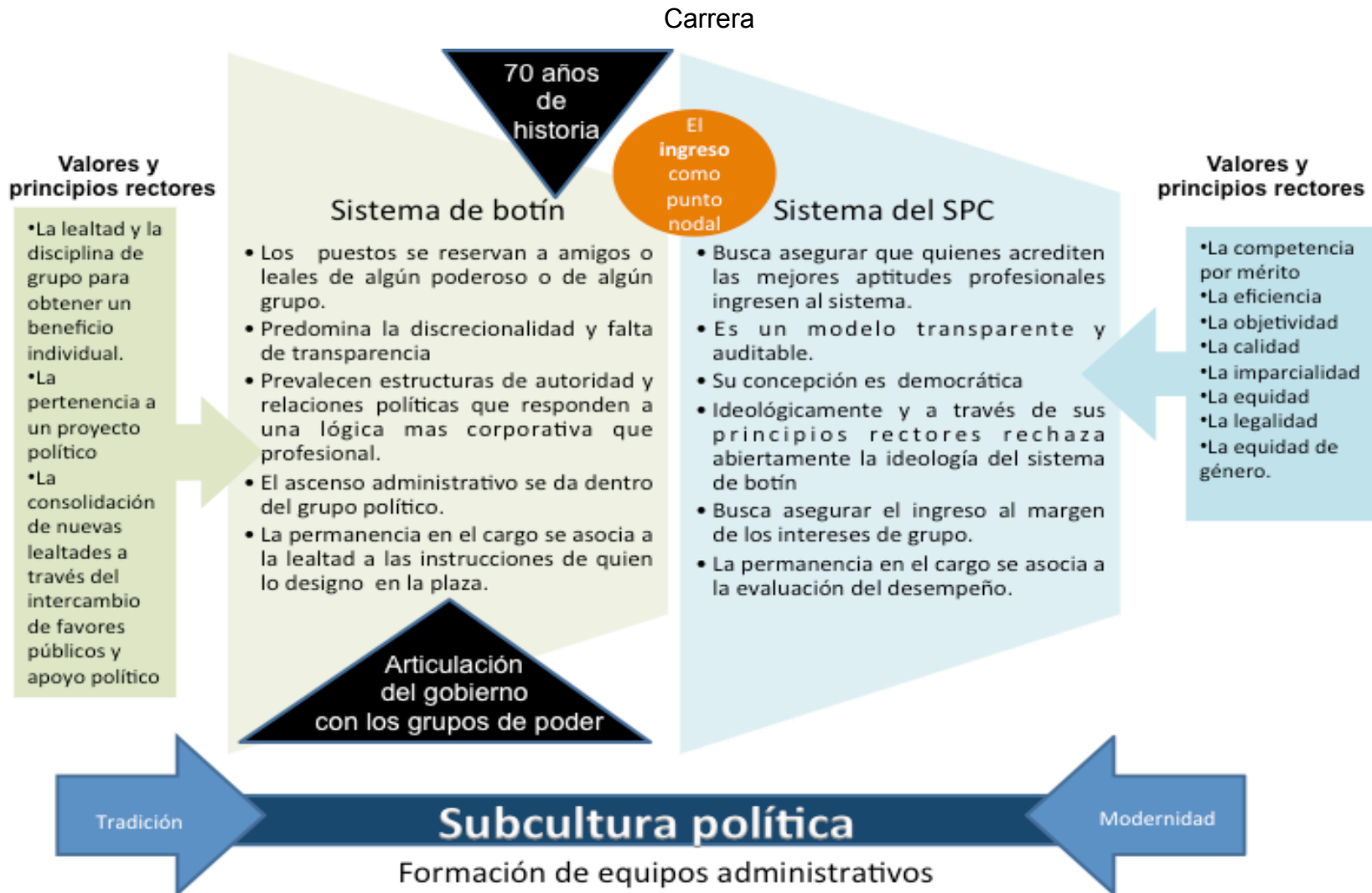
<sup>35</sup> La ley distingue la libre designación de los gabinetes de apoyo, anterior a la ley, la libre designación englobaba a los gabinetes de apoyo puesto que era el modelo general de ingreso.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Los textos de Mauricio Merino que se retomaron para la elaboración de la figura 4 son: "*Los desafíos de una nueva ética pública*" (2006) y "*De la lealtad individual a la responsabilidad pública*" (1996)

Figura 4 Valores y principios rectores del Sistema de botín en relación a los establecidos por el Servicio Profesional de



Elaborado por la autora a partir de Merino (1996: 7-11) y (2006: 46)



Cuadro 3 El tipo de ingreso referenciado por los entrevistados

ENTREVISTA	NIVEL DE PUESTO	ANTIGÜEDAD EN PUESTO	TIPO DE INGRESO
1	Subdirector	2 años tres meses	Por concurso a través del SPC.
2	Director	10 años	Por invitación, ya había trabajado antes en la Secretaria, tenía conocidos en ella que fueron los que le invitaron (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la LSPC).
3	Subdirector	8 años 5 meses	Por invitación directa, a través de sujetarse a una entrevista en la que se buscaba que se cumpliera con ciertas capacidades técnicas (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la LSPC).
4	Director General Adjunto	2 años	Por Concurso a través del SPC (Previamente había ingresado a la plaza de manera temporal por la aplicación del Art. 34 de la LSPC).
5	Director	2 años 2 meses	Por Concurso a través del SPC (Previamente había ingresado a la plaza de manera temporal por la aplicación 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, ya que anteriormente había laborado 15 años en la dependencia (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la LSPC).
7	Jefe de Departamento	2 años 4 meses.	Por Concurso a través del SPC (Previamente había ingresado a la plaza de manera temporal por la aplicación del Art. 34 de la LSPC) refiere que su jefe la propuso, ocupaba el puesto inmediato inferior).
8	Subdirector	2 años 6 meses	Por concurso a través del SPC.
9	Director	7 años 3 meses	Por invitación directa, a través de sujetarse a una entrevista en la que se buscaba que se cumpliera con ciertas capacidades técnicas (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la promulgación de la LSPC).
10	Subdirector	3 años 3 meses	Por invitación (Puesto no susceptible a la LSPC).
11	Enlace	9 años	Por recomendación de un conocido de la familia (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la promulgación de la LSPC).
12	Enlace	17 años	Por invitación de un Exjefe (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la promulgación de la LSPC).
13	Subdirector	12 años	Por invitación (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la promulgación de la LSPC).
14	Jefe de Departamento	1 año 6 meses. (Cuenta con 4 de años de antigüedad en la organización)	Por Concurso a través del SPC (Previamente había ingresado a la plaza de manera temporal por la aplicación del Art. 34 de la LSPC) refiere que su jefe la propuso, ocupaba el puesto inmediato inferior).
15	Jefe de Departamento	7 años	Por invitación directa, a través de sujetarse a una entrevista en la que se buscaba que se cumpliera con ciertas capacidades técnicas (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la promulgación de la LSPC).
16	Jefe de Departamento	8 años	Por Invitación derivada de que su hermana la recomendó con el D.G (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la promulgación de la LSPC).
17	Jefe de Departamento	11 años	Por Invitación de un conocido (El ingreso en su puesto al momento de la entrevista fue antes de la promulgación de la LSPC).
18	Subdirector	3 años 7 meses	Por concurso a través del SPC.

Analizando el cuadro 3, de manera inicial se pueden reconocer tres modelos generales de ingreso, los cuales, como se comentaba al inicio de ésta categoría de análisis, también son referenciados por la propia Ley (se excluye el modelo de ingreso asociado a los puestos de base, ya que la organización no tiene presencia sindical que permita dicho análisis; así como el que podría asociarse a la figura de honorarios puesto que no es representativo<sup>39</sup>). Estos modelos se esquematizan en la figura 5.

En ésta esquematización el modelo de ingreso “A” se destaca como el modelo central que acota o restringe a los modelos “B” y “C”, es decir, al modelo de la Libre Designación, con la distinción que hace la LSPC para los Gabinetes de Apoyo.

El modelo de ingreso “A” responde a una nueva cultura y marco de actuación de la gestión pública, en la que se utilizan técnicas y métodos del sector privado para alcanzar la eficiencia y eficacia en el sector público. Ejemplo de ello es la utilización de la evaluación *Assessment Center*<sup>40</sup> (denominado “Centro de Evaluación” desde los referentes del SPC) dentro del proceso de ingreso del SPC para evaluar a Directores Generales y Directores Generales Adjuntos, la cual Inicialmente era obligatoria y actualmente es utilizada dentro del modelo a criterio de cada dependencia.<sup>41</sup>

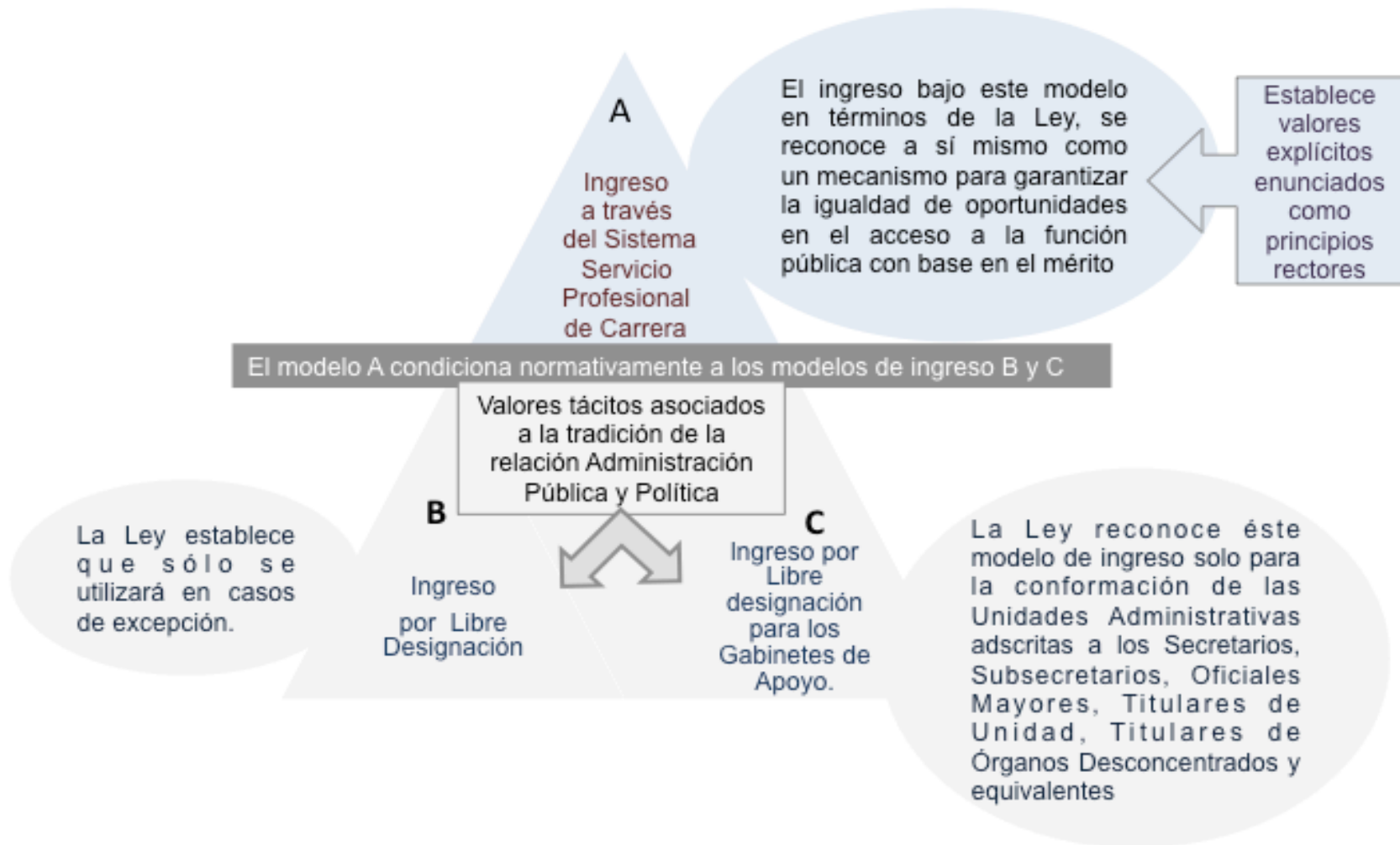
---

<sup>39</sup>En su momento se averiguó respecto al número de personas contratadas por éste régimen y representaba menos del 1%. A manera de exponer mayor detalle, Según datos oficiales establecidos en la página electrónica de la dependencia, 19 personas fueron contratadas en 2012 y 11 personas fueron contratadas en el 2013

<sup>40</sup> Técnica de simulación, en el que se somete al candidato a la dramatización de algún acontecimiento. Estas técnicas son comunes en el sector privado en los puestos de Dirección, Gerencia o Supervisión. Para mayor información ver Chiavenato (2011:159).

<sup>41</sup>Ver el “Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada” y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso; y “La elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección” de fecha 4 de junio de 2004, en donde se define al Centro de Evaluación como una técnica de observación y recopilación de evidencias de comportamiento, mediante simulaciones o situaciones equiparables a las que pueden presentarse en el desempeño de un puesto, que permite evaluar las capacidades gerenciales de los aspirantes.

Figura 5.-Los tres modelos de ingreso referidos por la LSPC



Elaborado por la autora con base a la Ley del Servicio Profesional de Carrera

El SPC como sistema de Gestión de Recursos Humanos y en específico el modelo de ingreso propuesto, responden a una tendencia internacional de modificar estructuras administrativas, siendo una de las críticas que se establece al respecto el hecho de que se modifican más las estructuras administrativas que las estructuras institucionales, como Echeverría y Longo (2000:3) lo exponen:

*No tienen por objeto la transformación de las instituciones públicas que afectan el origen, distribución y formas de legitimación del poder político, la naturaleza del régimen político y las relaciones entre los poderes del Estado.*

En México existían valores institucionalizados de gran tradición que incidían en el ingreso de los servidores públicos y respondían al modelo político-administrativo con el que funcionaron las organizaciones públicas históricamente (Ver el cuadro 4).

Cuadro 4 El ingreso de personal en la Historia de la Administración Pública Mexicana

Etapa	Características
Época Colonial	La Corona Española en la Nueva España buscaba garantizar la lealtad al Rey y a la Madre Patria 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 en el favoritismo cortesano y el rango nobiliario. Cuando la naturaleza del cargo lo requería, se exigía capacidad profesional del presunto funcionario.
La independencia	Después de la Independencia, 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 Juárez que la Administración Pública pudo iniciar una nueva etapa de modernización. Porfirio Díaz reestructuró y tecnicizó 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.
La Revolución	A partir de 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 APF en detrimento de los niveles locales y 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 y un sistema controlado de 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, mismos 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. En los años 70 se iniciaron esfuerzos para crear una reforma administrativa profunda en concordancia con las demandas de la población y acuerdos internacionales.
Actualidad en México	El mérito y la neutralidad política se contraponen con los valores de acceso democrático y de control partidista a los cargos públicos. Su significación es representativa a la situación y al propósito que se persigue.

Elaborado por la autora a partir de Martínez Silva (1999:31-42) En torno al libro: "Clásicos de la Administración" de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde.

## 2.4 Los valores asociados a cada modelo de ingreso

Antes de poder hablar acerca de los valores asociados a los modelos de ingreso “B” y “C”<sup>42</sup> establecidos a partir de las entrevistas realizadas, es importante mencionar qué se entiende por valor.

En la actualidad se concibe a los valores dentro del ámbito de análisis de la ética. La ética se encuentra dentro de la dimensión de la filosofía que reflexiona sobre la moralidad, entendiendo a la ética dentro de un nivel discursivo teórico reflexivo, mientras que la moral se encuentra ligada inmediatamente a la acción y a la prescripción de la conducta. El filósofo Sánchez Vázquez (2007:55), 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.*

Así, 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

---

<sup>42</sup> 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.

de Hegel (1975) al referirse al término de *moralidad social* que se constituye a través de un conjunto de reglas de comportamiento, la mayoría tacitas, 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, la moral para Gauthier D. (2000:76), filosofo canadiense, que sostiene una teoría moral contractualista, 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, 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.

Así, 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 autor, 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. En este mundo del valor, el sentido solo puede darse desde un marco conceptual e imaginativo previo, donde la experiencia del valor constituye una razón válida de conocimiento sólo para el conjunto de sujetos que compartan esas complejas condiciones subjetivas. Así, una experiencia de valor 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 categorizarse de manera específica en, dando origen a modelos precisos como a continuación se analizará.

## **2.5 El modelo de ingreso “A” asociado al merito y la igualdad de oportunidades**

Para Merino M. (2006:45) el servicio civil es:

*Un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base del merito y de los resultados de su desempeño. Su propósito 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.*



El SPC aporta una concepción apolítica, opuesta a la discrecionalidad, la falta de transparencia y las decisiones de las cúpulas de poder del partido hegemónico. Esta misma concepción, pero sin el referente de Servicio Civil, años atrás la desarrolló Weber, cuando describía el tipo ideal de la organización formal denominado burocracia, destacando la precisión, la confiabilidad y la eficiencia, argumentando que debía de existir una clara división de actividades con regulaciones diferenciadas y en donde la asignación de las funciones respondiera a las calificaciones técnicas comprobadas por medio de procedimientos formales e impersonales.

Sin embargo éste modelo de organización, desde el planteamiento de Simon H. (1969) no se cumplía del todo, puesto que la racionalidad de la que hablaba Weber era “limitada” comprobándolo al estudiar el proceso de toma de decisiones, precisamente haciendo alusión al “hombre administrativo”.

A continuación se presentan las tres entrevistas realizadas en este trabajo que son asociadas al modelo de ingreso tipo “A”, iniciando el análisis con la entrevista número 18,<sup>43</sup> su análisis brinda la posibilidad de conocer no solo los elementos formales que operan dentro del proceso de ingreso, también los elementos informales y subjetivos (no institucionales) los cuales pueden manifestarse en la decisión del concurso de ingreso:

*Provengo de la iniciativa privada, concurse cuando iniciaba el servicio, de hecho mi número de registro es de 5 dígitos. Concurse porque tenía una tía que desgraciadamente ya falleció y que trabajaba en el gobierno y vi que le iba muy bien y estaba muy contenta. Ella llegó al nivel de directora en la Reforma Agraria. Así fue que viéndome sin trabajo, me anime a concursar. Lo hice y 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,*

---

<sup>43</sup> Las entrevistas se citan de acuerdo al aspecto que se intenta analizar y al modelo de ingreso que se pretende investigar; por lo que no se enumeran en un orden ascendente o descendente.

*pero que aún no lo subían al sistema porque requerían como requisito 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.*

La persona entrevistada refiere satisfacción y sentimiento de logro al experimentar el proceso de ingreso y resultar ganadora de una plaza a través del modelo “A” asociado al merito; sin embargo, sin que la propia persona logre advertirlo, todo ese proceso meritorio que introduce técnicas y etapas bien delimitadas que descansan en el valor de *la igualdad de oportunidades*. Al final, mediante un mecanismo informal: una llamada telefónica, se establece que el resultado del concurso, corresponderá a la condición (también informal y fuera de lo que la Ley establece) de la pronta disponibilidad con la que el aspirante cuente para la ocupación de la plaza.

La persona entrevistada refirió que le llamaron a su domicilio avisándole que de su disponibilidad inmediata, dependía que se registrara electrónicamente y formalmente su resultado como ganador del proceso. Es decir, la asignación de ganador hubiera sido improcedente si por ejemplo, la persona se encontrara trabajando y requiriera unos días para poder entregar el puesto, por lo que la discrecionalidad pudo haber definido el resultado de todo el proceso de concurso. Es interesante analizar también, que los aspectos informales tienden a operar en lo oculto sin dejar evidencias en el sistema formal, evitando con ello una posible inconformidad legal ya que se utilizó el teléfono como medio de comunicación, siendo éste un medio informal y no la plataforma electrónica que establece el propio SPC para el contacto con los aspirantes.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> “Trabajaen” es definido por los Lineamientos para la Operación del Subsistema de Ingreso (2008) como *el sistema informático diseñado como ventanilla única para la administración y control de la información y datos de los procesos de reclutamiento y selección*, incluidos entre otros, los correspondientes a la recepción y procesamiento de solicitudes de registro a los concursos de ingreso al Sistema; mensajes y/o comunicaciones a los aspirantes, candidatos y/o finalistas; difusión de resultados de cada etapa, e integración de la reserva de aspirantes por dependencia, cuyo acceso está disponible en las direcciones electrónicas en Internet: [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx) o [www.rhnet.gob.mx](http://www.rhnet.gob.mx).

Sin embargo, finalmente el uso de la informalidad dentro del sistema del SPC para éste caso en particular, no afectó el ingreso de la persona entrevistada.

Por otra parte, en la entrevista 1 se comentó:

*“Opinó que sin la LSPC hubiera sido bastante difícil entrar a mi nivel (subdirector) sin una relación de algún conocido dentro de la dependencia”.*

Respecto a esta información, se destaca al valor de la influencia y la relación dentro de la estructura gubernamental anterior a la LSPC, haciendo alusión al modelo tradicional cultural y político arraigado durante varios sexenios en valores diferentes a los enunciados por el SPC. Existen significaciones imaginarias asociadas al modelo administrativo tradicional, que actúan sobre la persona sin que posea elementos de su propia experiencia como referencia, por lo que algunos de los valores anteriores a los que se asociaba el servicio público se encuentran aún en el imaginario social<sup>45</sup> de los individuos. Estas significaciones imaginarias de carácter social, regulan los discursos, las prácticas, los deseos y el sentir de un colectivo, donde la persona entrevistada desde las significaciones históricas que posee, le permite auto referenciar su experiencia del mundo.

En términos del imaginario, éste no responde a una forma individual de auto representación, sino que su esencia es fundamentalmente social, pues se constituye a partir de la trayectoria de un colectivo anónimo indivisible y que se impone en la psique a través de sus propias significaciones (Castoriadis:2007).

Así, en la entrevista 1, a través de los comentarios que se realizaron, se aprecia que en su ingreso sí se cumple lo enunciado formalmente por el propio SPC:

---

<sup>45</sup> El concepto proviene de Cornelius Castoriadis acuñado en 1975 en su obra *“La Institución Imaginaria de la Sociedad”* y es usado para referirse al estilo de concebir el mundo singular, que le es propio a una sociedad particular, en un momento histórico.

*Este Sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad.*<sup>46</sup>

Continuando con el análisis de las entrevistas correspondientes al modelo de ingreso “A”, en la entrevista 8 se comentó:

*Creo que ha habido cambios en relación al proceso de ingreso. Antes era un proceso para toda la APF y ahora cada dependencia establece sus procesos. Pero en el proceso que a mí me tocó vivir me pareció muy eficiente.*

En esta entrevista, desde la experiencia del entrevistado que vivió el proceso de ingreso del modelo “A”, se destaca a la eficiencia como el elemento que resalta del concurso, lo cual corresponde a lo que textual y formalmente pretende fomentar el SPC:

*El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública...*<sup>47</sup>

Cabe mencionar que en esta entrevista también se pone en manifiesto las modificaciones en la operación del Sistema, derivadas de ajustes o nuevas disposiciones normativas. Ejemplo de ello son las reformas a la LSPC. La Ley se promulgó en el año 2003, y fue reformada posteriormente dos veces (el 1 de septiembre de 2005 y el 9 de enero de 2006). De igual manera el 2 de abril de 2004 se emitió el Reglamento de la LSPC, publicándose una actualización al mismo el 6 de Septiembre de 2007. También se deben destacar los Oficios

---

<sup>46</sup> Fuente electrónica <http://www.spc.gob.mx/>. Fecha de última consulta mayo de 2014.

<sup>47</sup> Fuente electrónica <http://www.spc.gob.mx/>. Fecha de última consulta mayo de 2014.

Circulares y los Lineamientos de Operación emitidos y que impactan el funcionamiento de la Ley.

Así en la anterior entrevista, resalta que el proceso de ingreso vivido corresponde a una normatividad y forma de operación específica del ingreso, ya que al momento de la entrevista su operación había cambiado.<sup>48</sup> Este cambio surge normativamente después de la publicación del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2007, donde una de las principales aportaciones es la descentralización de la operación del Sistema en las dependencias.<sup>49</sup> A continuación se presenta la figura 6 construida de acuerdo a la información de las tres entrevistas asociadas al modelo “A”.

---

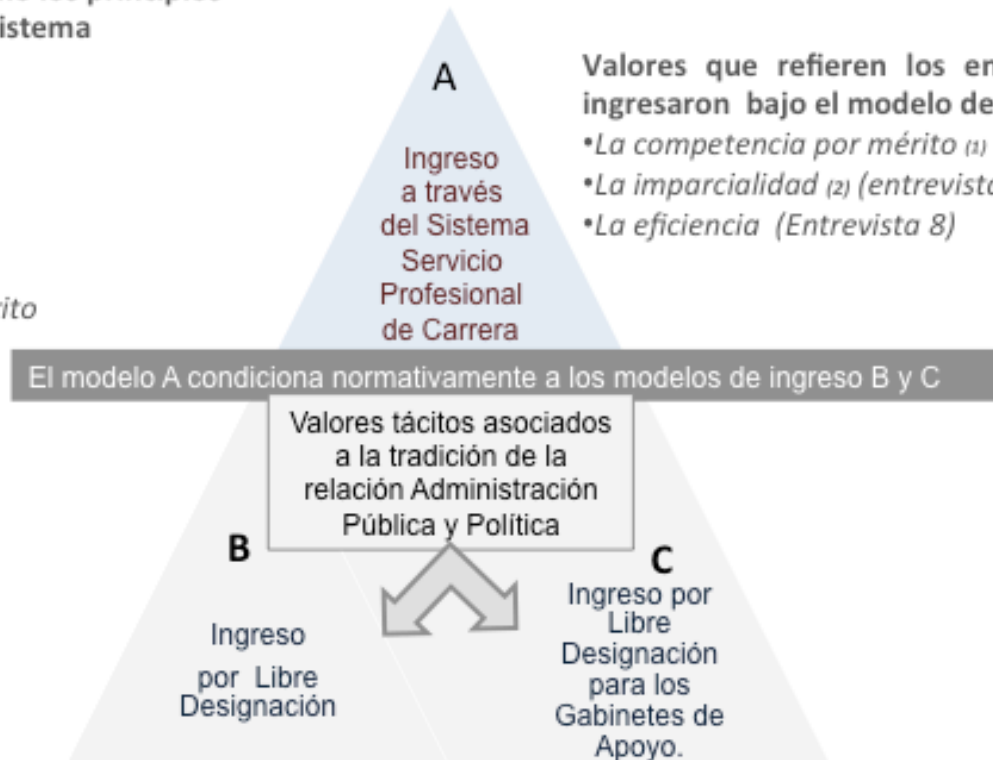
<sup>48</sup> Inicialmente los exámenes correspondientes a las capacidades gerenciales, así como los puntajes del proceso, eran los mismos para cualquier dependencia de la APF, controlándolos la SFP, pero posteriormente se descentralizó y cada dependencia configuró su propio modelo de ingreso con herramientas y puntajes específicos, proponiendo la SFP sólo el marco normativo general.

<sup>49</sup> Fuente: <http://www.spc.gob.mx/>

Figura 6.-Los valores del modelo de ingreso A

**Valores entendidos como los principios rectores del Sistema**

- La legalidad.
- La eficiencia.
- La objetividad.
- La calidad.
- La imparcialidad
- La equidad
- La competencia por mérito
- La equidad de género.



**Valores que refieren los entrevistados que ingresaron bajo el modelo de ingreso A:**

- La competencia por mérito <sup>(1)</sup> (entrevista 18)
- La imparcialidad <sup>(2)</sup> (entrevista 1)
- La eficiencia (Entrevista 8)

1 El entrevistado citó su concurso y la competencia en el mismo, el cual está compuesto por exámenes y procedimientos específicos, por lo que cumple de acuerdo a la definición de competencia por mérito que establece el RLSPC como "la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al sistema"

2 La imparcialidad no se mencionó de manera textual, a partir de su definición contenida en el código de Ética de la APF, se establece como un valor para el entrevistado y al mencionar: "sin la LSPC hubiera sido bastante difícil entrar a mi nivel (subdirector), sin una relación de algún conocido dentro de la dependencia"; es decir se cumple el valor y principio de no conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna y ejercer las funciones del servicio público de manera objetiva.

## 2.6 El modelo de ingreso “B” y “C” asociado a la Libre designación.

El modelo de ingreso “C”, asociado a los Gabinetes de Apoyo, se desarrollará primero en este apartado ya que se contó con la posibilidad de tener una entrevista (entrevista 10) de alguien que ingresó como Gabinete de Apoyo cuando la LSPC ya estaba implementada.

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.<sup>50</sup>

En este sentido, en lo que se refiere al modelo de ingreso “B”, sólo se referirán aquéllas entrevistas en las que las personas ingresaron a través de la libre designación antes de la LSPC, puesto que no se entrevistó a alguien que ingresara a la organización por ese rubro cuando ya estaba promulgada la Ley del SPC. De hecho quedan en la estructura organizacional muy pocos puestos de libre designación, por lo que es más común encontrar este modelo de ingreso en personal con más antigüedad.

La Entrevista 10 y su experiencia de ingreso a la organización:

*Llegué con un equipo de trabajo, soy parte del gabinete de apoyo de la contralora con quien he estado desde hace más de quince años trabajando. Siempre me jala porque tenemos una relación de confianza. Yo no la voy a hacer quedar mal y desde que la conozco no se qué es hacer una solicitud de empleo, ella siempre me lleva a trabajar con ella y otros compañeros, somos un equipo que funciona.*

---

<sup>50</sup> Art. 7 de la LSPC

En esta entrevista, resalta la pertenencia a un equipo como un valor importante, el cual se establece cuando se incorpora el líder del mismo en la organización. Se trata de un líder jerárquicamente superior (ya que siempre va a ocupar el puesto más alto dentro del grupo o equipo) y es la persona que cuenta con recursos políticos y por ende de poder; estos recursos permean en la estructura administrativa y en la propia LSPC, permitiendo el acceso legal a los miembros del equipo que el líder conforma.

En la entrevista se advierte que se trata de un grupo cerrado, puesto que suelen ser los mismos una vez que se establece, como en el caso de la entrevistada, en el que el valor de *la confianza* es el aspecto más importante para que el equipo funcione.

Se suele entender por confianza a la familiaridad en el trato, e incluso se asocia a pactos o convenios llevados a cabo. Desde una perspectiva antropológica, Adler L. (2001)<sup>51</sup>, 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 subyacente al campo 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

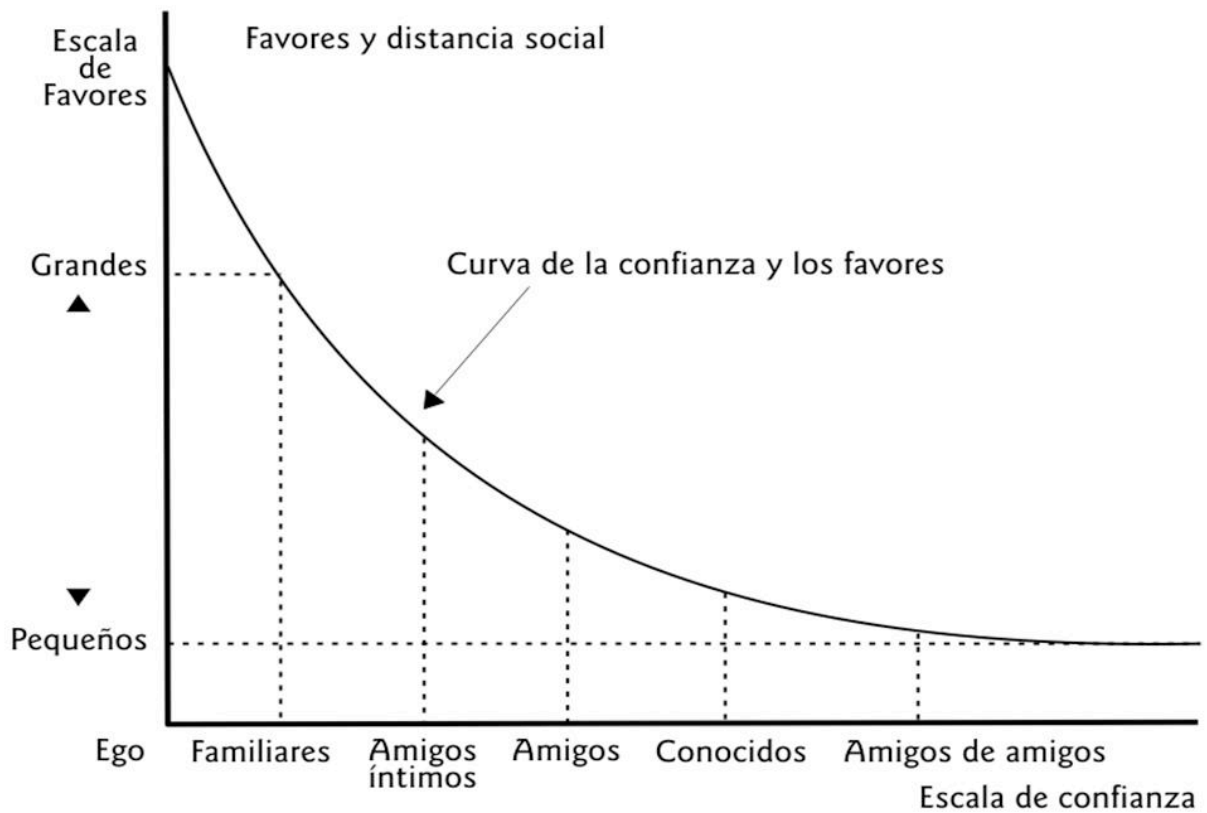
---

<sup>51</sup>Larissa Adler Lomnitz ha destacado con sus aportaciones respecto a los “grupos clientelares”, “el poder y la intermediación”, “las redes sociales y familiares” entre otros.



más representativo desde el punto de vista de la autora, quien dentro del fenómeno de la reciprocidad, define al compadrazgo<sup>52</sup> 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 figura 7).

Figura 7 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

52 Adler acuñó esta definición derivada de una investigación de campo realizada en Chile, por lo que se podría entender el término desde su contexto como "Compadrazgo Chileno", dando cuenta de la realidad que describía.

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. 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 las redes verticales cada individuo está asignado a una posición en la jerarquía de poder existente según las siguientes variables:

- a) Tipo de recursos (capital, poder político, trabajo, lealtad y recursos sociales o capital social).
- b) Nivel o cantidad de los mismos.
- c) Dirección del intercambio (vertical y horizontal).
- d) Tipo de articulación con los sectores que controlan los recursos (formal e informal).

Sin embargo conforme lo analizado en las entrevistas, desde la perspectiva de Adler, la reciprocidad no podría cumplirse, toda vez que la entrevistada siempre se encuentra en un nivel inferior en cuanto a recursos (en términos de Adler), por lo que no está en posibilidad de devolver el favor, o de dar una reciprocidad en términos del empleo. Se trata de una relación de carácter vertical y no horizontal, claramente establecida desde esa asimetría, puesto que la persona entrevistada está consciente de la estructura de la relación del grupo y de su lugar en el. Lugar regulado por las mismas presiones estructurales de las relaciones de poder. Es decir, aunque la persona entrevistada desee ocupar un puesto de influencia como el que ostenta el líder del equipo, no posee los recursos de relación que la acrediten en esos espacios, quizá es probable que pueda darse el desarrollo de

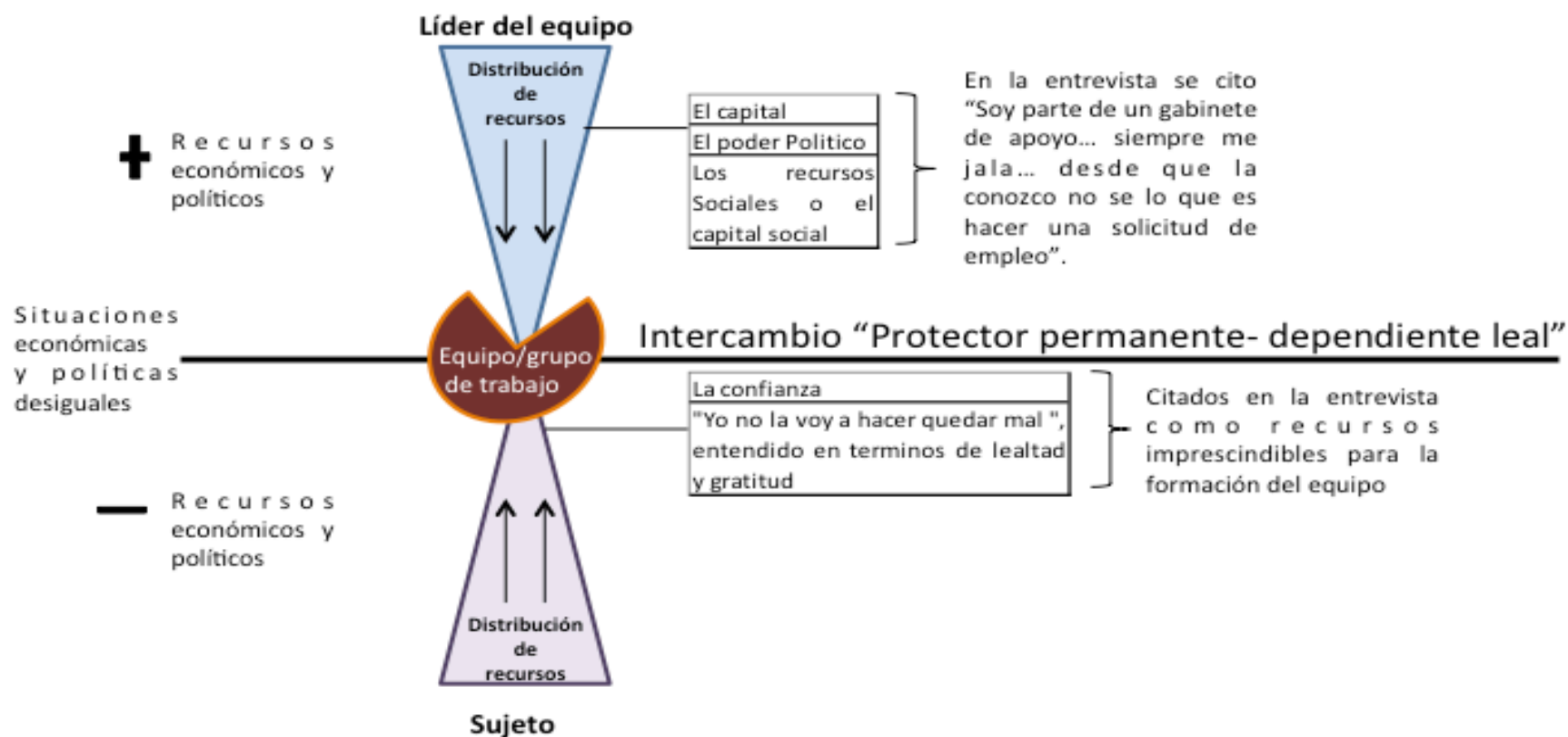
los mismos, pero previa legitimación de la propia estructura de poder y de la creación de un recurso para el intercambio.

En la figura 8, 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 solo 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.

El intercambio como tal no sería de tipo Patrón-Cliente, ya que desvirtuaría el concepto de aplicación (tanto el original que propuso Adler como el que se pretende establecer en esta investigación), por lo que se le denominará un tipo de Intercambio “protector permanente-dependiente leal”. Esta configuración se propone a partir de que el grupo original tiende a conservarse a través de los años, con la capacidad de reorganizarse dentro de una nueva organización a partir de la permanencia de los mismos integrantes. En este sentido el gabinete de apoyo, desde la información recabada en la entrevista, se adapta a los cambios externos cíclicamente, resistiéndose a la realización de cambios internos dentro del equipo, todo ello teniendo como premisa básica la permanencia del líder en el sistema administrativo y la confianza como el elemento unificador del grupo (Ver figura 8).

Figura 8) Análisis de la entrevista 10 a partir de la reformulación de Adler (2002) respecto al modelo Patrón-Cliente

Dimensión vertical de los equipos/grupos de trabajo desde la perspectiva de los gabinetes de apoyo



Elaborado por la autora

Así, el modelo de ingreso “C” se considera como un modelo formal en la estructura, en el que a partir de la propia definición de la LSPC, se explicita su carácter de *servicio y apoyo* a una persona en particular, la cual normativamente tiene derecho a establecer su propio órgano administrativo de apoyo.

En la LSPC, en su Artículo 7 define al Gabinete de Apoyo dentro de las estructuras de la APF como:

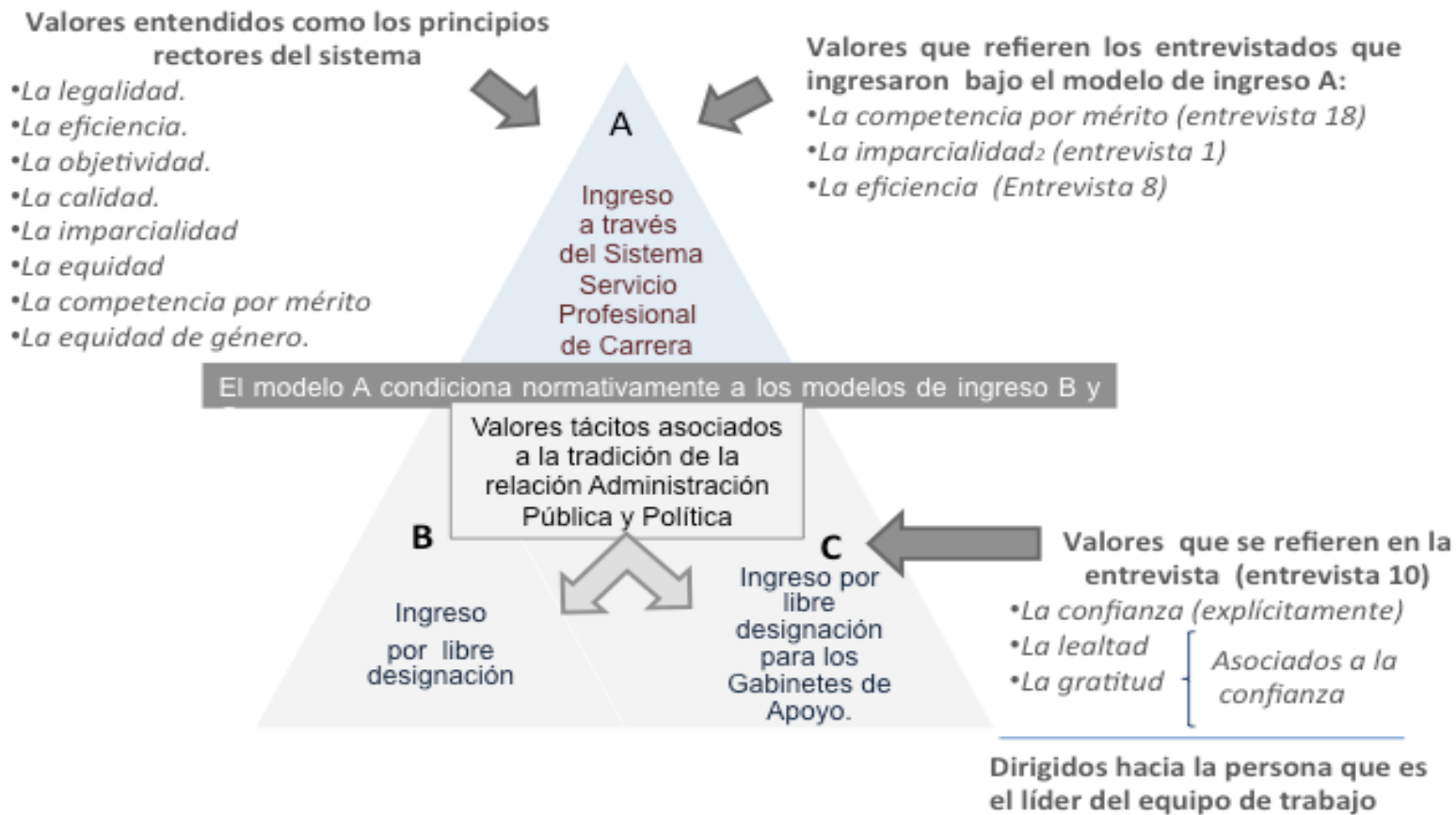
*El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado.*

*Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.*

Desde la concepción formal del concepto *Gabinete de apoyo*; y desde la propia representación que tiene el propio sujeto respecto al mismo, cuando se menciona “*no hacer quedar mal*” a la persona para la que se trabaja (que es el responsable directo de brindarle el empleo), se hace mención al valor principal del modelo, es decir la confianza.

En el modelo “C” se observan dos dimensiones: la dimensión de valores de quien tiene el poder y la dimensión en término de los valores de quien esta “*cobijado*” por la persona que posee un lugar de poder en la organización (recibe estabilidad laboral y por ende económica). En este documento sólo trabajaremos con los valores que permitieron el ingreso del entrevistado a la organización, el cual es el valor de la confianza, pudiendo configurarse una tipología como se representa en la figura 9, donde el valor de la lealtad y la gratitud son parte del intercambio.

**Figura 9) Modelos de ingreso y valores (Modelo A Y C)**



Elaborado por la autora

Respecto al análisis de las entrevistas correspondientes a quienes ingresaron antes de la implementación de la LSPC y que responden al modelo de ingreso “B”,<sup>53</sup> podemos advertir en las entrevistas 3, 9 y 15 comentarios asociados al valor del conocimiento técnico, que son semejantes al modelo “A”.

En la entrevista 3 se comentó:

*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 resulté con la mejor calificación. Me enteré por la empresa que capacita en ésta metodología, ella me avisó de la vacante.*

En los siguientes fragmentos de las entrevistas 9 y 15 se refirió algo muy parecido relacionado a esta forma de ingreso a la organización.

Entrevista 9:

*Para mí fue grato y una sorpresa, porque en la empresa donde trabajaba, que es de la iniciativa privada, recibí una llamada de la persona de ingreso de ésta secretaría que me invitaba a trabajar y la sorpresa fue que recibió mi curriculum de un grupo de intercambio y así fue como me llamaron”.*

Entrevista 15:

*”En una junta de intercambio de candidatos de la empresa privada donde trabajaba, comentaron que una amiga de una de las reclutadoras del grupo buscaba a alguien para Recursos Humanos, pero el único inconveniente era que provenía la oferta de una dependencia de gobierno, pero que el sueldo estaba muy bien. Yo estaba en*

---

<sup>53</sup> La libre designación es definida en el RLSPC (2007) como aquellos puestos que no están sujetos a la Ley, en virtud de que el procedimiento para realizar la designación o expedir el nombramiento de su titular, se encuentra previsto expresamente en alguna disposición a nivel constitucional o legal.

*reclutamiento y selección y me pagaban mucho menos así que me interesó pese a que nosotras sabemos que una vez que entras al gobierno ya no te quieren en la iniciativa privada. Me entrevisté con la persona que solicitaba la plaza, me preguntaron sobre el área de capacitación y descripción de perfiles, luego me dijeron que me resolverían en una semana. A los dos días me llamaron y me dijeron que me quedé.*

Las citas anteriormente mencionadas de las entrevistas 3, 9 y 15, denotan el ingreso asociado al valor del conocimiento técnico y no al de la relación, resaltando el reclutamiento a través de un mecanismo imparcial.<sup>54</sup> 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, sin llegar al grado de ser una exigencia meritatoria en términos de:

*Los logros, distinciones, reconocimientos o premios obtenidos en el ejercicio profesional o por destacar en alguna actividad en lo individual, así como en el desempeño de empleos, cargos o comisiones en el servicio público o privado.*<sup>55</sup>

Esta práctica a la que se denominará modelo “B1”, será considerada como un sub modelo del ingreso “B”, en el que los valores para el ingreso a la organización fueron el conocimiento técnico y la experiencia laboral. En este modelo se busca el conocimiento técnico de carácter práctico, destacando como valor principal el valor del trabajo. Este elemento resulta muy interesante de analizar, puesto demuestra que el conocimiento técnico y la experiencia práctica fue valorada en el sistema administrativo anterior a la LSPC, sin destacar algún prejuicio asociado del cambio del sector privado al público y viceversa.

---

<sup>54</sup> El reclutamiento externo se dirige a candidatos reales o potenciales, disponibles o empleados en otras empresas. En el caso de las entrevistas 3, 9 y 15 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).

<sup>55</sup> Definición de Mérito incluida en el Artículo 2 del RLSPC de fecha de publicación en DOF 6 de septiembre de 2007.



Así, la apertura hacia la contratación técnica de origen empresarial o privado se establecía para ciertos casos “necesarios”, sin ser visto como un elemento negativo o agresivo para el propio sistema o su ideología; sin embargo parece volverse indeseable en el momento en que éste tipo de modelo se abre a cualquier puesto de la organización (Incluyendo los niveles más altos como Director General y Director General Adjunto), sin tomar en cuenta las necesidades políticas y los referentes culturales que han operado en la organizaciones públicas (Ver figura 10).

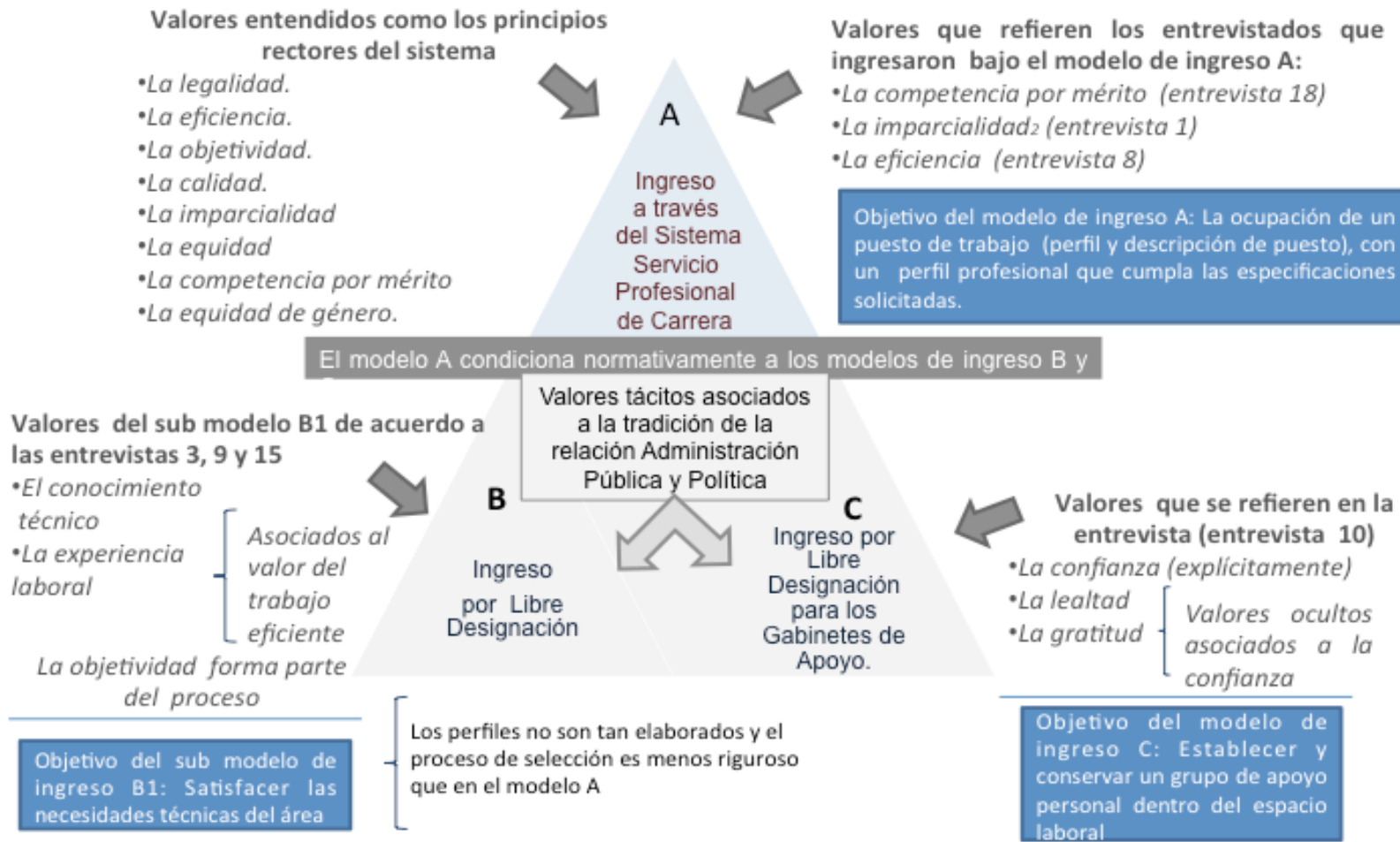
En la entrevista 2, por el contrario, se describe otro esquema de ingreso diferente:

*El ingreso que viví estaba sustentado en una condición de conocimiento y confianza, sobre todo los niveles de mando son asociados a puestos 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 llegue solo a la plaza- sin embargo opino que violenta el SPC a la gente que ya estaba antes, pues les niegas oportunidades. Esas personas tenían un crecimiento y aprendizaje empírico aunque no tenían un título o actualizaciones académicas. No tienen la misma oportunidad, ya que el SPC no les concede la oportunidad de crecimiento. Les obliga a sujetarse a un esquema que no estaba estipulado cuando ingresaron.*

En esta entrevista se pueden apreciar cuatro aspectos relevantes:

- 1) La articulación de los equipos de trabajo a partir del conocimiento y la confianza, estableciendo al compromiso como el elemento que solidifica la relación entre el aspirante al cargo y el equipo.

Figura 10) Modelos de ingreso y valores (Modelo A, B1 y C)



Elaborado por la autora

- 2) La distinción que realiza el entrevistado respecto a 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” mencionando a los aspectos técnicos como un elemento que al mismo tiempo resta valores de actuación, respecto a los considerados como un *deber ser* por el entrevistado (Usos y costumbres anteriores a la LSPC coexisten con los propuestos por la Ley).
  
- 3) La frase: *yo llegué solo a la plaza*, escuchada por el entrevistado en algún momento por alguien que ingresó a través del modelo “A”, posee para él, una connotación negativa, ya que desde sus referentes puede considerarse un acto de insubordinación o agresión, puesto que lo que él considera como un valor asociado al ingreso ha sido “*la confianza*”, la cual está vinculada a la relación interpersonal sustentada en un conocimiento previo. Volviendo a Adler L. (2001), la confianza pone en manifiesto a las redes sociales. Sin embargo desde la ideología del modelo “A”, no se requiere de estas redes sociales previas para iniciar el proceso de ingreso y obtener la plaza en concurso. Se trata de lógicas aprendidas en diferentes contextos sociales y momentos históricos que convergen en un mismo espacio organizacional. Por un lado están quienes se incorporan por primera vez al sistema desde el modelo “A”, y no dudan en decir sin ninguna consideración que “*llegaron solos*”, y por otro están los integrantes del sistema, generalmente de más antigüedad, con otros referentes culturales que descansan en la lógica de la relación interpersonal (redes sociales). Esta convergencia ideológica genera tensiones que distan mucho de resolverse en el corto plazo, puesto que los valores como la lealtad, la gratitud, el apoyo y la confianza, son legitimados por el sistema y aún con la LSPC se recrean en el espacio laboral.

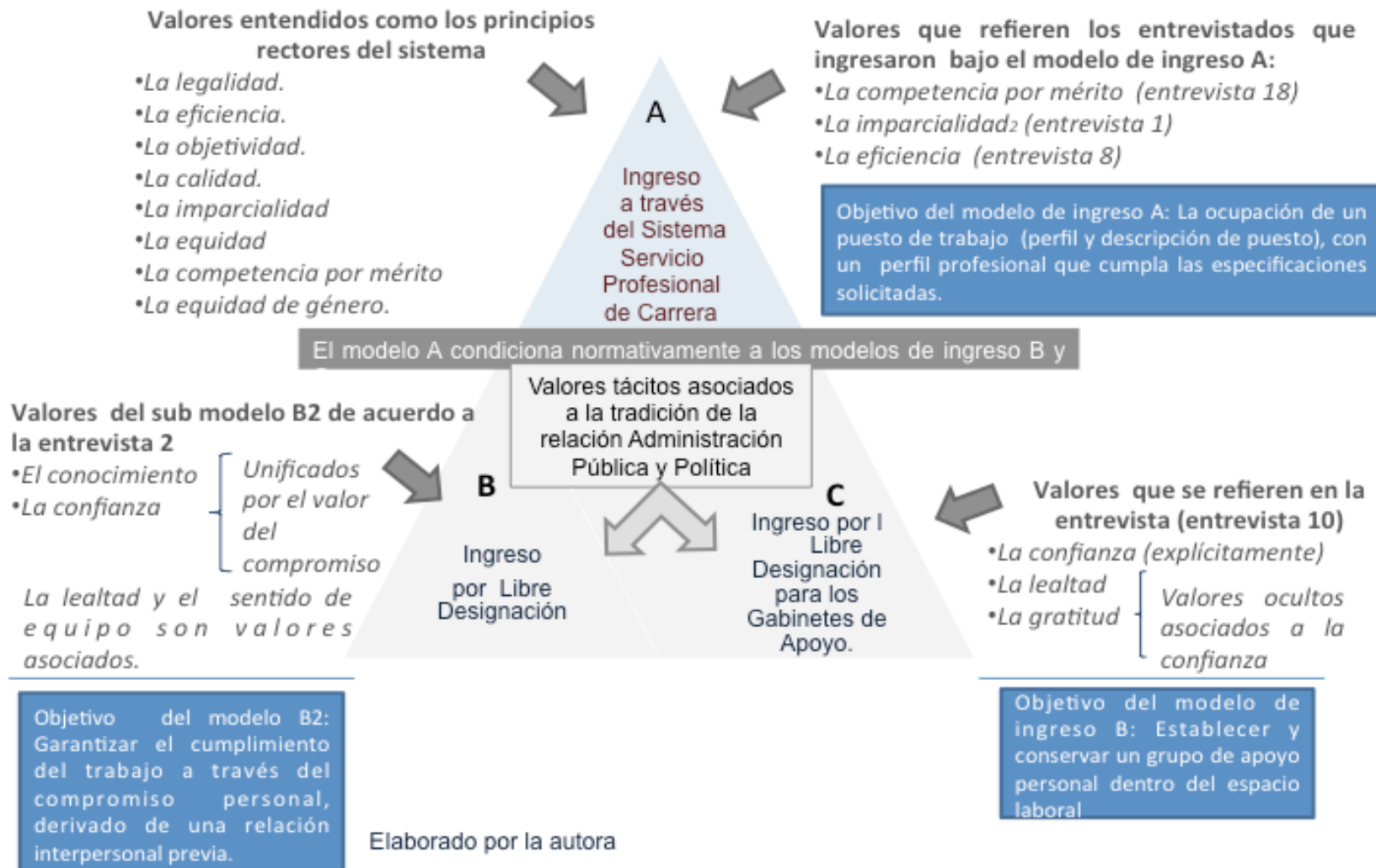
Así, en esta entrevista se puede categorizar un nuevo submodelo de “B”, el modelo “B2” (ver la figura 11), el cual asume la lógica de la relación interpersonal como la lógica predominante, en donde la confianza y la lealtad,

se interrelacionan con otros valores complementarios que fijan las características y el tipo de relación de manera particular.

Hasta este momento es importante mencionar que se ha podido apreciar que tal como se comentó desde el propio referente de la LSPC, en la organización estudiada existen tres modelos de ingreso coexistiendo; sin embargo en lo que se refiere al modelo “B” podemos encontrar hasta el momento dos sub modelos diferentes: El sub modelo “B1”, asociado al valor del trabajo eficiente, caracterizado por un proceso de ingreso objetivo y el sub modelo “B2”, asociado a la relación interpersonal y el conocimiento previo, donde se destaca a la confianza.

4) La distinción de dos tipos de lógicas vinculadas al proceso de reclutamiento y selección en un mismo espacio de tiempo generan tensión, tendencia al conflicto, incertidumbre y sensación de desventaja. En la entrevista se destaca que el requisito de la lealtad y el compromiso, era más importante que el elemento profesional, ya que el entrevistado menciona que las personas tenían un conocimiento y aprendizaje empírico y que aunque no tenían un título o actualizaciones académicas, se desempeñaban adecuadamente a lo que en su momento les fue solicitado (la confianza, el trabajo, el conocimiento y el compromiso), por lo que con la llegada del SPC, algunos no tienen la misma oportunidad, ya que existe gente que no cuenta con un título (caso específico del entrevistado), y aunque no serán separados de su cargo (el entrevistado y las personas en su condición lograron la certificación dentro de su puesto), no pueden acceder a los concursos de la LSPC, limitando su crecimiento profesional. Bajo esta perspectiva, 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 algunos lo perciben como una afectación a su desarrollo profesional en términos de *Igualdad*.

Figura 11) Modelos de ingreso y valores (Modelo A, B2 y C)



Continuando con el análisis de otras entrevistas relacionadas al modelo de ingreso “B”, se presentan aquéllas que darán origen al modelo “B3”, iniciando por el análisis de la entrevista 6, en la cual implícitamente se pone en manifiesto la relación política como un factor para salir de la organización y también para regresar a trabajar a ella, a través de sus propias redes de relación y del propio escenario político, como se menciona:

*De hecho 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.*

Es interesante analizar los usos y costumbres para la designación de las plazas anteriores a la LSPC, donde se pone en manifiesto la inestabilidad en el empleo derivada de aspectos políticos, situación que la LSPC pretende erradicar buscando garantizar la estabilidad y permanencia en el cargo. Respecto a la seguridad en el empleo, la LSPC buscó aportar una medida de contención, al estipular la indemnización cuando se trate de un despido injustificado.<sup>56</sup> En esta entrevista, se hace referencia a la asociación de la relación interpersonal con alguien de influencia política, como un valor, pues puede derivar en una invitación para laborar o en el apoyo para lograr ascensos.

La entrevista número 11, se refiere el ingreso a través de la libre designación bajo el modelo *de la recomendación*:

*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.*

En esta entrevista se advierte el uso de *la recomendación* como mecanismo de reclutamiento externo que permite aspirar a ser contactado y seleccionado para la

---

<sup>56</sup> Artículo 10 de la LSPC.

ocupación de una plaza. El valor principal es la recomendación de un conocido, destacando de nuevo el valor de las redes sociales. (Ver figura 7 correspondiente a las “Escala de favores y distancia social” propuesta por Adler, en la que se ubica a los “amigos de amigos” en el último extremo de la recta de favores distantes).

En la entrevista 12 se menciona a *la invitación* como mecanismo de ingreso:

*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.*

*La invitación*, al igual que *la recomendación*, es un mecanismo de acceso al empleo. La invitación responde a una opinión favorable respecto a una persona de menor grado de influencia a la cual se le proveerá del recurso del empleo. La invitación se ubicaría en la “Escala de favores y distancia social” propuesta por Adler, mucho más cerca en el rango de las relaciones de influencia en relación a la recomendación; donde la invitación se asocia más a los amigos y conocidos.

El entrevistado refiere que quien lo invitó a laborar lo conocía previamente de su trabajo anterior y fue a través de la invitación que le hicieron a su jefe, que él ingresa a la dependencia también por invitación; por lo que se puede advertir una cadena de invitaciones, articulándose la incorporación de todo un equipo de trabajo que incluye puestos de bajo nivel de responsabilidad como el que tenía el entrevistado cuando ingresó a la organización.

En la entrevista 16 se resalta el valor de la relación interpersonal para ser considerado para una invitación de trabajo:

*"Ingresé como jefe de departamento, mi hermana me presento con el DG, ella era su secretaria desde que trabajaba en el sector bancario, y luego*

*lo fue aquí, él se la trajo. Nos conocemos de familia a familia ya de muchos años, y se dio que él me invitó a trabajar".*

En las entrevistas 13 y 17 también se presenta el modelo de *la invitación* para ingresar a la organización:

En la entrevista 13 se comentó:

*Me invitaron a laborar como jefe de departamento y después me dieron la oportunidad de la subdirección. Yo estoy muy satisfecho de que reconocieran mi trabajo, ya como subdirector llevo 7 años.*

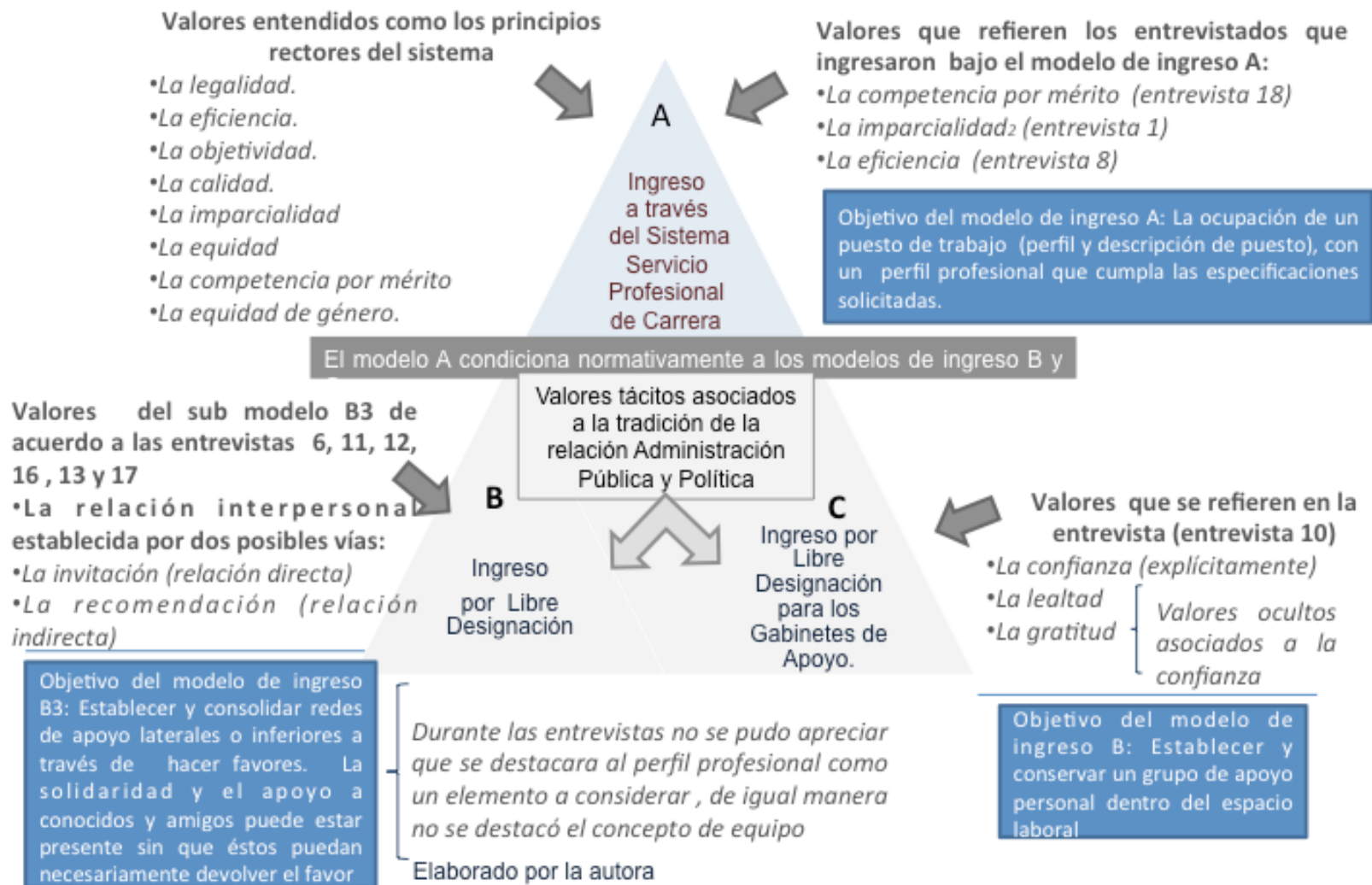
Así mismo en la entrevista 17 se menciona a la invitación como un mecanismo de ingreso:

*Ingrese por invitación de una persona que ya no trabaja aquí. Ingrese a los 22 años como auxiliar administrativo. Yo solo tenía la prepa. Actualmente tengo la carrera en administración y soy jefe de departamento.*

Las entrevistas anteriores, coinciden en mencionar a *la invitación* como vía de acceso a la organización, sin embargo en la entrevista 17 se puede apreciar que aunque la persona que realizó la invitación laboral (de más influencia jerárquica o política) se haya marchado de la organización, permanece laborando la persona referenciada e incluso tiene la posibilidad de ascender. Es decir, puede haber movilidad de grupos hacia adentro y hacia afuera de la organización estudiada, como se mencionaba en la entrevista 6, pero también puede haber movilidad del líder del grupo o del jefe que originó la invitación, y sin embargo permanecer en la organización alguna de las personas del grupo al que invitó, tendiendo a disolverse el grupo original. (Ver figura 12)



Figura 12) Modelos de ingreso y valores (Modelo A, B3 y C)



En las entrevistas 4, 5, 7 y 14 se identificaron elementos que condujeron a establecer otra sub categoría de ingreso, pero esta vez vinculada al modelo de ingreso “A”. En estos casos particularmente se ocupó el puesto antes del concurso de la plaza a través de una designación temporal justificada en el Art. 34 de la LSPC. Este tipo de ingreso asociado al recurso del Art. 34 se le denominará en este trabajo, modelo de ingreso “A1”, el cual antecede al modelo “A” pero depende de “A” para validarse de manera definitiva dentro del sistema. Es decir, permite ingresar a una persona fuera de los procedimientos de ingreso que contempla la LSPC, solo por un tiempo determinado; dando posibilidad a que esa persona designada, pueda una vez iniciado el concurso, postular para la plaza y realizar el proceso, De esta manera quien ocupa la plaza por Art. 34 tiene la oportunidad de resultar ganador del concurso para obtener la titularidad en el cargo.

El modelo de ingreso que se denomina en este trabajo “A1”, posibilita la ocupación temporal de una plaza *para casos excepcionales*, esta ocupación 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 y de la emisión de la convocatoria correspondiente. La ocupación de la plaza mediante el ejercicio del Art. 34 de la LSPC puede durar hasta 10 meses, al término de éstos, el candidato estará en libertad de concursar la plaza y ganarla de acuerdo al propio proceso de concurso y sus requisitos de evaluación.

Es importante mencionar que el Art. 34 fue establecido como un caso de excepción desde la concepción del sistema, puesto que restringe su uso a:

*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).*

Así, para el caso de la designación temporal por Art. 34 (modelo "A1"), no es obligatorio sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección al que se refiere la LSPC, pues permite la selección y designación de la plaza a través de la parcialidad y la subjetividad, favoreciendo en algunos casos el otorgamiento del empleo a amigos, conocidos o recomendados; (como en el modelo de Administración Pública tradicional y anterior a la LSPC) por lo que 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 rompe temporalmente por un periodo máximo de 10 meses, pudiendo continuar con la titularidad de la plaza si esa persona gana posteriormente el concurso de la misma. Es decir, el modelo de ingreso "A1" permite legalmente volver al modelo discrecional asociado a los modelos "B" y "C", facultando que operen y se consoliden en el propio sistema, los valores anteriores que en muchos casos son contrarios a los del modelo "A", que acoge a los principios rectores que propone la LSPC.

A continuación se analizará la entrevista 4 asociada al modelo "A1":

*Mi proceso de ingreso a ésta Secretaría ha sido muy tormentoso. Yo Ingreso primero en el 2007 por el Art. 34 y estuve 10 meses, luego intente concursar para mantenerme en la plaza, más bien concurse y desgraciadamente, ahora que vamos a hablar en ésta entrevista de códigos de ética y conducta y todo eso, desgraciadamente se dio una situación no muy ética por parte de quienes lo hicieron, de tal suerte que me hicieron desistir del concurso, porque paralelamente en el momento que yo estuve concursando se presento una denuncia, denuncia que argumentaba una usurpación de funciones porque yo me presente días posteriores al término de mi contrato por Art. 34 y...me presenté porque*

*mi titular de unidad y ahora sí lo digo, me pidió que viniera a entregar información que hacía falta ¿no?, desgraciadamente no se le dio esa interpretación al asunto, entonces llegó a manos del Secretario y llegó a manos de la Subsecretaria, ellos estuvieron enterados del proceso.*

*Fue un proceso muy desgastante de tal suerte que me vi obligada a presentar una carta donde me desistía del concurso...bueno me pusieron piedritas en el camino y eso hizo que me tuviera que desistir. Paralelamente del desistimiento, bueno...el Secretario me hace el favor de ofrecerme una plaza en XXX, provisionalmente en lo que yo podía volver a concursar la plaza, situación que bueno, se suponía que yo no tendría que volver a presentar exámenes, porque era de las mejores calificaciones etc., se había dicho que inclusive no había porque cambiar el dictamen de selección, pero se cambia el examen, me veo obligada a presentarlo nuevamente y bueno con la novedad de que vuelvo a ser la más alta calificación, pero por parte de mi jefe había mucha resistencia de elegirme porque yo no soy abogada, bueno eso decía porque en realidad políticamente no pertenecíamos al mismo grupo.*

Y añadió...

*Sin embargo les demostré que no era necesario ser abogada para tener las mejores calificaciones. Después presenté la entrevista y pues bueno aquí estoy. Me recibieron con anónimos, con una quebrada de un faro a mi camioneta, que bueno se iba a investigar quién había sido responsable. Yo preferí que lo dejaran así porque entre más le escarbara, más posibilidades habría de futuras agresiones. Le paré yo en dejar las cosas como estaban y afortunadamente dejaron de hacerlo, de dejar de mandar anónimos a mi casa, una situación que deja ver a todas leguas que no hay ética. Que aunque hay gente que se dedica muy bien al Servicio Profesional de Carrera, a los procesos y es gente honesta, desgraciadamente hay muchas más que no lo son”.*

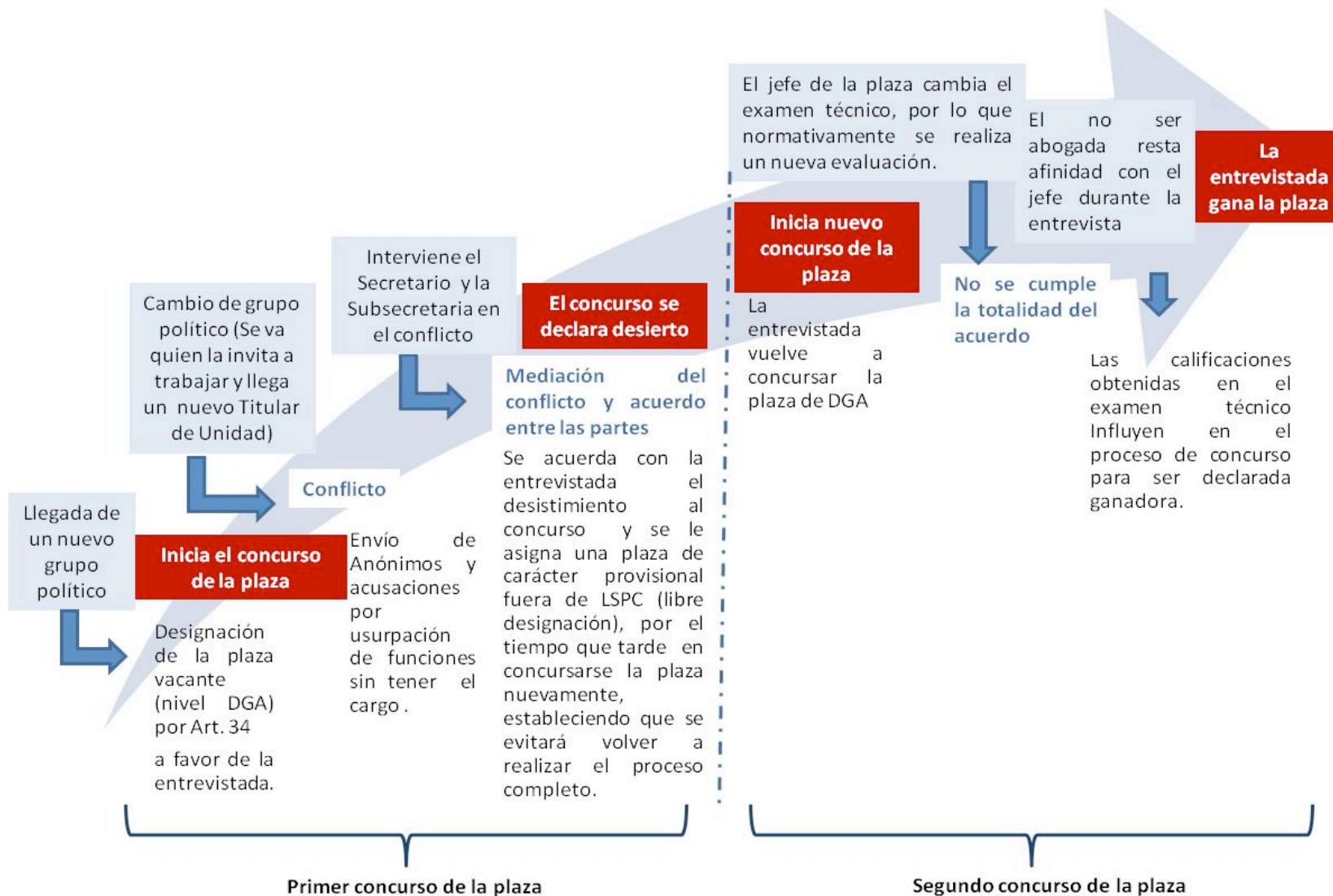
En la entrevista anterior, se advierten una serie de elementos complejos que tienen que ver con lo que Adler L. (1990) denomina “redes informales de intercambio en sistemas formales”, ya que se puede apreciar cómo el proceso de concurso del SPC es el hilo conductor a través del cual se desarrollan una serie de acciones y procesos informales paralelos al rigor normativo. Adler comenta que pueden operar los procesos informales en paralelo a la formalidad o por debajo de la jerarquía formal. Para el caso anterior muchas de las acciones están en un plano formal, como la designación inicial de la plaza a través del Art. 34, en la que la relación política se asocia con la selección de quien se designa para ocupar el puesto de manera temporal.

En la entrevista 4 se hace referencia a dos procesos de concurso relacionados a un mismo puesto. En el primero la entrevistada concursa la plaza y se presentan en el área una serie de tensiones y presiones de grupo de carácter informal y formal, que llevan a acusarla (por ciertos elementos que se presentan informales) por usurpación de funciones. Este ambiente que genera presión social y política se resuelve a través de establecer acuerdos (informales) en los que la entrevistada debe desistirse de continuar con el proceso de concurso para no dar más elementos de “queja”, a cambio se garantiza la ocupación de otro puesto de manera temporal, en lo que puede volver a concursar el puesto original de su interés.

Sin embargo, dentro en la entrevista nunca se refiere que la plaza se concibe como “libre o disponible”, antes de que concluya el proceso; es decir, es implícito que se consideró el puesto como “reservado”, puesto que existieron otros candidatos que también llegaron al final del proceso (la entrevista) y que nunca fueron considerados como un riesgo. Así, de manera “casual”, en el primer concurso la plaza resulta desierta, tal cual se contempló en los acuerdos políticos referenciados. Presentándose así un segundo concurso, donde pese a las resistencias del jefe de la plaza, el mismo proceso racional (examen técnico) da elementos para que la entrevistada obtenga una posición favorable en la

entrevista. Los elementos informales de anónimos y agresiones materiales, para la entrevistada tienen que ver con lo que se explicita como, “no pertenecer al mismo grupo político” de su jefe, el titular de unidad. Sin embargo también existe la posibilidad de que internamente no se quisiera tolerar el privilegio de la designación temporal por asociarlo a la posibilidad de afectar la igualdad en el proceso de concurso. Se destaca dentro de esta entrevista, el cambio de grupo político como elemento de tensión entre el jefe y la entrevistada, donde al ser del mismo partido y tener ambos influencia, el Secretario de la dependencia y el Subsecretario (primer y segundo nivel de mando de la organización) ejercen un papel de mediadores de esas fuerzas internas contrarias. Es decir, ellos intervienen dentro del propio proceso de concurso informal y formalmente al tener mayor influencia y poder, acordando las reglas formales e informales de la relación entre los sujetos y del propio concurso donde convergen ambos. (Ver figura 13)

Figura 13 Análisis de la entrevista 4.



Los elementos informales encontrados en la entrevista 4 asociados al proceso formal del concurso y que incidieron en el resultado concreto del mismo son:

- El factor político para la designación de la entrevistada en la ocupación temporal de la plaza mediante el Art. 34 de la Ley.
- El cambio del grupo político (su jefe) cuando está el concurso en proceso.
- Los anónimos y denuncias derivadas de un “mal entendido” en el que se le acusa de usurpación de funciones.
- La intervención de actores de alta influencia política que resuelven ante el escándalo y los rumores, acordando con la entrevistada el desistimiento de la plaza a cambio de la ocupación de un puesto en la estructura administrativa de la organización, el cual es prometido como temporal en lo que se concursaba nuevamente la plaza (no se sabía en ese momento si la plaza resultaría desierta ya que había candidatos en proceso de evaluación, entonces lleva a suponer que existió alguna relación directa pero informal entre el acuerdo establecido y el hecho que la plaza quedara desierta después de la entrevista del comité evaluador).

Lo anterior pone de manifiesto toda una red de comunicación, acuerdos y tensiones paralelas al concurso, mismas que un aspirante externo no puede percibir, porque al mismo tiempo tratan de ser ocultas, pero resultan visibles para los aspirantes internos, cercanos al área o de la propia área de la vacante, por lo que la emisión de los anónimos y las denuncias pudieron responder a esa visibilidad de lo que no debe ponerse en manifiesto.

Otro aspecto a destacar son los múltiples elementos informales que terminan por llevarnos a pensar que la plaza es declarada desierta muy al margen de la capacidad de los concursantes y el rigor del propio concurso. Respecto a estos eventos en los que se hacen acuerdos relacionados a los puestos, la entrevistada no logra percibir este tipo de acciones como contrarias al *deber ser* del propio sistema del SPC y de manera paradójica, expone lo siguiente:



*Aunque hay gente que se dedica muy bien al servicio profesional de carrera y a los procesos y es gente honesta, desgraciadamente hay mucha más que no lo son.*

Lo anterior lo menciona la persona entrevistada en relación a la problemática que refirió en la entrevista, sin embargo no parece tener presente la afectación de los derechos de los otros participantes a partir de su propia participación, la cual afectó el proceso formal del concurso y a los aspirantes al puesto que participaban en él. Lo ético y honesto no es entendido de manera uniforme para todos los integrantes del proceso de ingreso.

En la figura 14 se presenta el modelo de ingreso “A1” asociado al uso del recurso legal del Art. 34 de la LSPC, en donde se aprecia que este modelo no posee una división clara con los modelos “B” y “C”, porque pueden permear elementos de estos modelos sobre “A1”. De igual manera no existe una clara división con el modelo “A”, toda vez que si se acredita como ganador del concurso a la persona que originalmente ocupaba la plaza de manera temporal (Art. 34), se legitima la designación en el marco de la LSPC, dando cuenta que se cumplió con los principios rectores del modelo “A”, aunque por lo analizado respecto a esta entrevista, en realidad se hayan cumplido valores y principios de más de un modelo de ingreso, dentro de los que se inscriben también valores antagónicos a la filosofía del SPC.

En la entrevista 5 se refiere el ingresó a la plaza a través del Art. 34 comentándose lo siguiente:

*La realización de los exámenes era un tanto complicada, con preguntas que yo considero obsoletas, pero además no había mucha información sobre la aplicación de los exámenes, por lo que se me hacía tortuoso y complicado. Cuando el jefe directo que te entrevista no tiene mucho conocimiento sobre la plaza y no sabe las funciones que vas a*

*desempeñar no es muy grato. Eso fue en mi caso particular, pero creo que los procesos de concurso son un buen filtro para el ingreso del personal.*

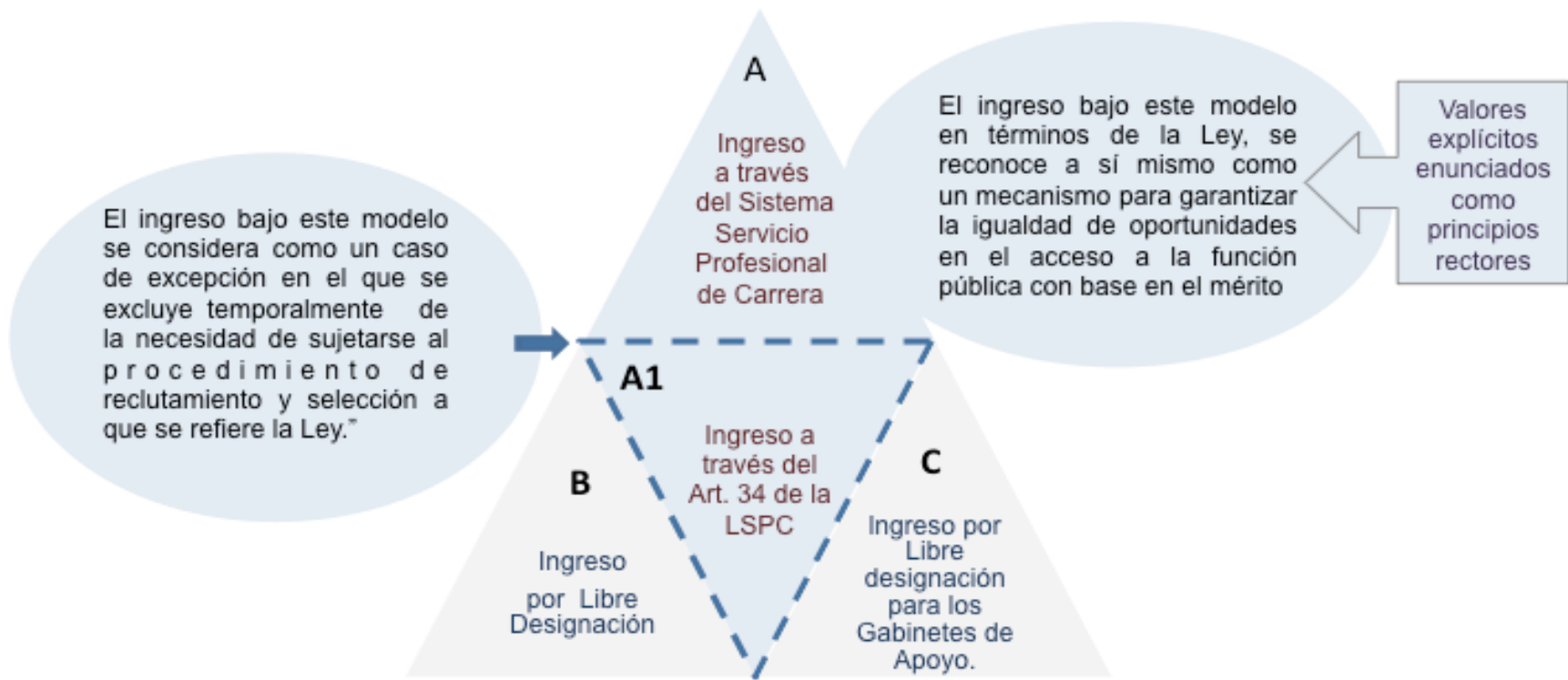
En otro orden de ideas la entrevistada mencionó:

*Los que ingresan por el SPC por concurso y que no tuvieron nombramiento previo 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, aunque lo eras en organigrama. Cuando se gana el concurso ahora sí pueden aceptar fácilmente instrucciones tus subordinados.*

En esta entrevista se calificaron como inadecuadas a las evaluaciones aplicadas durante el proceso de concurso; sin embargo, al final de la misma la persona entrevistada concluye que fue un buen filtro el proceso en el que participó, situación un tanto contradictoria. También se pone en manifiesto una opinión crítica respecto a su jefe inmediato, ya que expresa que no conoce del puesto que está evaluando. Lo anterior es relevante, toda vez que ella ingresa invitada por otra persona y no por el jefe de la plaza en concurso.

En la segunda parte de la entrevista se comentó respecto a los inconvenientes que surgieron tras su designación por Art. 34, ya que el personal que tenía a cargo consideraba que se le otorgaban ventajas en el proceso. Esta asociación es de carácter colectivo y se gesta en el espacio laboral cotidiano manifestándose en resistencias por parte de sus subordinados para poder reconocer su autoridad como jefe, siendo hasta que gana el concurso que empiezan a reconocer su jerarquía formal e informalmente.

Figura 14) Los tres modelos de ingreso referidos por la LSPC y el modelo de ingreso A1 como caso de excepción



Elaborado por la autora a partir de la tipificación de los modelos con base a la Ley del Servicio Profesional de Carrera

Es interesante que en las dos últimas entrevistas referenciadas, se advierta rechazo social vinculado a la designación temporal.

En la entrevista 7 se destaca a la designación temporal por Art. 34 asociada al reconocimiento del empeño:

*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.*

Bajo la perspectiva de la entrevistada la designación temporal por Art. 34 la asocia a lo que podría considerarse en términos generales a una promoción interna, pese a que el proceso de concurso no está diseñado para ese fin, sin embargo menciona:

*Fue muy satisfactorio haber sido considerada para ocupar el puesto.*

El comentario anterior denota una actitud de logro no común en el ofrecimiento de una designación temporal, por lo que parece que ese hecho pudiese implicarle una oportunidad de ascenso, no sólo inmediata (puesto que se percibe el sueldo de la nueva plaza ocupada por temporalidad) sino permanente. Es decir, no se expresa ninguna preocupación ante la posibilidad de no resultar ganadora de la plaza, pese a que es un concurso y que el resultado depende de una serie de elementos que no se pueden controlar como candidato (desde el punto de vista normativo y formal)

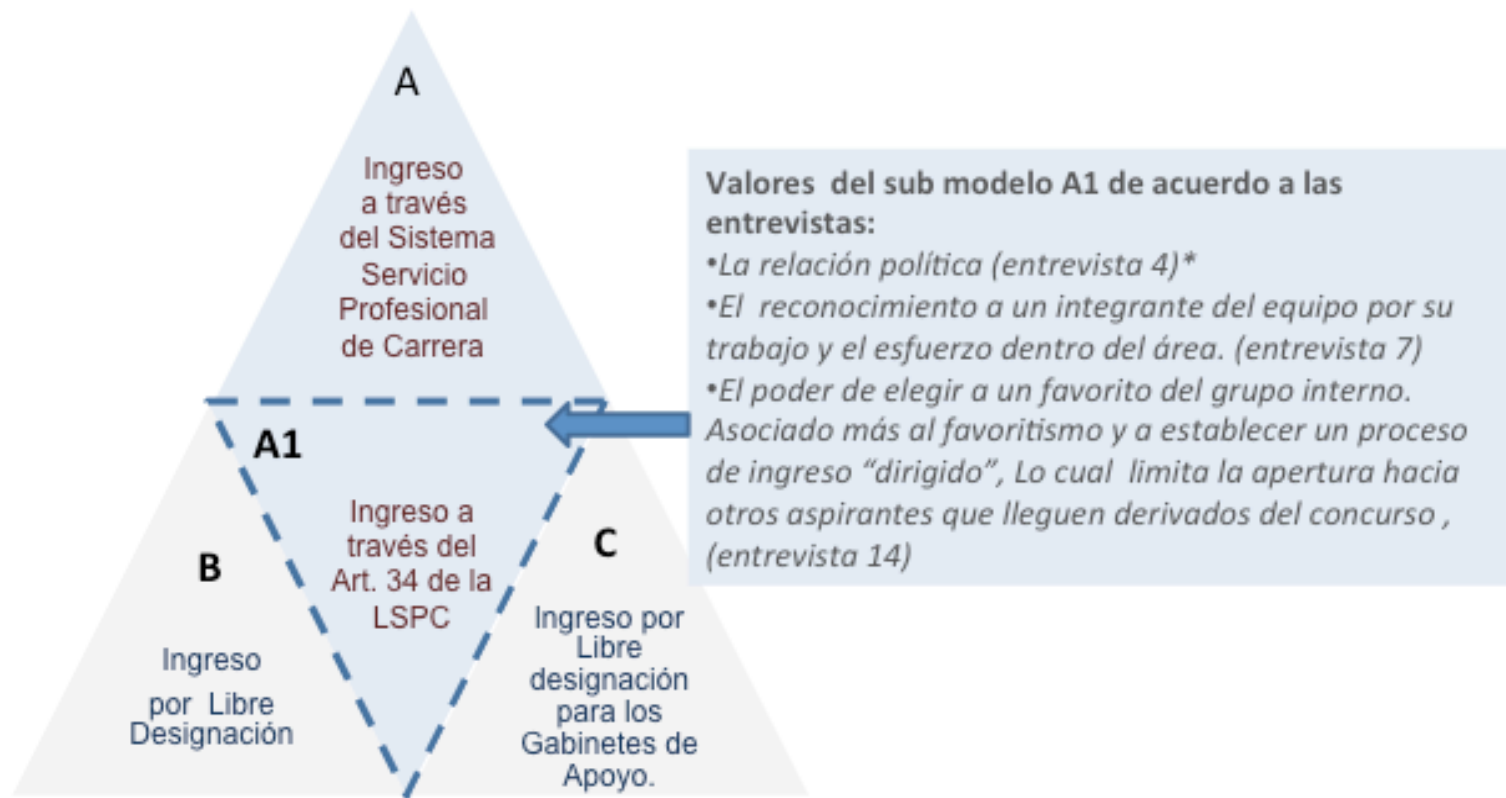
En la entrevista número 14 se comentó lo siguiente:

*Cuando me ofrecieron ocupar la plaza por Art. 34, la verdad yo no quería por mi 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 en la ocupación temporal; sin embargo tenían que designar a alguien y me escogieron a mí. Yo no sé por qué no, simplemente se abrió el concurso y ya. De hecho yo pienso que no querían que quedara alguna más de mis compañeras y fue obvio cuando me designaron. Así, yo concurse, y pues mis compañeras ya no llegaron a la entrevista porque se desistieron para no hacer más pesado el ambiente entre nosotras.*

En esta entrevista se aprecia la importancia de la *selectividad* y la *parcialidad* como valores en el ingreso, que influyen en la determinación de quien ocupará la plaza. El SPC normativamente permite incluir a candidatos potenciales internos y externos, pero la designación temporal da un mensaje de *predilección*; es decir, no va a favor de la igualdad de oportunidades sino que opera desde su contrario: *la selectividad*, la cual es también percibida por las otras personas interesadas en la vacante. El desistimiento, en este caso fue un recurso que se utilizó por las compañeras de la entrevistada para evitar problemas internos, quizá parecidos a los que las entrevistas 4 y 5 mencionan (anónimos y agresión patrimonial entre otros) El desistimiento también tiene que ver con “entender” un mensaje tácito (ver figura 15) en el que la plaza no está considerada desde el valor de la *igualdad* para todos los concursantes.

Figura 15) Los tres modelos de ingreso referidos por la LSPC y lo valores del modelo de ingreso A1



\*(En la entrevista 5 no se pudo especificar)

Elaborado por la autora

A continuación se establecen en el siguiente cuadro los modelos de ingreso enunciados hasta el momento en relación a los valores y conductas asociados.

CUADRO 5 TIPOS DE INGRESO Y MAPEO DE VALORES				
Tipo de ingreso	Descripción	Valores Institucionales	Objetivo	Valores encontrados en las entrevistas
"A"	Ingreso directamente <u>POR CONCURSO</u> sin que el candidato haya sido designado previamente por la ocupación temporal de la plaza por art. 34	La legalidad La eficiencia La objetividad La calidad La imparcialidad La equidad La competencia por mérito y La equidad de género.	Desde su diseño busca generar legitimidad afirmando garantizar el acceso a la función pública en igualdad de oportunidades.	La competencia por mérito (entrevista 18) La imparcialidad (entrevista 1) La eficiencia (Entrevista 8)
"A1"	Ingreso previo a la publicación y concurso de la plaza, <u>UTILIZANDO EL RECURSO DEL ART. 34 CONTEMPLADO EN LA LSPC</u> sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección al que se refiere la Ley.	Aunque éste modelo no se sujeta al procedimiento de reclutamiento y selección formal, establecido por la LSPC, es parte del sistema por lo que los mismos principios rectores le aplican.  La legalidad La eficiencia La objetividad La calidad La imparcialidad La equidad La competencia por mérito y La equidad de género.	Flexibilizar el ingreso en casos de excepción.	La discrecionalidad (entrevistas 4,5,7 y 14)
			Asegurar que quien ocupe la plaza sea un empleado interno que ocupe un puesto inmediato inferior al de la plaza en concurso, y con quien ya se haya trabajado y pueda dar resultados porque conoce el área.	La confianza en el buen desempeño de alguien con quien ya se ha trabajado. Lo conocido es un valor.(entrevista 7)
			Asegurar el ingreso a las plazas de alto nivel por quienes conforman el equipo político.	La relación política (entrevista 4 y 5)
			Asegurar que quien ocupe la plaza sea un candidato interno del nivel de puesto inmediato inferior postulado para la ocupación temporal por afinidad y empatía con el jefe.	La afinidad La empatía (Entrevista 14)
"B"	Ingreso a través de la <u>LIBRE DESIGNACIÓN</u> para ocupar una plaza contemplada en estructura para ser ocupada bajo éste rubro.	Los valores pueden ser diferentes al momento del ingreso; sin embargo, cuando por certificación se obtiene el nombramiento de Servidor Público de Carrera, se deben sujetar a los principios rectores del sistema.  La legalidad La eficiencia La objetividad La calidad La imparcialidad La equidad La competencia por mérito y La equidad de género.	Se busca personal capaz que pueda fortalecer o dirigir el área en lo que al trabajo se refiere. Modelo " <b>B1</b> "	El conocimiento Técnico La experiencia laboral El trabajo eficiente. La objetividad. (entrevista 3, 9 y 15)
			Se busca personal con lealtad y sentido de equipo que a través del conocimiento y la confianza se genere compromiso. Modelo " <b>B2</b> "	El conocimiento La confianza El compromiso (entrevista 2)
			Se busca apoyo de carácter recíproco. Los amigos de amigos o los propios, se incorporan a la estructura gubernamental. Modelo " <b>B3</b> "	La relación interpersonal La recomendación La invitación (entrevistas 6,11,12,16,13 y 17)
"C"	Ingreso para ocupar una plaza como <u>GABINETE DE APOYO</u> .	Los valores pueden ser legítimamente diferentes, puesto que la LSPC reconoce a los Gabinetes de Apoyo como un grupo diferente que no se sujeta a al Sistema del SPC. Los gabinetes de apoyo suelen tener como valor fundamental la lealtad al líder.	Se pretende ingresar a alguien conocido por su capacidad confianza y lealtad para integrarlo o reintegrarlo al equipo de trabajo.	La confianza La lealtad hacia el líder (quien tiene la relación política a un nivel alto) La gratitud (entrevista 10)

### Capítulo III El Modelo de Equidad de Género

En la lucha en favor de la igualdad entre los géneros, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha tenido un papel importante desde su creación, puesto que de 1945 a 1975 se dio a la tarea de reunir datos sobre la condición jurídica y social de la mujer en todo el mundo, buscando establecer condiciones jurídicas y civiles que le favorecieran.

Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer convocadas por la ONU<sup>57</sup> han contribuido a establecer la igualdad entre los géneros en el centro de la agenda de prioridades mundiales. Entre las principales contribuciones de la ONU está la *Carta de los Derechos Humanos de la Mujer* o convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1979 y ratificada posteriormente por los distintos Estados miembros. En 1995 en Beijing, de la categoría “mujer” se propuso pasar al concepto de “género”, reconociendo la importancia social de los estudios respecto al mismo, ya que únicamente a través de esta perspectiva podrían generarse los cambios necesarios para llegar a la igualdad; sin embargo quizá la aportación más significativa sean los acuerdos sobre el establecimiento de políticas públicas para la igualdad de oportunidades, convocando a los gobiernos a que crearan programas y espacios institucionales relativos a la mujer.

De esta manera surge el proceso mediante el cual la política y la legislación valoran las implicaciones que tiene para hombres y mujeres. A este proceso se le denominó “Transversalidad de Género”, esta es una directriz marcada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) a través del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> La primera conferencia fue realizada en 1975 en México D.F. La segunda fue realizada en Copenhague en 1980. En Nairobi se realizó la tercera conferencia mundial sobre la mujer en el año 1985 y en Beijing se realizó la cuarta conferencia en el año de 1995.

<sup>58</sup> Siglas en Ingles. Para mayor información visitar las páginas oficiales <http://www.undp.org.mx> y <http://www.un.org/es/ecosoc/>



### 3.1 Transversalidad de Género en México

En México a partir de 1975 se proponen reformas legislativas en pro de la igualdad jurídica a través del consenso de los partidos políticos promovido por las propias mujeres legisladoras federales y locales. Se creó en 1980 el “Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo”, el cual propuso un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de las mujeres. Años después, en 1985, se instaló una Comisión para coordinar las actividades y los proyectos sectoriales en la materia y preparar la participación de México en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985). En 1999 México ratifica lo establecido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belém do Pará", realizada en la ciudad de Belém do Pará, Brasil, el nueve de junio de 1994. En el año 2001, por iniciativa de varios partidos políticos y aprobada por mayoría por todas las fracciones parlamentarias representadas por el Congreso de la Unión, se emitió la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y es mediante esta ley que se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión.

A partir del año 2003 INMUJERES promueve la Transversalidad de Género en las organizaciones públicas y privadas a través del Modelo de Equidad de Género también denominado MEG: 2003, definiéndola como:

*La Integración de los impactos diferenciados de la acción pública planificada (incluyendo legislación, políticas, presupuestos y Programas) sobre hombres y mujeres en el diseño, puesta en práctica, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. (INMUJERES, 2003:37)*

En el año 2006 se promulga la Ley General de Igualdad entre Hombre y Mujeres que establece la obligación de garantizar la igualdad entre los géneros, así como el desarrollo de mecanismos institucionales que provean el cumplimiento de la

igualdad sustantiva. Esta Ley representa en muchos sentidos la formalización de los logros alcanzados en la lucha contra la discriminación y a favor de la igualdad entre las mujeres y los hombres. La Ley considera la creación del *Sistema Nacional para la Igualdad*, y dentro de este sistema, el INMUJERES coordina las acciones de los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), mientras que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) actúa como entidad de seguimiento, evaluación y monitoreo de las acciones que lleven a cabo las demás entidades de la APF. Esta Ley propone a la igualdad, la no discriminación y la equidad como sus principios rectores que rigen la aplicación de la misma.

En el año 2007 se promulga la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y con ella la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. En el año 2009 se establece el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2009-2012, operado a través de INMUJERES y de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la APF. En junio de 2011 se reforma el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; en éste artículo se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. En octubre de 2012 México firmó el Memorando de Entendimiento entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los Institutos o Mecanismos Nacionales para el Avance de las Mujeres, este documento tiene como fin que 12 países de América Latina colaboren en conjunto para generar políticas a favor de la igualdad de género y facilitar el intercambio de experiencias sobre los sistemas de gestión de Igualdad de Género.

Dentro del PND 2013-2018 se presenta a la *Perspectiva de Género* como una de las tres estrategias transversales tal como se muestra en la figura 16. Adicionalmente en el actual periodo de gobierno federal, se estableció el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres*, con la finalidad de seguir fortaleciendo la Transversalidad de Género.

Figura 16. Esquema general del PND 2013-2018



FIGURA I.1. ESQUEMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018.



Fuente: PND 2013-2018: 21

### 3.2 El Modelo de Equidad y Género

El Modelo de Equidad de Género como categoría de análisis de la GE es retomado en esta investigación desde la certificación MEG:2003, ya que la dependencia estudiada ostenta este distintivo desde el año 2003. Esta certificación, desde la perspectiva del INMUJERES<sup>59</sup>, busca implantar políticas de equidad de género en las organizaciones e instituciones del sector público y privado, que promuevan derechos y oportunidades para hombres y mujeres, a través de establecer acciones tendientes a combatir costumbres y prácticas discriminatorias.

El Modelo busca distinguir a aquellas organizaciones o instituciones que apoyen la reivindicación de los derechos de la mujer a través del cumplimiento e implantación del MEG como sistema de gestión, otorgando un sello distintivo a las organizaciones públicas o privadas que acrediten el proceso de auditoría.<sup>60</sup> Se trata de incorporar un proceso de certificación<sup>61</sup> denominado MEG:2003. El diseño del Modelo permite aplicarlo a todo tipo de organizaciones, independientemente de su tamaño, ubicación geográfica o condiciones sociales y culturales. El modelo de certificación en Equidad de Género (MEG) es de carácter voluntario, su desarrollo e implantación puede llevarse a cabo en concordancia con otros sistemas de gestión de carácter nacional o internacional, como las normas ISO 9000. Adicionalmente contribuye en la generación de evidencia del cumplimiento de otros esquemas organizacionales, como el distintivo de “Empresa Socialmente Responsable” y “*Great Place to Work*” (Las Mejores Empresas para Trabajar en México).

---

<sup>59</sup> Si se desea consultar el documento completo del Modelo de Equidad y Género MEG:2003, se puede obtener de la página electrónica: [http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/programas/meg/sistema\\_gestion.pdf](http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/programas/meg/sistema_gestion.pdf)

<sup>60</sup> INMUJERES denomina Auditoría, al proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias susceptibles de ser evaluadas de manera objetiva, con el fin de determinar los niveles de cumplimiento de los criterios preestablecidos (MEG-2003: 31).

<sup>61</sup> Se entiende por Certificación, a la declaración proporcionada a una organización por parte de un organismo independiente externo que, a través de un proceso de auditoría, determina la conformidad de los requisitos con respecto a una norma o modelo, código o guía de actuación (MEG-2003: 31).

### **3.3 La estructura del MEG:2003 como Sistema de Gestión**

El sistema de gestión MEG:2003 se compone de las siguientes etapas:

**1.-Planeación.**-La alta dirección deberá revisar, planear y definir compromisos con respecto a la equidad de género, a través del establecimiento de una política de equidad de género y de un plan para el cumplimiento de los requisitos del sistema, así como de asegurar la integridad del sistema cuando existan cambios que pudiesen afectarlo.

**2.-Organización y Recursos.**-La alta dirección debe asegurarse de que los recursos esenciales para el logro de los objetivos han sido identificados y se encuentran disponibles los recursos asignados que pueden ser personas, infraestructura, ambiente de trabajo, información y recursos financieros. Adicionalmente, se requiere que la organización cuente con buenas prácticas de control de documentos y evidencias como herramientas básicas de un sistema de gestión. En esta etapa se debe nombrar a una persona para coordinar las actividades que aseguren el cumplimiento de los requisitos de equidad de género y difundir este nombramiento entre todas las áreas de la organización; así mismo se deberá Integrar un Comité de Equidad de Género con cuando menos tres personas que se encarguen de mantener y cumplir los requisitos del modelo. En esta etapa se deberá asegurar que el Sistema de Gestión de Equidad de Género cuente con un manual en el que puedan incluirse los documentos necesarios para su operación eficaz.

**3.-Aplicación de los requisitos de equidad de género-** La aplicación de los requisitos de este modelo permitirá a las organizaciones visualizar las posibles brechas entre mujeres y hombres, que suelen pasar desapercibidas como desigualdades. Estos requisitos giran en torno a los siguientes rubros:

- El proceso de Reclutamiento y selección, que deberá promover la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo.
- El acceso a la capacitación y/o formación del personal, que debe asegurarse de manera igualitaria para hombres y mujeres, ya que esta preparación les ofrece mayores oportunidades de desarrollo laboral, así como la posibilidad de adaptarse más fácilmente a los cambios organizacionales y tecnológicos.
- Los programas de desarrollo profesional deberán establecer criterios de promoción, evaluación del desempeño y medidas para motivar y conservar al personal, los cuales deberán promover el desarrollo profesional igualitario entre mujeres y hombres dentro de la organización.
- La organización deberá considerar a la igualdad de oportunidades y las compensaciones, las cuales de manera genérica enumeran el derecho que tienen las personas que laboran en una organización a ser tratados justamente, sin importar su clase social, nacionalidad, religión, sexo, capacidad, estado de gestación de la mujer, orientación sexual y/o afiliación política.
- La organización procurará impulsar una conciliación entre la vida familiar buscando otorgar a sus colaboradores y colaboradoras apoyo para conciliar sus carreras profesionales con el ejercicio de sus responsabilidades familiares. Busca propiciar que hombres y mujeres atiendan su vida familiar y social sin descuidar sus responsabilidades profesionales, creando condiciones de trabajo más favorables.
- El ambiente laboral y la salud en el trabajo serán de interés, fomentando la promoción de buenas relaciones personales en un ambiente de trabajo donde mujeres y hombres con diferentes habilidades, perspectivas y maneras de trabajar, puedan contribuir al cumplimiento de los fines de la organización y satisfacer sus necesidades personales.
- Respecto al hostigamiento sexual, los costos sociales y personales asociados a esta problemática son altos, afectando no sólo el rendimiento laboral de las personas, sino su propio desarrollo y la imagen de la organización. El acoso sexual puede tomar muchas formas y puede dar como resultado un ambiente

de trabajo hostil en el cual la víctima puede ver seriamente afectada su dignidad.

- La sensibilización en equidad de género busca que se tomen en cuenta los cambios provocados por la naturaleza de las prácticas internas, las etapas de desarrollo del personal y la cultura de la organización. El objetivo de desarrollar actividades en esta materia es acercar al personal conocimientos que, junto con su experiencia, mejoren sus habilidades y su nivel de sensibilización hacia la equidad de género.

**4.-Evaluación, seguimiento y mejora.-** El sistema de gestión requiere como herramienta básica que la organización cuente con buenas prácticas de evaluación y que estas sean llevadas a cabo por personal calificado y con autoridad, para establecer acciones de mejora cuando sea necesario.

En este documento se analizará uno de los requisitos del Modelo de Equidad y Género, específicamente el denominado como:

- La igualdad de oportunidades y compensaciones

El cual forma parte de las sub categorías de análisis de esta investigación y fue elegido porque responde a la esencia del modelo, intentando establecer a **la igualdad** como valor de actuación cotidiana, erradicando su contraparte **La discriminación**.

### 3.4 La igualdad de oportunidades y la información recabada en las entrevistas

*La igualdad de oportunidades y compensaciones* dentro del modelo MEG:2003. busca asegurar principalmente el desarrollo de prácticas no discriminatorias,<sup>62</sup> asegurando que prevalezca la igualdad y se contrarreste la exclusión asociada desde el propio modelo a los aspectos sociales, de nacionalidad, religión, sexo, capacidad, estado de gestación de la mujer, orientación sexual y/o afiliación política.

Respecto a la discriminación como la conducta indebida contraria a la igualdad de oportunidades, se buscó analizar su incidencia dentro de la organización a través de las referencias y comentarios proporcionados por los funcionarios públicos entrevistados, y se pudo advertir durante el proceso un vínculo entre la incidencia de la discriminación y la forma de ingreso de algunos de los entrevistados; entendiendo por discriminación:

*a la distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas en las esferas política, social, económica, laboral, cultural o civil, entre otras. Así como el dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, ideológicos, etcétera (MEG:2003, pág. 31).*

En las entrevistas, respecto a la discriminación<sup>63</sup> se pudo apreciar una correlación entre el tipo de ingreso y el trato discriminatorio. Esto se ejemplifica cuando en la entrevista 1 la persona que ingresó bajo el modelo de ingreso “A” comenta:

---

62 El modelo considera evaluar la existencia de la discriminación por género y por otros factores, también incluye la revisión de la incidencia del fenómeno del acoso sexual, sin embargo en la tabla 2 solo se establecen los valores y conductas esperadas. Esto con fines de unificación de criterios para la investigación, aunque para el trabajo de campo se retoma el análisis de las conductas no deseables como un elemento para la elaboración de las entrevistas.

63 Entendida como una conducta indebida, donde el valor a reconocer e instituir sería el de la Igualdad.



*Al proponer, destacar o trabajar comprometido con los objetivos y metas, pongo en evidencia a compañeros, que estando con toda la experiencia del mundo en el área, han dejado de innovar y proponer”.*

Para este caso, la discriminación referida es en su mayoría ejercida por sus pares, a quienes les molesta que se proponga ideas nuevas o mejoras en la forma que habitualmente se trabaja. Es decir, el entrevistado y su conducta (en pro de la eficiencia y eficacia) generan malestar en el grupo al que ingresó.

En la entrevista 8 se asoció a la discriminación como un recurso para separar a una persona de su empleo:

*Pues lo que he visto ha sido discriminación sobre la gente que quieren sacar, terminan hostigándola para que se vaya.*

La discriminación se identificó como un mecanismo de exclusión y de presión organizacional para lograr que la persona decida irse.

En la entrevista 18, en la que también se refirió su ingreso a través del modelo “A”, la discriminación se asoció a provenir de un empleo en la iniciativa privada antes de tomar su cargo en el gobierno.

*Bueno no sé, creo que puede haber discriminación entre el sector público y el privado. Cuando trabajaba en la Iniciativa privada no se aceptaba a nadie del gobierno por su mala fama y reputación de que no trabajan o son corruptos y cuando llegue aquí pues también se rechaza a la gente de la iniciativa privada porque argumentan que no sabemos trabajar como lo requiere el gobierno y que venimos con otra mentalidad que no se adapta a los usos y costumbres de la institución. Yo creo que en ese sentido hicieron una ley incluyente pero existen formas de pensar excluyente. Incluso mi jefe me dice que en el gobierno no se corre gente como en la iniciativa privada, que en el gobierno debe de trabajarse con*

*lo que se tiene y si no funciona es cosa del jefe, de su mal liderazgo. Obvio yo nunca despedí a nadie en la iniciativa privada, pero aquí de verdad que debería haber una depuración. Sin embargo nunca sucedió, solo hay transferencias a otras áreas. No sé si es por presupuesto en cuanto a los despidos o porque a nadie le importa mejorar.*

En esta entrevista se destacó lo que parecería ser un prejuicio asociado a los sectores privado y público, en el que para ambos ámbitos existe una connotación negativa de uno hacia el otro. La definición de prejuicio que establece formalmente el modelo MEG (2003:33), se refiere a:

*Aquellas actitudes sin fundamento que predeterminan de manera favorable o desfavorable a las personas, instituciones, acontecimientos o situaciones diversas.*

Sin embargo, este prejuicio no impidió que la entrevistada ingresara a la organización; muy por el contrario, el sistema aporta puntos adicionales para el concurso si se cuenta también con experiencia en el sector privado. El prejuicio inicia al manifestar una visión y concepción diferente de la forma en que se trabaja en el área y que es la imperante dentro del espacio organizacional, Esa diferencia genera rechazo y desacreditación de su conocimiento y experiencia laboral en relación a lo que se requiere o se espera informalmente de su trabajo. Ya que los valores del SPC como la eficiencia y eficacia, dentro de la maquinaria burocrática toman un significado muy diferente. El prejuicio y la discriminación se convierten en una herramienta de contención respecto a la forma de trabajo y medidas disciplinarias que la entrevistada pretende establecer; es decir, la desacreditación de la experiencia también pone en duda la nueva perspectiva que se quiere imponer respecto a lo que es correcto o incorrecto, atribuyendo esa diferencia al hecho de provenir de un modelo de administración diferente e incompatible. El menoscabo de la experiencia no necesariamente tiene intención de dañar o excluir de la organización a la entrevistada, puede considerarse parte de la capacitación, en términos de adoctrinamiento, que deberá recibir respecto a los usos y

costumbres de la organización. Donde “*tiene que trabajar con lo que se tiene*”, es un mensaje claro de que el sistema burocrático no permite tomar fácilmente la decisión del despido. Así existen muchos elementos que deben considerarse previamente tanto de carácter formal como informal, donde el desempeño laboral en ocasiones parece no ser un elemento de peso.

Respecto a esta misma entrevista, otro aspecto a destacar es la opinión respecto a la LSPC, cuando menciona que:

*Hicieron una ley incluyente pero existen formas de pensar excluyente.*

Es decir, tanto en la entrevista 1 como en la entrevista 18 se advierte que existe una cultura organizacional y política del aparato público contraria a algunos de los principios rectores del SPC, lo cual genera resistencias y tensiones por parte de los grupos administrativos en que se incorpora cada candidato.

Analizando las entrevistas asociadas al modelo de ingreso “A1”, se comentó lo siguiente respecto a la discriminación en la entrevista 4:

*Cuando te quieren fuera existe discriminación, por ejemplo me recuerdo mucho un proyecto de convenio con la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, que proponía yo en aquella ocasión y que pisotearon al grado de decir que no existía la figura jurídica que yo estaba tomando. Hoy, tratando de retomar esas inquietudes, porque bueno, la idea era que ellos captaran y nos pasaran a nosotros todas las peticiones ciudadanas, me encuentro con que ya había un convenio en la Secretaría firmado con la misma Industria de Radio y Televisión.*

En esta entrevista la discriminación se asoció a la deslegitimación de ideas y propuestas, a través de las cuales se excluye a la persona del grupo al que pertenece. En situaciones graves puede llegar a ser un mecanismo de separación de la organización.

En la entrevista 5 se destacó la incidencia de la discriminación por el factor edad y por discernir con el grupo en el poder:

*Cuando se realizan las reuniones del grupo directivo, sí, el trato es un tanto diferenciado cuando las opiniones no coinciden exactamente con lo que el titular tiene idea sobre los proyectos y sobre las decisiones que nos comenta. Sí hay un cierto trato que puedo decir que es... misógino. Primero siento discriminación por la edad, se considera que con mis 32 años no tengo la madurez suficiente para opinar. Yo no le vería mucho problema por la edad pero en ocasiones mi jefe ha argumentado que por mi edad a lo mejor yo no conozco algunas cosas. Pero además cuando toma decisiones que sí afectan al área, no convoca a quienes disintimos de manera normal, en el sentido que nos permitimos opinar de forma contraria o sugerir, y prefiere siempre reunirse con los directores o encargados que normalmente siempre opinan de la misma forma y en la misma línea y casi, casi con las mismas palabras.*

En lo expuesto anteriormente, la discriminación se asoció al establecimiento de un trato diferenciado por no coincidir con las propuestas del superior jerárquico. Esta diferencia en trato consistió en menoscabar o anular las opiniones del subordinado “incomodo”, en donde la edad es utilizada como un elemento que permite deslegitimar a partir del estereotipo al que se asocia, desacreditando a la entrevistada respecto a las opiniones diferentes o contrarias bajo el supuesto de inexperiencia y desconocimiento.

En la entrevista 7 se comentó respecto a la discriminación:

*No, yo creo que no existe discriminación. De hecho se han contratado discapacitados.*

Este comentario es interesante para el análisis, puesto que se han mencionado ejemplos de discriminación, sin embargo establecer este tipo de acciones

afirmativas<sup>64</sup> en la organización, como lo es la contratación de personal discapacitado, parece que confirma la no existencia del fenómeno.

En la entrevista 14 se asoció la experiencia de discriminación a la falta de apoyo por parte de la organización:

*Cuando éramos prestadoras de servicio social nos quedábamos a apoyar todo el día y no nos querían apoyar con el comedor, así estuvimos y la verdad uno se siente discriminado porque si bien no te pagan, pues estamos apoyando de tiempo completo y pues uno a veces no trae para la comida. Yo sentí que no nos apoyaron que más o menos nos discriminaban por ser de servicio social.*

Se pudo apreciar en la persona entrevistada, que manifiesta duda en la tipificación de su propio testimonio como una experiencia de discriminación. Sin embargo durante la entrevista se comprendió (por información que posteriormente manifestó) que esta molestia y sensación derivó de la realización de un doble turno de servicio social (8 horas consecutivas). Por lo que una inadecuada práctica organizacional (Apoyar el equivalente a una jornada laboral completa) generó expectativas y necesidades específicas que pueden ser asociadas a una inequidad respecto a los empleados de la organización que gozan de beneficios como el comedor. Este conflicto normativamente se evita si los prestadores de servicio social apoyan solo las 4 horas al día estipuladas por los programas escolares, ya que bajo esas condiciones el tema de la comida y los recursos para ella estarían solventados, de manera particular bajo sus propios recursos.

Este caso es interesante ya que informalmente existió un acuerdo entre la organización y la persona entrevistada respecto al establecimiento de 8 horas de servicio social; sin embargo la inconformidad que se presenta en la entrevista se relaciona directamente al hecho de la negativa por parte de la organización de no

---

<sup>64</sup> Las acciones afirmativas pueden establecerse como un mecanismo que intenta revertir una discriminación existente en algún área, política o procedimiento de la organización, imponiendo limitaciones y reservando espacios de acción para personas de algún sexo en específico o característica particular (MEG 2003:51).

poder flexibilizar la norma para recibir un beneficio al que subjetiva e informalmente tendría derecho por estar todo un turno laboral completo (servicio de comedor). El malestar está asociado a que la organización pudo flexibilizarse en el horario de prestación de servicio social en beneficio de sus propias necesidades, pero no lo hizo en beneficio del estudiante y sus requerimientos derivados de apoyar el doble del tiempo establecido para dicho requisito escolar.

En conclusión, de este grupo de entrevistas asociadas al modelo "A1", en dos de ellas (entrevistas 4 y 5) la exclusión y deslegitimación son herramientas para ejercer discriminación; en la entrevista 7 se expone que la discriminación no se presenta en la organización; mientras que en la entrevista 14 la apreciación respecto a la discriminación es mucho más ligada a malas prácticas administrativas aplicadas unidireccionalmente (solo en beneficio de la empresa).

Respecto a las entrevistas asociadas al modelo "B", (entrevistas 2, 6, 9, 12, 13 y 17) se mencionó que no se sabía o conocía algún caso de discriminación. Sin embargo dentro de ellas resalta la entrevista 6, puesto que proporcionó elementos de análisis para conocer su ambigua postura respecto a la igualdad de género en la dependencia:

*No, no he escuchado nada de eso (discriminación), aunque sí me doy cuenta que los mejores puestos están ocupados por hombres...pero no he escuchado nada de que exista discriminación. De hecho en ésta administración es la primera vez que sé que existe una Oficial Mayor mujer, antes nunca había existido, siempre habían sido hombres. Entonces no he escuchado ni me consta de que hay discriminación, aunque sí hay que ver las estadísticas y ya nos daríamos cuenta.*

Respecto a lo manifestado en la entrevista anterior, se puede apreciar una respuesta institucional, a través de la cual veladamente da a conocer su propia opinión, pero sin manifestarla abiertamente.

Por otra parte respecto a las entrevistas en que sí se manifestó algún comentario de la existencia de discriminación respecto a éste modelo de ingreso “B” esta la entrevista 3, asociando la discriminación al género:

*Cuando hay un problema laboral entre dos mujeres ellos dicen -ha eso es de viejas- y no se meten a solucionarlo. Eso a mí me parece discriminación.*

En el comentario anterior la discriminación se entiende como una diferencia en la atención que se da respecto a la resolución de un conflicto laboral solo por el hecho de presentarse entre mujeres, impidiendo enfocarse en el desacuerdo de carácter estrictamente profesional.

Esta diferenciación la ejercen los jefes, para este caso de género masculino, quienes tienen la posibilidad de dar solución al conflicto, pero se dejan llevar por estereotipos asociados al género femenino, omitiendo su participación pese a que se espera de ellos una acción gerencial de tipo profesional. Al respecto, el modelo MEG:2003 define como estereotipo a:

*La representación social compartida por un grupo (comunidad, sociedad, país, etc.), que define de manera simplista a las personas a partir de convencionalismos o informaciones desvirtuadas que no toman en cuenta sus verdaderas características, capacidades y sentimientos.*

Esta representación social tiene que ver con patrones culturales, los cuales pueden trascender a la propia organización.

En la entrevista 11, la discriminación se asoció como resultado de exigir los derechos que corresponden:

*Sí, sí hay y yo la vivo por haber exigido mis derechos, viví una sensación de que era la mala y conflictiva.*

En la entrevista 15 se menciona a los atributos de belleza física de la mujer, como un elemento que pueden establecer un trato discriminatorio en el área:

*Sí, lo he vivido y es porque no valoran tu capacidad sino que estés bonita o le gustes al jefe. Y es que hay unas chicas que llegan y no llegan a trabajar, sino a ligar con el jefe y de ahí pues tienen todas las concesiones del mundo y hasta uno tiene que hacer el trabajo de la otra.*

En la entrevista 16 se comentó:

*Sí la hay (discriminación) y tiene que ver con quien te haya invitado a trabajar y que tan importante sea. Es como un respaldo. Eres un cheque con o sin fondos y así es tu valor, si alguien te apoya es diferente a cuando nadie lo hace y vas sola.*

En este sentido se apreció respecto a la discriminación que es asociada a la “distinción o diferencia”, que en este caso no busca anular el reconocimiento de la persona como se vio en otras entrevistas, en este caso la discriminación se identifica por “añadir una ventaja” real o simbólica asociada directamente a la forma de ingreso y la relación de influencia que intervino para la misma.

En éste tipo de discriminación, elementos informales como *el ser conocido, recomendado, amigo, o parte de un grupo de peso político*, proporciona un referente de diferenciación positiva dentro de toda la estructura social. Se trata de otorgar *un trato diferenciado* en relación al trato neutral que podría recibir otra persona sin esta distinción. Donde a más cercanía con las cúpulas de poder (ver figura 7 de Adler) mucho más trato diferenciado en beneficio de quien lo recibe.

La cita textual la entrevista 16 anteriormente mencionada, aporta elementos para poder decir que la invitación laboral no marcaría diferencia significativa, de no ser porque provenga de alguien importante (dentro del área, la organización o incluso



fuera de ella). Se resalta la diferencia derivada de una relación interpersonal de alto nivel, siendo parte de la cultura organizacional, ya que en términos generales para que operen este tipo de distinciones debe de tener un mismo significado para todos los que la componen, de lo contrario perdería su sentido.

Así, también se asume a la discriminación como resultado de la relación dispar que se establece por la forma de ingreso, entre aquellos sujetos que gozaran de algún beneficio simbólico y real, en relación con otros sujetos que no cuentan con dicho apoyo dentro del espacio organizacional. Desde esta perspectiva se interpreta como ventaja el posible apoyo y respaldo de la persona que ayudó a su ingreso y que para estos casos suele tener una alta posición jerárquica, puesto que entre más alta es la posición, mayores son sus recursos de poder y de influencia.

Finalmente en la entrevista 10, que corresponde al modelo de ingreso "C", se asoció la discriminación al género y se comentó lo siguiente:

*Sí debe de haber, sobre todo con la mujer porque yo no soy madre, no tengo el placer, pero yo creo que a las madres que trabajan sí se les discrimina, porque deberían tener una consideración especial cuando sus bebés están chiquitos. No sé, es muy triste. He visto y escuchado como después, por no poderse quedar tarde a trabajar, ya no las quieren en el área. Pero antes, cuando no tenían bebé estaban felices, porque estaban todo el tiempo en el trabajo. Eso es ser mala onda, pero sucede, es el lema de "mientras me sirvas". Yo por eso estoy feliz como estoy aunque sé que mi jefa no sería ese tipo de persona. Es muy buena persona y cuando te estima te ayuda mucho".*

En esta entrevista se comentó sobre la discriminación en la mujer asociada a la maternidad, ya que ésta suele impactar en la disponibilidad de tiempo que la trabajadora puede establecer fuera del horario formal laboral, produciendo

incomodidad y molestia en el jefe, facilitando la posibilidad de ser removida de su puesto.

La discriminación por maternidad, en este caso se plantea asociada a los aspectos informales que se incluyen tácitamente en los perfiles de puesto respecto a la disponibilidad de horario en la organización, siendo un elemento a veces sobre entendido y otras veces comentado de manera informal, que se puede establecer como parte de las necesidades del área o del jefe. Estos aspectos administrativos negociados en la informalidad pueden derivar de múltiples razones, como no contar con personal suficiente o apto, tener cargas de trabajo excedidas o estilos gerenciales no óptimos, entre otros. Lo que es interesante destacar respecto a la información proporcionada, es que pese a que existen los derechos laborales, entre ellos el asociado a la jornada de trabajo de 8 horas, se puede no salvaguardar el respeto a esos derechos en el plano de la cotidianidad.


La maternidad asociada solo al cumplimiento de las 8 horas de trabajo establecidas de manera legal, pone a la mujer en una situación vulnerable puesto que informalmente puede ser interpretado como el incumplimiento de un requisito esperado dentro del puesto.

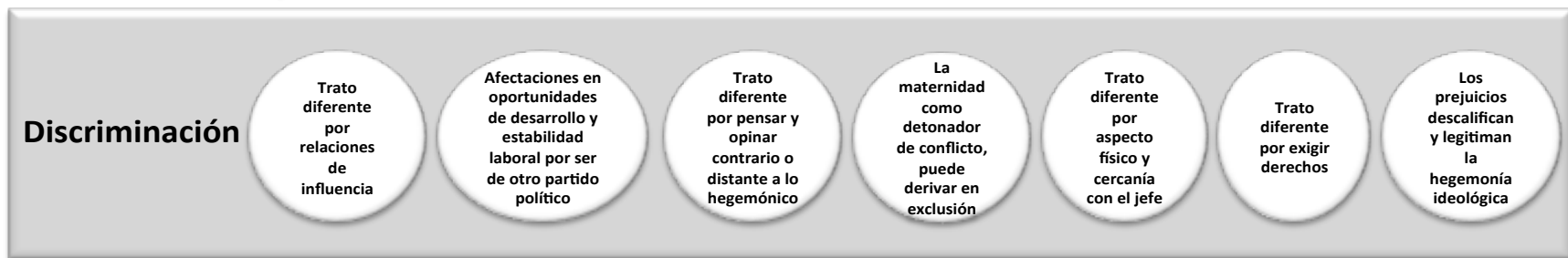
Analizando todas las entrevistas referenciadas, el trabajo de campo arroja elementos para poder afirmar que existen distinciones, exclusiones y preferencias las cuales crean desigualdad en el contexto organizacional (ver cuadro 6).

<b>Cuadro 6 Análisis de las entrevistas en relación al cumplimiento de la Igualdad propuesto por el MEG:2003</b>		
<b>Hallazgos de entrevista</b>	<b>Conducta predominante</b>	<b>Clasificación conductual</b>
Trato diferente a la persona que destaca o propone dentro de un grupo en el que esa no es una conducta común.	Exclusión por parte de pares.	Discriminación
Trato diferente por estar asociado a otro partido político diferente al que esta en el poder.	Exclusión por parte del grupo hegemónico.	Discriminación
Trato diferente por ingresar a través de una recomendación de alguien de un nivel jerárquico importante.	Distinción positiva, agregando valor en relación al resto del personal.	Discriminación
Distinción negativa, exclusión, menoscabo y anulación de reconocimiento como un recurso para sacar a un empleado de la organización.	Menoscabo en derechos laborales.	Discriminación
Anular reconocimiento a través del establecimiento de prejuicios como la edad y el tipo de experiencia laboral con que se cuenta (Sector privado), los cuales ocultan el verdadero motivo de la exclusión, el cual es la diferencia en forma de pensamiento respecto al trabajo en relación a un pensamiento predominante por un grupo como parte de su propia cultura laboral.	Exclusión por diferencias ideológicas (ideas, pensamientos, manera diferente de ver el espacio laboral y la organización del trabajo).	Discriminación
Trato diferente derivado por la incidencia de la maternidad, que afecta el estilo de trabajo acordado previamente de manera tacita o explicita. La variación en la disponibilidad de horario, es el origen de la incomodidad. Sin embargo al tratarse de un tiempo fuera del establecido legalmente como horario de trabajo, el verdadero origen del problema reside en la organización y sus procesos para establecer cargas de trabajo equilibradas, el personal necesario para atenderlas y estilos de trabajo que se sujeten a horarios institucionales, entre otros.	Conflicto que puede derivar en exclusión en menoscabo de los derechos laborales de la mujer.	Discriminación
Trato diferente derivado de exigir derechos.	Exclusión, la anulación de reconocimiento.	Discriminación
Trato diferente hacia la mujer, derivado de su aspecto físico y de su cercanía con el jefe.	Distinción positiva, agregando valor en relación al resto del personal.	Discriminación

Por otra parte a manera de conclusión, en el cuadro 7 se establece en la parte superior, las definiciones de igualdad en sus diferentes modalidades contenidas en el MEG:2003, y en la parte inferior se exponen los hallazgos de las entrevistas, los cuales se asocian a la incidencia de la discriminación en la organización pese a que es una de las principales conductas que el MEG busca erradicar.

**Cuadro 7 Aspectos encontrados en las entrevistas asociados a la discriminación en relación a las definiciones de igualdad establecidas en el modelo MEG:2003**

<p><b>Igualdad</b></p> 	<p>Se puede considerar como objetivo y un medio al mismo tiempo, a través del cuál los individuos se benefician del mismo trato en el marco de la ley, y de las mismas oportunidades para gozar de sus derechos y desarrollar sus talentos y habilidades, de manera que puedan participar en el desarrollo político, económico, social y cultura, como beneficiarios y como agentes externos.</p>	<p><b>Igualdad de Genero</b></p>	<p>Es un conjunto de reglas que permiten la igualdad de participación de hombres y mujeres en su medio organizacional y social con un valor superior a las establecidas tradicionalmente, evitando con ello la implantación de estereotipos o discriminación. B) Situación en la que todos los seres humanos son libres de desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales, y en la que se tienen en cuenta, valoran, potencian por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres.</p>
		<p><b>Igualdad de oportunidades</b></p>	<p>Es la situación en la que las mujeres y los hombres tienen iguales oportunidades para realizarse intelectual, física y emocionalmente, pudiendo alcanzar las metas que establecen para su vida desarrollando sus capacidades potenciales sin distinción de género, clase, sexo, edad, religión y etnia.</p>
		<p><b>Igualdad de trato</b></p>	<p>Presupone el derecho a las mismas condiciones sociales de seguridad, remuneraciones y condiciones de trabajo, tanto para mujeres como para hombres.</p>
		<p><b>Igualdad de derechos</b></p>	<p>Se trata de la situación real igualitaria en donde las mujeres y los hombres comparten igualdad de derechos económicos, políticos, civiles, culturales y sociales.</p>



Fuente: Elaborado por la autora. Se hace referencia a las definiciones que incluye el MEG:2003 y a los resultados del trabajo respecto a *la discriminación*.

## **Capítulo IV El Código Ética de los Servidores Públicos de la APF y el Código de Conducta de la Organización estudiada**

Este capítulo propone el análisis de las dos últimas categorías asociadas en éste trabajo a la GE: El Código de Ética y el Código de Conducta, las cuales se han incluido en un solo capítulo ya que en el trabajo de campo se asociaron por igual, siendo difícil distinguir una diferencia desde la cotidianidad de los actores; sin embargo entre ambos documentos normativos sí existen diferencias estructurales que serán destacadas en este capítulo.

### **4.1 La Institucionalización de la Ética**

Como se planteó en el inicio de este trabajo, se busca estudiar el acto moral para poder explicar qué factores intervienen para que los servidores públicos asuman valores y conductas diferentes a las establecidas por la GE de la organización pública estudiada.

Para responder a esta pregunta partimos de que existe una moral individual y que también existe una la moral social, que pueden incluir varias formas de pensamiento moral dentro de un mismo conjunto organizacional; es decir puede haber diversidad, haciendo referencia a diferentes códigos morales coexistiendo.

Para el estudio de la GE dentro de una organización pública, es preciso distinguir entre la ética aplicada en el sector empresarial y la ética aplicada en sector público, donde la primera, entendida como la *Business Ethics*, se ha desarrollado bajo una perspectiva instrumental. Su perspectiva es de tipo económico y ofrece ventajas de tipo mercadológico para la organización como:

- Mejorar la imagen empresarial.
- Atraer trabajadores de mayor calificación.
- Atraer clientes, proveedores e inversiones más fieles.
- Evitar conflictos.

- Evitar casos de corrupción.<sup>65</sup>

Algunos de estos ejes están basados y orientados fundamentalmente a la legitimidad desde una base economicista y utilitaria, buscando incrementar su margen de plusvalía, mientras que desde la misión de las organizaciones gubernamentales, su objetivo no estaría en función a la ganancia; sino del bien común, ofreciendo la mejor manera de prestar bienes y servicios para la sociedad en su conjunto, por lo que en el ámbito gubernamental, a diferencia del ámbito privado, la importancia reside en lo “público”; donde la Ética Pública buscaría:

*Encontrar el sentido de las decisiones que toman quienes gestionan recursos públicos a nombre de otros (Merino, M. 2012:18).*

Sin embargo para otros investigadores<sup>66</sup> y organismos interesados en la Mejora de Gestión Pública contemporánea, la perspectiva instrumental de la ética se presenta como un elemento estratégico que puede satisfacer las necesidades de legitimación y de confianza que requiere el sector público, por lo que “las medidas éticas” son útiles en el corto plazo, proporcionando una mejora en la imagen pública con solo instrumentarlas.

Así, se habla de *Institucionalizar a la Ética* (Diego:2012)<sup>67</sup> como medio de control y regulación del actuar de los servidores públicos, donde el estudio de la ética pública que se propone, elude la reflexión de carácter filosófico y establece entre sus componentes un conjunto de valores, categorías y conceptos. La axiología es incluida dentro de ésta perspectiva (enumeración de valores), así como la deontología (lista de deberes y obligaciones). Siendo los Códigos de Ética y Conducta elementos importantes de la Institucionalización de la Ética en el sector público.

---

<sup>65</sup> Lozano Aguilar (2004:28-29)

<sup>66</sup> Corriente Neopública (busca rescatar los principios morales supremos para el servicio público) y la corriente Neoempresarial (Incluye técnicas y criterios empresariales aplicados en ámbitos gubernamentales).

<sup>67</sup> Diego hace referencia en varias de sus obras a la Institucionalización de la Ética. Para mayor referencia consultar “*ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas.*” 2012 Editorial Desclée De Brouwer. España

Sin embargo desde la perspectiva de Merino (2012), la ética pública estaría menos en la prescripción de la conducta y la enunciación de valores y más en la reflexión de los mismos; es decir, estaría reflexionando sobre la moral a través de buscar el sentido de las decisiones y acciones de los gobernantes y de los servidores públicos, incluyendo el análisis de elementos complejos en los que los elementos históricos, sociales, culturales, políticos y de poder son parte de la reflexión. Así la Gestión Pública:

*no se ha de limitar a buscar la mejor manera de hacer las cosas, sino que ha de actuar para reconciliar una gran diversidad de intereses sociales antagónicos...la gestión pública ha de entrar dentro de la lógica política y, por lo tanto, facilitar la expresión de voluntades, mediar entre ellas y encontrar valores que sirvan para conducir sus resoluciones, ya que ... una organización pública siempre se encuentra rodeada de una red de organizaciones especializadas, cada una defendiendo su sub objetivo, pero también, compartiendo los grandes valores y los objetivos generales del sector público. Así, hablar de gestión pública es transitar...de una lógica social, política y económica construida sobre los dictados de la razón, de la masificación y de la cantidad (perspectiva tradicional de la Administración), hacia una nueva lógica caracterizada por la innovación, el caos, la calidad y la fragmentación (Brugué y Subirats 1996:15-17).*

Dentro del proceso de Institucionalización de la ética, por su enfoque instrumental, suele no considerar el caos y la fragmentación del propio sistema (Institucional y organizacional) como un elemento medular para el funcionamiento del modelo que se propone establecer y administrar.

En este trabajo de investigación en el que se estudia la GE, se parte de considerar a la Gestión Pública como *un híbrido* en términos de Brugué y Subirats (1996), en el que se incorporan elementos del mundo empresarial, de la tradición de la

administración pública, del análisis de las políticas públicas y de la propia ciencia política.

Respecto a la influencia del ámbito empresarial en el ámbito gubernamental, desde mediados de los años 70 del siglo pasado se han incorporado fórmulas de gestión extraídas del mundo de los negocios buscando una mayor eficiencia en las actuaciones administrativas. En ambos ámbitos se comparte la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible (Gunn: 1997).

Esta comunión de lógicas eficientistas, desde la perspectiva del ámbito público, deriva de cambios paradigmáticos en el gobierno establecidos entre los años 60 y 70, donde uno de ellos fue la crisis del modelo de Estado de Bienestar, debido a las grandes carga fiscales y al gigantesco aparato de la administración pública; a ello se sumó la crisis de legitimidad del Estado, asociada a los escasos espacios de democratización social (Lozano:1999).

Entre estos escenarios de cambio, el compromiso de la ética en el ámbito público en los Estados Unidos cobra importancia en los años 70, a raíz del escándalo *Watergate*; el cual demostró al público que algunos gobernantes y funcionarios practicaban conductas inmorales o antiéticas. A partir de ello se estableció como prioridad la incorporación de mecanismos para el fomento de la ética, siendo ejemplo de ello, la creación de la *Oficina de Ética* y la Ley de Ética en el Gobierno, ambas instauradas en 1978 (Diego: 2007).

Sí bien los gobiernos y la sociedad civil buscan poner énfasis en la ética pública, es a través del espacio organizacional, donde se instrumentan los planes de acción respecto a éste tema. La ética organizacional desde la perspectiva de Lozano J. (1999: 52) incluye:



*...el nivel del sistema, organización e individuo, dado que no es posible reflexionar sobre ésta sin mostrar las conexiones que pide con las cuestiones éticas que hacen referencia al sistema económico o social, por un lado, y a los aspectos personales o profesionales, por otro.*

Ampliando la definición de Lozano J. (1999), no sólo el sistema económico y social es importante, para el caso de las organizaciones públicas no podemos perder de vista el análisis institucional que incide en la comprensión de la organización y en la comprensión de la conducta de los individuos que la conforman.

## **4.2 El análisis institucional**

Para poder exponer las ideas centrales de las corrientes teóricas relacionadas al institucionalismo, partiremos por mencionar dos posturas de análisis diferentes: el Viejo Institucionalismo Sociológico (VIS) y el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), para ello, se presenta el cuadro 8, en el que Rendón (2007:28) reelabora las ideas centrales de Powell y DiMaggio (1999).

Respecto al cuadro 8 se destaca, para fines explicativos de ésta investigación, los aspectos de “comportamiento” y “política”. Respecto al comportamiento, el VIS considera a la organización como una red informal, en la que los valores, las normas y las actitudes tienen un mayor peso que las estructuras formales. Estos procesos de socialización imprimen un mayor sentido a la acción de los individuos, provocando con ello, niveles más altos de compromiso colectivo hacia la organización. Por otra parte el NIS se distingue por enfatizar el contenido simbólico de la estructura formal, pues ésta no es un producto exclusivo de la funcionalidad, ya que incorpora en su búsqueda de legitimidad, creencias expresadas por diversos grupos sociales (Meyer y Rowan, 1999).<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Citado por Rendón (2007: 29)

<b>Cuadro 8 Comparación entre el Viejo Institucionalismo Sociológico y el Nuevo Institucionalismo Sociológico</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Ideas Principales</b>	<b>Viejo Institucionalismo Sociológico (VIS)</b>	<b>Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS)</b>
Política	Sistema de control	Poder	Disciplina
	Explicación del comportamiento organizacional	Grupos de presión	Búsqueda de legitimidad
	Importancia del conflicto	Central	Periférico
	Incorporación de los miembros	Cooptación	Aceptación de la regla
Comportamiento	Énfasis estructural	Estructura informal	Naturaleza simbólica de la estructura formal
	Fuentes de comportamiento	Valores, normas y actitudes que generan compromisos	Reglas, rutinas, guiones, esquemas generales, hábitos.
	Interacción	Socialización	Roles asignados
Racionalidad	Crítica a la racionalidad	Consecuencias imprevistas	Actividad no reflexiva
	Fines	Desplazados	Ambiguos
Espacio y tiempo	Ambiente	Local	Sectorial o social
	Lugar de la Institucionalización	La organización	La sociedad
	Horizonte de estabilidad	Bajo, búsqueda de cambio	Alto, persistencia del estado actual
Teórica	Autores representativos	Merton, Selznick, Blau, Gouldner	March y Olsen, Powell y DiMaggio, Zucker, Scott, Meyer y Rowan

Fuente: Elaborado por Rendón (2007: 28).

En lo que se refiere a la dimensión política, Rendón (2007:29) expone que en el VIS, se enfatiza una visión basada en las relaciones de poder, dada la intervención activa de diversos grupos de presión tanto al interior como al exterior, otorgando al conflicto un papel central.

La organización se presenta como una *arena política* en términos de Selznick (1949). En el NIS se busca principalmente la legitimidad, por lo que el conflicto ocupa un lugar periférico predominando la aceptación de la regla y la rutina organizacional (March y Olsen:1997).<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Citado por Rendón (2007:29)

Teóricamente no basta con citar al VIS y al NIS, para la comprensión Institucional, es necesario adicionalmente citar la corriente teórica del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), la cual es una de las teorías más recurrentes respecto al ámbito práctico, aplicable tanto al sector privado como al sector público. Esta teoría utiliza el concepto de “mercado” asociando “costos de transacción” que derivan de interactuar con él.

En el cuadro 9 Rendón (2007:33) realiza un comparativo entre el Nuevo Institucionalismo Económico y el Sociológico. En el que para fines de ésta investigación se destacan los aspectos “comportamiento” y “política”, los cuales en el NIE, se centran, como expone Rendón (2007:33-34) en:

*...el sistema de precios como mecanismo regulador de los comportamientos, asumiendo que los individuos buscan la optimización de su beneficio, lo que les permite, al presumir una alta racionalidad en los individuos, calcular en términos de costo-beneficio su participación en el juego. El conflicto aparece entonces por la escasez de recursos, intensificando la dinámica política. En términos de comportamiento, se enfatiza la estructura formal, la cual regula el intercambio entre los actores.*

Así, el comportamiento y la dimensión del poder desde una perspectiva institucional son parte esencial del análisis de la gestión pública y de la GE de la organización estudiada, donde la GE, como se definió inicialmente en el planteamiento del problema de este trabajo, es considerada como:

<b>Cuadro 9 Comparación entre el Nuevo Institucionalismo Económico y el Nuevo Institucionalismo Sociológico</b>			
<b>Dimensión</b>	<b>Ideas Principales</b>	<b>Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)</b>	<b>Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS)</b>
Política	Sistema de control.	Sistema de precios.	Disciplina.
	Explicación del comportamiento organizacional.	Búsqueda de beneficio económico.	Búsqueda de legitimidad.
	Importancia del conflicto.	Central.	Periférico.
	Incorporación de los miembros.	Evaluación costo/beneficio.	Aceptación de la regla.
Comportamiento	Énfasis estructural.	Estructura formal.	Naturaleza simbólica de la estructura formal.
	Fuentes de comportamiento.	Racionalidad instrumental, Egoísta y tramposo, en función de una escala de preferencias jerarquizables y estables.	Reglas, rutinas, guiones, esquemas generales, hábitos.
	Interacción.	Intercambio.	Roles asignados.
Racionalidad	Crítica a la racionalidad.	El mercado es un obstáculo a la racionalidad de la empresa.	Actividad no reflexiva.
	Fines.	Económicos y cuantificables.	Ambiguos.
Espacio y tiempo	Ambiente.	El mercado.	Sectorial o social.
	Lugar de la Institucionalización.	La empresa.	La sociedad.
	Horizonte de estabilidad.	Bajo. Alta propensión al cambio.	Alto. Persistencia del estado actual.
Teórica	Autores representativos.	Coase, Williamson, North, Chandler.	March y Olsen, Powell y DiMaggio, Zucker, Scott, Meyer y Rowan.

Fuente: Elaborado por Rendón (2007:33).

La GE entendida como:

*La administración que efectúa la organización, desde su equipo directivo, de todas aquellas disposiciones morales concebidas como “deber ser” para quienes la integran, las cuales pueden ser emitidas internamente y también de manera externa por otras instituciones a las que se suscribe normativamente. Estas disposiciones morales poseen un carácter formal (escrito), normativo (punitivo) y/o, prescriptivo (enunciativo) y son administradas a través de herramientas y mecanismos para su control y evaluación.<sup>70</sup>*

---

<sup>70</sup>Concepto definido y propuesto por la autora.

### 4.3 La infraestructura ética de la *Business Ethics*

La gestión de la ética ha sido abordada ampliamente desde la perspectiva de la ética de los negocios, para Lozano J. (1999 y 2007),<sup>71</sup> la infraestructura ética (IE) de una organización, implica considerar los códigos éticos, los instrumentos de control de los mismos y las auditorías éticas; su ámbito de estudio es el empresarial, en el que se asume a la moral como un “recurso”. Este autor al igual que otros como Cortina A. (2003),<sup>72</sup> García D. (2004, 2005)<sup>73</sup> y Bauchamp y Bowie (1997),<sup>74</sup> sólo por mencionar algunos, describen la importancia de los códigos desde la perspectiva de la *Business Ethics*, perspectiva empresarial de carácter instrumental-economicista, que asocia a los códigos con la búsqueda de confianza y credibilidad social.

La ética en los negocios resurge en los años 70 (puesto que ya existía un puente entre la ética y la moral en el periodo Industrial con Weber y Smith), siendo en los 90 del siglo pasado cuando se pone énfasis en los mecanismos de Gestión de la Ética; centrando su atención en los Códigos de Ética y Conducta. Jenkins (2001:20)<sup>75</sup> menciona cinco categorías principales en las que se dividen los códigos de conducta:

1. *Los códigos de empresas*
2. *Los códigos de asociaciones comerciales,*
3. *Los códigos elaborados por múltiples grupos de interés*
4. *Los códigos modelo*
5. *Los códigos intergubernamentales.*

---

<sup>71</sup>“Ética y empresa” (1999) Edit. Trotta. España y “códigos éticos y auditorías éticas” VERITAS, vol. II, nº 17 (2007) 225-251, España.

<sup>72</sup>“Ética de la empresa: claves para una nueva cultura empresarial, (1994) Madrid, Tecnos; “Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones” (2003) Trotta. España.

<sup>73</sup>“Ética empresarial. Del diálogo a la confianza” (2004) Trotta, Madrid. Y “Trust and dialogue: Theoretical Approaches to Ethics Auditing”, (2005), *Journal of Business Ethics*, 57 209-219.

<sup>74</sup>“Ethical Theory and Business”. (1997) Prentice Hall.

<sup>75</sup>“Corporate Codes of Conduct Self-Regulation in a Global Economy”. Technology, Business and Society Programmed Paper Number 2 April 2001 United Nations Research Institute for Social Development

Por su parte, Mendes y Clark (2000:1-4) desde otra perspectiva de clasificación, mencionan cinco generaciones de códigos de conducta.<sup>76</sup>

- *Primera generación.-Los códigos se centran en prevenir el conflicto de intereses que pudieran surgir entre la empresa y los empleados (se busca proteger a la empresa de sus empleados)*
- *Segunda generación.-Es de interés y preocupación las conductas de los empleados que pudieran afectar a la organización como lo son los sobornos y las comisiones.*
- *Tercera generación.-La organización considera los derechos de los empleados y las relaciones con los clientes y proveedores.*
- *Cuarta generación.-La responsabilidad social se incorpora en los códigos, destacando la protección al medio ambiente y el respeto a las comunidades en las que se realiza la labor de la organización.*
- *Quinta generación.-Las grandes empresas consideran dentro de los códigos el respeto a los derechos humanos y el papel de la legislación. (Se propone no solo cumplir la ley, sino trascenderla.)*

Las clasificaciones anteriormente citadas, poseen un enfoque muy marcado hacia el sector empresarial, sin embargo existen similitudes de aplicación para el ámbito gubernamental, donde por ejemplo, “el cliente” es el ciudadano, beneficiario de los servicios que presta la administración pública. Así, los códigos de ética y conducta son considerados un elemento relevante en la GE, no solo en el ámbito de los negocios, también en el sector público y por organismos internacionales (OCDE, BM, entre otros). Los códigos de ética y conducta son entendidos como un elemento estratégico para reforzar y potencializar los valores de cada organización, aunque no necesariamente garanticen que alcancen los objetivos deseados, ya que los mismos promotores de la ética de los negocios, reconocen las relaciones complejas que se suscriben a su alrededor, en las que:

---

<sup>76</sup>“The five generations of corporate codes of conduct and their impact on corporate social responsibility” Mendes y Clark (2000) Artículo consultado electrónicamente en [www.ottawa.ca/hrrec/publicat/five.html](http://www.ottawa.ca/hrrec/publicat/five.html). Última fecha de consulta 22 de mayo de 2014.

*El desarrollo ético de las organizaciones implica procesos de cambio cultural que requieren tiempo y un gran esfuerzo, existiendo el riesgo de asumir compromisos que en ocasiones no se pueden cumplir, y sobre todo existe un riesgo de manipulación e instrumentalización de estos procesos para otras metas... los códigos van más allá de las cuestiones procedimentales, se deben proponer valores y compromisos con contenido coherente a la realidad de la organización (Lozano J. 2007:249-250).*

#### **4.4 La infraestructura ética en las organizaciones gubernamentales**

Volviendo a la perspectiva institucional de los códigos, y alejándonos en éste momento de la complejidad de su instrumentalización, Diego D. (2010) profundiza respecto a los códigos de conducta en el servicio público, los cuales señalan actitudes esperadas, aplicables a su ámbito laboral, que puede incluir valores y antivalores, responsabilidades y obligaciones; teniendo principalmente un papel orientador.

Bajo la perspectiva de Diego D. (2010:31-32) los códigos se pueden clasificar de la siguiente manera:

1) por su tipología:

- a) Los Códigos Generales, los cuales establecen valores que deben ser inherentes a todo servidor público, independientemente del área en que éste se desempeñe.
- b) Los Códigos Particulares, los cuales atienden a la especificidad de las funciones que realice la institución a la que pertenezca y

2) por su alcance:

- Los códigos Nacionales.
- Los códigos de carácter Multinacional.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Ejemplo de éste tipo de códigos son: Las Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional, de Naciones Unidas; el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, de la Unión Europea; el Código de Ética del Banco



En esta perspectiva de clasificación, el Código de Ética de la APF es un Código General y el Código de Conducta de la organización estudiada es un Código Particular, que para el caso de México se instituyen como parte de las líneas estratégicas que en su momento contempló el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, a través del cual:

*Cada una de las instituciones públicas a su cargo deberá, con base en el Código de Ética, elaborar y emitir un Código de Conducta específico, que delimite la actuación que deben observar sus servidores públicos en situaciones concretas que se les presenten, atendiendo a las funciones y actividades propias de cada institución (Código de Ética de la APF: 2002).<sup>78</sup>*

De ésta manera, normativamente se entiende al Código de Conducta en el ámbito de la APF, como el instrumento:

*Emitido por el titular de cada una de las dependencias y entidades de la APF, así como de la Procuraduría General de la República para orientar la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ante situaciones concretas que se les presenten y que deriven de las funciones y actividades propias de la institución; entendiéndose como Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF al documento publicado en el DOF el 31 de julio de 2002.<sup>79</sup>*

En el cuadro 10, se señala una síntesis del contenido del Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF, así como una síntesis del contenido del Código de Conducta de la organización estudiada.<sup>80</sup>

---

Interamericano de Desarrollo, Los principios rectores de la Función Pública contenidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, entre otros.

<sup>78</sup> Contenido en el Oficio Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Publicado en el DOF el 31 de Junio de 2002, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

<sup>79</sup> Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Publicado en el DOF el 6 de marzo de 2012.

<sup>80</sup> Se omiten algunos contenidos que puedan poner al descubierto la identidad de la organización estudiada.

<b>Cuadro 10 Valores del Código de Ética y reglas de actuación contenidas en el Código de Conducta</b>	
<b>Valores del Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF</b>	<b>Reglas de actuación contenidas en el Código de Conducta de la organización</b>
1.- Bien Común	1.-Conocimiento y aplicación de las leyes y Normas.
Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad.	Es mi obligación conocer, respetar y hacer cumplir la Constitución, así como las leyes, los reglamentos y la normatividad aplicables, particularmente la correspondiente a las funciones que desempeño.
2.-Integridad	2.-Uso del cargo Público
El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad.	Es mi obligación abstenerme de utilizar mi empleo, cargo o comisión para obtener beneficios personales o de tipo económico, privilegios, favores sexuales o de cualquier otra índole, con el propósito de beneficiar o perjudicar a terceros.
3.-Honradez	3.-Uso y asignación de recursos
El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros.	Los bienes, instalaciones, recursos humanos y financieros de la Secretaría deben ser utilizados únicamente para cumplir con su misión, adoptando criterios de racionalidad y ahorro.
4.-Imparcialidad	4.-Uso transparente y responsable de la información interna.
El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.	Ofreceré a la sociedad los mecanismos adecuados para el acceso libre y transparente a la información que genera la Secretaría, siempre que ésta no se encuentre clasificada como reservada o confidencial por razones legales en cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
5.-Justicia	5.-Conflicto de intereses
El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña.	Evitaré encontrarme en situaciones en las que mis intereses personales puedan entrar en conflicto con los intereses de la Secretaría o de terceros.
6.-Transparencia	6.-Toma de decisiones
El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.	Todas las decisiones que tome como servidor público o servidora pública, sin importar mi empleo, cargo o comisión deben estar apegadas a la Ley y a los valores contenidos en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal
7.-Rendición de Cuentas	7.-Atención a quejas y denuncias de la sociedad
Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.	Tengo la obligación de promover una cultura responsable que propicie la presentación de quejas y denuncias.
8.-Entorno Cultural y Ecológico	8.-Relación entre servidoras y servidores públicos de la Secretaría.
Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.	Debo conducirme con dignidad y respeto hacia mi persona y hacia todas mis compañeras y compañeros de trabajo, promoviendo el trato amable y cordial con independencia de género, discapacidad, edad, religión, lugar de nacimiento o nivel jerárquico.
9.-Generosidad	9.-Relación con otras dependencias y entidades del Gobierno Federal y Locales.
El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.	Me comprometo a ofrecer a las y los servidores públicos de otras dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos locales, el apoyo, la atención, la información, la colaboración y el servicio que requieran, con amabilidad y generosidad, privilegiando en mi trabajo la prevención antes que a la observación y sanción.
10.-Igualdad	10.-Relación con la sociedad
El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.	Debo ofrecer a la sociedad en general un trato justo, cordial y equitativo, orientado siempre por un espíritu de servicio.
11.-Respeto	11.-Salud, higiene y mejoramiento ecológico
El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.	Debo desarrollar acciones de protección al medio ambiente, así como cuidar y evitar poner en riesgo mi salud, mi seguridad y la de mis compañeras y compañeros.
12.-Liderazgo	12.-Desarrollo permanente e integral
El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito.	Debo establecer el compromiso de buscar de manera permanente la actualización y formación profesional propia, del personal a mi cargo y de mis compañeras y compañeros para el mejoramiento de nuestro desempeño.

Fuente: Elaborado por la autora con base al Código de Ética de los Servidores de la APF y el Código de Conducta de la dependencia estudiada. Para el caso del Código de Conducta se omitió información vinculada de manera directa con la misión de la dependencia con la finalidad de preservar el anonimato de la organización.

#### **4.5 Análisis del Código de Ética de la APF y del Código de Conducta de la organización estudiada desde la perspectiva de los servidores públicos entrevistados**

En el trabajo de campo, con la finalidad de explorar las categorías de análisis denominadas Código de Ética y Código de Conducta, las cuales forman parte de lo que en este trabajo se denomina GE, se establecieron, como se mencionaba en el inicio de éste trabajo, por una parte 18 entrevistas a los integrantes de la organización y por otra, 2 entrevistas a miembros permanentes del Comité de Ética y Conducta. En lo que se refiere a las preguntas que se realizaron a los integrantes de la organización, se establecieron en un primer momento, las que exploraban cuanto conocimiento tenían las personas entrevistadas de los valores y preceptos que establecía cada Código, para después explorar sobre su propia experiencia respecto al Comité de Ética y Conducta de la organización, ya que como menciona Diego (2010:34):<sup>81</sup>

*Los Códigos de Ética son un instrumento para la promoción y fomento de valores, no son un fin por sí mismos, es decir, no basta con que un gobierno promulgue y elabore un código. Los Códigos, son un medio importante pero incompleto, son una pieza de la maquinaria ética que debe ir acompañada del resto del equipo (Controles internos, externos, instrumentos jurídicos, formación, concienciación, etc.). Si la elaboración de los códigos no se acompaña de una estrategia de divulgación y comunicación solo se quedan en el escritorio...su aplicación debe de estar acompañada de otros elementos fundamentales como la Oficina de Ética, que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, así como de expertos y especialistas que divulguen, siembren y fomenten los valores.*

---

<sup>81</sup>“Los Códigos Éticos del gobierno”, que forman parte de La colección de *Cuadernos de Ética para Servidores Públicos*, que el mismo autor escribió y que en el 2010 varios de ellos fueron editados y distribuidos con la colaboración con el Senado de la Republica Mexicana y la LXI Legislatura

En el proceso de recabar la información, se preguntó si conocían los códigos y cuales habían sido los medios de difusión de estos en la organización. Se pidió de igual manera a los entrevistados que mencionaran qué contenido recordaban de los mismos. En la entrevista 1 se mencionó lo siguiente:

*Nos mandan una vez a la semana correos electrónicos diciéndonos el valor de la semana, como la integridad, por ejemplo y nos dan la definición. Hay campañas para elegir el comité de conducta y nos mandan listas de personas para votar. Sí difunden los valores, aunque no recuerdo todos los valores, sólo la eficiencia, la eficacia, la responsabilidad y la honestidad. El código de conducta deriva del Código de Ética, yo no encuentro diferencias, ambos códigos hablan de lo mismo.*

En la anterior entrevista, el valor de “la Integridad” al que se hace referencia en la entrevista, forma parte de los doce valores centrales contenidos dentro del Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF. En éste documento se define a “La integridad” como:

*La actuación con honestidad, atendiendo siempre a la verdad”.*

“La integridad” también es mencionada dentro del Código de Conducta, en el rubro denominado “Conocimiento y aplicación de las leyes y normas”, cuando se menciona:

*Donde exista espacio para la interpretación (de las leyes), debo conducirme con criterios de ética, transparencia, rendición de cuentas e integridad...me apegaré con transparencia e integridad a las normas y procedimientos de la dependencia.*

Respecto a *la eficiencia*,<sup>82</sup> ésta no es un valor o comportamiento considerado dentro del Código de Ética; sin embargo en el Código de Conducta se menciona de manera breve, dentro del rubro: “Relación con la sociedad”:

*Orientaré a cualquier persona con eficiencia, cortesía y espíritu de servicio en sus requerimientos, trámites y necesidades de información, desterrando toda actitud de prepotencia e insensibilidad.*

Sin embargo *la eficiencia*, como un valor conductual es un uno de los ocho principios rectores del SPC de la APF, por lo que la importancia de *la eficiencia* es mayor para este documento normativo, que el que se da en el Código de Conducta. El SPC define a *la eficiencia* como:

*El cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles<sup>83</sup>.*

Respecto a *la eficacia*, no es uno de los 12 valores centrales del Código de Ética, pero se menciona en el documento como parte del valor de actuación denominado “Rendición de cuentas”:

*La rendición de cuentas: Obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.*

En lo que se refiere a *la responsabilidad*, no se encontró como un valor de central de referencia dentro del Código de Ética, pero sí se encontró asociado al significado de la “rendición de cuentas”, como a continuación se cita:

---

<sup>82</sup> El artículo 113 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece a la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia como principios de conducta del servicio público; De igual manera estos principios son también mencionados en la LRASP en el Art. 7 de la misma.

<sup>83</sup> Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera publicado en el DOF el 6 de septiembre de 2007.

*Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.*

La *responsabilidad* en el Código de Ética, es mencionada en otras ocasiones, asociada al Estado de Derecho y a la preservación del medio ambiente, no siendo en ambos casos el valor principal, solo referenciada como una conducta que se requiere para cuidar lo que tiene valor.

En el Código de conducta, en el punto que se refiere a “la toma de decisiones”, se menciona a *la responsabilidad* de la siguiente manera:

*Me abstendré de incumplir con mis responsabilidades, así como de tomar decisiones que no sean necesarias.*

Mencionando también dentro del rubro denominado: “Las relaciones entre servidoras y servidores públicos de la dependencia”, lo siguiente en cuanto a *la responsabilidad*:<sup>84</sup>

*“Los cargos públicos en la dependencia, no son un privilegio sino una responsabilidad, por lo que el trato entre servidoras y servidores públicos debe basarse en la colaboración profesional y el respeto mutuo”.*

Respecto a *la honestidad*, citada como uno de los valores principales por la persona entrevistada, se menciona en el Código de Ética, sólo como parte de la definición del valor denominado *Integridad*:

*Integridad: El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público*

---

<sup>84</sup> Las Responsabilidades de carácter administrativo de los Servidores públicos están contenidas a detalle en otro documento normativo denominado LRASP.

*fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.*<sup>85</sup>

La *honestidad* dentro del Código de Conducta se define como una:

*Característica de los servidores públicos que los distingue por su actuación apegada a las normas jurídicas y a los principios que rigen el servicio público.*

La *honestidad* se menciona en éste código en el punto denominado “Toma de decisiones” de la siguiente manera:

*Actuaré siempre al tomar decisiones, con honestidad, congruencia, transparencia, justicia y equidad.*

De igual manera se menciona en el punto “Uso del cargo público”, como uno de los atributos asociados a la definición de *Transparencia*:

*Actuaré siempre con transparencia, entendiéndola como un pacto de honestidad y honradez que realizan las y los servidores públicos con la ciudadanía.*

En la entrevista 2 se destaca el uso de los medios electrónicos para difundir especialmente el Código de Ética, pero sobretodo llama la atención cómo la persona entrevistada asocia a los preceptos, valores y reglas de actuación con “nombres que intenta recordar”. Poniendo en manifiesto que no necesariamente son reconocidos en su actuar cotidiano de manera consciente, sino que muy probablemente son asociados a la memoria. Se menciona a *la honestidad* y *la transparencia* como valores esenciales que de acuerdo al entrevistado, se les sobrepone otros nombres como *la rendición de cuentas, la equidad y el valor del servicio público*.

---

<sup>85</sup> Cita textual del Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF.

*Sí conozco el código de ética, nos mandan correos electrónicos. No me acuerdo mucho de los nombres en específico, pero es el valor de la honestidad, el valor de la transparencia. Son valores que nos han puesto con otros nombres: la rendición de cuentas, la equidad, el valor del servicio público, en los términos de no generar discriminación. El código de conducta pues es aplicarlo en nuestra conducta dentro de nuestra Secretaría, habla de ejemplos cotidianos, pero son los mismos valores*

La *honestidad* (analizada en la entrevista 1) y la *transparencia*, son los valores esenciales que la persona entrevistada menciona como aquéllos a los que después se le asignan otros nombres. La *transparencia* es uno de los valores que forma parte del Código de Ética y es definido por el Código de Conducta como:

*Transparencia: Permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que la o el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.*

En el Código de Conducta varias veces se hace referencia a la *transparencia*, cuando se refiere al “Uso del cargo público”:

*Actuaré siempre con transparencia, entendiéndola como un pacto de honestidad y honradez que realizan las y los servidores públicos con la ciudadanía...Me conduciré de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, transparencia, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.*

También la *transparencia* es mencionada en el Código de Conducta cuando se refiere al “Uso transparente y responsable de la información interna”:



*Me abstendré de ocultar los registros y demás información interna de la dependencia, relacionada con el ejercicio de los recursos financieros, con la finalidad de propiciar la transparencia y la rendición de cuentas.*

Y por último, *la transparencia* es mencionada dentro de los puntos relacionados a “la toma de decisiones”:

*Actuare siempre al tomar decisiones con honestidad,...transparencia .*

y dentro del rubro denominado “la relación con la sociedad”

*Debo practicar una actitud de apertura, acercamiento, transparencia y rendición de cuentas.*

Por otra parte también en la entrevista 2 se menciona a la *rendición de cuentas* como uno de los preceptos que recuerda y menciona el entrevistado; siendo éste uno de los valores conductuales que establece el Código de Ética estudiado, donde se define a *la rendición de cuentas* como:

*Asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.*

El Código de Conducta menciona a *la rendición de cuentas* en varias partes de su contenido, en el punto denominado “Conocimiento y aplicación de las leyes y normas” se expone lo siguiente:

*En aquellos casos no contemplados por la Ley o donde exista espacio para la interpretación, debo conducirme con criterios de ética, transparencia, rendición de cuentas.*

La *rendición de cuentas* también es mencionada en el “Uso transparente y responsable de la información interna”:

*Me abstendré de ocultar los registros y demás información interna de la dependencia relacionada con el ejercicio de los recursos financieros, con la finalidad de propiciar la transparencia y la rendición de cuentas.*

Así como en el punto denominado “Relación con la sociedad”:

*Debo practicar una actitud de apertura, acercamiento, transparencia y rendición de cuentas de mis acciones así como de colaboración y participación en favor de la sociedad.*

En la entrevista 2 también se menciona a *la equidad*, como un valor, sin embargo no está mencionada dentro del Código de Ética, pero sí lo está en el Código de Conducta, así como en el Modelo de Equidad y Género que adoptó la organización desde el año 2003, y en la LSPC, destacándose entre sus principios rectores a *la equidad* y *la equidad de género*. Es decir, *la equidad* es reforzada en tres de las cuatro categorías que para esta investigación integran a la GE.

*La equidad* es definida por el Código de Conducta como:

*Un principio de justicia relacionado con la idea de igualdad sustantiva que debe prevalecer a favor de cualquier persona. Incluye como parte de sus ejes el respeto y la garantía de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades.*

Mientras que el MEG:2003 (2007:31) la define como:

*El reconocimiento de la diversidad del/la otro/a para propiciar condiciones de mayor justicia e igualdad de oportunidades, tomando en cuenta la*

*especificidad de cada persona. Significa justicia; es dar a cada cual lo que le pertenece, reconociendo las condiciones o características específicas de cada persona o grupo humano (sexo, género, clase, religión, edad). Es el reconocimiento de la diversidad, sin que ésta signifique razón para la discriminación.*

La equidad también es definida por la LSPC de la APF de la siguiente manera:

*Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de género, edad, raza o etnia, de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política.<sup>86</sup>*

Volviendo al análisis del Código de Conducta, *la equidad* es mencionada en el rubro denominado “Relación con la sociedad” de la siguiente manera:

*Atenderé con equidad a las y los ciudadanos, sin distinción de género, edad, raza, credo, religión, preferencia política, condición socioeconómica o nivel educativo.*

También en “la toma de decisiones” se establece lo siguiente:

*Actuaré siempre al tomar decisiones, con honestidad, congruencia, transparencia, justicia y equidad, sin hacer distinción de ningún tipo por motivos personales.*

Asimismo, en el punto denominado “Relaciones entre servidoras y servidores públicos de la dependencia” se establece lo siguiente respecto a *la equidad*:

*Ofreceré a mis compañeras y compañeros de trabajo un trato basado en el respeto mutuo, en la cortesía y la equidad, sin importar la jerarquía, evitando conductas y actitudes ofensivas, lenguaje soez, prepotente o abusivo.*

---

<sup>86</sup> Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera publicado en el DOF el 6 de septiembre de 2007.

Nuevamente cuando el Código de Conducta hace referencia al aspecto “Relación con la sociedad”, se menciona a *la equidad* de la siguiente manera:

*Atenderé con equidad a las y los ciudadanos, sin distinción de género, edad, raza, credo, religión, preferencia política, condición socioeconómica o nivel educativo.*

Por otra parte, el servicio público como un valor, no se encontró en alguno de los dos códigos analizados, ni en las otras categorías de análisis que se consideraron en este trabajo para estudiar la GE.

En la entrevista 3, la persona no proporciono alguna referencia específica de la información contenida en los códigos, manifestó solo recordar tres o cuatro de los valores o preceptos conductuales; sin embargo no mencionó en concreto alguno. Por otra parte, en esta entrevista de nuevo se hace mención al correo electrónico como medio de difusión:

*Sí los conozco, nos hablan de los valores y por medio de correo electrónico nos envían esos valores con una breve explicación o historia...No me acuerdo de todos, me acuerdo de unos tres o cuatro. Yo creo que unos sí se aplican y otros no. Hay de todo en la Secretaría.*

En la entrevista 4 se mencionan tres valores significativos que la persona pudo recordar del Código de Ética, siendo más difícil alguna asociación específica respecto al Código de Conducta:

*Los conozco, no sé si te los tenga que decir, pero respecto al código de ética solo recuerdo: igualdad, respeto, responsabilidad... ésta es una de las Secretarías que debiera poner el ejemplo. Bueno, suceden conductas nada éticas que no puedes contra ellas por ser de quien vienen. De repente ves al “X” involucrado en una denuncia ciudadana, sentado platicando con “x” subdirector o con “x” funcionario, y lo están poniendo al tanto de lo que se le están acusando, cuando no se debe hacer y esa*

*parte a mi me compromete mucho, pero es muy complicado para abrirlo, de hecho creo que cuando lo intente, de manera interna me creo muchos problemas, los cuales hasta la fecha los resiento. En cuanto al código de conducta es lo mismo que el código de ética solo que viene más específico y desglosado, aunque considero que el más difundido en ésta Secretaría es el Código de Ética.*

En ésta entrevista es relevante la manifestación crítica que expone la persona entrevistada respecto a lo que sucede dentro de la Secretaría en relación a las conductas éticas, destacando que existe fuga de información en las “denuncias”, comentando textualmente que “*no puedes contra ellas por ser de quien vienen*”; es decir, se gestan dentro de las altas esferas de poder de la organización, donde aún cuando la persona entrevistada ostenta uno de los puestos de mando en la estructura de su área (DGA, debajo del Titular del área), no puede ejercer algún grado de influencia sobre éste tipo de conductas que “la comprometen”, destacando a la represalia, como una de las consecuencias posibles si se intenta “*abrirlo*” o denunciarlo. Finalmente también se destaca una difusión mayor del Código de Ética en relación al Código de Conducta de la organización.

En cuanto a los valores mencionados: *Responsabilidad, Igualdad y Respeto*, sólo el primero se repite en relación al análisis de otras entrevistas comentadas hasta el momento (entrevista 1). *La Igualdad y el respeto* son dos de los doce elementos que conforman el Código de Ética; mientras que en el Código de Conducta, *la igualdad* está asociada a la definición de “Equidad”.

Desde la perspectiva del Código de Ética, *la Igualdad* se contrapone al tipo de conductas que expresa la entrevistada como “nada éticas”, puesto que el documento normativo enuncia lo siguiente:

*Igualdad: El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad...no debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el*

*incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.*

Sin embargo, en la entrevista citada, parafraseando parte del párrafo anterior, *“las circunstancias ajenas que propician el incumplimiento de la responsabilidad”*, circunstancias por las que se rompe la igualdad, permiten el posible tráfico de influencias, donde la información confidencial puede beneficiar a la persona a la que se está denunciando, dándole una ventaja, por ejemplo, para realizar su defensa legal o política respecto a la queja presentada.

Por otra parte, respecto a *la responsabilidad* como uno de los valores mencionados en ésta entrevista (y que también se hizo referencia en la entrevista 1), en el Código de Ética se asocia al significado de la "Rendición de cuentas":

*“Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad”.*

Bajo esta definición, parece que *“desempeñar sus funciones de forma adecuada”*, nos llevaría a la pregunta: ¿Adecuada para quién o quiénes?, ya que para este caso que refiere la entrevistada, el valor de “la imparcialidad” no se cumple, puesto que éste dicta el no conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.

La presencia de conductas indebidas como las que refiere la entrevistada, indica que éstas pueden ser legítimas para un grupo específico dentro de la organización, el cual a través del uso de elementos de informales, (Hablar extraoficialmente con los implicados en las denuncias) favorece y perpetúa ciertas conductas y valores que también se valen de la utilización de recursos formales (El acceso a la información con la que cuenta a través del uso de su cargo público, la propia atención al proceso de denuncia y los elementos de control grupal derivados de su nivel jerárquico y autoridad). Este tipo de recursos de poder, hacia

el exterior, seguramente también despliegan dispositivos de control en relación a otros grupos y personas que posean valores, intereses y conductas diferentes a las que imperan en el grupo, al parecer “dominante”, ya que la entrevistada menciona textualmente que tratar de denunciarlo le creó muchos problemas, los cuales hasta la fecha los resiente.

Por último en ésta entrevista se destacó el valor del *respeto*, en el que el Código de Conducta de la organización estudiada lo define como:

*Característica consistente en otorgar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante; así como para reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.*

Respecto al Código de Ética, *el respeto* es uno de los doce valores centrales del código y se asocia al trato digno, cordial y tolerante; mientras que en el Código de Conducta se asocia con la equidad y es mencionado dentro de los rubros: “Uso del cargo público”, la “Relación entre servidoras y servidores públicos” y el “Desarrollo permanente e integral”, destacando en ellos el respeto hacia el ciudadano, hacia los compañeros de trabajo y a los subordinados.

En la entrevista 5 se mencionó la siguiente información en relación a los códigos de Ética y Conducta:

*Sí los conozco porque nos llega información por Intranet...No recuerdo todos los valores en éste momento pero para mí, el respeto engloba todo. Puede haber el código de ética, la LSPC, puede haber “n” leyes pero siempre y cuando el respeto no exista, la ley no va a existir. Es decir la ley existe pero no el respeto hacia esta.*

Y continuó:

*Cuando tuve la época más pesada del hostigamiento hacia mi persona, comunicación social enviaba mensajes del valor del respeto hacia los subordinados, hacia el superior jerárquico y al entorno. Siendo que en ese momento en mi entorno, no tenía personal, ni secretaria, ni equipo de cómputo; yo fui a pedir respeto con mi superior jerárquico y no tuve nada, fui a pedir respeto con la Contraloría y no tuve nada, fui a pedir respeto a Recursos Humanos y el respeto no lo encontré por ninguna parte. Es la gente la que tiene los valores pero no hay gente que vigile que se apliquen.*

En esta entrevista se aprecia nuevamente, igual que en el caso de la entrevista 4, un testimonio crítico hacia los valores que se difunden en la organización, en especial al valor del *Respeto*. Mientras que como se mencionó en la entrevista anterior, el respeto es definido por el Código de Ética como:

*Característica consistente en otorgar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante; así como para reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.*

La persona entrevistada enfoca el significado del *Respeto*, no hacia las personas y la condición humana, como se describe desde la perspectiva del Código de Ética en la definición mencionada; sino a las leyes y al mismo código, exponiendo textualmente que:

*Puede haber “n” leyes, pero siempre y cuando el respeto no exista, la ley no va a existir.*

Respecto al comentario anterior, en el Código de Conducta se promueve el *Respeto* dentro del rubro denominado “Conocimiento y aplicación de las leyes y normas”, apartado en donde se menciona que:



*Es mi obligación conocer, respetar y hacer cumplir la Constitución, así como las leyes, los reglamentos y la normatividad aplicables, particularmente la correspondiente a las funciones que desempeño.*

Así el *Respeto* como lo concibe la persona entrevistada de acuerdo a su experiencia personal, está incluido explícitamente dentro del Código de Conducta como un valor de actuación. Sin embargo existe la exigencia del respeto a la ley, pero al parecer no se cumple.

También en esta entrevista se destaca nuevamente la difusión de los códigos de manera electrónica, sin embargo se acentúa el contraste entre, el elemento discursivo casi de carácter mercadológico principalmente del Código de Ética, y la experiencia de hostigamiento de la entrevistada, en donde bajo su perspectiva, en diferentes instancias no encontró *Respeto* como valor esencial que hace posible la credibilidad del marco legal. Así, el *Respeto* se asocia a la congruencia entre lo que se propone y establece institucional y organizacionalmente y su cumplimiento dentro de la cotidianidad laboral como servidor público.

La entrevista 5 finalmente concluye con el comentario de que no existe quien vigile que se apliquen los valores, por lo que para esta persona, el Comité de Ética y Conducta, organismo que debería hacerse cargo del tema, no es un referente.

Respecto a la entrevista 6 se comentó:

*Sí los conozco pues por internet nos los dan a conocer. Nos mandan capsulas recordándonos los valores. También en el curso de inducción me dieron una carta diciéndome cuales eran los valores de la Secretaría. Yo diría que son los que deberíamos de tener todas las personas. Básicamente nos los recuerdan por internet semanalmente. En éste momento no los recuerdo todos... la honestidad, el bien común, son los que se me vienen a la mente, pero podría entrar a intranet y decírtelos.*

Se aprecia en esta entrevista la referencia de los medios electrónicos como un mecanismo de difusión, mencionándose también al curso de inducción de la organización. La persona entrevistada manifestó no recordar todos los valores, sin hacer distinción entre los contenidos de cada código; sin embargo menciona a *la Honestidad*<sup>87</sup> y al *Bien Común* como los valores que recuerda.

El *Bien Común* es uno de los doce valores centrales que conforman el Código de Ética, está dirigido a:

*La satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.*

El *Bien Común* dentro del Código de Conducta se menciona en el punto denominado “Toma de decisiones”:

*Optaré siempre en las situaciones en las que tenga que elegir entre varias opciones, por la más apegada a la justicia, legalidad, equidad y al bien común.*

En la entrevista 7, se comentó lo siguiente:

*Sí, conozco el Código de Ética y el de Conducta, que creo son los mismos, de hecho yo creo que el enviar una fotonovela o caso con fotografías ayuda mucho a que nos interese y sea didáctico. Además participa la gente de la dependencia y así se le incluye en la creación de los mensajes que se desean reforzar y que están ligados a los valores de la dependencia. Sé que son doce y si me das un momentito abro el intranet y te los digo.*

---

<sup>87</sup> Para saber respecto a *la Honestidad* en relación a los Códigos de Ética y Conducta se sugiere regresar a la entrevista 1, en donde se citaron las referencias pertinentes.

En ésta entrevista no se hizo referencia a algún valor en específico de manera espontánea, incluso se desconoce si tiene presente alguno en términos de memoria, ya que se propuso brindar la información respecto a los contenidos de los códigos a través de recurrir a su computadora y así poder mencionarlos.

Se comentó respecto a la adecuada difusión de los valores de la dependencia; sin embargo la persona entrevistada no distingue que información es la que se difunde en términos del contenido específico de cada código, exponiendo que son lo mismo. Esta persona opina favorablemente sobre los medios de difusión utilizados y hace mención a las “fotonovelas” como un buen mecanismo para interesar a las personas sobre el tema. Siendo su comentario más de forma que de fondo. Sin embargo, tiene presente que son doce los valores, por lo que su referencia principal es respecto al Código de Ética, ya que el Código de Conducta de la organización estudiada incluye un número mayor de puntos dentro de su composición.

En la entrevista 8 se comentó lo siguiente:

*Bueno recuerdo del Código de Ética “La Honestidad”, “La igualdad”, “El bien común”, “El entorno ecológico”, “La rendición de cuentas”, “La transparencia”...”El respeto”...en fin creo que son los más importantes y que ahorita recuerdo, mi respuesta es que esa es un área que sinceramente no se ha atendido.*

La persona entrevistada expone que los ejemplos en la intranet no ejemplifican los grandes problemas morales y éticos que suceden en la organización. Expone que los ejemplos de actuación son simples como el “tomar café del área de capacitación”, pero expone que hay conductas más graves sucediendo:

*A través de comunicación interna, por la intranet se difunden un concepto, es decir un valor, como es el respeto. Hace unos días salió una foto historia con éste concepto y esa es la forma de compartir los valores y el código de conducta. Desde mi percepción a veces se dan muchos casos*

*incongruentes que preferiría no entrar en ejemplos, digo todos nos enteramos y entonces cuando te hablan de “Honestidad”, de “Transparencia”, te hablan de “Legalidad”, de “Objetividad” pues tú estás viendo las incongruencias y por más que te lo den en discurso y te lo den escrito o en imágenes, pues no es una forma de difundirlos ni de compartirlos.*

En esta entrevista se aprecia un mayor conocimiento por parte de la persona entrevistada, de los preceptos que se establecen principalmente en el Código de Ética. Resaltan los comentarios críticos, que se suman a los establecidos en las entrevistas 4 y 5, que en éste caso se asocia a la incongruencia entre los Códigos (difundidos en discurso, en forma escrita y en imágenes) y lo que se aprecia en la cotidianidad. Menciona que los ejemplos que se ponen en el material de difusión, no corresponden a la gravedad de conductas que se deben erradicar o que suceden en el espacio organizacional. Comenta que es un área que no se ha atendido, y opina que la forma en que los valores se difunden no es la adecuada, dando a entender que no se practica con el ejemplo, afectando la credibilidad.

Así mismo se mencionan valores que ya se analizaron en este apartado dentro del contexto relacionado a los Códigos de Ética y Conducta, como son: *La honestidad* ( entrevista 1); *La Igualdad* (entrevista 4); *El Bien Común* (entrevista 6); *La Rendición de cuentas* (entrevista 2); *La Transparencia* (entrevista 2); *El Respeto* (entrevista 4) y *La Honestidad* (entrevista 1). Sin embargo, se referencian otros como: *El entorno ecológico*, *La legalidad* y *La objetividad* como valores que no han sido mencionados anteriormente.

Respecto a *la Legalidad*, no es un valor principal del Código de Ética, pero es un valor que rige al Servicio Público, establecido en el Título Cuarto, Art. 113 en la Constitución y en el Art. 7 de la LRASP. *La legalidad* también forma parte de los principios rectores del SPC, en el que se define como:

*La observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley, este Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables.*

Mientras que el Código de Conducta la define como:

*Actuación apegada al sistema jurídico mexicano.*

*La legalidad se encuentra contenida dentro del Código de Conducta en el rubro denominado “Uso del cargo público” de la siguiente manera:*

*Me conduciré de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, transparencia, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.*

De igual manera se hace referencia a la misma, en el punto “Toma de decisiones”:

*Optaré siempre en las situaciones en las que tenga que elegir entre varias opciones, por la más apegada a la justicia, legalidad.*

Respecto a *La objetividad* no se encuentra contenida en el Código de Ética como un valor principal, solo se hace referencia a ella dentro del valor *Imparcialidad*, pero sí es un valor principal para el SPC, definiéndola en el RLSPC (2007) como:

*La actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en este Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento.*

*La objetividad* también se encuentra mencionada dentro del Código de Conducta en el punto denominado “Conocimiento y aplicación de las Leyes y Normas” de la siguiente manera:

*Me conduciré con objetividad e imparcialidad, por lo que en ningún momento buscaré aplicar la normatividad para obtener un beneficio personal.*

Respecto al *Entorno ecológico*, la persona entrevistada no mencionó correctamente el precepto que se estipula dentro del Código de Ética, ya que el elemento que se cita en el documento es el *Entorno cultural y ecológico* como uno de los valores centrales del mismo, y se refiere a él como:

*Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.*

En el Código de Conducta se hace referencia al aspecto ecológico dentro del rubro: “Salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico” en relación al cuidado del agua y de la energía eléctrica y recomendando la reutilización del material de oficina como el papel.

En la entrevista 9 se menciona lo siguiente respecto a los Códigos analizados:

*Sí claro que conozco el código de Ética y el Código de Conducta, los he leído. Cuantos valores son, no sé, pero algunos son “Honestidad”, “Transparencia”, “Cuidar el entorno ecológico”, y... no recuerdo más pero cuando ingresé a la Secretaría se me dio un curso virtual para conocer todos los valores que nos aplican en nuestro trabajo.*

En esta entrevista se destaca la utilización de cursos virtuales como métodos que también son utilizados con fines de difusión. Sin embargo, la persona entrevistada no sabe cuántos son los valores o preceptos conductuales, solo recuerda (nuevamente vinculándolo a la memoria y no a su cotidianidad) tres valores: *La honestidad* (entrevista 1), *La transparencia* (entrevista 2) y *El entorno cultural y ecológico*.

En la entrevista 10 se mencionó lo siguiente:

*Del Código de Ética tengo presente muchos de sus valores, pero para mí el más importante y definitivo es “la honestidad”. El código de conducta también incluye lo mismo solo que lo asocian a cómo nos debemos comportar o aplicar ese valor, pero son iguales.*

En ésta entrevista como en otras, no queda clara la diferencia entre el Código de Ética y el Código de Conducta, puesto que definitivamente no incluyen lo mismo. La persona entrevistada solo se refiere a *la honestidad* (mencionado en las entrevistas 1, 2, 6, 8 y 9) como el valor más importante desde su punto de vista.

En la entrevista 11 se comentó lo siguiente:

*Sí conozco el Código de Ética, nos mandan foto historias y puedes hasta solicitar tomar un curso virtual si te interesa profundizar, te puedo decir que de los valores que establece esta “La honestidad”, “La transparencia”, “El bien común”, “El respeto ecológico”, “La igualdad”, no se... si quieres abro mi intranet y ahí los leemos juntas. Me preguntas por separado pero ambos códigos hablan de lo mismo, yo no veo diferencia”.*

En esta entrevista nuevamente se menciona el uso de los medios electrónicos, los cursos virtuales y la elaboración de foto historias (también mencionadas como foto novelas) como medios de difusión. La persona entrevistada tiene un mayor conocimiento del Código de ética en relación al Código de Conducta, sin embargo no logra mencionar todos los preceptos contenidos en el mismo, estableciendo como una opción para decirlos, la revisión de la página electrónica interna. Respecto a los valores mencionados: *La honestidad* (ver entrevista 1); *La transparencia* (ver entrevista 2); *El bien común* (ver entrevista 6); *La igualdad* (Ver entrevista 4); *El respeto ecológico* (ver entrevista 8), nuevamente no se menciona correctamente el precepto *Entorno cultural y ecológico*, omitiéndose, como en todos los casos, a la cultura.

*En la entrevista 12 se comentó:*

*Sí lo conozco (Código de Ética), no muy bien porque aunque nos llega la información en el intranet casi no tengo tiempo de leerla y pues si me preguntan los valores pues no los sé de memoria, sé la visión y la misión que vienen en las credenciales, pero los valores como “La honestidad” y otros, no los recuerdo ahorita. Sí, también conozco el Código de Conducta que lo hicieron para que operara en el Comité, bueno van de la mano.*

La persona entrevistada reconoce no tener un buen conocimiento del Código de Ética, de hecho nuevamente asocia mencionar los valores a una cuestión de memoria y no de práctica cotidiana. Solo refiere a *la honestidad* (ver entrevista 1) como un valor de referencia. Para el entrevistado, el Código de Conducta fue creado para que operara el Comité, desconociendo que se deriva de un ordenamiento vinculado al Código de Ética.

En la entrevista 13 se recabo la siguiente información:

*La verdad es que conozco muy poco del Código. Nos mandan información por intranet pero en mi caso particular la abro, la leo y continúo con mi trabajo. Hace un tiempo, ya tiene como tres años, para la gente que no concursamos y ya estábamos antes de la LSPC, nos tuvimos que certificar. Yo fui uno de los primeros en ser Servidor Público de Carrera a través de la certificación de capacidades. Ahí se nos dieron varios cursos y uno de ellos hablaba del código de Ética. No recuerdo cuales son en éste momento y no creo que sea malo. La gente que me conoce sabe que yo llego a hacer mi trabajo y a no tener problemas con nadie; de manera natural estoy cumpliendo con el código de ética y conducta, me refiero a hacer bien nuestro trabajo sin afectar o beneficiar a alguien.*

La persona entrevistada se reconoce poco conocedora del Código de Ética, hace referencia a la intranet y a la impartición de cursos como medios de difusión. Para esta persona el no recordar el contenido de los Códigos no es importante, puesto que manifiesta que se dedica a trabajar “sin afectar o beneficiar a alguien”, dando



por hecho que a través de estas premisas cumple con todos los valores esperados por la organización.

En la entrevista 14 se menciona:

*"Sí conozco el Código de Ética y el de Conducta, nos han hecho tomar cursos vía red y también nos mandan información por intranet. En cuanto a los preceptos que establecen, me parece que son doce y tienen que ver con "La equidad", "El respeto", "La responsabilidad", "La ecología" y otros que de memoria no me los sé".*

En esta entrevista se destaca a la difusión electrónica. La persona entrevistada puede mencionar solo 4 preceptos, de los cuales dos son parte del Código de Ética: *El respeto* (ver entrevista 4) y *la ecología* (ver entrevista 8). También se menciona al precepto relacionado a *la responsabilidad* (ver entrevista 1) y el que se refiere a *la Equidad*, que está mucho más asociada a los principios del MEG:2003 y del SPC, como se comentó en la entrevista 2.

En la entrevista 15 se manifestó lo siguiente:

*Sí los conozco, de hecho tome capacitación y llegue a apoyar en la coordinación de los cursos en ese tema. También por comunicación interna nos mandan unas foto historias que a mí me gustan mucho. En cuanto a los preceptos del Código de Ética y el de Conducta pues sé algunos, no sé si quieres que te los diga... la verdad es que me siento como evaluada. Me gustaría más enseñarte cuales son en mi computadora. Obviamente si es necesario que los diga pues tratare de recordar pero no me los sé de memoria.*

La persona entrevistada manifestó que tomó capacitación en el tema, sin embargo, no mencionó algún valor o premisa conductual de manera espontánea, incluso manifestó sentirse evaluada, por lo que en el desarrollo de la entrevista, al notar incomodidad, no se consideró prudente insistir en que mencionara algún precepto de los Códigos. Por otra parte, es importante comentar que en esta

entrevista, al igual que en otras, se ofreció mostrar electrónicamente los preceptos contenidos en cada Código, expresando dificultad para recordarlos.

En la entrevista 16 se recabo la siguiente información:

*Claro que conozco el Código de Ética, porque yo estuve en el área que lo impartía vía software y también lo comentábamos en el curso de inducción, esa fue el área anterior en la que trabajaba, me refiero a capacitación. Te los puedo decir, son “Bien común”, “Transparencia”, “Imparcialidad”, que creo que es el que menos se cumple, “Conciencia ecológica”, “Justicia”, “Liderazgo” y “Respeto”. Me faltan cinco porque son doce... “La generosidad”, que yo opino que ese en especial es muy difícil, aquí te obligan a dar a la Cruz Roja una cantidad por el nivel que tienes y es un escándalo si no lo das. Bueno hay algunas que creo que sí están bien, pero que se aplican muy mal... la Honradez y de plano me faltaron tres pero tienen que ver con ésta última, con la honradez. Ya el Comité difunde los Códigos porque esa es su responsabilidad y lo hace bien solo que me tomas desprevenida.*

En este caso en particular la persona entrevistada cita preceptos establecidos sólo en el Código de Ética (es específica), siendo la persona que más conoce del código de entre todos los entrevistados de la muestra (mencionó 9 de sus 12 preceptos). Hizo referencia al *bien Común* (ver entrevista 8); *la transparencia* (ver entrevista 2); *el entorno cultural y ecológico* (ver entrevista 8) y *el respeto* (ver entrevista 4) como valores que ya habían sido mencionados en otras entrevistas; sin embargo tuvo presentes valores que hasta el momento, de las 16 entrevistas comentadas, no se habían mencionado como: *la imparcialidad; la justicia; el liderazgo; la generosidad y la honradez*. Para el caso de *la imparcialidad* el Código de Ética menciona que:

*El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.*

La *imparcialidad* también se menciona en la Constitución y en la LRASP como un valor del Servicio Público, siendo también uno de los principios rectores del SPC, quien la define como:

*Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna.*

Por su parte el Código de conducta la menciona en el punto “Uso del cargo público” cuando expone:

*Me conduciré de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, transparencia, imparcialidad...Atenderé con diligencia, respeto e imparcialidad a todas las personas que acudan a la Secretaría.*

También se menciona dentro del punto “Uso transparente y responsable de la información interna” de la siguiente manera:

*Actuaré con imparcialidad, cuidado y dedicación en la elaboración, preparación e integración de la información interna.*

Por último en el punto “Relaciones con otras dependencias y entidades del Gobierno Federal y locales” se menciona asociada al apoyo que se debe dar a otras dependencias y entidades gubernamentales en relación con la información.

Respecto a *la justicia* el Código de Ética se refiere a la misma como:

*El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.*

Mientras que el Código de Conducta lo describe por su parte como:

*Actuación que necesariamente se lleva a cabo en cumplimiento a las normas jurídicas inherentes a la función que se desempeña, con el propósito de aplicarlas de manera imparcial al caso concreto. Es obligación de cada servidora y servidor público conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.*

Dentro del Código de Conducta (al igual que en el MEG:2003), se menciona a *la justicia* para definir el concepto de Equidad. También dentro del punto “Toma de decisiones” se menciona como un elemento a considerar para las mismas.

*El Liderazgo* como uno de los valores del Código de Ética, por su importancia y trascendencia respecto a los mismos, se cita de manera completa:

*El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito. El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.*

Como se advierte en los párrafos anteriores, este valor es esencial para la consolidación del propio modelo de GE de la organización, sin embargo, en la mayoría de las entrevistas realizadas no se recuerda o menciona.

En el Código de Conducta le define de una forma muy similar:

*Capacidad de promover y aplicar valores y principios en la sociedad y en los lugares en los que desempeño mi empleo cargo y comisión, partiendo del ejemplo personal. El liderazgo también debe asumirse dentro de la institución pública correspondiente, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público.*

Respecto a *la generosidad*, en el Código de Ética se menciona como:

*El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.*

Destacando el ofrecer esta conducta especialmente a grupos vulnerables que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral.

En el Código de Conducta se menciona en el punto denominado “Relaciones con otras dependencias y entidades del Gobierno Federal y locales” de la siguiente manera:

*Me comprometo a ofrecer a las y los servidores públicos de otras dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos locales, el apoyo, la atención, la información, la colaboración y el servicio que requieran, con amabilidad y generosidad.*

Así mismo se menciona a *la generosidad* en el punto relacionado a la “Relación con la sociedad”, cuando se comenta:

*Atenderé con equidad a las y los Ciudadanos...con especial generosidad y solidaridad a las personas de la tercera edad, a las y los niños así como a las personas con discapacidad y a los integrantes de las etnias que forman parte de nuestra identidad nacional.*

En cuanto al valor de *la honradez* mencionado por la entrevistada, es uno de los valores que rigen el Servicio Público mencionado en la Constitución Política de nuestro país, así como en la LRASP; y forma parte de los valores del Código de Ética. El Código de Ética se refiere a *la honradez* de la siguiente manera:

*El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.*

En el Código de Conducta se menciona en el punto “Uso del cargo público”, estableciendo lo siguiente:

*Actuaré siempre con transparencia, entendiéndola como un pacto de honestidad y honradez que realizan las y los servidores públicos con la ciudadanía...Me conduciré de acuerdo a los principios de legalidad, honradez.*

También se menciona en el punto “Conflicto de Intereses” cuando establece:

*Actuaré con honradez y con apego a la Ley y a las normas reglamentarias y administrativas en las relaciones con proveedores y contratistas de la SFP.*

Es importante destacar en el análisis de ésta entrevista (la número16) que la persona es crítica en algunos momentos, puesto que va realizando sobre algunos de los valores y preceptos del Código de Ética, comentarios respecto a lo que pasa en relación a ellos dentro de la organización, lo que denota un una mayor apropiación de los mismos en cuanto a significado, puesto que desde sus propios referentes organizacionales logra evaluar brevemente su aplicación, trascendiendo a la memorización. La persona entrevistada es crítica en lo que se refiere a *la Imparcialidad*, comentando que es uno de los valores que menos se

presenta; también es crítica en relación a *la generosidad*, cuando destaca el donativo a la Cruz Roja (Institución sin fines de lucro), el cual a través de la organización se solicita como una obligación. Esta persona al final del comentario deja ver su postura crítica respecto a la incongruencia entre lo que se propone y lo que se instrumenta o práctica en la vida cotidiana organizacional:

*Hay algunas (premisas conductuales y valores) que creo que sí están bien, pero que se aplican muy mal.*

En la entrevista 17 se recabo la siguiente información:

*Sí conozco el Código de Ética y Conducta, por la intranet nos llega mucha información y de muy buena calidad. Una compañera se esmera mucho en tomar las fotos y ponernos los valores accesibles a nuestro entendimiento, se trata de que tomemos conciencia. Si me pides que te diga el Código de Conducta completo pues sí, creo que te diría todos los valores porque yo siento que comparto mucho con ellos, pero lo importante no es decirlos, es comportarte cotidianamente con esos valores. Eso creo que ya es personal, de cada quien".*

En esta entrevista no se comenta de manera específica algún valor, ya que la persona entrevistada resaltó como importante el comportarse con valores y no el decirlos. Sin embargo se advirtió cierta renuencia a decir algún precepto contenido en los Códigos, quizá por no desear ser evidenciada o “evaluada” como se mencionaba en la entrevista 15, por lo que no se insistió más respecto al tema. Para la persona entrevistada, la conducta apegada a los valores de la organización es una cuestión personal, excluyendo al ambiente organizacional como un elemento que puede influenciar esta relación.

En la entrevista 18 se comentó lo siguiente:

*Sí los conozco, tanto el Código de Ética como el de Conducta, no sé si me acuerde de todos los conceptos o valores. Se me dieron a conocer en el curso de inducción y cada mes o bimestralmente, no recuerdo, mandan foto novelas que refuerzan los conceptos de los códigos. A mi parecer hablan de lo mismo, de los valores que debemos de seguir en la organización y como servidores públicos.*

En ésta entrevista se menciona al curso de inducción y a las fotonovelas como mecanismos de difusión, sin embargo no se comentó algún precepto de los códigos. Se destaca que la difusión electrónica es realizada cada mes o cada dos meses, mientras que en otras entrevistas se refiere que la difusión es semanal.

A continuación se presenta el cuadro 11, que incluye una síntesis de los elementos mencionados en las entrevistas relacionados al Código de Ética y al Código de Conducta.

Tomando en consideración la información del cuadro 11 podemos concluir respecto a los puntos que se analizaron a lo largo de las 18 entrevistas lo siguiente:

- El mecanismo principal de difusión de los Códigos (principalmente el Código de Ética) es el medio electrónico (A través del Intranet, enviando foto historias o foto novelas y accediendo a cursos virtuales). También se mencionó al curso de inducción y a los cursos de certificación relacionados al tema de la difusión de los valores.
- Existe una confusión general en los entrevistados cuando se habla del Código de ética y del Código de Conducta, apreciándose mucho más conocimiento de los preceptos del Código de Ética de la APF.



**Cuadro 11 Resumen de los valores y preceptos mencionados en las entrevistas en relación al Código de Ética de la APF y al Código de Conducta (1 de 2)**

<b>Valores mencionados en relación con el Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF</b>	<b>Reglas de actuación y valores referidos por los entrevistados que están asociados al Código de Conducta de la organización estudiada</b>
<b>Entrevista 1</b>	
"La Integridad" (es un valor central del código) "La eficiencia" (no se menciona dentro de éste código) "La eficacia" (se menciona dentro del valor de actuación "Rendición de cuentas"). "La responsabilidad" (es asociada al significado de la "Rendición de cuentas") "La honestidad" (se menciona en de la definición del valor denominado "Integridad")	"La integridad" (se menciona en el apartado "Conocimiento y aplicación de las leyes y normas" de manera breve.) "La eficiencia" (se menciona de manera breve, dentro del rubro: "Relación con la sociedad.") "La eficacia" (no se menciona dentro de éste código.) "La responsabilidad" (se menciona como un elemento a considerar dentro de los puntos: "Toma de decisiones" y "Las relaciones entre servidoras y servidores públicos de la dependencia.") "La honestidad" (Se menciona en los punto denominados "Toma de decisiones" y "Uso del cargo público")
<b>Entrevista 2</b>	
"La honestidad" (Se menciona en de la definición del valor denominado "Integridad") "La transparencia" (es un valor central del código) "La rendición de cuentas" (es un valor central del código) "La equidad" (no se menciona dentro del código) "El valor del servicio público" (no se menciona dentro de éste código)	"La honestidad" (Se menciona en los punto denominados "Toma de decisiones" y "Uso del cargo público") "La transparencia" (se menciona varias veces en el Código, dentro de los rubros: "Uso del cargo público", "Uso transparente y responsable de la información interna", "La toma de decisiones" y "La relación con la sociedad.") "La rendición de cuentas"(se menciona varias veces en el Código dentro de los rubros: "Conocimiento y aplicación de las leyes y normas", "Uso transparente y responsable de la información interna" Y "Relación con la sociedad.") "La equidad" (se menciona varias veces en el Código, dentro de los rubros: "Relación con la sociedad", " Toma de decisiones", "Relaciones entre servidoras y servidores públicos de la dependencia" y "Relación con la sociedad") "El valor del servicio público" (no se menciona dentro de éste código)
<b>Entrevista 3</b>	
No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste código	No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste código
<b>Entrevista 4</b>	
"La responsabilidad"( es asociada al significado de la "Rendición de cuentas") "La igualdad"(es un valor central del código) "El respeto" (es un valor central del código)	"La responsabilidad" (se menciona como un elemento a considerar dentro de los puntos: "Toma de decisiones" y "Las relaciones entre servidoras y servidores públicos de la dependencia.") "La igualdad"(se asocia a la definición de "Equidad") "El respeto" (se menciona relacionado a la equidad y es mencionado dentro de los rubros: "Uso del cargo público", la "Relación entre servidoras y servidores públicos de la dependencia estudiada" y "Desarrollo permanente e integral")
<b>Entrevista 5</b>	
El respeto (es un valor central del código)	"El respeto" (se menciona relacionado a la equidad y es mencionado dentro de los rubros: "Uso del cargo público", la "Relación entre servidoras y servidores públicos de la dependencia estudiada" y "Desarrollo permanente e integral")
<b>Entrevista 6</b>	
"La honestidad" (se menciona para definir a la "Integridad", como uno de los doce valores del Código) "El bien común"(es un valor central del código)	"La honestidad" (se menciona dentro de los puntos: "Toma de decisiones" y "Uso del cargo público.") "El bien común" (se menciona en el punto denominado "Toma de decisiones")
<b>Entrevista 7</b>	
No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste código	No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste código
<b>Entrevista 8</b>	
"La honestidad" (Se menciona en de la definición del valor denominado "Integridad") "La igualdad"(es un valor central del código) "El bien común"(es un valor central del código) "La rendición de cuentas" (es un valor central del código) "La transparencia" (es un valor central del código) "El respeto" (es un valor central del código) "La legalidad"(no es un valor contenido en el código) "La objetividad" (no es un valor contenido en el código, solo se refiere a un actuar objetivo dentro del valor "Imparcialidad") "Entorno cultural y ecológico" (es un valor central del código)	"La honestidad" (se menciona en los punto denominados "Toma de decisiones" y "Uso del cargo público") "La igualdad"(se asocia a la definición de "Equidad") "El bien común" (se menciona en el punto denominado "Toma de decisiones") "La rendición de cuentas"(se menciona varias veces en el Código dentro de los rubros: "Conocimiento y aplicación de las leyes y normas", "Uso transparente y responsable de la información interna" Y "Relación con la sociedad.") La transparencia (se menciona varias veces en el Código, dentro de los rubros: "Uso del cargo público", "Uso transparente y responsable de la información interna", "La toma de decisiones" y "La relación con la sociedad.") "El respeto" (se menciona relacionado a la equidad y es mencionado dentro de los rubros: "Uso del cargo público", la "Relación entre servidoras y servidores públicos de la dependencia estudiada" y "Desarrollo permanente e integral") "La legalidad"(se menciona en el "Uso del cargo público" y en el denominado "Toma de decisiones") "La objetividad" (se menciona en el punto denominado "Conocimiento y aplicación de las Leyes y Normas") "Entorno cultural y ecológico" (se menciona en el punto denominado: "Salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico")
<b>Entrevista 9</b>	
"La honestidad" (Se menciona en de la definición del valor denominado "Integridad") "La transparencia" (es un valor central del código) "Entorno cultural y ecológico" (es un valor central del código)	"La honestidad" (se menciona en los punto denominados "Toma de decisiones" y "Uso del cargo público") "La transparencia" (se menciona varias veces en el Código, dentro de los rubros: "Uso del cargo público", "Uso transparente y responsable de la información interna", "La toma de decisiones" y "La relación con la sociedad.") "Entorno cultural y ecológico" (se menciona en el punto denominado: "Salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico")

**Cuadro 11 Resumen de los valores y preceptos mencionados en las entrevistas en relación al Código de Ética de la APF y al Código de Conducta (2 de 2)**

<b>Valores mencionados en relación con el Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF</b>	<b>Reglas de actuación y valores referidos por los entrevistados que están asociados al Código de Conducta de la organización estudiada</b>
<b>Entrevista 10</b>	
"La honestidad" (se menciona en de la definición del valor denominado "Integridad")	"La honestidad" (se menciona en los punto denominados "Toma de decisiones" y "Uso del cargo público")
<b>Entrevista 11</b>	
"La honestidad" (Se menciona en de la definición del valor denominado "Integridad") "La transparencia" (es un valor central del código) "El bien común"(es un valor central del código) "La igualdad"(es un valor central del código) "Entorno cultural y ecológico" (es un valor central del código)	"La honestidad" (se menciona en los punto denominados "Toma de decisiones" y "Uso del cargo público") "La transparencia" (se menciona varias veces en el Código, dentro de los rubros: "Uso del cargo público", "Uso transparente y responsable de la información interna", "La toma de decisiones" y "La relación con la sociedad.") "El bien común" (se menciona en el punto denominado "Toma de decisiones") "La igualdad"(se asocia a la definición de "Equidad") "Entorno cultural y ecológico" (se menciona en el punto denominado: "Salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico")
<b>Entrevista 12</b>	
La honestidad (Se menciona en de la definición del valor denominado "Integridad")	La honestidad (Se menciona en los punto denominados "Toma de decisiones" y "Uso del cargo público")
<b>Entrevista 13</b>	
No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste	No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste código
<b>Entrevista 14</b>	
"El respeto" (es un valor central del código) "Entorno cultural y ecológico" (es un valor central del código) "La responsabilidad"( es asociada al significado de la "Rendición de cuentas") "La equidad" (no se menciona dentro del código)	"El respeto" (Se menciona relacionado a la equidad y es mencionado dentro de los rubros: "Uso del cargo público", la "Relación entre servidoras y servidores públicos de la dependencia estudiada" y "Desarrollo permanente e integral") "Entorno cultural y ecológico" (se menciona en el punto denominado: "Salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico") "La responsabilidad" (se menciona como un elemento a considerar dentro de los puntos: "Toma de desiciones" y "Las relaciones entre servidoras y servidores públicos de la dependencia.") "La equidad" (se menciona varias veces en el Código, dentro de los rubros: "Relación con la sociedad", " Toma de decisiones", "Relaciones entre servidoras y servidores públicos de la dependencia" y "Relación con la sociedad")
<b>Entrevista 15</b>	
No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste	No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste código
<b>Entrevista 16</b>	
"El bien común"(es un valor central del código) "La transparencia" (es un valor central del código) "Entorno cultural y ecológico" (es un valor central del código) "El respeto" (es un valor central del código) "La imparcialidad" (es un valor central del código) "La justicia" (es un valor central del código) "El liderazgo" (es un valor central del código) "La generosidad" (es un valor central del código) "La honradez" (es un valor central del código)	"El bien común" (se menciona en el punto denominado "Toma de decisiones") "La transparencia" (se menciona varias veces en el Código, dentro de los rubros: "Uso del cargo público", "Uso transparente y responsable de la información interna", "La toma de decisiones" y "La relación con la sociedad.") "Entorno cultural y ecológico" (se menciona en el punto denominado: "Salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico") "El respeto" (se menciona relacionado a la equidad y es mencionado dentro de los rubros: "Uso del cargo público", la "Relación entre servidoras y servidores públicos de la dependencia estudiada" y "Desarrollo permanente e integral") "La imparcialidad" (se menciona dentro de los puntos: "Uso del cargo público", "Uso transparente y responsable de la información interna" y "Relaciones con otras dependencias y entidades del Gobierno Federal y locales") "La justicia" (se menciona dentro del punto "Toma de decisiones") "El liderazgo" (se menciona como parte de los valores esenciales del Código de Ética, haciendo mención a su definición dentro del documento) "La generosidad" (se menciona dentro de los puntos "Relaciones con otras dependencias y entidades del Gobierno Federal y locales" y "Relación con la sociedad") "La honradez" (se menciona en los puntos "Uso del cargo público" y "Conflicto de Intereses")
<b>Entrevista 17</b>	
No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste código	No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste código
<b>Entrevista 18</b>	
No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste	No se hizo referencia a algún valor ó conducta relacionada a éste código

- Se pudieron apreciar tres tipos de respuesta al momento de llevar a cabo la entrevista: Las respuestas de “cooperación”, en las que se comentó sobre los preceptos y valores que recordaban, aceptando su falta de conocimiento y exponiendo sus propias argumentaciones como el olvido; Las respuestas de “resistencia” asociada a no evidenciar su conocimiento de los preceptos relacionados a los códigos, manifestando no ser importante o necesario comentarlos y la respuesta de “cooperación con elementos críticos”, en la que los entrevistados cooperaron y sin que se les solicitara emitieron un juicio crítico respecto a lo que se les pidió.
- Dentro de los comentarios críticos, resalta la *incongruencia* entre lo que se dictamina como adecuado y lo que ocurre en el espacio organizacional.
- Se apreció que algunos de los principios rectores del SPC se mencionan por los entrevistados sin que para ellos sea claro que no están contenidos en los Códigos y que corresponden al SPC. Permean de manera inconsciente en sus referentes valorativos.

#### 4.5 El Comité de Ética y Conducta

Investigar respecto al funcionamiento del Comité de Ética y Conducta,<sup>88</sup> permite conocer la dimensión práctica de los Códigos, pero también permite un acercamiento a los preceptos enunciados en el MEG:2003 y de los principios rectores del SPC. A continuación se presenta una síntesis de la la información proporcionada en las 18 entrevistas respecto al conocimiento del Comité de Ética y Conducta de la organización (ver cuadro 12).

---

<sup>88</sup> Se hace referencia al “Comité de Ética y Conducta” debido a que durante el trabajo de campo, algunos servidores públicos lo referían como “Comité de Ética” y otros lo mencionaban como “Comité de Conducta”; sin embargo formalmente, desde el año 2002 (año en que se emite el Código de Conducta de la organización) se menciona formalmente como “Comité de Asesoría y Cumplimiento del Código de Conducta”, siendo hasta el año 2012 que se oficializa el nombre del comité a nivel APF como: “Comité de Ética”.

**Cuadro 12 La percepción del Comité de Ética y Conducta por los entrevistados**

<b>Conocimiento de los entrevistados respecto al Comité</b>	
<b>ENTREVISTA</b>	<b>ASPECTOS RELEVANTES EN LA INFORMACIÓN</b>
1	Refiere que los comités y los códigos de ética y conducta están por moda o por cumplir o porque se vea bonito. No funcionan. expone: " Si pongo mi queja me van a decir que documente que mi jefa no trabaja. Me van a pedir testigos y quien se va a meter en eso."
2	"Sé que existe un comité que es seleccionado a través de una votación del personal de la propia secretaria, en la que se escoge un representante por nivel. Participan Titulares de Unidad, Directores Generales etc. En esta secretaria es muy importante la votación. Tienen un reglamento interno. Sesionan una vez al mes y revisan todos los casos que reciben de quejas. También dictaminan que se difunda en los correos el código de conducta y se toman determinaciones para buscar la prevención a estas situaciones y en alguno de los casos se ha tomado la determinación de la búsqueda de una denuncia y una sanción del responsable del daño moral"
3	"Realmente no tengo mucha información, sé que está integrado, que existe, nos dicen quienes son los integrantes. Sin embargo no se que temas ven, ni cuales son sus resultados. No conozco su trabajo realmente."
4	"A mi me parece que no esta bien aterrizado el funcionamiento del Comité y falta mucho para aterrizarlos. Aquí la política y el poder ponen las reglas del juego. Lo que me paso en mi ingreso tuvo que ver con la gente del equipo político anterior y eso esta encima de cualquier código de conducta dentro de la dependencia."
5	"Sé que tienen éste dispositivo, pero no se de quién dependa, ni los mecanismos, ni las políticas, pero en la práctica no es un mecanismo que se utilice."
6	"Cuando yo llegué en el 2003 ya estaban los Comités de Ética y Conducta. Sé que sesionan. No sé si sesionan mensualmente, no sé si cuando tienen alguna queja. Sé que los eligen vía electrónica aunque yo sí pienso que a veces no está realmente representada la secretaria, porque normalmente quedan las personas más conocidas por la función que desempeñan, quizá se van con las primeras letras y ya no te revisan toda la lista que envían. En principio, sus integrantes muchas veces a mi me han dejado muchas dudas de que realmente poseen los valores para pertenecer a éste comité."
7	"El comité es un mecanismo regulado, institucional, en el que puedes decir tus opiniones, no necesariamente denuncias de forma anónima. Yo no lo he ocupado, no me he relacionado directamente con él. Conocí a una compañera del área que metió su denuncia por hostigamiento laboral, luego le dieron una cita y hablaron con ella, también hablaron con su jefa por separado y al final ella comento que salió regañada porque el D.G le comento que era una decepción que se enterara de problemas que pasan en el área por terceras personas y no por su propia gente. Es decir, le fue mal, al jefe no le hicieron nada porque no había pruebas. A ella después la invitaron a irse a otra unidad como subdirectora y así se soluciono todo. Bueno mientras tanto no se podían ver porque era muy tenso el ambiente después de todo lo que paso con el comité."
8	"El comité es simbólico, sus mecanismos no son confiables."
9	"Pues es un excelente esquema de trabajo para poder, en algún momento, concentrar todas esas inquietudes que se van presentando en el actuar diario de la propia Secretaria de manera interna y que permite tomar alguna medidas si se llegara a presentar alguna acción contra esos valores y en algunos momentos permite aclarar ciertos malos entendidos respecto del actuar, que le permite dar transparencia a la gestión interna."
10	"Mira ese tema lo maneja otra compañera. Sé por lo que me han platicado, que trabajan varias personas en atender las quejas que se presentan. De lo que se trata es mejorar el clima laboral y evitar atropellos con el personal."
11	"Es un organismo en el que uno puede quejarse o dar su opinión de un tema que tenga algo que ver con el clima laboral."
12	"Sé que hay un Comité, a mi me han querido invitar pero le he pedido el apoyo a mi jefe para no estar porque mucha gente me conoce y me selecciona en la votación pero o trabajo o ando resolviendo las cosas de los demás. Eso esta para la gente que le sobra el tiempo para andar solucionando problemas de otros. Mi jefe si me apoyó y se le pidió al segundo lugar de mi nivel su apoyo, así fue como logré no estar, como te digo, por las cargas de trabajo que tengo"
13	"Se muy poco. He participado para elegir a sus miembros porque es nuestra obligación al trabajar en la Secretaria, bueno yo sí he participado. En lo personal no se mucho, pero opino que esta bien constituido y formalizado. Hacen una rendición de informes y la envían a nuestro correo, esto es anual y ahí nos informan como trabajaron en el año respecto a quejas que recibieron y atendieron."
14	" Nos mandan por intranet y lo que difunden en los pizarrones del comedor. Se que puedes denunciar alguna situación que no valla con los valores de nuestro Código de Ética y Conducta, se que puede ser anónimo, pero si lo haces así no te hacen caso, luego investigan y te dan una solución. También nos mandan las graficas de usuarios atendidos."
15	"Lo que sé del comité es que sirve para escuchar al empleado. Para hacer valer los valores de la organización. Yo en lo particular creo que aún les falta mucho."
16	"Lo que conozco del Comité de Ética y Conducta es que es una iniciativa presidencial, que ésta Secretaria fue la primera o una de las primeras en instaurar el Comité. Tiene sus lineamientos específicos y sus reglas para sesionar y cómo conformarse. Yo nunca he formado parte del comité".
17	"Se que existe para reafirmar el Código de Ética y el Código de Conducta, bueno en los casos en que se requiera aclarar alguna situación, porque se comente una queja hacia alguien o porque creemos que algo no esta bien. Se que se puede hacer anónimo y pues es todo, no sé que más decir, nunca he formado parte del comité."
18	"Esta formado por varias personas que representan a todos los niveles de la institución. Uno puede hacer denuncias anónimas. Hay un correo para hacerlo y un buzón."

Las personas entrevistadas de manera general manifestaron algún tipo de conocimiento del Comité. Se comentó respecto a la elección de los integrantes, una crítica respecto a quienes son elegidos (ya sea por su propia conducta moral o por ser votados sólo por la función conocida que realizan).

Se describieron como mecanismos de difusión a los pizarrones, el correo electrónico y un buzón. La mayoría mencionó que puede realizarse alguna consulta o denuncia de manera directa o anónima; sin embargo también se manifestó en algunos de los entrevistados que pierde utilidad, puesto que no procede la investigación si no se tienen pruebas.

Es importante resaltar que de las personas entrevistadas, varias de ellas limitaron sus respuestas a aspectos descriptivos, sin expresar algún juicio de valor. Es decir, emitiendo respuestas neutras de carácter administrativo; pero se apreció otro grupo que emitía comentarios de carácter crítico respecto a algún aspecto de los mismos.

Las principales críticas que se expresaron respecto al funcionamiento del comité fueron:

- *Está de moda o por cumplir... van a pedir testigos, quien se va a meter en eso.* (entrevista 1). La crítica que se establece es hacia la forma de trabajo del Comité.
- *...falta mucho para aterrizarlos. Aquí la política y el poder ponen las reglas del juego. Lo que me paso en mi ingreso tuvo que ver con la gente del equipo político anterior y eso está encima de cualquier código de conducta dentro de la dependencia.* (entrevista 4). La crítica es a los aspectos políticos que sobrepasan al propio Código de Conducta.
- *...yo sí pienso que a veces no está realmente representada la Secretaría, porque normalmente quedan las personas más conocidas por la función que desempeñan... En principio, sus integrantes muchas veces a mi me*

*han dejado muchas dudas de que realmente poseen los valores para pertenecer a éste comité".* (entrevista 6) Se realiza una crítica al proceso de selección de sus integrantes.

- *El comité es simbólico, sus mecanismos no son confiables* (entrevista 8). La crítica es a la confiabilidad y credibilidad.
- *...sé que puede ser anónimo, pero si lo haces así no te hacen caso* (entrevista 14). La crítica que se establece es hacia la forma de trabajo del Comité.
- *Yo en lo particular creo que aún les falta mucho* (entrevista 15). Se critica la forma de trabajo del Comité.

En la entrevista 7, por ejemplo, se comentó sobre la experiencia de un conocido de la persona que se entrevistó, resultó interesante ya que nuevamente se profundizó en la necesidad de presentar pruebas en las denuncias; sin embargo para ciertos casos, como el que se comenta (hostigamiento laboral) es difícil presentarlas, por lo que sumado a la falta de información y desconocimiento del fenómeno, se puede pasar de víctima a victimario o responsable del acto que se pretende denunciar.

Respecto a los aspectos administrativos del comité, se comentó que se difunde un reporte de actividades, así como estadísticas de su trabajo de manera anual.

También se analizó la información que proporcionaron los entrevistados que fueron usuarios del comité o estuvieron implicados con el trabajo del mismo, encontrando que 5 personas contestaron afirmativamente de las 18 personas entrevistadas. En el Cuadro 13 se proporciona un resumen de la información proporcionada.

A partir de la información contenida en el cuadro 13, se puede apreciar en la entrevista 2, que la persona entrevistada se entera de que está implicada en una denuncia por una vía informal (un amigo) lo que implica que existe fuga de

información respecto a los temas que trata el comité. También se pone en manifiesto “la parcialidad” (contrario al valor de la imparcialidad), puesto que se comparte la información reservada y recibida como anónima. Se destaca la dificultad para poder reconocer falsas denuncias de las auténticas. También se hace mención a la obligatoriedad de presentar pruebas para poder iniciar una investigación formal. Por último se menciona a la preparación como un elemento clave y necesario para poder saber cómo proceder en cada caso.

La entrevista 4, hace referencia a que se refiere que no se atienden todas las quejas que se presentan en el Comité, como la que la persona entrevistada interpuso vía electrónica. Se comentó que su queja la manifestó también al DG de Recursos Humanos, pero de igual manera no paso nada. Parecería que el área de Recursos Humanos no tiene presente al Comité como un organismo interno al que pueda canalizar éste tipo de sugerencias o quejas. Asimismo el responsable de Recursos Humanos no parece interesado en intervenir en un problema de disciplina con la gente del área de la persona entrevistada. Por último se destacó que el Comité no es una vía segura ni imparcial.

En la entrevista 9 se comenta que el comité le solicitó la implementación acciones de mejora derivada de las sesiones del comité, puesto que su puesto tiene injerencia para establecerlas (Poner avisos para que en el comedor no se metan en la fila).

Cuadro 13 Usuarios del Comité y/o implicados en el trabajo del Comité.

Comité de Ética y Conducta	
USUARIOS DEL COMITÉ / IMPLICADOS EN EL TRABAJO DEL COMITÉ	
ENTREVISTA	ASPECTOS RELEVANTES EN LA INFORMACIÓN
2	"Sí, aunque por una vía informal, no por los mecanismos institucionales ya que refiere que hubo una queja hacia él relacionada a hostigamiento, pero que lo supo por parte de un amigo que forma parte del comité quien le comento la situación. A él nunca se le requirió debido a que la queja fue anónima. No hubo pruebas y sin pruebas no funcionan las cosas. Comentó que al no proporcionar su correo para que el comité pudiera solicitarle las pruebas e indagar más en la situación, a él no le representó ninguna molestia. Solo lo alertó respecto a que había alguien en su equipo que trataba de perjudicarlo. Comentó: "Y es que no podemos evitar revisar la cuestión humana, donde el hecho de que se utilicen este tipo de herramientas para agredir o lastimar a alguien por condiciones de envidias, celos, etc. Y no procede porque se necesitan pruebas, pero lastiman a nivel rumor. Ahora creo que se requiere de estudios y mucha preparación para estar en el comité y abordar ciertos temas difíciles."
4	"Sí, tengo todo lo que va del año pasado y lo que va de éste molestándome porque veo que chicas que trabajan en mi área, después de checar, se meten al baño y fácil se quedan 40 minutos peinándose. He presentado en el link electrónico del comité éstas quejas y hable con el Director de R.H y él le pasó mi tema a la oficial mayor, pero nada. En hechos no ha pasado nada. Por ejemplo, lo que me paso en cuanto a mi ingreso nunca se revisó por éste comité, yo no lo propuse pero por qué no lo hizo R.H si lo sabia y me queda claro que estaba mas allá de ese organismo, porque no he escuchado que sea una vía segura e imparcial. Directamente lo vi con una amiga que denunció anónimamente un hostigamiento laboral y nada, no sirvió."
9	"Sí, me han llamado para comentarme algunas la propuesta de algunas acciones que se han desprendido de algunas sesiones del propio comité, por ejemplo pedían que la gente no se meta en las filas del comedor y no se aparten los lugares y es así como me ha sido requerido que implemente acciones de mejora."
11	"Sí, he mandado correos anónimos al comité de ética y conducta, de hecho he utilizado varios medios, pero el que más funciona es cuando uno pide una cita con el Secretario; ahí sí se ponen a temblar, y como nos hemos juntado varias secretarías y aquí no hay sindicato, pues se preocupan, pero solo haciendo presión juntas no hacen represalias después. Bueno, es un decir, porque mi jefe me dejó de hablar como 2 meses porque pedimos esa cita y nos quejamos. El D.G de R.H cambio mucho para bien y nos dijo que estaban las puertas abiertas con él para no volver a molestar al Secretario. Pero bueno el comité es diferente, la verdad que hemos puesto quejas anónimas de que hay machismo, pero luego por correo nos contestan que tenemos que dar evidencia de ello y manifestar nuestro nombre para poderlo resolver y pues no, nosotros pensamos que mejor lo hablamos como grupo y con el D.G y no por ese camino, porque además como que no se sabe si te van a apoyar o no porque mi jefe, por ejemplo, tiene amigos ahí; entonces ya no es imparcial."
18	<p>No soy miembro, pero si tuve que ver con el comité ya que a mi me denunciaron como una hostigadora laboral. Una de mis subordinadas, la misma que solicito que cambiaran el perfil de mi puesto para que ella concursara porque no estaba titulada. Yo me enteré porque recibí una llamada y me decían que eran representantes del comité y que querían hablar conmigo debido a que había una denuncia de hostigamiento y maltrato laboral. Yo me sorprendí muchísimo y acepte la reunión. Me sorprendió a nivel cinismo pero no a nivel sorpresa de mis subordinados porque ya sabia que estaban en desacuerdo con la exigencia de trabajar. Me entrevistaron y yo dí mis puntos de vista. No me dijeron de quien se trataba pero que estaban recabando otros testimonios.</p> <p>Yo me acuerdo que fui con el D.G muy molesta y presente mi renuncia. Le comente que estaba harta y que solo pedía que trabajaran, sin gritos, ni ofensas pero eso les molestaba. Me decían -Aquí cada quincena nos van a pagar, trabajemos o no nos llega el deposito, tu crees que es una fabrica y entre mas cajas hagamos mas nos pagan, aquí no es así.</p> <p>Y es que si no hubiera trabajo pues sí, estaría loca, pero con tanto trabajo no se podía hacer esas concesiones. Mi D.G se molesto muchísimo de que mi subordinada hubiera ido al comité y no con él para solucionar el problema. Hablo con el comité y les dije que él lo iba a solucionar. Nos mando llamar a ambas. Nos "careo", fue algo muy desagradable. Tanto ella lloraba como yo lloraba y es que fue una experiencia espantosa. Gracias a Dios ella comento que yo no estaba preparada para ser su jefa y que nunca estuvo de acuerdo con que llegara alguien de afuera teniendo gente capaz como ella. Que el Servicio profesional no funcionaba. Eso sirvió para evidenciar su resentimiento y frustración por no tener mi puesto...</p>



En la entrevista 11 se relató la experiencia de poner denuncias anónimas individuales y grupales, comentando que al no tener pruebas de lo que se denuncia no se procede a una atención (se denunció “machismo”). La persona entrevistada refiere que no es un mecanismo imparcial, destacando como una vía factible para la resolución de conflictos a la unión grupal. El caso de la entrevistada, varias de las secretarías afectadas solicitaron la intervención del Secretario de la dependencia, como máxima autoridad dentro de la organización; Sin embargo también se expuso que después de hacerlo, ella vivió represalias de parte de su jefe inmediato (le retiró el habla por unos meses).

En la entrevista 18 la persona entrevistada comenta que fue denunciada ante el Comité por hostigamiento y maltrato laboral, por lo que se requirió de su presencia para tener su versión de los hechos. La entrevistada refiere que desde que ingresó tuvo problemas porque no obtuvo la plaza gente interna, por lo que derivado de la denuncia, ofrece su renuncia. Este hecho generó que el DG del área donde trabajaban las involucradas, solicitara al comité su intervención personal para la resolución del conflicto, citando a ambas partes (en términos de careo, desde la perspectiva de la entrevistada). Es decir, el comité de una manera informal (a través de una llamada telefónica) delegó la atribución del seguimiento del caso al DG, quien de alguna manera estaba implicado con las partes por trabajar en la misma área.

Esta entrevista evidencia algunas de las tensiones que se producen en el plano cotidiano como la que se presenta derivada del ingreso, relacionada a la ocupación de las plazas y el sentido de pertenencia que se tiene de ellas, por parte de la gente interna. El elemento de la profesionalización, complejiza aún más la aceptación del cambio de modelo de ingreso puesto que limita a ciertas personas para ocupar un puesto, ya que pese a su experiencia práctica, el título profesional suele ser requerido para la mayoría de los puestos, suscitándose la posibilidad de un conflicto con quienes sí cubrieron ese requisito.

#### **4.7 Análisis de las entrevistas 19 y 20 realizadas a dos miembros permanentes del Comité de Ética y Conducta**

En este trabajo se ha hecho referencia al “Comité de Ética y Conducta” debido a que la Secretaria de estado estudiada, en el año 2002 difundió su Código de Conducta, citando como responsable de dicho proceso al “Comité de Asesoría y Cumplimiento del Código de Conducta”; sin embargo en los sondeos de información que se establecieron previos a la realización del programa de trabajo sobre el estudio de caso, se pudo conocer que existía, por parte de los servidores públicos de la organización, una referenciación del nombre del Comité diferente, ya que unos lo referían como Comité de Conducta y otros como Comité de Ética o de ambas maneras. Ante esta situación, para fines de las entrevistas, se decidió realizar las preguntas respecto haciendo referencia al “Comité de Ética y Conducta”. Al respecto, de las 20 personas entrevistadas ninguna corrigió dicha conceptualización. Normativamente el referente documental oficial que existía era “Comité de Asesoría y Cumplimiento del Código de Conducta” difundido en la página de la dependencia en el momento del trabajo de campo. Sin embargo, normativamente en el año 2012 se modificó su nombre y a través de la página interna de la dependencia: <http://intranet//cconducta>, el documento normativo fue nombrado “Comité de Ética”, en concordancia con lo emitido el 6 de marzo de 2012 en el DOF en los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” por la Secretaría de la Función Pública, donde se describe al Comité de Ética como:

*El órgano de consulta y asesoría especializada integrado al interior de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, para coadyuvar en la emisión, aplicación y cumplimiento del Código de Conducta, en el que se contemplen las acciones permanentes a que alude el Lineamiento Primero.*

En los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, se establecen los lineamientos generales para la conformación del Comité de Ética en la APF. Es decir, hasta antes de su fecha de emisión (año 2012) cada dependencia establecía su propia normatividad y política de acción. Así, este trabajo es relevante ya que documenta la integración y forma de trabajo de los comités antes de su regulación (año 2010) y permite a su vez observar las similitudes o discrepancias entre la estructura con la que se operaba y los lineamientos generales emitidos en 2012. También es relevante esta información ya que la dependencia estudiada fue de las pioneras en la implementación del Comité, teniendo una experiencia de 10 años de trabajo antes de la promulgación de los lineamientos.

A continuación, en el cuadro 14 se sintetiza de manera general la forma de operación de los Comités de Ética a partir del año 2012, establecida en los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, presentándose en la figura 17 la estructura orgánica del Comité de Ética de acuerdo a lo establecido por los lineamientos.

**Cuadro 14. Estructura del comité a partir la emisión de los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” en el año 2012. (1ra parte de 2)**

El Oficial Mayor de la dependencia funge como Presidente del Comité, teniendo como facultad la designación de un suplente, y ambos participan con voz y voto.

El Presidente del Comité designará al Secretario Ejecutivo del mismo, así como a su respectivo suplente, quienes asistirán a las sesiones con voz y sin voto.

Los miembros electos se eligen anualmente, como propietarios y suplentes, para representar el nivel jerárquico al que pertenezcan de acuerdo con la estructura ocupacional de la dependencia o entidad y con independencia de su carácter de base o confianza. Dichos servidores públicos deberán contar con una antigüedad mínima de un año en la dependencia o entidad que corresponda al momento de la elección.

El titular de la dependencia o entidad determinará, considerando la estructura ocupacional de la misma, el número máximo de miembros electos y los niveles jerárquicos que representarán en el Comité de Ética, con el propósito de facilitar su organización y funcionamiento.

Los servidores públicos que sean propuestos para integrar el Comité de Ética, en su calidad de propietarios o suplentes, deberán en todo momento observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los principios y valores contenidos en el Código de Ética y en el Código de Conducta.

Participarán como invitados permanentes con voz y sin voto, el titular del órgano interno de control, así como los Titulares de las áreas Jurídica y de Recursos Humanos, quienes fungirán como asesores en el ámbito de sus respectivas competencias. Dichos servidores públicos designarán a sus respectivos suplentes.

Fuente: Elaboración propia con base a los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” emitidos en el DOF el 6 de marzo de 2012.

**Cuadro 14. Estructura del comité a partir la emisión de los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” en el año 2012. (2da parte de 2)**

La Unidad, podrá solicitar a los Comités de Ética que inviten a un representante de la misma para participar en alguna de sus sesiones, con el propósito de conocer o difundir mejores prácticas sobre su funcionamiento.

El comité deberá Elaborar y aprobar, durante el primer trimestre de cada año, su programa anual de trabajo que contendrá cuando menos: los objetivos, metas y actividades específicas que tenga previsto llevar a cabo, así como enviar una copia del mismo a la Unidad, dentro de los veinte días hábiles siguientes a su aprobación;

Determinar los indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y el método que se seguirá para evaluar anualmente los resultados obtenidos, así como difundir dichos resultados en la página Web de la dependencia o entidad;

Emitir recomendaciones derivadas del incumplimiento al Código de Conducta, las cuales consistirán en un pronunciamiento imparcial no vinculatorio, y se harán del conocimiento del servidor público y de su superior jerárquico;

Difundir los valores contenidos en el Código de Ética y en el Código de Conducta y, en su caso, recomendar a los servidores públicos de la dependencia o entidad, el apego a los mismos.

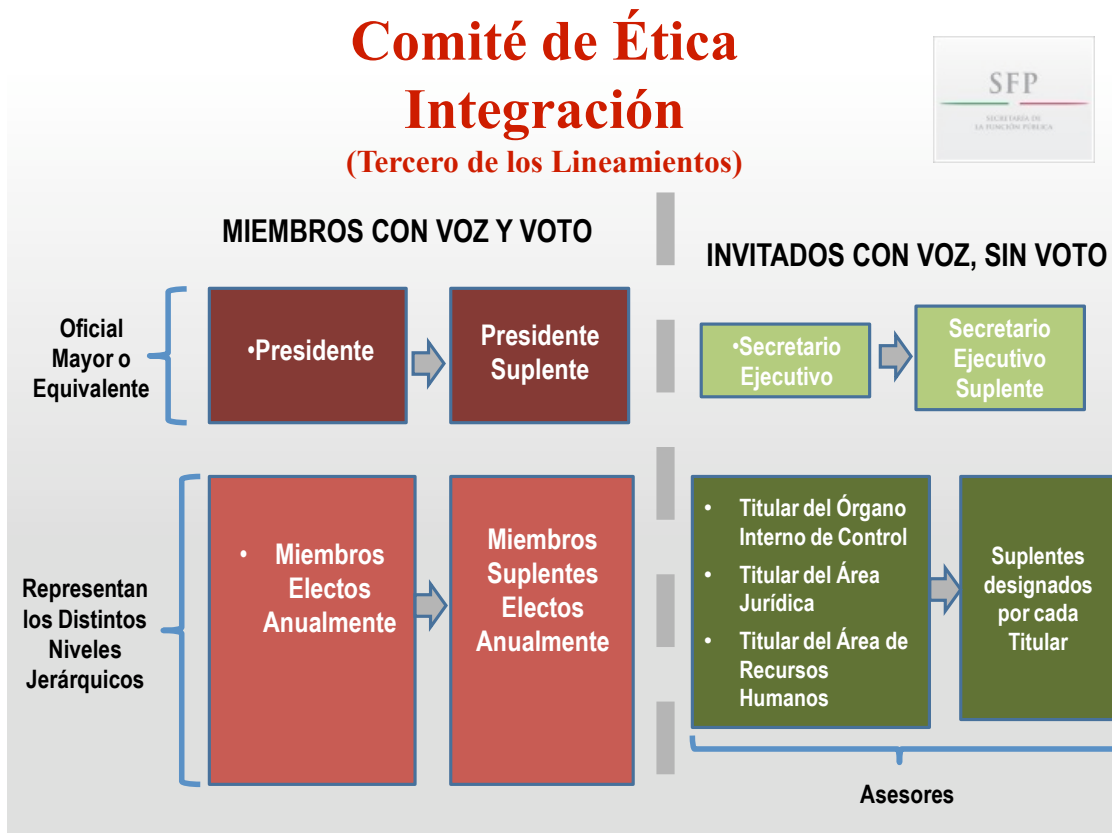
Comunicar al órgano interno de control de la dependencia o entidad de las conductas de servidores públicos que conozca con motivo de sus funciones, y que puedan constituir responsabilidad administrativa en términos de la Ley de la materia, y

Las dependencias y entidades publicarán su Código de Conducta en su respectiva página Web y remitirán una copia del mismo a la Unidad, para efectos de su registro y difusión.

En la realización de las evaluaciones respecto del cumplimiento de sus respectivos Códigos de Conducta, las dependencias y entidades podrán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, de los gobiernos estatales y municipales, a través de la práctica de encuestas o de la solicitud de propuestas, entre otros mecanismos.

Elaboración propia con base a los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” emitidos en el DOF el 6 de marzo de 2012.

Figura 17 Estructura Orgánica del Comité de Ética



Fuente: Secretaría de la Función Pública. Guía de Cumplimiento Lineamientos Integridad y Ética (2013).

Respecto al análisis del trabajo de campo asociado a las dos entrevistas que se comentan en este apartado, se pretende aportar elementos para conocer la estructura administrativa formal e informal del Comité en el año 2010. Para ello es importante mencionar que la entrevista 19 se refiere a las opiniones emitidas por el “Representante Permanente del Comité” (RPC); mientras que en la entrevista 20, aunque también la persona es un RPC, la persona entrevistada manifestó ser Coordinadora del Comité (como una de las funciones asignadas a su puesto).

El primer aspecto que se abordó en las entrevistas 18 y 19 fue el relacionado al inicio de actividades del comité, refiriéndose tanto en la entrevista 18 como en la entrevista 19, que fue en el año 2002 cuando inició sus actividades.

En la entrevista 20 se comentó que el Comité se instauró en el 2002, cuando se emite el Código de Ética de los Servidores públicos de la APF, en concordancia al compromiso de que cada institución deberá de establecer su Código de Conducta y un Comité.

Debido a que se realizaron entrevistas semiestructuradas, en varios momentos no es posible hacer un comparativo totalmente lineal entre las respuestas emitidas entre la entrevista 19 y la 20, sin embargo en la mayor parte del análisis convergen las mismas preguntas generales que permiten presentar un comparativo de la información que proporcionaron ambas personas, por lo que en el cuadro 15 se expone el proceso de ingreso al comité.

Cuadro 15 Entrevistas 19 y 20. Ingreso al Comité

Aspecto analizado	Entrevista 19 (MPC)	Entrevista 20 (RC)
Adhesión al Comité	"La contralora es quien me solicita que la represente".	<p>"Resulta ser que dentro del MEG debe de existir un comité de Equidad y Género; Sin ...ésta Secretaría se certifica en 2004... y el código de conducta ya existía desde antes, desde finales de 2002... porque la Secretaria es de las primeras que tiene su código de Conducta y su Comité, entonces se vinculan y se empieza a establecer ahí como que las reglas de operación...para no duplicar lo que se hace es trabajar de manera estrecha con el Código de Conducta para... darle seguimiento a posibles quejas de hostigamiento sexual, que es en lo que se enfoca el MEG...también al clima laboral, a la capacitación, al ingreso, a la conciliación de vida laboral y familiar, a la salud en el trabajo, ósea son varios factores que hay que cuidar y todo en condiciones muy equitativas, en condiciones de igualdad de oportunidades.</p> <p>Sin embargo en el 2009 se crea La coordinación XXX (Puesto de la entrevistada); más bien la Unidad de Equidad y Genero dentro de la Secretaría y ya se le otorga una estructura para atender el tema de la Equidad de Genero, ósea ya se le quiere dar mas seriedad al tema...esto viene por parte del Plan Nacional de Desarrollo y se deriva también de la ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres y ahí es donde se invita o de alguna manera se exhorta a toda la APF a crear sus propias Unidades de Equidad de Género... Así se crea la plaza que tengo como responsable de la Equidad de Género y también del Comité de Conducta... El tener a un responsable directo surge como una acción de mejora de manera que siempre estuviera presente una persona de la UEG, puesto que no se podía tener acceso a los casos que llegaban , a las quejas y denuncias , solo hasta que ya se concluían, y se leían en los reportes trimestrales que emitía la secretaria técnica del comité."</p>

Respecto al cuadro anterior se destaca en la entrevista 19 que lo que se tomó en cuenta para su designación fue la confianza:

*...entonces ella ha tenido a bien designarme porque soy gente de su confianza y siempre me jala en los proyectos que desea estar bien informada y representada.*

Mientras que en la entrevista 20 se comentó que se consideró su experiencia, la relación con las funciones de supuesto, la capacitación que había recibido, su compromiso y capacidad; obteniendo finalmente el puesto que ocupa, en el que realiza funciones que tenía de su puesto anterior (comunicación interna), más nuevas funciones asociadas al MEG y al Comité como se menciona a continuación:

*Yo estaba muy relacionada con el MEG, dentro del modelo también se ve la comunicación inclusiva y yo formaba parte de ese equipo de trabajo. Me empezaron a capacitar en el tema, me comprometo y es como ven en mí esa capacidad de poder atender éstos temas. Después derivado de la reestructura de la Secretaría y dado ésta cercanía con los procesos de comunicación interna, se ve entonces viable que yo manejara ambos temas. Es decir, en mi puesto manejo los dos temas estratégicos: la comunicación interna y la Equidad de Género. ...También cuando hablamos de Equidad de Género uno de los temas que se incluyen son los derechos Humanos, la no discriminación, la diversidad y la atención a las personas con discapacidad, ósea eso es un universo más grande que se relaciona también con el Comité de Conducta.*

Respecto a las disposiciones normativas que rigen al comité se comentó lo siguiente sintetizado en el cuadro 16:



**Cuadro 16 Entrevistas 19 y 20. La estructura del Comité**

Aspecto analizado	Entrevista 19 (MPC)
Disposiciones normativas que rigen al Comité	<p>"De manera general te comento que cada año se renueva El comité, hay una página de contacto, y en ella puedes conocer quienes son los integrantes. Son nueve integrantes titulares electos que son representativos de diferentes niveles de la organización es decir de enlace a D.G. Hay un representante del "X"(Órgano desconcentrado de la dependencia), que es nuestro satélite pequeño de ésta secretaría; porque de lo que se trata es que todos participen. En un inicio solicitó tener la misma estructura de la Secretaría porque ellos querían organizarse de manera individual, por la logística de que están en otro edificio, pero es muy chica su estructura y no se aprobó. Un representante de "X" participara en El comité de la Secretaría.</p> <p>Existen también tres titulares permanentes que entre ellos estoy yo. Me refiero al Secretario, a la Oficial Mayor y a la Contralora, a la cual represento la mayoría de las veces. Se sesiona una vez al mes, con quórum porque si no hay se declara desierto y se manda un apercibimiento a los integrantes. " A mi me ha tocado estar en tres diferentes comités; es decir de diferentes integrantes y a mi punto de vista cada comité ha sido diferente sobre su operación, porque hay unos en los que se involucran mucho los integrantes, que sí recogen la información, que ellos mismos preguntan y dicen -soy del comité, voy a tener reunión mañana ¿hay algún problema, quieren que vea algo?- pero hay otros que no. Son más apáticos."</p> <p>Existe un reporte de resultados anual que es general, no muy específico, pero se comparte. De manera cotidiana se difunden los valores del mes que es trabajo del comité en sus sesiones mensuales, analizamos qué valor se reforzará y con qué ejemplo. Estos valores del mes se encapsulan en foto-historias, que es un instrumento que ha tenido mucho éxito en la Secretaría. Para esa parte nos ayuda Recursos Humanos con su área de comunicación interna. También se imprime la difusión del valor del mes y se pega en lugares estratégicos de la secretaría como por ejemplo el comedor, afuera de los elevadores, por ejemplo. Se hablan de temas como el de la honradez y decidimos luego sobre la foto historia.</p>

Aspecto analizado	Entrevista 20 (RC)
Disposiciones normativas que rigen al Comité	<p>"Exactamente el comité tiene sus normas y tiene miembros temporales y miembros permanentes. Los temporales son de Titular de Unidad hacia abajo hasta el nivel operativo y se elijen cada año por votación abierta y bueno ahí hay una reglamentación que hay que cumplir en este sentido, deben ser personas o personal que tiene por lo menos seis meses en la Secretaría para poder ser elegidos.</p> <p>Los miembros permanentes son el Secretario, la Contralora y la Oficial Mayor . De ahí en fuera no se tiene contemplado mas integrantes, en éste caso yo hago la propuesta a la Oficial Mayor y solicito que se me incorpore al comité robusteciendo la perspectiva de Equidad y género...entonces se acordó que iba a ser invitada permanente, es decir que voy a estar en todas las sesiones del comité y presente en todas las discusiones, denuncias y temas que se traten... para que este vigilando que realmente todas las decisiones que se tomen tengan una perspectiva de género...porque el MEG en el que ya estamos certificados nos obliga..."</p>

Partiendo de la información anterior se establece que la estructura del comité de acuerdo a las entrevistas es la siguiente:

- Existen miembros temporales (9 integrantes) elegidos por una votación anual, los cuales deben de tener al menos 6 meses de antigüedad en la organización para poder ser seleccionados.
- El comité cuenta con miembros permanentes, los cuales son: El Secretario, El Contralor y EL Oficial Mayor. En el caso de la persona entrevista entrevistada, comentó que su participación es como invitado permanente, como una obligación que establece el MEG, pero en la entrevista 19 no hace referencia a esta figura dentro de la estructura del Comité.

- Se sesiona una vez al mes.
- Se difunden los valores del mes a través de foto historias (Apoya el área de Comunicación Interna) y material impreso colocado en lugares de tránsito de los empleados.
- Se emite un reporte de resultados anual (en palabras de la entrevistada 19, no muy específico).

Respecto a la preparación de los integrantes del comité, en ambas entrevistas se comentó que no se lleva alguna preparación especial. Aunque cabe mencionar que en la entrevista 20, cuando se hace mención a los integrantes permanentes, se les refiere como personas preparadas para revisar casos como los de hostigamiento, haciendo referencia a que ellos están sensibilizados, tienen preparación (se intuye que académica) y guardan la confidencialidad.

En la información proporcionada respecto a la dinámica de trabajo, parece que en ambas entrevistas se coincide en que existe una clasificación o subcategorización de los casos, donde en los “sencillos” todos o algunos pueden participar. Sin embargo en la entrevista 20 se profundiza más exponiendo que existe informalmente un subcomité dentro del comité, que es formado por los miembros permanentes de más nivel jerárquico, quienes atienden los casos más controversiales puesto que bajo la perspectiva de la entrevistada, éste subcomité garantiza la confidencialidad, por lo que se podría suponer que en los otros casos que no se atienden por éste subgrupo, no hay garantía de la misma.

En los cuadros 17 y 18 se expone la síntesis informativa de la entrevista 19 y 20 respecto a la preparación de los integrantes del comité y la dinámica de trabajo que se establece para resolver un caso específico.

**Cuadro 17. Síntesis informativa de la entrevista 19 respecto a la preparación de los integrantes de comité y la dinámica de trabajo del mismo.**

Aspecto analizado	Entrevista 19 (MPC)
Preparación de los integrantes del comité	<p>"Estamos trabajando en ello. Nuestros marcos son la Ley de Responsabilidades de los Servidores público, bueno se canaliza si fuere el caso a la contraloría, pero casi no llegan casos de ese nivel. Lo mas común es que te hablen de situaciones del comedor, de que se meten en la fila, ese por ejemplo es un caso que siempre, en todas las reuniones del comité aparece. Se quejan, por ejemplo, de que en el elevador, en las mañanas, se forman pero no falta el gandalla que se mete. Ósea ese tipo de respeto es el que la gente demanda; el que, "ya el jefe te hablo feo y te pidió las cosas de mala gana". Eso nos llega y es lo que ilustras en la foto historia. Canalizamos las inquietudes y las difundimos adecuadamente y así se facilita la convivencia."</p>
Dinamica de trabajo para resolver un caso específico	<p>"Bueno, existe una liga electrónica de denuncia anónima o no anónima y partimos de ahí. Bueno también existe un buzón pero por lo general se reciben vía electrónica, el buzón es como simbólico. Una vez que se recibe la petición o queja, el liderazgo y quien toma voz es La Presidenta, es decir, la Oficial Mayor y ya dependiendo, pues en los casos mas sencillos, todos o alguno de nosotros en especifico es quien habla con el responsable de la mejora a sugerir."</p>

Cuadro 18. Síntesis informativa de la entrevista 20 respecto a la preparación de los integrantes de comité y la dinámica de trabajo del mismo.

Aspecto analizado	Entrevista 20 (RC)
Preparación de los integrantes del comité	"De entrada te podría decir que no se tienen una capacitación o especificación en atención de quejas y denuncias. Pero esta la propuesta de que sean capacitados al respecto, esa es la intención, estar preparados en violencia, hostigamiento sexual etc. Yo de hecho estoy proponiendo eso, porque en años anteriores nunca se había pensado en ello y no se daba".
Dinámica de trabajo para resolver un caso específico	"Quien lo decide es el Presidente del Comité. Sí, es decir te estoy hablando del deber ser, pero se ponen a la mesa, te estoy hablando de la imagen que me he formado de cómo opera éste comité. Lo que se hace es poner en la mesa los casos y el comité lo que hace es dar propuestas para solucionarlos. Sin embargo el mayor número de quejas o denuncias que han llegado tienen que ver con la relación entre los servidores públicos, ósea...cosas que quizá pudieran ser controversiales...como: -Discriminó o no discriminó, la está hostigando o no la está hostigando- porque esos temas, es decir, los más sensibles, los más duros, esos se tratan en un pequeño comité, de hecho, (habla en voz muy baja) no sesiona el comité con todos sus miembros, y ese considero que sería uno de los beneficios, que solo lo vea un pequeño grupo y es para guardar la confidencialidad en éste tipo de casos de hostigamiento...ellos están sensibilizados, tienen preparación y pueden guardar esa confidencialidad, entonces se podría proceder a sesionar diferente".

En las entrevistas se buscó averiguar cómo se resuelven los casos que puede interpretarse como “controversiales” ahondando en la resolución de las denuncias o quejas por hostigamiento (sexual o laboral). Al respecto en la entrevista 19 se comentó:

*El comité ha recibido casos como los que mencionas, y una constante es por el poder; el yo sí puedo. El de -si yo quiero tú te quedas, el de -si yo quiero tu me vas a hacer esto veinte veces-, o si se equivocó y no le puso el acento pues se le humille y le digan que es un ignorante, que si no hay diccionarios, que le tiren su trabajo a la basura porque eso sí ha sucedido o que digan -yo le di una instrucción- y no le den tiempo de tomar nota y luego ya dice el jefe que le entregan otra cosa y el típico:- tú no me entendiste-, es decir, sí nos ha tocado. También el clásico que se le excluye y no se le toma en cuenta en el día, se le tiene sin hacer nada, pero a las seis en punto se le deja trabajo urgente, no sé, yo creo que hay hostigamiento por gusto y para que alguien se canse y se vaya. Puede haber incluso "n" cosas y situaciones detrás. El comité actúa con fundamentos, puede actuar antes a manera de apercibimiento, nada legal,*

*es una recomendación. Y es que hay cosas que sí tienen fundamento y otras que no. Sobre todo si no hay un respaldo de cómo comprobarlo, porque si el comité no tiene cómo asegurarse ¿qué hacemos? No se tiene la atribución para resolver o canalizar. Sin embargo, si se tienen las pruebas suficientes se manda a la Contraloría, igual si son del ámbito laboral. En cuanto a los casos específicos de acoso sexual, todos sin excepción han sido aclarados como mal entendidos. Se ha confrontado a las partes y se buscan soluciones y acuerdos entre la supuesta parte afectada y el supuesto agresor.*

Y continúa al respecto...

*...cuando se trata de casos como de apercibimiento, es decir como que me está viendo, pues no hay elementos porque si nunca se ha portado mal, ni ha hecho algo entonces así como que nomas contigo pues como que no, ¿estaría raro no?. Entonces ahí buscamos un acercamiento y confrontas a las personas, hablas con el jefe, ósea dependiendo de la situación y llegas a acuerdos. Por ejemplo -oye sabes que discúlpame no fue mi intención - ó -paso y cuando hice la mano así, precisamente pasaste y fue momentáneo, no fue intencional, disculpa ¿no? - ¿Si me explico? Depende de muchas cosas. Y si llegan a un acuerdo ellos de que sí fue un accidente y ya no va a pasar otra vez, pues ahí queda, pero si dice -no solo es a mí, también a más les sucede- y si dicen -me pidió algo a cambio de faltar por mi hija enferma- entonces el comité lo remite a la Contraloría, quien hará su investigación y buscara las pruebas pertinentes.*

Respecto a la información anteriormente citada, se destaca lo siguiente:

- a) En las frases que cita la persona entrevistada en relación al hostigamiento, se percibe un amplio conocimiento de la problemática (por su recurrencia), no así de las experiencias en la solución de los p, ya que se antepone el otorgamiento de pruebas, pero no se ofrecen mecanismos para recabarlas.
- b) Bajo la perspectiva de la entrevistada existe el hostigamiento por gusto y el hostigamiento para hacer que alguien se vaya.

- c) El comité actúa con fundamentos (pruebas), y cuando existen su función es turnar la denuncia a la contraloría de manera indirecta, ya que no existe un oficio de canalización que agilice o respalde a la persona afectada o dé seguimiento.
- d) En caso de que no existan pruebas se pueden establecer dos mecanismos de atención:
  - 1. El apercibimiento (no legal), que funciona como una recomendación de actuación o exhorto.
  - 2. La confrontación entre las partes con la finalidad de llegar a un acuerdo amistoso. Lo cual puede generar complejidad adicional al conflicto y no contribuye necesariamente a resolver el problema para la parte afectada.
- e) En todos los casos reportados al Comité relacionados al acoso sexual en los que la entrevistada ha intervenido (3 años) se han resuelto como “un malentendido entre las partes y la mayoría a través de la confrontación”.
- f) Se destaca la imposibilidad legal del comité para tomar acciones respecto a las problemáticas - *“si el comité no tiene cómo asegurarse ¿qué hacemos? No se tiene la atribución para resolver o canalizar”* -
- g) La apreciación personal de la entrevistada es respecto a que debe de haber un antecedente de la conducta indebida en el agresor, para poder dar la posibilidad de creer en la persona afectada, porque bajo ésta perspectiva: - *“si nunca se ha portado mal, ni ha hecho algo entonces así como que nomas contigo pues como que no”*-.
- h) El acuerdo entre las partes se establece bajo sugerencia y a manera de “presión” por el comité, como única alternativa de solución para ambas partes.

En la entrevista 20 se comentó respecto al mismo tema lo siguiente:

*Es complicado porque todo depende del contexto y del caso en específico. Sin embargo si hay como que líneas que nos permiten saber qué hacer en éste tipo de casos. La primera es la sensibilización para que no pasen éste*

*tipo de casos. Se busca desde el principio sensibilizar, dejar patente que en la institución se prohíben éste tipo de actitudes y enfatizar que existen los mecanismos para que las personas denuncien. En la parte de atención y solución de éste tipo de casos teníamos un procedimiento, por así decirlo, un procedimiento inicial que todavía no se pone en marcha porque en INMUJERES nos presentan su propio protocolo de intervención para cada caso de hostigamiento sexual, y ahorita lo estamos revisando para ver de qué manera los podemos conciliar y es que se puede adaptar a nuestras necesidades y a nuestras propias características como institución, pero igual no, ¿Por qué?, pues porque no tenemos sindicato somos personal de confianza por así decirlo.*

Y añadió...

*Entonces todas estas cositas hay que tomarlas en cuenta porque la ley ya estipula ciertas responsabilidades para el personal en éste tipo de régimen. Entonces bueno en cuanto a normatividad seguimos lo que estipula INMUJERES. Por el momento pensamos establecer un micro órgano colegiado, como te decía, de tres personas, así se había propuesto en una ocasión, para que ellos deliberen, le den atención y seguimiento a éstos casos y serian la oficial mayor, un representante de asuntos jurídicos y un representante de la unidad de equidad y genero. Esa es la propuesta que hicimos y estamos revisando. ¿Por qué? porque lo que se va a hacer es ver la situación a analizar."*

Respecto a la información anteriormente citada, para la entrevistada las líneas que permiten saber qué hacer en un caso de hostigamiento son:

- La sensibilización (que es un mecanismo de prevención más no de resolución del conflicto para fines prácticos), donde desde su perspectiva permite:
  1. "Dejar patente que en la institución se prohíben éste tipo de actitudes". Sin embargo se prohíben, pero no se sancionan ni se busca su

erradicación en el plano cotidiano a través de acciones concretas propuestas desde expertos en el tema.

2. *“Dejar patente que existen los mecanismos para que las personas denuncien”*, sin embargo también es patente, como se apreció en las entrevistas, que la gente de manera informal y formal sabe que la denuncia no garantiza la resolución de su problema; incluso puede agravarlo.

De las líneas de atención que se comentaron para atender un caso de hostigamiento se citaron las anteriores ya que las que se enumeran a continuación son reconocidas como áreas de mejora que deben de atender:

- Se refiere que se tenía contemplado un procedimiento, - *“por así decirlo”*-, pero se resalta que al tener INMUJERES su propio protocolo de atención se está analizando como se unifican ambos (Es decir, no existe un protocolo de atención que opere al momento de realizar la entrevista; así como tampoco se explicita que haya existido uno del año 2002 al año 2009).
- Se destaca la posible flexibilidad de adaptar el protocolo de intervención de INMUJERES a las características de la organización.
- Se comentó sobre la posibilidad de establecer un subcomité para atender los temas de hostigamiento ya que en IMUJERES se establece también a la figura del comité para dar atención a los casos principalmente de acoso sexual que se presenten.

Finalmente, con la finalidad de permitir un análisis más completo, partiendo de la información recaba en las entrevistas 19 y 20 se establece el cuadro 19 en el que se muestra un comparativo entre las nuevas disposiciones respecto a los Comités establecidas en el año 2012 y las disposiciones con las que trabajó el Comité durante el año 2010.



**Cuadro 19 Semejanzas y diferencias entre el Comité de Ética y Conducta de la organización estudiada (2010) y Comité de Ética propuesto por la SFP (2012)**

<p><b>Disposiciones generales respecto al Comité de Ética, establecidas en los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” en el año 2012</b></p>	<p><b>Estructura del comité de Ética en el 2010a partir de la información proporcionada en las entrevistas</b></p>
<p>El Oficial Mayor de la dependencia funge como Presidente del Comité, teniendo como facultad la designación de un suplente, y ambos participan con voz y voto.</p>	<p>El Oficial Mayor de la dependencia fungía como Presidente del Comité. No se manejaba formalmente a la suplencia, pero sí de manera informal</p>
<p>El Presidente del Comité designará al Secretario Ejecutivo del mismo, así como a su respectivo suplente, quienes asistirán a las sesiones con voz y sin voto.</p>	<p>No se proporcionó información al respecto.</p>
<p>Los miembros electos se eligen anualmente, como propietarios y suplentes, para representar el nivel jerárquico al que pertenezcan de acuerdo con la estructura ocupacional de la dependencia o entidad y con independencia de su carácter de base o confianza. Dichos servidores públicos deberán contar con una antigüedad mínima de un año en la dependencia o entidad que corresponda al momento de la elección.</p>	<p>Los miembros electos se eligen anualmente, sólo como propietarios. para representar el nivel jerárquico al que pertenecían de acuerdo con la estructura ocupacional de la dependencia o entidad y con independencia de su carácter de base o confianza. Dichos servidores públicos debían de contar con una antigüedad mínima de 6 meses en la dependencia o entidad que corresponda al momento de la elección.</p>
<p>El titular de la dependencia o entidad determinará, considerando la estructura ocupacional de la misma, el número máximo de miembros electos y los niveles jerárquicos que representarán en el Comité de Ética, con el propósito de facilitar su organización y funcionamiento.</p>	<p>El número máximo sufrió variaciones, y se definió en su momento por las figuras de mayor autoridad: el Oficial Mayor, el Contralor de la dependencia y el Secretario de la misma.</p>
<p>Los servidores públicos que sean propuestos para integrar el Comité de Ética, en su calidad de propietarios o suplentes, deberán en todo momento observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los principios y valores contenidos en el Código de Ética y en el Código de Conducta.</p>	<p>Teóricamente aplicó el mismo principio.</p>
<p>La Unidad, podrá solicitar a los Comités de Ética que inviten a un representante de la misma para participar en alguna de sus sesiones, con el propósito de conocer o difundir mejores prácticas sobre su funcionamiento.</p>	<p>Ya se contemplaba la colaboración interinstitucional con INMUJERES. No de la manera propuesta ni asociando al concepto de mejores prácticas.</p>
<p>El comité deberá Elaborar y aprobar, durante el primer trimestre de cada año, su programa anual de trabajo que contendrá cuando menos: los objetivos, metas y actividades específicas que tenga previsto llevar a cabo, así como enviar una copia del mismo a la Unidad, dentro de los veinte días hábiles siguientes a su aprobación;</p>	<p>Se reconoce que se existía un programa de trabajo con actividades específicas, como la selección del valor del mes a difundir, las sesiones de trabajo mensuales y los reportes anuales. No se refirieron metas y objetivos, más allá de prestar el servicio a la organización y adaptarse a los cambios normativos (INMUJERES) como una de sus metas.</p>
<p>Determinar los indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y el método que se seguirá para evaluar anualmente los resultados obtenidos, así como difundir dichos resultados en la página Web de la dependencia o entidad;</p>	<p>Ya se tenían indicadores de cumplimiento y en la evaluación de resultados se difundían estadísticas del número de casos atendidos de manera anual</p>
<p>Emitir recomendaciones derivadas del incumplimiento al Código de Conducta, las cuales consistirán en un pronunciamiento imparcial no vinculatorio, y se harán del conocimiento del servidor público y de su superior jerárquico;</p>	<p>Se documentó que existían los "apercibimientos" a los implicados, solo en los casos en que no se resolvía amistosamente el conflicto.</p>
<p>Difundir los valores contenidos en el Código de Ética y en el Código de Conducta y, en su caso, recomendar a los servidores públicos de la dependencia o entidad, el apego a los mismos.</p>	<p>Se refirió en varios entrevistados la difusión del valor del mes a través de las foto historias así como, la utilización de cursos virtuales y del curso de Inducción de la organización.</p>
<p>Comunicar al órgano interno de control de la dependencia o entidad de las conductas de servidores públicos que conozca con motivo de sus funciones, y que puedan constituir responsabilidad administrativa en términos de la Ley de la materia, y</p>	<p>No se realiza la comunicación de manera directa, se recomienda a la persona acudir a esta instancia en caso de tener pruebas</p>
<p>Las dependencias y entidades publicarán su Código de Conducta en su respectiva página Web y remitirán una copia del mismo a la Unidad, para efectos de su registro y difusión.</p>	<p>El Código de Conducta estaba en el momento de la entrevista publicado por el portal de la dependencia.</p>
<p>En la realización de las evaluaciones respecto del cumplimiento de sus respectivos Códigos de Conducta, las dependencias y entidades podrán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, de los gobiernos estatales y municipales, a través de la práctica de encuestas o de la solicitud de propuestas, entre otros mecanismos.</p>	<p>No se realizaban evaluaciones externas relacionadas al cumplimiento del comité.</p>

Fuente: Elaborado por la autora a partir de los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.(DOF:06/03/2012 y la información que se proporcionó en las entrevistas 19 y 20.

## Conclusiones

La investigación permitió conocer mediante el estudio de caso, algunos de los factores que intervienen para que los servidores públicos asuman valores y conductas diferentes a los establecidos por la GE. Los resultados de la investigación se fueron compartiendo a lo largo del documento, donde a partir del SPC, el MEG:2003, el Código de Ética de la APF y el Código de Conducta de la dependencia estudiada se conocen las opiniones y experiencias de los entrevistados (la parte informal) y se analiza el propio marco de acción normativo de la GE (lo formal).

Los factores que intervienen en las conductas y los valores de los servidores públicos, se pudieron clasificar de acuerdo a los elementos cultura y poder, encontrando también aportaciones relacionadas a los aspectos organizacionales.

A continuación se presentan algunas de las conclusiones de éste trabajo por categoría analizada:

Factores que intervienen para que los servidores públicos asuman valores y conductas diferentes a los establecidos por la GE	
Servicio Profesional de Carrera	
Factores Culturales	El arraigo histórico y cultural cimentado en redes de poder permite recrear, a través de la designación temporal de las plazas (por Art. 34), la reproducción de los valores anteriores al modelo de ingreso central del SPC, referido en ésta investigación como modelo "A"
Factores de Poder	El aspecto político sigue predominando en la APF. Las plazas (principalmente de un nivel alto) pueden ser "reservadas" para el ingreso de las personas que se designaron por el Art. 34 de la LSPC, afectando el principio de "Imparcialidad" en el proceso de concurso. El poder jerárquico y político permite que dentro del encuadre legal establecido por el SPC, exista la selectividad de un ganador, incluso antes de que el concurso comience, contrario al principio del sistema denominado "Igualdad de oportunidades".
Aspectos Organizacionales	La interpretación y adecuación de la norma respecto a la designación temporal por Art. 34 (Aspectos formales), permite que sea una práctica recurrente y transversal en la organización (aplicada a cualquier nivel de puesto), por lo que la presencia del modelo de ingreso "B" y "C" y sus respectivos valores, permea en puestos dentro de la estructura de la organización que fueron concebidos por el SPC, para ocupación en términos del modelo "A" y los principios rectores del sistema.

Factores que intervienen para que los servidores públicos asuman valores y conductas diferentes a los establecidos por la GE	
MEG:2003	
Factores Culturales	<p><u>Se ejerce discriminación por pensar diferente o de forma contrario a lo que es hegemónico (para el grupo de trabajo y/o para el jefe de la plaza)</u></p> <p><u>La adhesión de ideologías machistas (estereotipos) en el ejercicio de las labores gerenciales, como el manejo del personal, actúan en detrimento de "La igualdad" establecida por el MEG:2003.</u> Se documentó discriminación de género en la resolución de conflictos. Asumiendo que el conflicto entre mujeres debe ser ajeno a la intervención de los hombres. El machismo permite que un problema laboral entre mujeres se agrave por considerarlo "cosa de viejas" y no intervenir en el tema quienes poseen el nivel jerárquico y la autoridad para resolverlo.</p>
Factores de Poder	<p><u>El trato diferenciado asociado a las relaciones de influencia con que cuente la persona.</u></p> <p><u>Las oportunidades de desarrollo y la estabilidad laboral asociada a la relación política con que se cuente.</u></p> <p><u>La regulación de las cargas de trabajo por el jefe de la plaza, en algunos casos puede ser inequitativa, a partir de elementos subjetivos</u> como considerar el aspecto físico y la afinidad personal, lo que genera discriminación dentro del área, puesto que la belleza física y el interés sexual puede asumirse como un valor para el jefe.</p> <p><u>El exigir derechos o mejores condiciones laborales puede generar un trato diferente en términos de represalias y hostigamiento.</u></p>
Aspectos Organizacionales	<p><u>El incumplimiento del encuadre administrativo-legal, genera y establece otro tipo de responsabilidades "informales" que trascienden a lo que "corresponde o debe ser".</u> En las entrevistas se documentó que:</p> <p>a) <u>Pueden generar un sentimiento de discriminación</u> (la doble jornada de servicio -8 horas- en prestadores de servicio social, genera la sensación de ser "discriminados" por no contar con el beneficio del comedor como todos los empleados que trabajan 8 horas, aún cuando legalmente no son empleados de la misma).</p> <p>b) <u>Puede establecer la consolidación de un conflicto discriminatorio grave, que puede conducir a la pérdida del empleo.</u> (el requisito informal de disponibilidad de horario, más allá del marco legal de las 8 horas de trabajo reglamentarias, puede cumplirse la mayoría de las veces en las mujeres que no ejercen su "maternidad" o la ejercen con algún tipo de apoyo; sin embargo cuando esta situación cambia se genera el incumplimiento - informal- en la disponibilidad de tiempo adicional, fuera del horario de oficina, el cual genera, en algunas ocasiones, un conflicto con el jefe, que puede repercutir en su estabilidad laboral)</p>

Factores que intervienen para que los servidores públicos asuman valores y conductas diferentes a los establecidos por la GE	
Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF	
Factores Culturales	<u>Para algunos de los integrantes del comité de Ética y Conducta, "La relación" y "la parcialidad" son valores que están por encima de la "confidencialidad",</u> atentando a la credibilidad del propio comité. <u>En el Comité, la fuga de información puede darse como parte de las redes de reciprocidad</u> (intercambio de favores) que imperan en la cultura de la organización.
Factores de Poder	<u>Los valores contenidos en el Código de Ética no son interpretados y aplicados por igual dentro de la organización, éstos se regulan informalmente de acuerdo a los recursos con que cuenta cada grupo,</u> los cuales son establecidos en su mayoría, en la forma de ingreso a la organización (modelos "A", "B" y "C" y los sub modelos derivados de cada grupo). <u>Para las cúpulas de poder, la LSPC y el modelo central de ingreso que propone (modelo "A" y valores asociados) debe funcionar de manera práctica (pero contenida y direccionada) para legitimar todo el sistema administrativo;</u> garantizando, a través de la propia reingeniería de procesos que se estableció derivada de la Ley, que prevalezcan muchas de las conductas y valores de la Administración Pública tradicional.
Aspectos Organizacionales	<u>El Código de Ética es un elemento normativo de amplia difusión pero de referencia solo discursiva,</u> puesto que los valores que establece no se fomentan ni respetan en todos los casos dentro de la realidad organizacional.

Factores que intervienen para que los servidores públicos asuman valores y conductas diferentes a los establecidos por la GE	
Código de Conducta de la organización estudiada.	
Factores Culturales	<u>Los valores y preceptos conductuales contenidos tanto en el Código Conducta como en el Código de Ética permean en la realidad organizacional en ciertos momentos dentro de ciertos grupos de interés, marcando una mayor adhesión otros tipo de valores mejor arraigados en la cultura organizacional como:"</u> La lealtad hacia el líder"; "La relación interpersonal"; "la recomendación"; "la invitación"; "Lo conocido", como premisa de "La confianza"; "La gratitud despues de recibir un favor" ; "El compromiso"; "La relación política" y "La parcialidad"
Factores de Poder	<u>La denuncia (no anomima) dentro del Comité de Ética y Conducta, puede generar represalias o problemas mayores</u> al momento de atender el caso, puesto que se practica la confrontación de las partes. <u>Las redes de relación y de poder de la persona denunciada influiran en el proceso de atención de la queja que se interponga en el comité.</u> <u>La unión grupal y de manera anonima puede establecer redes de poder de contrapeso al poder político,</u> reclamando que se cumpla la legalidad y los valores de la organización, como en el caso en el que se utilizó a la denuncia pública a traves de anonimos y a la violencia patrimonial para protestar por nepotismo ( en el caso referido aún así, lo informal definio el cause del proceso legal - formal )
Aspectos Organizacionales	<u>El Comité de Ética y Conducta no posee un marco legal de actuación, por lo que su función principal recae en la difusión de los valores y las conductas preferibles.</u> <u>La estructura del comité y su modelo de atención es formal pero simbólico,</u> ya que en el proceso de trabajo puede dividirse el mismo en 2, destacando un subgrupo de más jerarquía el cual decide al margen de los otros miembros, en casos particulares. <u>Se minimiza la complejidad de los problemas asociados al incumplimiento de los valores y preceptos conductuales</u> en los ejemplos propuestos en los programas de difusión del Código de Ética y el Código de Conducta.

Derivado de lo anterior, después de la realización del trabajo de campo, resulta necesario aportar una definición que pueda describir la GE en una organización pública, distinguiéndola de la definición con la que se inició el trabajo de investigación y que aplicaba para una organización privada o pública indistintamente.

Definición inicial:

***La gestión de la ética*** como *“la administración que efectúa la organización, desde su equipo directivo, de todas aquellas disposiciones morales concebidas como el “deber ser” para quienes la integran; las cuales pueden ser emitidas internamente y de manera externa por otras instituciones a las que se suscribe normativamente. Estas disposiciones morales poseen un carácter formal (escrito), normativo (punitivamente) y, prescriptivo (enunciativo) y son administradas a través de herramientas y mecanismos para su control y evaluación.*

Definición de la Gestión de la Ética en una Organización Pública (GEOP) derivada de la conclusión del trabajo de investigación:

***“La gestión de la ética en una organización pública*** entendida como *“la sinergia organizacional de carácter político-cultural, que se distribuye a través de la GE (La formalidad), operando dentro de la acción y decisión cotidiana, (La GE opera en el principalmente en el plano discursivo y simbólico) para mantener redes de actuación sostenidas en lo socio-histórico, en valores y normas asociados al ejercicio del poder y la búsqueda de la preservación individual en la estructura organizacional”.*

La conceptualización de la GEOP, permite ampliar la definición original de la GE, incluyendo los aspectos informales, históricos, culturales, políticos y de poder que intervienen en una organización pública.

Por otra parte una de las aportaciones más importantes de este trabajo fue el diseño de modelos explicativos de los valores asociados al ingreso, lo que permitió comprender cosmovisiones diferentes que coexisten, siendo a veces antagónicas, sincrónicas o neutras entre sí, generando tensión dentro de la organización vista como un sistema.

El poder y las relaciones de influencia son elementos predominantes en la organización pública estudiada, y actúan transversalmente en todo el sistema organizacional promoviendo valores y conductas específicas, que están al margen de los valores formalmente estipulados (Código de Ética y Código de Conducta).

Finalmente, una de las aportaciones más importantes de este trabajo fue documentar la estructura del Comité de Ética y Conducta, así como su funcionamiento 2010) antes de la emisión de los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” (año 2012), pues permitió realizar un comparativo entre un modelo anterior (que duró 10 años y fue creado bajo regulaciones internas de carácter organizacional; no institucional), y el modelo normativo transversal para la APF propuesto como parte de las acciones que implementó el gobierno para propiciar la transparencia en la gestión pública.

Se encontró en dicho comparativo, varias similitudes entre ambos modelos y algunas diferencias importantes, (expuestas en el apartado en el que se analizan las entrevistas 19 y 20). Al respecto resaltó en ambos modelos, la ausencia de capacitación por expertos para abordar temas complejos como el acoso sexual y

laboral. Denotando que no se cuenta con protocolos de actuación específicos para atención de estos fenómenos organizacionales.

En ambos modelos de Comité (el auto propuesto por la organización y el normativo a nivel APF) resaltó que no se cuenta con un marco legal propio que permita realizar sanciones de tipo administrativo, lo cual limita su intervención y actuación. Para ambos casos su objetivo principal parece centrarse en la difusión de los Códigos. En ambas propuestas se omite la invitación a expertos externos.

Un aspecto interesante es que en el modelo emitido en 2012, los titulares del órgano interno de control, el área jurídica y el área de recursos humanos, deben fungir como asesores en el ámbito de sus respectivas competencias; sin embargo las problemáticas que el comité recibe trascienden a la competencia administrativa de sus funciones o cargo. Es decir, se requiere de una normatividad que permita entre otras cosas hacer un puente entre el reglamento interior y las políticas de actuación del Comité, para que en cada caso se atienda y se determine un incumplimiento a los valores y se actúe con la congruencia esperada.

La intervención de asesores y expertos en cada problemática (Acoso sexual, acoso laboral, corrupción, conflicto organizacional, discriminación) es necesaria, para facilitar el abordaje correcto para la atención y tipificación de cada problemática. Sin embargo el elemento medular que principalmente se requiere modificar, es el hecho de que las problemáticas que se presentan en el Comité, están insertas dentro de estructuras de poder culturalmente legitimadas, en las que también están inmersos los titulares de las áreas anteriormente citadas y en general toda la estructura del Comité. Por lo que los integrantes son vulnerables al propio sistema que desean contrarrestar o mejorar.

Así, Mientras no se fortalezca la denuncia segura, la capacitación por expertos (no simulada), se elaboren y den a conocer los mecanismos transparentes de atención para cada problemática y se garantice la imparcialidad y la no represión, se

presentarán situaciones como las que se refirieron en esta investigación respecto a la fuga de información; la prevalencia de la relación y el poder; la ignorancia en la atención, la recurrencia de estereotipos; la ausencia de una atención profesional (el careo no es procedente) y el trato parcial.

Por lo anterior y a partir de que se conocen los lineamientos oficiales para la administración de los comité de Ética en la APF, el panorama de efectividad de los Códigos de ética actual (2014) no es prometedor, por lo que puede fácilmente caer en la simulación como se observó en esta investigación, operando desde el discurso y el simbolismo del cumplimiento y la modernización, sin que en la práctica se actué en correspondencia con los valores propuestos por los Códigos de la organización.



## Fuentes de información:

- Adler L. (2001). *“Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana”*, Ed. Porrúa/ FLACSO, México.
- Adler, L (1990) *“Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico”* en Comercio Exterior, Vol. 40. Núm. 3. México. Marzo de 1990. Pág. 212- 220.
- Adler, L, Lomnitz, C (1990) “El fondo de la forma: la campaña presidencial del PRI en 1988”, *Nueva Antropología*, XI, 38, , pp. 45-82.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2006), “Programa Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, *bajo la propuesta del Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado*”. Bogotá, Colombia. Fuente electrónica: <http://mecicalidad.dafp.gov.co/documentacion/Componente%20Ambiente%20de%20Control/ModelodeGestionEtica.pdf>
- Arellano D. (2006). *“Los desafíos de una gestión pública meritocrática”* en *los desafíos del Servicio Profesional de carrera en México*. Ed. CIDE, SFP, México.
- Arellano, D. (2004). *“Los desafíos de una gestión pública meritocrática”*, en “los desafíos del servicio profesional de carrera en México, Ed. SFP y CIDE. México.
- Atkinson y Hammersley (1994). *“Etnografía. Métodos de investigación”*. Ed. Paidós, Barcelona, España.
- Banco Mundial en Banco Mundial y su participación en la lucha contra la corrupción en: <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/lucha.htm>
- Bauchamp y Bowie (1997) *Ethical Theory and Business*, Ed. Prentice Hall.
- Bertók, j (2000) *“Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries”*. OCDE.

- Bohlander y Snell (2011) “*Administración de recursos humanos*” 14ª. Ed. CENGAGE Learning. México.
- Brugué, Q. y Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Serie Administración General. Ministerio de Administraciones Publicas, Madrid.
- Castoriadis, C; “*Un mundo fragmentado*”, Buenos Aires, Altamira, 1997.
- Chiavenato, I (2011)“*Administración de Recursos Humanos. El capital humano de las organizaciones*. McGraw-Hill. México.
- Código de Ética de los Servidores Públicos. Fuente electrónica: <http://www.normateca.gob.mx/Archivos/CODIGO%20DE%20ETICA%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20FEDERAL.PDF>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fuente electrónica en: <http://www.tribunalelectoral.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-m>.
- Cortina, A. (2003). *Construir Confianza*, Ed. Trotta, Madrid, España.
- Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación. Fuente electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5138167&fecha=09/04/201](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5138167&fecha=09/04/201)
- Crozier, M. y Friedberg. (1990). “*El actor y el sistema*”. FCE, México.
- De Gaulejac, V. (2005). “*Historia de vida: Entre sociología clínica y psicoanálisis*, en de Gaulejac, V., Rodríguez Marqués, S. E. y Taracena Ruiz, E. (Coords). “*Historia de vida. Psicoanálisis y sociología clínica*” .Ed. Universidad de Querétaro en colaboración con la Asociación Metáfora, A. C. México, DF.
- De la Garza, E. (1983). “*El método del concreto-abstracto-concreto*”. México, DF: Cuadernos Teoría y Sociedad, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- Deutsch K. (1998). *Política y gobierno*, Ed. FCE, México.

- Diego, O (2010). *Los códigos éticos del gobierno. Ética para servidores públicos*, Ed. Senado de la República, México.
- Diego, O (2012) *“ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas.”* Editorial Desclée De Brouwer. España
- Echeverría, K. y Longo, F. (2000). *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*, Ed. Banco Interamericano de Desarrollo.
- García D. (2004). *Ética empresarial. Del diálogo a la confianza*”(2004) Trotta, Madrid, España.
- García D. (2005). “Trust and dialogue: Theoretical Approaches to Ethics Auditing”, *Journal of Business Ethics*, 57 209-219.
- Gauthier D. ( 2000). *La moral por acuerdo*, Ed. Gedisa, España.
- Guba, E. (1990) *“The paradigm dialog”*. Ed. Sage publications, E.U.A.
- Guerrero O. (2001). Experiencia de la formación profesional y el Servicio Público en México, en “Servicio público de Carrera en México”. Experiencias y expectativas. INAP, México.
- Gunn, L., (1997). “Perspectives on public management”, en KOOIMAN, 1., y ELIASSEN, K. A.1987, *Managing Public Organizations*, Sage, Londres.
- Jenkins K, (2001). *Corporate Codes of Conduct Self-Regulation in a Global Economy. Technology, Business and Society Programmed Paper Number 2 April, United Nations Research Institute for Social Development*
- Ley del Servicio Profesional de Carrera. Fuente electrónica [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lspcapf/LSPCAPF\\_orig\\_10abr03.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lspcapf/LSPCAPF_orig_10abr03.pdf)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Fuente electrónica: [http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/legislacion/leyes/01\\_LOAPF\\_SFP.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/legislacion/leyes/01_LOAPF_SFP.pdf)

- Lozano J. (1999). *“Ética y empresa”*, Ed. Simancas Ediciones, Valladolid, España.
- Lozano, J. (2007). *“Códigos éticos para el mundo empresarial”*, Ed. Trotta, Madrid, España.
- Martínez, S (1999) *Introducción en “Clásicos de la Administración”* de Shafritz y. Hyde..
- Mendes y Clark (2000). *“The five generations of corporate codes of conduct and their impact on corporate social responsibility”*. Disponible en [www.outtawa.ca/hrrec/publicat/five.html](http://www.outtawa.ca/hrrec/publicat/five.html)
- Merino, M (2008). La importancia de la ética en las políticas públicas, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 41.
- Merino, M. (1996) *“De la lealtad individual a la responsabilidad pública”*. Revista de Administración Pública. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. México
- Merino, M. (2006) “Los desafíos de una nueva ética pública” en Merino, M (Ed) *“Los desafíos del servicio profesional de carrera”*. SFP-CIDE. México.
- Merino, M. (2012). *Ética pública*, Ed. Siglo XXI, México.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1999). “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia” en POWELL, W. y DIMAGGIO, P., *“El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica
- Modelo de Equidad de Género. Fuente electrónica: [http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/programas/meg/sistema\\_gestion.pdf](http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/programas/meg/sistema_gestion.pdf)
- Montaña L. (1998). *“Metáfora y acción organizacional. Postmodernidad, lenguaje y sistemas autorregulados a partir de un estudio de caso en México”*, en “Clegg, Stewart R., et.al.” *Administración global: tensiones entre universalismo teórico y realidades locales*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

- Montaña L. (2004). *Los estudios organizacionales en México, Cambio poder, conocimiento e identidad*, UAM unidad Iztapalapa. Universidad de Occidente, La H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.
- Montaña, L (2003). “*Modernidad y cultura en los estudios organizacionales. Tres modelos analíticos*”, en *Revista Iztapalapa*. Vol. 2, Número 55, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- Núñez, C. (2010). *Para una crítica a la ética de la empresa*, Ed. Plaza y Valdés, México.
- Pacto por México 2012 en línea en <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-México-TODOS-los-acuerdos.pdf>
- Pardo, M (2005) “*El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio*”. Foro Internacional 2005, XLV (Octubre-Diciembre).
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en <http://pnd.gob.mx/>
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Fuente electrónica:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LSPCAPF.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSPCAPF.pdf)
- Rendón, M. (2007). “*Dinámica organizacional y referentes institucionales. El caso de un pequeño hospital de propiedad familiar*”, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- Rodríguez, G. et. al. (1999). “*Metodología de la investigación cualitativa*”, Ed. ALJIBE, Málaga, España.
- Sánchez A. (2009).” *Ética*”, Ed. Rhm. México.
- Selznick, Philip (1949). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley, University of California Press, 274 págs.
- Simon, H (1969) *The Sciences of the Artificial*” Massachusetts Institute of Technology
- Taylor, S y Bogdan, R. (1986). “*Introducción a los métodos cualitativos de investigación*”, Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

- Villoro, L. (2006). *“Teoría y Metodología para el estudio de la cultura y el poder.”* (6ta ed.), Ed. El Colegio Nacional y Fondo de Cultura Económica, México.

<b>Índice de cuadros y figuras</b>	
Cuadros	Pág.
Cuadro 1) Índice de percepción de corrupción en México.	11
Cuadro 2) Categorías de análisis, subcategorías y valores	30
Cuadro 3) El tipo de ingreso referenciado por los entrevistados	40
Cuadro 4) El ingreso de personal en la Historia de la Administración Pública Mexicana	44
Cuadro 5) Tipos de ingreso y mapeo de valores	86
Cuadro 6) Análisis de las entrevistas en relación al cumplimiento de la Igualdad propuesto por el MEG:2003	106
Cuadro 7) Aspectos encontrados en las entrevistas asociados a la discriminación en relación a las definiciones de igualdad establecidas en el modelo MEG:2003	107
Cuadro 8) Comparación entre el Viejo Institucionalismo Sociológico y el Nuevo Institucionalismo Sociológico	113
Cuadro 9) Comparación entre el Nuevo Institucionalismo Económico y el Nuevo Institucionalismo Sociológico	115
Cuadro 10) Valores del Código de Ética y reglas de actuación contenidas en el Código de Conducta	121
Cuadro 11) Resumen de los valores y preceptos mencionados en las entrevistas en relación al Código de Ética de la APF y al Código de Conducta	152 y 153
Cuadro 12) La percepción del Comité de Ética y Conducta por los entrevistados	155
Cuadro 13) Usuarios del Comité ó implicados en el trabajo del Comité.	159
Cuadro 14) Estructura del comité a partir la emisión de los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” en el año 2012	163 y 164
Cuadro 15) Entrevistas 19 y 20. Adhesión al Comité	166
Cuadro 16) Entrevistas 19 y 20. Estructura del Comité	167 y 168
Cuadro 17). Síntesis informativa de la entrevista 19 respecto a la preparación de los integrantes de comité y la dinámica de trabajo del mismo.	169
Cuadro 18) Síntesis informativa de la entrevista 20 respecto a la preparación de los integrantes de comité y la dinámica de trabajo del mismo.	170
Cuadro 19) Semejanzas y diferencias entre el Comité de Ética y Conducta de la organización estudiada (2010) y Comité de Ética propuesto por la SFP (2012)	175
Figuras	
Figura 1) Categorías de análisis del trabajo de investigación	24
Figura 2) Pregunta central de investigación	25
Figura 3) El Ingreso como subcategoría de análisis del SPC	33
Figura 4) Valores y principios rectores del Sistema de botín en relación a los establecidos por el Servicio Profesional de Carrera	39
Figura 5) Los tres modelos de ingreso referidos por la LSPC	42
Figura 6) Los valores del modelo de ingreso “A”	53
Figura 7) Escala de favores y distancia social de Larissa Adler	56
Figura 8) Análisis de la entrevista 10 a partir de la reformulación de Adler (2002) respecto al modelo de patrón-cliente.	59
Figura 9) Modelos de ingreso y valores (Modelo “A” y “C”)	61
Figura 10) Modelos de ingreso y valores (Modelo “A”, “B1” y “C”)	65
Figura 11) Modelos de ingreso y valores (Modelo “A”, “B2” y “C”)	68

Figura 12) Modelos de ingreso y valores (Modelo "A", "B3" y "C")	72
Figura 13) Análisis de la entrevista 4	78
Figura 14) Los tres modelos de ingreso por la LSPC y el modelo de ingreso "A1" como caso de excepción.	82
Figura 15) Los tres modelos de ingreso por la LSPC y los valores del modelo de ingreso "A1".	85
Figura 16) Esquema general del PND 2013-2018.	90
Figura 17) Estructura Orgánica del Comité de Ética	165

<b>Tabla de abreviaturas</b>	
Administración Pública	AP
Administración Pública Federal	APF
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	USAID
Banco Mundial	BM
Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal	CESPAPF
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH
Consejo de Europa	CE
Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas	ECOSOC
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Diario Oficial de la Federación	DOF
Director General	DG
Director General Adjunto	DGA
Estudios Organizacionales	EO
Gestión de la Ética	GE
Gestión de la Ética en una Organización Pública	GEOP
Instituto Federal de Acceso a la Información	IFAI
Instituto Nacional de las Mujeres	INMUJERES
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	LGTAIPG
Ley del Servicio Profesional de Carrera	LSPC
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	LFRASP
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Modelo de Equidad de Género	MEG
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos	OCDE
Órganos Internos de Control	OIC
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	UNDP
Programa Nacional de Combate a la Corrupción	PNCC
Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo	PNCCFTDA
Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción	PNRCTCC
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	PROIGUALDAD
Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	RLSPC



Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	SECODAM
Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL
Secretaría de la Función Pública	SFP
Servicio Profesional de Carrera	SPC
Sistema Nacional contra la Corrupción	SNC