

La discrecionalidad en la adjudicación de cargos públicos como factor de riesgo en el proceso de consolidación en el servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal en México.

Jorge Luis Fernández González

Resumen

El presente trabajo de investigación muestra evidencia de la escasa aplicación de los principios de imparcialidad y competencia por mérito, principios que describen un modelo de función pública de carácter ortodoxo como política pública de recursos humanos para el ingreso y la permanencia en el servicio civil de carrera en el poder ejecutivo federal en México. El objetivo de la investigación consistió en medir el grado de aplicación de los principios de imparcialidad y de competencia por mérito y de su incidencia en la deliberación de concursos públicos en la hipótesis de que, a partir de un proceso de discrecionalidad en la deliberación de concursos públicos se impidió la consolidación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal. La metodología para alcanzar el objetivo consistió en diseñar una investigación mixta, y efectuar un análisis comparativo de grupos no experimental con base en las variables explicativas descritas. La base de datos utilizada en la investigación se generó a partir de un universo de 66,304 concursos públicos en dos grupos de observación; con y sin adjudicación de cargos públicos respectivamente, en el periodo comprendido del año 2005 al año 2015. Con base en el método de máxima verosimilitud y el modelo econométrico planteado, se identificó una nula significación estadística en los procesos de selección referidos a la evaluación de efectuada por el área de recursos humanos y de nula incidencia en los niveles de experiencia, conocimiento, habilidades y educación alcanzados por el candidato como elementos definitorios para la adjudicación de cargos públicos, lo anterior descrito con al menos un 95% de confiabilidad estadística. Se mantiene una relación afirmativa con respecto a la hipótesis general de la investigación en la escasa aplicación de los principios de competencia por mérito e imparcialidad relacionando un problema de consolidación del sistema servicio profesional de carrera en la administración pública federal y de ineficiencia para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso de los mejores candidatos a partir del mercado de trabajo e inclusive de desarrollo profesional en el sistema del servicio profesional de carrera.

Palabras clave: servicio profesional de carrera, recursos humanos, discrecionalidad, administración pública federal en México.

Parte I.- Prólogo

En el marco de los acuerdos, criterios y principios rectores contenidos en la carta Iberoamericana de la función pública aprobada en la *V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado* (CLAD, 2003:6-9), y a partir de los diversos acuerdos y arreglos políticos e institucionales para implementar un modelo de carrera civil para funcionarios públicos en el poder ejecutivo federal, se expide en abril del 2003 la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México.

La formulación del servicio profesional de carrera surge de la necesidad de introducir mecanismos de gestión y de administración de recursos humanos de calidad con el objetivo de alcanzar la profesionalización y la eficiencia en el servicio público en las dependencias adscritas al poder ejecutivo federal, en un marco de igualdad de oportunidades y competencia sustentada en el mérito en el acceso a la función pública y de permanencia en el sistema del servicio profesional de carrera (SPC, 2003:1).

El marco teórico y normativo en que se sustenta la política de acceso y de profesionalización del servicio público, se cimienta en un modelo ortodoxo de función pública, que denota como característica principal la neutralidad política en las funciones sustantivas y operativas del Estado a través de la función administrativa de alcanzar la especialización de funciones con base en la división del trabajo y en la aplicación de los principios generales de la administración (Fayol, 1917: 23-46), así como de procurar la eficacia técnica de los procesos (Gulick y Urwick, 1937: 3-13).

El modelo ortodoxo de función pública describe teóricamente la separación del ejercicio del poder político de las funciones administrativas del Estado como medio para alcanzar la eficiencia técnica y operativa (Woodrow, 1887), separación que tiene como objeto de estudio, el análisis de la administración pública a partir de directrices y estrategias específicas en las organizaciones gubernamentales, al margen de los procesos y objetivos políticos o de política de los actores tenedores del poder.

La eficiencia técnica, administrativa e instrumental con base en la teoría organizacional, solo puede ser alcanzada a través de una selección científica de personal (Taylor, 1919: 5-29) en un esquema de meritocracia, especialización y

eficiencia técnica, conceptos abordados y analizados por Max Weber (1969), entre otros, en el concepto del modelo burocrático gubernamental.

El modelo heterodoxo de función pública, en contraparte a la propuesta del modelo ortodoxo, plantea la imposibilidad empírica de la separación de la política de las funciones administrativas del Estado, por constituir ésta, la propia naturaleza estratégica y de dirección en la consecución de los procesos y actividades sustantivas del gobierno, así como la inclusión de los diferentes actores tanto del sector público, como privado y del medio civil, en la definición de las diferentes políticas, planes, estrategias, agendas, programas y acciones, que establecen, orientan, influyen o modifican las diferentes actividades administrativas, técnicas y operativas del Estado (Appleby, 1945:105-277), (Simon, 1977:304-325;1946:53-67), (Waldo, 1981:210).

Estudios más recientes; (BID, 2014:21-25); (Iacoviello, 2014:1-4); (Llano, 2014:1-4); (Strazza, 2014:1-4); (Rivas, 2013:428-438); (SFP, 2012:1-4), analizan resultados empíricos que muestran un escaso nivel de consolidación en los servicios civiles de carrera Latinoamericanos, servicios que fueron formulados con base en un modelo ortodoxo de función pública probados y que han resultado exitosos en países desarrollados como Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Australia y Bélgica (Mascott, 2003: 44-55), fomentando los principios de competencia por mérito, profesionalización, imparcialidad, eficiencia y la transparencia en el ingreso, permanencia y desarrollo de capital humano en el sistema. La implementación de un servicio civil de carrera en México recoge, inclusive, la respuesta y los arreglos institucionales para atacar las diferentes formas de corrupción, entre ellas, los sistemas de acaparamiento político de los puestos gubernamentales (Merino, 2013:1).

Los principios de competencia por mérito e imparcialidad que se describen en la presente investigación como variables explicativas de la problemática descrita a continuación, se han incluido en la formulación de servicio civiles en américa latina en países como Perú (SERVIR,2018), Costa Rica (DGSC,2018) y Argentina (SINAPA,2002), entre otros.

El problema de investigación del servicio profesional de carrera en México se relaciona e identifica con el bajo nivel de consolidación del servicio profesional de carrera identificado en México, que de acuerdo con el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID, 2014:3), el índice de desarrollo de servicio civil se ubicó en 41 unidades en una escala de 100 puntos tanto para en el año 2004 como en el último estudio del año 2013, identificando problemas de planificación de recursos humanos, alta rotación de personal, escaso grado de desarrollo profesional al interior del sistema, inconsistencia estructural, organizacional y de gestión, déficit de personal , así como una excesiva utilización de recursos administrativos para ocupaciones temporales en los cargos adscritos al sistema del servicio profesional de carrera, desvirtuando la esencia de un servicio civil de carrera apolítico, sustentado en la especialización, la calidad en la función pública y la profesionalización del recurso humano.

El objetivo de la investigación consistió en medir el grado de discrecionalidad e imparcialidad en el ejercicio del poder en la designación de cargos públicos en un sistema considerado apolítico, a través de las variables explicativas de competencia por mérito e imparcialidad, principios primordiales que describen el ejercicio y/o aplicación del modelo de política pública de recursos humanos para el acceso y la permanencia en el servicio público con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad mexicana (SSPC, 2003:1).

El propósito de la investigación es mostrar de manera empírica el ejercicio del poder político en la adjudicación de cargos públicos a través del servicio civil de carrera en México como un factor de riesgo de la ineficiencia de la gestión pública al desarrollarse de manera discrecional, que permita comprender de mejor manera las diferentes formas de corrupción que inciden en los resultados y en la manera en cómo se diseñan y evalúan las políticas públicas desde el poder ejecutivo sin considerar los problemas instrumentales y de su implementación, que impiden traducir su adecuada operación, así como la manera en que se intentan implementar en el contexto del propio debate de la dicotomía política-administración (Falcao,1997), entre la estrategia de la política y la adecuada implementación de las acciones y los programas de gobierno a través de la función pública profesional.

Parte II.- Desarrollo

2.1.-Metodología

La metodología consiste en una investigación mixta (cuantitativa y cualitativa), con base en la técnica de comparación de grupos no experimental de tipo transversal, así como probabilística en la medición de los factores de riesgo asociados a la incidencia del problema de investigación, a partir de técnicas estadísticas descriptivas y micro-económicas.

2.2.-Universo de estudio

El universo de estudio corresponde con los concursos publicados en el Diario Oficial de la Federación para ocupar una plaza en el servicio profesional de carrera para el periodo de análisis del año 2005 al 2015 en la administración pública federal en México.

Los sujetos de estudio corresponden con los dos primeros candidatos finalistas del proceso de reclutamiento y selección en cada concurso respectivo, identificado a través del resultado promedio de la evaluación realizada por el área de recursos humanos y del comité técnico de selección en una escala de 100 puntos, sin decimales.

Los grupos de estudio se definen atendiendo al resultado del concurso público y corresponden con las muestras obtenidas con base en el siguiente procedimiento:

Universo de estudio = 66,304 concursos públicos de los cuales:

Grupo A = 39,676 concursos con ganador al 31 de agosto de 2015.

Grupo B = 25,628 concursos desiertos (sin ganador) al 31 de agosto de 2015.

La población incluye a las secretarías de la administración pública federal centralizada del poder ejecutivo en México adscritas al sistema del servicio profesional de carrera y con procesos registrados a través de la página www.trabajaen.gob.mx, los resultados y la información se generaron a partir de las fuentes primarias de información, que en su momento quedó registrada a través del sistema automatizado, en donde es posible ver cada una de las evaluaciones correspondiente a cada una de las etapas del proceso de reclutamiento y selección hasta el proceso de deliberación, en donde es conocido únicamente el nombre del ganador.

2.3.- Muestras de estudio

Se utiliza el muestreo aleatorio por estratos debido a que las plantillas de personal son muy diversas en cada una de las secretarías, se utilizan las siguientes fórmulas para cada grupo de estudios.

Grupo A:

Se utiliza la fórmula para el cálculo a partir de un universo conocido para obtener el número de observaciones para el grupo A, concursos declarados con ganador, y se establece un nivel de confianza del 95% con un error permitido del 3%, para un nivel de significancia del 0.05 se tiene un valor “z” de 1.96, para un sub-universo de 39,676 observaciones.

$$n = \frac{Nz^2pq}{Ne^2 + z^2pq}$$

En dónde;

n= tamaño de la muestra
N= tamaño de la población
z = nivel de confianza
P= prevalencia positiva
q= prevalencia negativa
e = error permitido

Sustituyendo tenemos que;

$$n = \frac{(39,676)(1.96)^2(.5)(.5)}{(39,676)(0.03)^2 + (1.96)^2(.5)(.5)} = \frac{38104.8304}{36.6688}$$

$$n = 1039.16 \sim 1039$$

Grupo B:

Se utiliza el muestreo aleatorio por estratos de igual manera que en el grupo A, para concursos declarados desiertos o sin ganador, a partir del universo conocido de 25,628 unidades de observación para el periodo comprendido del 2005 al 31 de agosto del año 2015.

Se analiza en primera instancia el tamaño de la muestra correspondiente a los resultados de los concursos públicos en donde no se obtuvo un ganador y que fueron declarados como desiertos con el fin de realizar un análisis comparativo con el grupo A, se estableció un nivel de confianza del 95% y un error permitido del 3% para un nivel de significancia del 0.05, se tiene un valor “z” de 1.96, para un sub-universo de 25,628 concursos públicos;

Calculo del tamaño de la muestra para el Grupo B

$$n = \frac{Nz^2pq}{Ne^2 + z^2pq}$$

En dónde;

n= tamaño de la muestra
N= tamaño de la población
Z= nivel de confianza
P= prevalencia positiva
q= prevalencia negativa
e= error permitido

Sustituyendo tenemos que;

$$n = \frac{(25628)(1.96)^2(.5)(.5)}{(25628)(0.03)^2 + (1.96)^2(.5)(.5)} = \frac{24,613.1312}{24.0256}$$

$$n = 1024.45 \sim 1024$$

2.4- Procedimiento de operacionalización de variables

La base de datos se integra a partir los registros disponibles en la página www.trabajaen.gob.mx identificando a las fuentes primarias de información originadas “in situ” y en línea a través de la plataforma para cada una de las evaluaciones correspondientes a las etapas del proceso de selección para cada una de las muestras (concursos) calculadas atendiendo a los grupos con ganadores de concursos públicos y concursos públicos desiertos.

Los promedios generados por el área de recursos humanos que son identificados en la dimensión “**ETécnica**” corresponde con tres de las cinco etapas del proceso de reclutamiento y selección:

Etapas I.- Evaluación curricular,

Etapas II.-Exámenes de conocimientos,

Etapas III.-Evaluación del mérito y valoración de la experiencia.

La evaluación curricular se genera de manera automática en el proceso de inscripción al concurso por parte del candidato con base en una comparación interna del sistema con los datos registrados por el candidato, evaluando el área de estudios y de experiencia requerida, aceptando o rechazando la solicitud del candidato en cada caso de acuerdo a los requisitos establecidos en cada convocatoria pública. Los exámenes de conocimientos y de habilidades específicos se establecen en cada convocatoria, anexando líneas de estudio o temarios para cada cargo convocado.

La evaluación del mérito y la valoración de la experiencia, se califican con base en las metodologías establecidas por la secretaría de la función pública.

Los promedios generados por el área del comité técnico de selección que son identificados en la dimensión “**EColegiada**” corresponden con las dos últimas etapas del proceso de selección:

Etapas IV.-Entrevista

Etapas V.- Determinación

En las dos últimas etapas del proceso de selección llevadas a cabo por el comité técnico de selección no se incluyen escalas o metodologías específicas de evaluación con escalas de puntuación específica, se resuelve el concurso por medio de una decisión colegiada.

2.4.1.-Cuadro de operacionalización de variables, método descriptivo

Variable Independiente	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensión	Índice	Fórmula
Competencia por mérito	Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al servicio profesional de carrera con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y logros alcanzados en el cumplimiento de metas individuales, colectivas e institucionales	Es la asignación de los cargos públicos y/o determinación del primer finalista o ganador de un concurso público con base en la mejor calificación técnica	<p>E.Tecnica_1 Calificación técnica del candidato ganador, es el valor promedio obtenido de las evaluaciones contenidas en las etapas I, II y III del proceso de selección</p> <p>E.Tecnica_2 Calificación técnica del segundo lugar en un concurso público con ganador, es el valor promedio obtenido de las evaluaciones contenidas en las etapas I,II y III del proceso de selección</p>	m= mérito	<p>Análisis Descriptivo</p> <p>Fórmula</p> $m = \sum_{p=1}^n p \cdot IF (E.Tecnica_A1 > E.Tecnica_A2, 1, 0) / n$ <p>En dónde;</p> <p>m= mérito If= Condición "si" p= valor "resultado" de la evaluación de la condición por concurso (1,0); 1=la calificación técnica es mayor a la obtenida por el segundo lugar en un concurso n= muestra (1,038) 1= Resultado lógico positivo de condición 0= Resultado lógico negativo de condición</p>
Imparcialidad	Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien, que permite juzgar o proceder con rectitud	Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna, que permite la elección de candidatos con base en sus propios méritos y resultados	<p>m0= aplicación del principio del mérito sin adjudicación del cargo público</p> <p>m1= aplicación del principio del mérito con adjudicación del cargo público</p> <p>d= grado de discrecionalidad</p>	i= imp	<p>i = 1-d</p> <p>En dónde;</p> $d = \frac{ m0 - m1 }{n0 - n1}$ <p>m0= $\sum_{p=1}^n p \cdot IF (E.Tecnica_1 > E.Tecnica_2, 1, 0)$</p> <p>m1= $\sum_{p=1}^n p \cdot IF (E.Tecnica_1 > E.Tecnica_2, 1, 0)$</p> <p>n0= muestra sin adjudicación de cargo</p> <p>n1= muestra con adjudicación de cargo</p>

Fuente: Elaboración propia, año 2017.

2.4.2.- Cuadro de operacionalización de variables, método probabilístico

Variable Independiente	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensiones	Índice	Método
Competencia por mérito	Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al servicio profesional de carrera con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y logros alcanzados	Es la asignación de los cargos públicos y/o determinación del primer finalista con base en la mejor calificación técnica	<p>ETécnica_1 Calificación técnica del primer candidato finalista, con independencia del resultado del concurso público</p> <p>EColegiada_1 Calificación colegiada del primer candidato finalista, con independencia del resultado del concurso público</p> <p>merito= Aplicación del principio de competencia por mérito</p> <p>e=error estocástico</p>	Exp(B) = Razón de mo- mios	<p>Análisis probabilístico</p> <p>Método de máxima verosimilitud aplicado a la regresión logística de respuesta cualitativa</p> <p>Modelo econométrico</p> $Y^* = (Y_{adj} \setminus X_1, X_2, X_3) = \beta_0 + \beta_1 Ecolegiada_1 + \beta_2 Etecnica_1 + \beta_3 merito + e$ <p>* La variable explicada en los modelos de regresión logística binaria puede tomar dos valores mutuamente excluyentes, en la presente investigación el valor de "1" corresponde con la adjudicación de un cargo público y el "0" con la no adjudicación.</p>
Imparcialidad	Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien, que permite juzgar o proceder con rectitud	Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna, que permite la elección de candidatos con base en sus propios méritos y resultados.	<p>ETécnica_1 Calificación técnica del primer candidato finalista, con independencia del resultado del concurso.</p> <p>EColegiada_1 Calificación colegiada del primer candidato finalista, con independencia del resultado del concurso público.</p> <p>Imp= Aplicación del principio de imparcialidad.- en el modelo econométrico se introduce esta variable explicativa dicótoma con base en la igualdad de criterios sig: (ETécnica_1 > ETécnica_2, & EColegiada_1 > EColegiada_2; 1, 0)</p> <p>e= error estocástico</p>	Exp(B) = Razón de mo- mios	<p>Método de máxima verosimilitud aplicado a la regresión logística de respuesta cualitativa.</p> <p>Modelo econométrico</p> $Y^* = (Y_{adj} \setminus X_1, X_2, X_3) = \beta_0 + \beta_1 Ecolegiada_1 + \beta_2 Etecnica_1 + \beta_3 imp + e$ <p>* La variable explicada en los modelos de regresión logística binaria puede tomar dos valores de carácter categórico y mutuamente excluyentes, en la presente investigación el valor de "1" corresponde con la adjudicación de un cargo público y el "0" con la no adjudicación de cargo público.</p>

Fuente: Elaboración propia, año 2017.

2.5.- Resultados

2.5.1.-Variable explicativa competencia por mérito

a) Método descriptivo

A continuación, se muestran los resultados con base en las formulas planteadas para la medición del ejercicio de competencia por mérito, desagregados con base en un muestreo por estratos aleatorio en porcentajes correspondientes a las secretarías de la administración pública federal en México con al menos dos concursantes finalistas.

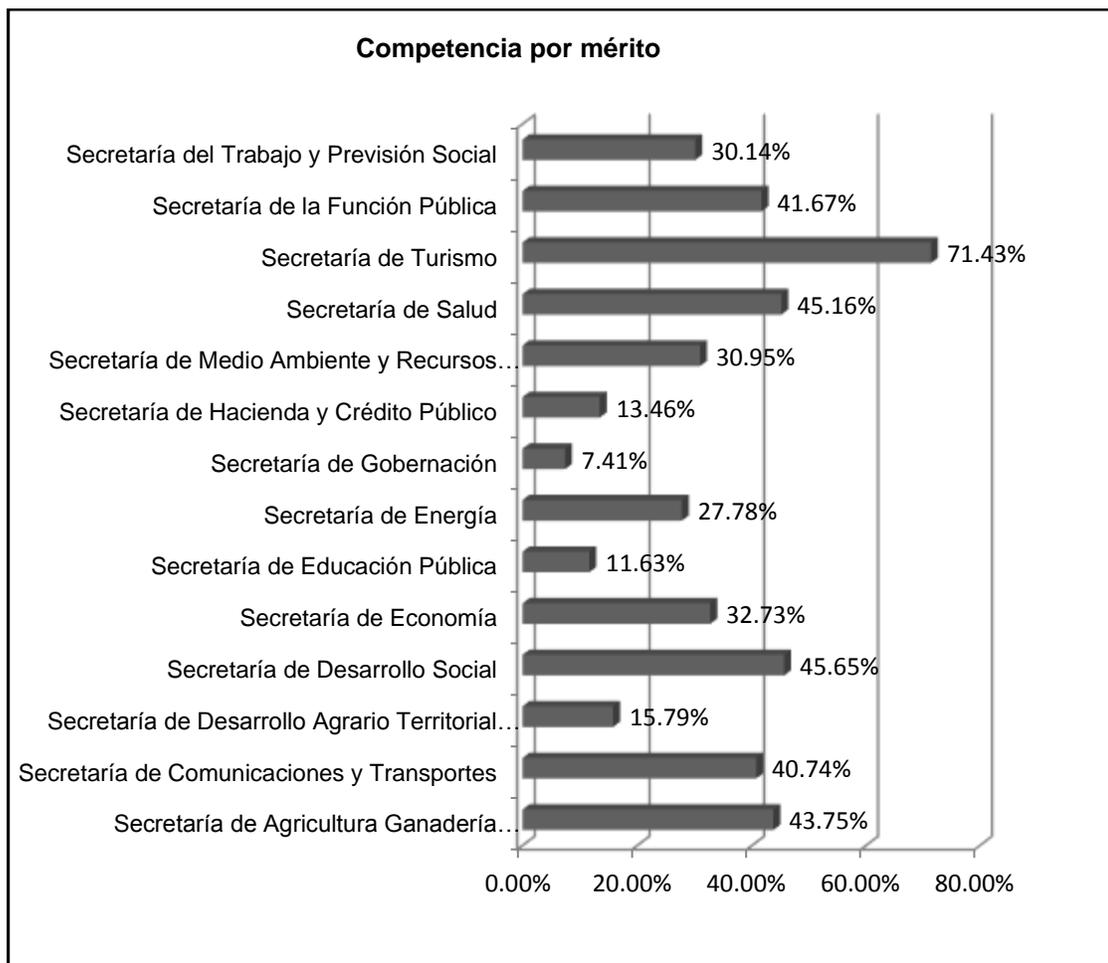


Figura II-1 Gráfico de porcentajes en la aplicación del principio competencia por mérito en las secretarías de la administración pública federal.

La secretaría en donde más se observa la aplicación del principio del mérito es en la secretaría de turismo (SECTUR) con 71.43% con el valor más alto, y la secretaría de gobernación (SEGOB) con 7.41%.con el menor valor en la frecuencia de su aplicación.

Fuente: Elaboración propia con base en las muestras estratificadas, año 2017.

b) Método probabilístico (competencia por mérito)

Se usa la base de datos generada y se utiliza para este análisis el programa SPSS (Statistical Package for the Social Sciences). En los presentes estudios se utiliza el modelo econométrico de estimación “logit” que de acuerdo con Gujarati y Porter (2010), son lineales en los parámetros X^s y en la razón “Log” de las probabilidades.

En un primer análisis se usa la técnica de clasificación de variables significativas y se especifica el modelo de acuerdo con las necesidades de interpretación y medición requeridas (ver especificación en los anexos).

Planteamiento del modelo econométrico de respuesta cualitativa.

$$Y = (Y_{adj} / X_n) = \beta_0 + \beta_1 \text{EColegiada}_1 + \beta_2 \text{ETecnica}_2 + \beta_3 \text{merito (discr)}_3 + e$$

Tabla II.1 Resumen del modelo (mérito)

Variable explicativa	B	gl	Sig.	Exp(B)
EColegiada	0.205	1	0.000	1.228
discr	1.817	1	0.000	6.152
Constante	-15.711	1	0.000	0.000
Bondad de ajuste	R²			
Nagelkerke	0.824			
Cox y Snell	0.618			

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra de investigación, año 2017.

Interpretación de los parámetros:

La variable independiente en este análisis “EColegiada” (evaluación del comité técnico) al variar en una unidad, incide en 0.205 puntos de manera positiva en la adjudicación de cargos públicos con relación a la no adjudicación de cargos públicos con una razón de probabilidades de 1.228, manteniendo constante las variables “discr” (discrecionalidad) en 1.817 con un ratio de 6.152 en una constante “C” con -15.711.

La variable recursos humanos (evaluación de la experiencia, habilidades, conocimientos y grado de educación alcanzados) se ha excluido en el proceso de especificación del modelo y análisis por no resultar significativa en ningún sentido, es decir tanto para la adjudicación o no de cargos públicos.

Con base en las metodologías de Cox, Snell y Nagelkerke, el modelo explica entre el 61.8% y 82.4% las predicciones.

2.5.2.- Variable explicativa imparcialidad

a) Método descriptivo

A continuación, se muestran los resultados desagregados en términos de porcentajes con base en el muestreo aleatorio por estratos correspondientes al ejercicio del principio de imparcialidad en las secretarías de la administración pública federal en México con base en el cuadro de operacionalización descrito.

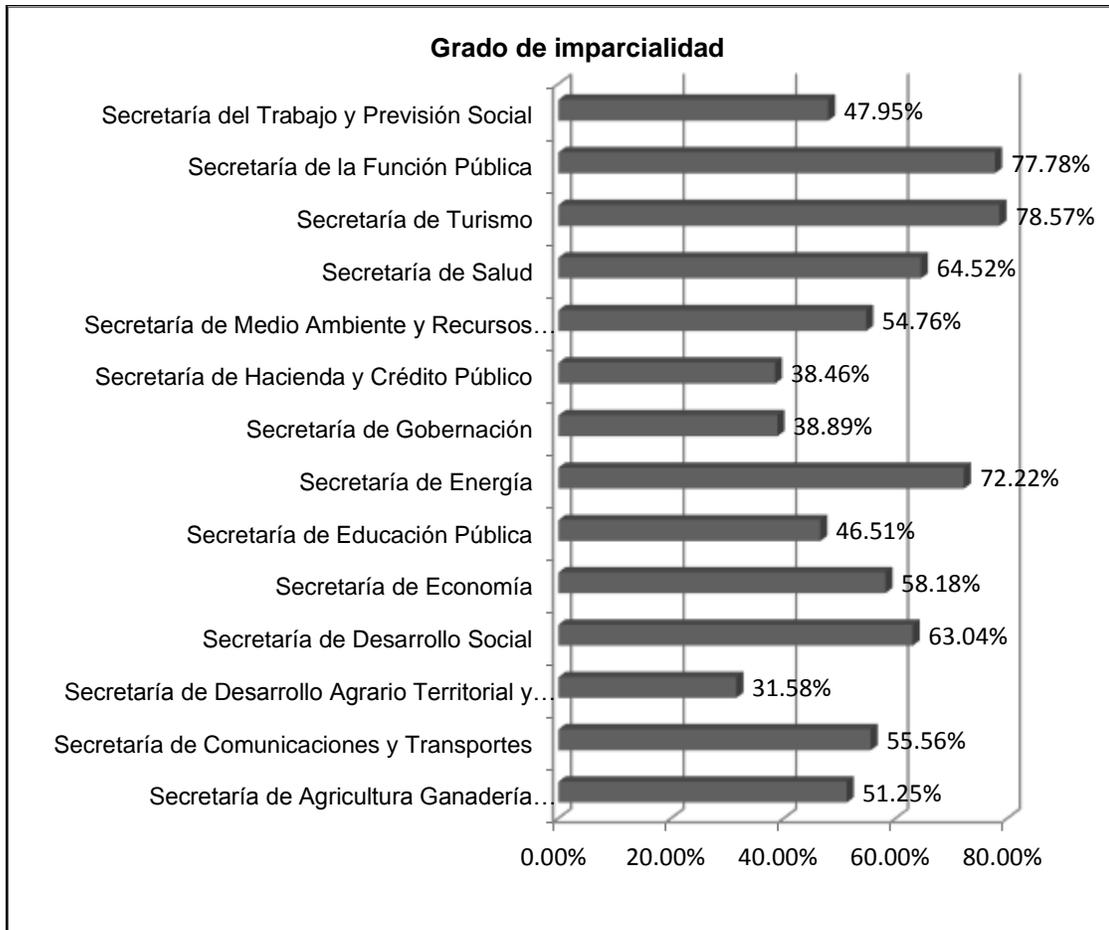


Figura II-2 Gráfico de porcentajes en el ejercicio de la imparcialidad en las secretarías de la administración pública federal centralizada.

La Secretaría donde más se observa la aplicación de éste principio es en la Secretaría de Turismo (SECTUR) con 78.57%, con la frecuencia más alta, y a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) con 31.58%, con el menor valor en la frecuencia de su aplicación.

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra estratificada, año 2017.

b) Método probabilístico(imparcialidad)

A partir de la base de datos integrada, se utiliza el programa SPSS para medir la interacción del principio de imparcialidad, utilizando las dimensiones “Ecolegiada” y “Etecnic”. En este procedimiento se utiliza la variable auxiliar “parc” para capturar el efecto de la parcialidad integrado en el modelo econométrico (ver procedimiento de especificación en anexos). Se muestran a continuación los resultados de la corrida econométrica:

Planteamiento del modelo econométrico de respuesta cualitativa:

$$Y = (Y_{adj} / X_n) = \beta_0 + \beta_1 \text{Ecolegiada}_1 + \beta_2 \text{Etecnic}_2 + \beta_3 \text{imparcialidad (parc)}_3 + e$$

Tabla II.2 Resumen del modelo (imparcialidad)

Variable explicativa	B	gl	Sig.	Exp(B)
Ecolegiada	0.210	1	0.000	1.234
Parc	0.876	1	0.000	2.401
Constante	-15.867	1	0.000	0.000
Bondad de ajuste	R²			
Nagelkerke	0.804			
Cox y Snell	0.603			

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra de investigación, año 2017.

Interpretación de los parámetros:

La variable independiente en este análisis “Ecolegiada” al variar en una unidad, incide en 0.210 puntos de manera de positiva en la adjudicación de cargos públicos con relación a la no adjudicación de cargos públicos con una razón de probabilidades de 1.234 puntos, manteniendo constante las variables “parc” (parcialidad) en 0.876 puntos con un ratio de 2.401 al variar en una unidad con una constante de -15.876 puntos. Con base en las metodologías de Cox y Snell y Nagelkerke, el modelo explica entre el 60.3 % y 80.4% las predicciones y los factores de riesgo asociados.

El modelo de respuesta cualitativa permite estimar la razón de las probabilidades entre la ocurrencia o no de un evento de interés a través de un modelo probabilístico “logit” (Gujarati y Porter, 2010: 553-555), el evento de interés corresponde a la adjudicación de cargos públicos, codificado con “1” cuando se presente el evento y “0” cuando se declara desierto el concurso público.

2.6.- Discusión de los resultados

Con respecto a la hipótesis general de la investigación se mantiene una relación afirmativa en la escasa aplicación y/o ejercicio de los principios de competencia por mérito e imparcialidad como factores de riesgo que relacionaron el escaso nivel de consolidación alcanzado en el servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México, la propia permanencia en el servicio profesional de carrera queda indeterminada por la influencia política en la designación de cargos públicos y la ineficiencia por adjudicar el cargo público al mejor candidato posible a partir del mercado de trabajo en una convocatoria pública abierta.

Con base en la revisión de bibliografía se plantean algunas coincidencias con respecto a la problemática general del servicio profesional de carrera, sin embargo, la metodología de carácter cualitativo utilizada mayormente en los estudios y/o análisis, no precisa las observaciones o hallazgos en términos objetivos o cuantitativos con respecto a los niveles de corrupción o discrecionalidad argumentados, además de utilizar fuentes secundarias de información para evaluar o analizar los resultados del servicio profesional de carrera.

La concentración en la descripción de las deficiencias del servicio profesional de carrera como elementos causales y no consecuentes de la inadecuada implementación de la política pública de recursos humanos del gobierno federal es otro factor diferencial de carácter metodológico y técnico de análisis, cuando existen elementos (no demostrados en el estado del arte) que propician precisamente lo que se identifica como problema de estudio; factores como la corrupción, la imparcialidad, la inequidad, la discrecionalidad, el conflicto de intereses, tráfico de influencias, entre otros, que inciden o impactan tanto en la selección de personal como en su propia permanencia, así como en las funciones directivas, administrativas y operacionales de los diferentes programas y políticas públicas, y que corresponden con bajos niveles de desempeño en todas las áreas del gobierno y de inconsistencias tanto direccionales, de gestión de recursos, como del propio proceso administrativo para traducir la política del poder ejecutivo en productos y servicios de calidad aun cumpliendo con las metas y objetivos trazados con niveles razonables.

Parte III.- Conclusiones

1.-A través de las diferencias observadas en los grupos de estudio a partir de cada una de las etapas del proceso de selección e ingreso al servicio profesional de carrera, es posible medir las inconsistencias detectadas principalmente en las dos últimas etapas del proceso de selección a través de las desviaciones en los promedios esperados. Las desviaciones observables en los promedios esperados impiden la adjudicación de cargos públicos de los mejores candidatos en dos sentidos:

- a) Declaratoria de concursos desiertos cuando se cuentan con candidatos idóneos para ocupar el cargo público y,
- b) No adjudicar el cargo público de manera sistémica al mejor candidato, en concursos con ganadores, “alterando” el puntaje del segundo o ulterior finalista modificando el promedio esperado (con base en las etapas anteriores) específicamente en las etapas de la entrevista y la deliberación del concurso público para beneficiar a un candidato en particular.

2.-La comparación de dos áreas de evaluación, recursos humanos y comité técnico de selección, permite comparar la efectividad de la política pública, cuando a pesar de sustentarse en la mismas metodologías y principios, los procesos de medición o técnica de selección no corresponden en lo absoluto en la práctica, originando un problema de correlación y de determinación entre las áreas responsables de la selección y de la evaluación de recursos humanos.

3.-La declaratoria de concursos desiertos cuando existen al menos dos candidatos finalistas obedece a un proceso político y no administrativo, ya que los candidatos acreditan satisfactoriamente las etapas I, II y III del proceso de selección en su mayoría.

4.-El comité técnico de selección determina la resolución de los concursos junto con la variable explicativa “discr”, esta última mide el efecto y/o proceso del ejercicio del poder para adjudicar un cargo público de manera discreta al segundo finalista o ulterior, es decir, la no observación del principio del mérito, indeterminando la selección del mejor candidato posible.

5.-El comité técnico determina la resolución de los concursos junto con la variable auxiliar “parc” con base en los parámetros de referencia, la variable auxiliar “parc” mide el efecto del ejercicio del poder identificado para adjudicar un cargo público sin atender un criterio de imparcialidad o de igualdad de oportunidades diferenciando con ello la adjudicación o no de cargos públicos.

6.-Se afirma la tesis de la indeterminación de los procesos de selección, desarrollo y permanencia debido a la nula aplicación de los principios para garantizar procesos imparciales y basados en el mérito personal del candidato, la necesidad de una reforma en la ley del servicio profesional de carrera se dirige a: disminuir la intervención política, garantizar el principio de máxima publicidad, transparentar todas las etapas de selección, especificar las metodologías de calificación principalmente en la etapa de entrevista final y la disminución de las asignaciones temporales y discrecionales.

7.-La nula significancia o incidencia del área de recursos humanos, que evalúa la experiencia, conocimiento, habilidades y educación, en el proceso de deliberación de concursos públicos mostrada en los resultados a partir de los modelos econométricos planteados, indetermina los procesos de selección sustentados en la igualdad de oportunidades y en el mérito personal descritos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

8.-Se puede concluir con al menos un 95% de confiabilidad que el modelo de función pública de selección de personal para el acceso y la permanencia en el servicio profesional de carrera es ineficiente, esto como resultado de un proceso de interferencia del poder político, alterando los principios de competencia por mérito e imparcialidad a través de la calificación que otorga el comité técnico de selección en la entrevista final para beneficiar a una persona determinada, o declarar un concurso público como desierto, teniendo candidatos idóneos para desempeñar el puesto de acuerdo a los datos y a los resultados obtenidos en la investigación.

Bibliografía

Libros

BID (2014), *Al servicio del ciudadano; una década de reformas del servicio civil en América Latina*. (Cortazar, Lafuente y Sanguinés, Edits), Washington, EE.UU.: BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

Fayol Henri (1917), *Administration Industrielle et Générate*, París, France: H.Punon et E.Pinal.

Gujarati Damodar N. y Dawn C. Porter (2010), *Econometría*, New York, EE.UU.: Mc. Graw Hill.

Gulick Luther & Urwick Lyndall (1937), *Papers of The Science of Administration*, New York, EE.UU.: Institute of Public Administration.

Iacoviello Mercedes (2015), *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina*, Washington, EE:UU.: BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

Llano Mercedes (2014), *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Chile*, Washington D.C. , EE.UU.: BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

LSPC (2003), *Ley del Servicio Profesional de Carrera*. Ciudad de México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Mascott S. María de los Ángeles (2003), *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*, Ciudad de México, México: CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados).

SFP (2012), *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Ciudad de México, México: SFP (Secretaría de la Función Pública).

Simon Herbert (1977), *The Structure of Ill-Structured Problems, Models of Discovery*.
Boston Studies in The Philosophy of Science, EE.UU.: Springer.

Strazza Luciano (2014), *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: México*, Washington, EE.UU.: BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

Taylor Frederick W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, New York, EE.UU.: Harper & Brother Publishers.

Waldo Dwight (1981), *The Enterprise of Public Administration*, Novato California, EE.UU.: Chandler & Sharp.

Weber Max (1964), *Economía y Sociedad*, Ciudad de México, México: FCE (Fondo de Cultura Económica).

Revistas

Appleby Paul Henson (1945), "Government is Different", *Big Democracy A.A. Knopt*, 112, pp.105-277

CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", *Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)*, Resolución No 11, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Falcao Martins (1997), "Administración Pública Gerencial Y Burocracia; la persistencia de la dicotomía entre política y administración". CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 1(9), pp. 131-158.

Merino Mauricio (2013), "La Captura de los Puestos Públicos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Vol.58, No 219

Simon Herbert (1946), "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, 6(1), pp. 53-67

Woodrow Wilson (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*,: Vol. 2(2), 197-222

Internet

DGSC (2018), Dirección General del Servicio Civil de Costa Rica. Disponible en: http://www.dgsc.go.cr/sitio2/servicioCivil_acercade.html (acceso el 12/07/16).

Rivas Tovar L. Arturo y otros (2013), Diagnóstico del Sistema Profesional de Carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/212/21230026005.pdf> (acceso el 10/02/2017), Redalyc 29, pp.428-438.

SCC (2017), Servicio Civil de Chile, Plan Estratégico. Disponible en: <http://www.serviciocivil.cl/> (acceso el 16/07/16).

SERVIR (2018), Sistema del Servicio Civil Peruano "SERVIR". Disponible en: <http://www.servir.gob.pe/servicio-civil/ley-del-servicio-civil/> (acceso el 12/07/16).

SINAPA (2002), Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, Decreto No. 993/91. Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_arg_sinapa_sp.pdf (acceso el 15/07/2016).

SPC (2003), Servicio Profesional de Carrera en México. Disponible en: <http://www.spc.gob.mx> (acceso el 15/04/2015).

SSPC (2005-2016), Datos de concursos en el sistema del servicio profesional de carrera en la administración pública federal del año 2005 al 2016. Disponible en: http://www.trabajaen.gob.mx/servlet/CheckSecurity/JSP/jobsite_g/js_mis_consultas_libres_anonymous.jsp (accesos diversos entre los años del 2015-2018).

ANEXOS

Anexo A.-Modelización de la regresión logística binaria, principio competencia por mérito (SPSS, Statistical Package for the Social Sciencies).

A) Se incluyen todas las variables y dimensiones explicativas en estudio

		Variables en la ecuación					
		B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a	ETecnica_1	-.015	.019	.682	1	.409	.985
	EColegiada_1	.188	.012	230.084	1	.000	1.207
	ETecnica_2	.058	.019	9.644	1	.002	1.060
	EColegiada_2	.036	.010	13.942	1	.000	1.037
	merito	-1.980	.351	31.750	1	.000	.138
	imparcialidad	.539	.304	3.134	1	.077	1.714
	Constante	-18.132	1.395	169.058	1	.000	.000

B) Se eliminan las variables explicativas que no resultan significativas en la adjudicación de cargos públicos con un 95% de confiabilidad, primero ETécnica_1 (proceso de recursos humanos), se corre de nueva cuenta el modelo econométrico de regresión logística con las variables restantes.

		Variables en la ecuación					
		B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a	EColegiada_1	.187	.012	230.674	1	.000	1.206
	ETecnica_2	.047	.013	13.301	1	.000	1.048
	EColegiada_2	.036	.010	14.043	1	.000	1.037
	merito	-2.097	.322	42.463	1	.000	.123
	imparcialidad	.526	.304	2.998	1	.083	1.693
	Constante	-18.385	1.363	182.016	1	.000	.000

C) Se eliminan las variables explicativas que no resultan significativas en la adjudicación de cargo públicos con un 95% de confiabilidad, eliminado ETécnica_1 (proceso de recursos humanos) e imparcialidad, y se corre de nueva cuenta el modelo con las restantes

Variables en la ecuación

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a EColegiada_1	.195	.012	277.326	1	.000	1.215
ETechnica_2	.047	.013	13.498	1	.000	1.048
EColegiada_2	.029	.009	10.758	1	.001	1.029
merito	-1.686	.214	62.171	1	.000	.185
Constante	-18.507	1.360	185.291	1	.000	.000

D) A pesar de ser significativas ETechnica_2 y EColegiada_2 se requiere ver la interacción con respecto al primer finalista y la variable de interés que en este caso es la variable explicativa competencia por mérito, se corre nuevamente el modelo.

Variables en la ecuación

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a EColegiada_1	.205	.010	421.511	1	.000	1.228
merito	-1.817	.189	92.136	1	.000	.163
Constante	-13.894	.742	350.868	1	.000	.000

E) Se analiza la interacción de la evaluación EColegiada_1 (comité técnico de selección) y la variable mérito, el signo negativo de la variable “merito” establece la prevalencia del principio en el grupo B de observación es decir, en la no adjudicación de cargos, por lo tanto, se recodifica la variable “merito” como discrecionalidad en “discr” para efectuar una interpretación inversa del coeficiente negativo Beta en el mismo sentido que EColegiada_1 en la adjudicación de cargos, de la siguiente manera; $\text{discr if } E_{\text{Técnica}_1} < E_{\text{Técnica}_2} = \text{“1”}, \text{“0”}$

F) Especificación final con la interpretación en el mismo sentido con respecto a la adjudicación de cargos públicos, principio competencia por mérito (discrecionalidad).

Variables en la ecuación

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a EColegiada_1	.205	.010	421.511	1	.000	1.228
discr	1.817	.189	92.136	1	.000	6.152
Constante	-15.711	.779	406.439	1	.000	.000

Anexo B.-Modelización de la regresión logística binaria, principio imparcialidad (SPSS, Statistical Package for the Social Sciences)

A) Se incluyen todas las variables explicativas en estudio

Variables en la ecuación

		B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a	ETecnica_1	-.015	.019	.682	1	.409	.985
	EColegiada_1	.188	.012	230.084	1	.000	1.207
	ETecnica_2	.058	.019	9.644	1	.002	1.060
	EColegiada_2	.036	.010	13.942	1	.000	1.037
	merito	-1.980	.351	31.750	1	.000	.138
	imparcialidad	.539	.304	3.134	1	.077	1.714
	Constante	-18.132	1.395	169.058	1	.000	.000

B) Se eliminan las variables explicativas que no resultan significativas en la adjudicación de cargos públicos con un 95% de confiabilidad, primero ETécnica_1 (proceso de recursos humanos), y se corre de nueva cuenta el modelo con las restantes

Variables en la ecuación

		B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a	EColegiada_1	.187	.012	230.674	1	.000	1.206
	ETecnica_2	.047	.013	13.301	1	.000	1.048
	EColegiada_2	.036	.010	14.043	1	.000	1.037
	merito	-2.097	.322	42.463	1	.000	.123
	imparcialidad	.526	.304	2.998	1	.083	1.693
	Constante	-18.385	1.363	182.016	1	.000	.000

C) Se eliminan las variables explicativas que no resultan significativas en la adjudicación de cargo públicos con un 95% de confiabilidad, eliminado ETécnica_1 (proceso de recursos humanos), en este caso mantenemos la variable imparcialidad significativa al 90%.

Variables en la ecuación

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a EColegiada_1	.187	.012	230.674	1	.000	1.206
ETecnica_2	.047	.013	13.301	1	.000	1.048
EColegiada_2	.036	.010	14.043	1	.000	1.037
merito	-2.097	.322	42.463	1	.000	.123
imparcialidad	.526	.304	2.998	1	.083	1.693
Constante	-18.385	1.363	182.016	1	.000	.000

D) A pesar de ser significativas ETecnica_2 y EColegiada_2 se requiere ver la interacción con respecto al primer finalista y la variable de interés imparcialidad, se corre el modelo.

Variables en la ecuación

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a EColegiada_1	.210	.010	474.946	1	.000	1.234
imparcialidad	-.876	.176	24.642	1	.000	.416
Constante	-14.991	.720	433.411	1	.000	.000

E) Se analiza la interacción de la evaluación EColegiada_1 (comité técnico de selección) y la variable imparcialidad, el signo negativo de la variable “imparcialidad” establece la prevalencia de este principio en el grupo B de observación, es decir, en la no adjudicación de cargos, por lo tanto, se recodifica la variable “imparcialidad” como parcialidad en “parc”, para efectuar una interpretación inversa del coeficiente negativo Beta en el mismo sentido que EColegiada_1 en la adjudicación de cargos, de la siguiente manera; “parc” if ETecnica_1 > ETecnica_2 & EColegiada_1 > EColegiada_2 = “0”, “1”

F) Especificación final con la interpretación en el mismo sentido con respecto a la adjudicación de cargos públicos, principio imparcialidad (parc).

Variables en la ecuación

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Paso 1 ^a EColegiada_1	.210	.010	474.946	1	.000	1.234
parc	.876	.176	24.642	1	.000	2.401
Constante	-15.867	.760	436.038	1	.000	.000