
**El régimen jurídico de la profesionalización
del sector público**

Carlos F. Matute González

Resumen: La profesionalización abarca aspectos técnicos y valorativos que se complementan en la función pública y que tienen por objeto lograr la actuación eficaz y eficiente de las organizaciones públicas y aumentar la confianza de la ciudadanía en las mismas.

La lealtad como valor de la función pública está ligada a la consecución del interés colectivo que no es únicamente mayoritario y debe incluir los intereses de los grupos minoritarios como sustrato para la generación y trascendencia de una sociedad armónica y solidaria.

Los retos jurídicos en la función pública es obtener un equilibrio entre los principios del derecho administrativo y burocrático, entre la estabilidad en el empleo y la disciplina, lealtad, honestidad y compromiso, así como entre la profesionalización de los entes públicos gubernamentales y no gubernamentales.

Palabras clave: Función pública, derecho administrativo, organizaciones públicas.

The legal regime of professionalization of the public sector

Abstract: Professionalization encompasses technical and evaluative aspects that complement each other in the public function and which aim to achieve the effective and efficient

performance of public organizations and increase the confidence of citizens in them.

Loyalty as a value of the public function is linked to the achievement of the collective interest that is not only majority and must include the interests of minority groups as a substrate for the generation and transcendence of a harmonious and solidary society.

The legal challenges in the public service is to obtain a balance between the principles of administrative and bureaucratic law, between stability in employment and discipline, loyalty, honesty and commitment, as well as between the professionalization of governmental and non-governmental public entities.

Keywords: Public function, administrative law, public organizations

Fecha de recepción del artículo: 24-enero-2020

Fecha de aceptación: 10-febrero-2020

Introducción

Este artículo pretende exponer las razones jurídico-estructurales en las organizaciones dedicadas a la gestión pública –desde el enfoque de las ramas del derecho administrativo y burocrático–, de la existencia de una multiplicidad de normatividad aplicable a los servicios profesionales de carrera, que explican el desarrollo paralelo, pero diferenciado de cada uno de ellos, y los resultados inconsistentes con poca penetración en el desempeño de la función pública¹.

María del Carmen Pardo² hace un recorrido de la tradición al cambio en el proceso de profesionalización del servicio público que condujo a la promulgación en 2003 de la Ley

1 Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230 “Servicios de carrera en el Estado Federal”, México, 2013.

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf

2 María del Carmen Pardo, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre 2005, pp. 599-634

de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), que esencialmente sólo regula el aparato centralizado, a las dependencias del Ejecutivo Federal, lo que se conoce como sector público restringido, propio de un Estado liberal, sin incluir directamente a las entidades de la administración descentralizada, y excluye a los que cuentan con el mayor número de servidores públicos como son los policías, militares, maestros, médicos y diplomáticos.³

La ley mencionada establece:

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.”

El impacto de esta Ley es reducido por el ámbito de su aplicación. Sin embargo, contrasta con la creación y consolidación de un aparato administrativo-organizacional y normativo- muy importante que ha sido impulsado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Este aparato ha sido modelo para la modernización e implantación de diversos servicios profesionales de carrera en entidades públicas gubernamentales y no gubernamentales. De hecho, la Auditoría Superior de la Federación ha procedido a su revisión y evaluación, buscando mejorar en las primeras décadas del siglo XXI.

En este aparato, en principio, la designación de los servidores públicos en el Poder Ejecutivo, corresponde a su

3 Incluso hay una exclusión expresa del derecho burocrático a determinados tipos de servidores públicos conforme a lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.”

titular y los nombramientos en la administración pública federal son emitidos en forma libre y discrecional con base en el criterio de identidad política o lealtad en términos de lo dispuesto en la Constitución:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

.....

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

Sin embargo, esta facultad está acotada, como lo señala la parte final del artículo citado. Esta limitación se ha expresado a través de cuatro vías jurídicas:

- a) La evolución del derecho burocrático,
- b) La implantación de servicios profesionales de carrera;
- c) El otorgamiento de autonomías constitucionales a entidades públicas, y
- d) La expansión de métodos de gestión privada al ámbito público.

Estas vías han abonado a la evolución de la profesionalización que tiene sus orígenes en la defensa de los derechos a la estabilidad en el empleo del servidor público, que no era considerado trabajador en razón a que su patrón no era poseedor de medios de producción en el sentido clásico del derecho laboral, y a la creación de un servicio civil con base en los conocimientos técnicos y principios de disciplina, lealtad, honestidad y compromiso.

En estos dos procesos históricos, la defensa de derechos y el servicio civil, la expedición del Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en 1938 y la fundación del Instituto Nacional de Administración Pública en 1955 son hechos relevantes, que visibilizan el dilema entre la profesionalización y los derechos laborales.

Esta “confrontación teórica” proviene de la naturaleza de la función pública, que tiene dos regímenes jurídicos derivados de las relaciones que originan los nombramientos:

1. uno de índole administrativo orientado por la eficiencia, eficacia, honestidad y lealtad al interés colectivo, y
2. otro protector de los derechos individuales y colectivos de los servidores públicos frente a la organización que los contrata en una condición de subordinación mediante el pago de un salario.

Existen también otras dos vías, relacionadas con las teorías del Estado Constitucional de Derecho y la nueva gestión pública; primera, el otorgamiento de autonomías constitucionales materializado en la llamada “privatización” del servicio público, aparecen como antecedentes de estas vías la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) que en 1965 diagnosticó una excesiva centralización en el proceso de toma de decisiones, que condujo a una administración lenta e ineficaz y a la inadecuación del perfil del puesto con la capacidad de los funcionarios designados, pero que, paradójicamente, condujo a un impulso centralizador que fracasó en 1982. Segunda, esta situación que justificó el surgimiento y consolidación del proyecto modernizador del llamado neoliberalismo, que impulsó la profesionalización desde diversas perspectivas, abarcando la mayoría de los sectores como la educación, la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, entre otros.

Las cuatro vías jurídicas evolucionaron paralelamente, en forma complementaria, pero privilegiando enfoques contradictorios que multiplicaron la normatividad, los programas de gobierno vinculados con la mejora de la función pública y los servicios públicos, los procesos de capacitación y profesionalización en la Administración Pública Federal y los entes públicos no gubernamentales, como los Poderes Legislativo y Judicial y los órganos autónomos constitucionales, los que aparecieron a partir de los años noventa del siglo pasado.

En este contexto, se inscribe la reforma constitucional al régimen de responsabilidades de los servidores públicos⁴ y a la contratación pública y la jurisprudencia relevante del I/96 que declara inconstitucional el artículo 1 de la Ley del ISSSTE, emitida en febrero de 1996; la cual determina que los trabajadores de las entidades de la administración pública descentralizada se rigen por las relaciones de trabajo del Apartado A del artículo 123 y no por el Apartado B que era el que regulaba las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.⁵

Las instancias del Ejecutivo Federal responsables directas de estos procesos han sido las dependencias globalizadoras, que han variado en el tiempo en estructura y competencias,⁶ y la profundización de esta estrategia comenzó con la aprobación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP 1995-2000) en el que se planteó como eje de acción prioritario la dignificación, profesionalización y ética del servidor público y se proyectó la creación del servicio profesional de carrera con base en la evaluación de resultados de los servidores públicos y las instituciones.

En los hechos, la estrategia de reordenamiento del sector público, en lo interno, significó la búsqueda de una mayor congruencia entre los perfiles de puestos y las capacidades de las personas que eran nombradas para ocuparlos, una retabulación y homogeneidad de plazas y prestaciones, la

4 Guillermo Haro Bélchez, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988. En esta obra se consigna la justificación y propósitos de la profesionalización de la función pública que suprimió ideológica y jurídicamente la diferencia entre funcionario y empleado público, para subsumirlos en el concepto de servidor público. Hay que señalar que el sistema jurídico público conserva en algunas materias y para atribuir derechos y obligaciones esta diferencia.

5 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o.DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

Tesis: P./J. 1/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 200199, 19 de 19, Pleno, Tomo III, Febrero de 1996, Pag. 52, Jurisprudencia (Laboral, Constitucional).

6 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto (desaparecida) y la Secretaría de la Función Pública (antecedida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo).

implantación de un sistema de evaluación del desempeño y la promulgación de la LSPCAPF.

En lo externo, el proceso de profesionalización se reflejó en la desincorporación de empresas públicas (adelgazamiento), la concesión y subrogación de servicios públicos (privatización de la gestión de lo público), la creación de órganos constitucionales autónomos, el otorgamiento de mayor autonomía a las entidades de la administración pública federal, el fortalecimiento de la independencia judicial y legislativa, así como la reducción o limitación de los monopolios estatales⁷.

De todo esto, se puede afirmar que la normatividad relacionada con la profesionalización de la función pública se clasifica en dos apartados:

- a) aquella referida directamente a la Administración Pública Federal (APF) vinculada con el Poder Ejecutivo, y
- b) aquella que regula el desarrollo objetivo y adecuado de las entidades públicas no gubernamentales o semigubernamentales.⁸

La normatividad puede ser impuesta por el legislador (como sucede con las dependencias de la APF) o proveniente de la facultad de autorregulación derivada de la autonomía administrativa de las entidades de la APF o la autonomía de gestión concedida directamente por la constitución, como sucede en el caso de los organismos constitucionales autónomos, las empresas productivas del Estado y

7 Sergio Valls Hernández y Carlos F. Matute González, “Las Personas Gubernamentales”, *Nuevo Derecho Administrativo*, 5ª. ed. México, Porrúa, 2018, pp.405-475. La Nueva Paraestatalidad. Este concepto considera la creación de una estructura con mayor autonomía respecto al Ejecutivo que asumen funciones del Estado para mejorar la eficiencia y oportunidad en la prestación de servicios públicos o ejercicio de la autoridad.

8 Los entes públicos semigubernamentales son aquellos que mantienen cierta relación con el Ejecutivo Federal, pero gozan de mayor autonomía con respecto a este en comparación con las entidades de la APF como las empresas productivas del Estado, las instituciones de educación superior que gozan autonomía de la constitución, las asociaciones civiles apoyadas presupuestalmente, los tribunales administrativos y de la administración, entre otros. Matute, C. (22 de octubre de 2016) Los nuevos paradigmas de lo paraestatal, La Crónica de Hoy <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/991166.html>

sus filiales y los tribunales administrativos o las leyes administrativas especializadas.

La ampliación del concepto de función pública, que es concomitante a la definición cada vez más inclusiva de servidor público y a la corresponsabilidad de los particulares contratistas, subrogados o concesionarios, ha aumentado la complejidad de la normatividad de la materia. Los principios de la función pública desbordan lo estatal, lo que es evidente en la materia de transparencia que incorpora la definición de sujetos obligados que abarca a los particulares que ejercen actos de autoridad.

Las cuatro vías jurídicas identificadas mencionadas se confunden en la realidad, el ciudadano no las identifica con claridad y, además, se condicionan mutuamente. Por ejemplo, cualquier efecto en el régimen laboral afecta al administrativo y viceversa. Las estrategias de profesionalización, políticas de remuneración, así como los procesos de reclutamiento, selección, promoción o separación del empleo público se reflejan también en las estrategias de recursos humanos de los entes públicos no gubernamentales. Estos entes, por ejemplo, atraen a los servidores públicos que trabajan en las entidades supervisoras de servicios públicos a las agencias supervisadas ofreciendo mejores condiciones y prestaciones laborales.

El régimen jurídico de la profesionalización del sector público gubernamental es abierto y expuesto a tres racionalidades internas aparentemente contrapuestas:

- a) la exigencia de mayor capacidad de los servidores públicos (servicio profesional de carrera),
- b) las aspiraciones de estabilidad, protección y promoción en el empleo (prestaciones laborales), y
- c) el compromiso con el interés colectivo de las personas dedicadas a la función pública (lealtad al proyecto gubernamental).

Además, el régimen referido está condicionado por la existencia de una competencia por los recursos humanos profesionales de gestores privados de lo público, debido a los elevados costos de la nómina (incluida la seguridad social) que precariza el empleo público, presionando

hacia esquemas de contratación por honorarios o a la proliferación de esquemas de subcontratación de servicios (vigilancia, limpieza, jardinería, mantenimiento, impresiones, entre otros), un factor importante de esta competencia es la escasez de cuadros suficientes para ocupar los puestos que requieren de capacidades técnicas altamente especializadas (sectores financiero, energético, medio ambiental, salud, educación superior, ingeniería, tecnología y un largo etcétera).

Una situación similar sucede respecto a la regulación de la función pública que ha aumentado su extensión y complejidad. Una definición tradicional es que forma un “conjunto de arreglos institucionales comprendidos por normas, estructuras, pautas, procesos, cultura y práctica que remite a una gestión adecuada de los recursos humanos que están al servicio de la administración pública, con aplicación en cualquier realidad nacional o institucional”⁹.

Este concepto es restrictivo si tomamos en cuenta su tendencia a su desdoblamiento que se refleja en el artículo 64, numeral 1, párrafo segundo de la Constitución Política de la Ciudad de México en la forma siguiente:

“Para efectos del presente título y de la determinación e imposición de responsabilidades, se reputarán personas servidoras públicas de la Ciudad de México, los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los integrantes de las alcaldías, los miembros de los organismos autónomos y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo, función, mandato o comisión de cualquier naturaleza ante éstos; así como las personas que ejerzan actos de autoridad, recursos públicos o contraten con entes públicos la ejecución de obra o servicios públicos, de adquisiciones, de subrogación de funciones o reciban concesiones”¹⁰.

9 Gregorio Montero Montero, “La profesionalización de la Función Pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública”, ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, 62-63, 2012, pp 25-38.

10 Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), 5 de febrero de 2017 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Ciudad-de-Mexico/Constitucion-Politica-de-la-CDMX>

Esta definición de 2015 permite concluir que la función pública incluye a cualquier persona que desempeñe un cargo público por honorarios o cualquier otra forma jurídica de contratación y los particulares vinculados directa e indirectamente con la gestión pública de los órganos estatales.

El orden jurídico federal es más restrictivo, pero más amplio con respecto al de 1982, puesto que incorpora en el régimen de responsabilidades públicas a los particulares relacionados con faltas graves cometidas por servidores públicos en términos de la reforma constitucional del 2015 al Título Cuarto de la Constitución¹¹.

La consecuencia jurídica de esta ampliación es que las políticas de integridad a que se refiere el artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹², en el futuro inmediato, dejen de ser un incentivo para los particulares contratistas o concesionarios de la administración federal para convertirse en obligaciones jurídicas exigibles.

También es deseable que las personas que manejan recursos públicos o ejerzan algún tipo de autoridad sean incluidas en la presentación de las declaraciones patrimoniales e intereses, como ya sucede en el régimen jurídico constitucional de la Ciudad de México, conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo citado con anterioridad:

“Toda persona servidora pública –incluye a particulares la definición del párrafo anterior– tendrá la obligación de presentar y comprobar de manera oportuna y veraz las declaraciones sobre su situación patrimonial, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y sus posibles conflictos de interés, que serán publicitadas en los términos que determinen las leyes generales y locales respectivas bajo los principios de

11 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

12 Ley General de Responsabilidades Administrativas. Consultada 20 de enero de 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf

transparencia, máxima publicidad y protección de datos personales”¹³.

Esta circunstancia plantea retos relacionados con la generación de una normatividad que logre un justo equilibrio entre los dos aspectos originales de toda función pública: las capacidades técnicas de las personas en relación con el puesto y los derechos laborales individuales y colectivos. Además, la extensión de los modelos de profesionalización de las entidades públicas gubernamentales a las no gubernamentales.

Las preguntas básicas a resolver en la normatividad son: ¿Cómo lograr la justicia mínima contenida en el principio de a igual trabajo corresponde igual salario entre los trabajadores de base de una dependencia o entidad y los trabajadores de una empresa que subcontrata los servicios de aquellas? ¿Cómo homologar los puestos y tabuladores de los entes públicos gubernamentales y no gubernamentales? ¿Cómo garantizar la profesionalización de todas las personas que contribuyen a la gestión de lo público desde empresas privadas? ¿Cómo generar la transparencia en la gestión privada de lo público? ¿Cómo establecer mecanismos de control eficaces en los particulares que ejercen autoridad o recursos públicos sin incurrir en un excesivo centralismo o una laxitud extrema basada en la autorregulación?

Estos cuestionamientos marcan el punto de arranque de un escenario futuro cuya complejidad puede ocasionar que la respuesta gubernamental sea la retracción a espacios de certidumbre que aumente el control centralizado, en perjuicio de la eficiencia y el cumplimiento de la exigencia social de una gestión pública con base en resultados.

La relación jurídica de servicio público en si misma es compleja toda vez que parte de un dilema contenido en su definición que incorpora dos planos distintos:

- a) Administrativo
- b) Laboral

13 CPCDMX. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Ciudad-de-Mexico/Constitucion-Politica-de-la-CDMX>, consultada el 21 de enero de 2020.

El primero conduce a la regulación del régimen de responsabilidades que consiste, en esencia, en la sanción en que puede incurrir una persona servidora pública debido a la acción u omisión en el ejercicio del cargo o en la función encomendada como resultado del nombramiento directo, la contratación indirecta, el manejo de recursos presupuestales o el ejercicio de autoridad.

Este régimen tiene cuatro aspectos contenidos en la constitución política:

- a) Administrativo (art. 109, fr. III),¹⁴
- b) Político (arts. 109, fr. I y 110)¹⁵

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) Artículo. 109...III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control

15 CPEUM. Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos... Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.”

- c) Penal (arts. 109 fr. II y 111, juicio de procedencia)¹⁶
y
d) Civil (art. 111)¹⁷.

Las cuatro responsabilidades referidas no son excluyentes y un mismo hecho puede ser el origen de cualquiera de ellas, y una persona puede ser sancionada por la misma conducta con la inhabilitación administrativa, la condena en un juicio político ante un órgano de representación ciudadana, la privación de la libertad debido a la comisión de un delito y al pago de daños y perjuicio por el ilícito que afecte el patrimonio de las personas por una falta, en los términos siguientes:

“Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”¹⁸.

En ese sentido, aunque el régimen de responsabilidades tiene su origen en el orden constitucional se extiende en legislaciones secundarias de distinta naturaleza y complejidad.

La administrativa, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La política, en la Ley Federal de Responsabilidades de 1982 en la parte que no ha sido derogada, que sólo procede contra los servidores públicos señalados expresamente en las constituciones políticas.

16 CPEUM. Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”.

17 CPEUM Artículo 111. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

18 Artículo 109 de la CPEUM.

La penal en la legislación de la materia tanto la federal como la local, previa declaratoria de procedencia emitida en un juicio seguido ante la Cámara de Diputados con respecto a determinados servidores públicos.

La civil en la legislación de la materia tanto la federal como la local, sin que haya necesidad de llevar a cabo ningún juicio de procedencia, ni se opone a ningún fuero constitucional.

El segundo enfoque referido a lo laboral, conduce a la garantía de los derechos laborales de las personas servidoras públicas, quienes deben gozar de prestaciones mínimas y estabilidad en el empleo, como sucede con cualquier individuo que necesita trabajar para allegarse recursos para gozar de una vida digna durante su etapa activa y en el retiro o jubilación.

El régimen se divide en dos grandes regulaciones aplicables al servicio público:

- a) El apartado A del artículo 123 constitucional, que protege a cualquier persona que entabla una relación de trabajo, es decir, subordinada a cambio de un emolumento.
- b) El apartado B del artículo 123 constitucional, que exceptúa del régimen general a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión con una protección amplia y otra restringida. La primera es el régimen general a este tipo de trabajadores y la segunda corresponde a los miembros de las fuerzas armadas y policiales, que no tienen derecho a la estabilidad en el empleo. Adicionalmente, se establece un régimen especial para las instituciones financieras que integran la administración pública federal, en la fracción XIII bis.

Esta distinción aparentemente es sencilla, pero en la práctica resulta todo lo contrario en razón de que los legisladores de la materia han sido inconsistentes en la definición de los sujetos incorporados al Apartado B y a que la interpretación de Poderes de la Unión que llevó a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación excluyó de esta definición a la administración pública paraestatal, puesto que si bien está subordinada al Poder Ejecutivo, no

participa de su personalidad, debido a que las entidades tienen personalidad jurídica propia y son patrones por sí mismas frente a los servidores públicos que colaboran en éstas.

Lo anterior, genera la multiplicidad de regímenes jurídicos laborales aplicables puesto que la interpretación mencionada en el párrafo anterior se emitió en 1996¹⁹, y las entidades entablaron relaciones individuales, colectivas y cotizaron a la seguridad social conforme a la legislación vigente sin tomar en cuenta la jurisprudencia.

Además, hay entes públicos no gubernamentales con regímenes especiales como el Instituto Nacional Electoral cuyo tribunal en materia laboral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial cuenta con comisiones sustanciadoras propias, las controversias del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se resuelven, hasta su próxima desaparición, en las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, entre otros casos.

Este fenómeno jurídico ocasiona que el régimen laboral que aplica al servicio público de los entes públicos gubernamentales deba revisarse en forma casuística para identificar la legislación aplicable y debido a que también se incluye en las condiciones generales o contratos colectivos de trabajo (ambas figuras tienen diferencias sustanciales) y el régimen de seguridad social también varía dependiendo de con que institución se haya cotizado.

Esta circunstancia legal y jurisprudencial debe considerar el tipo de trabajador (base-confianza), de contratación (eventual-permanente) y de subcontratación (actividades secundarias o sustanciales), así como la simulación de la relación laboral como es la contratación por honorarios asimilados a salarios, Lo mismo ocurre en servicios profesionales en la que se cumple con un horario y el trabajo se desempeña bajo la dirección de un patrón o la subdeclaración del ingreso del trabajador, que en el ISSSTE es una práctica legalizada en la medida que el salario básico, sin incluir compensaciones, es el que se emplea

19 Sergio Valls Hernández y Carlos F Matute González, "El sector público y el derecho administrativo". *Nuevo derecho administrativo*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2018, pp. 227-235.

como base de cotización en las cuotas obrero-patronales, lo que afecta significativamente a los trabajadores en el retiro o la jubilación.

La complejidad de ambos regímenes y de las relaciones entre sí aumenta por hechos jurídicos consistentes en que la relación administrativa abarca a cualquier persona que desempeña un cargo, puesto o comisión de cualquier naturaleza desde altos mandos hasta operativos y en que como efecto de la relación laboral, la protección es profundamente diferenciada a los diversos servidores públicos, que va de la situación de alta estabilidad en el empleo como para los trabajadores de base sindicalizados, hasta el nulo derecho a la permanencia del funcionario de los mandos altos.

Esta enorme complejidad impide obtener conclusiones contundentes sobre la relación entre el enfoque administrativo y el laboral en la función pública, puesto que se requiere un análisis casuístico para determinar el derecho aplicable y, en su caso, identificar el riesgo para el ente público o el servidor público/trabajador en el supuesto de que surjan eventuales conflictos.

Lo anterior genera distorsiones desde el punto de vista organizacional, e injusticias, desde la perspectiva del trabajador., Ambas situaciones son legítimas y defendibles ante tribunales de distinta naturaleza (laborales o administrativos),pero afectan el desarrollo de una función pública adecuada y presenta retos jurídico-administrativos que deben resolver para conseguir que la función pública resulte más comprometida con el interés colectivo y sea más eficiente y eficaz en la consecución de los resultados esperados por la ciudadanía.

La relación entre ambas relaciones se puede analizar con un sistema de gradación entre dos principios jurídicos opuestos:

- a) Lealtad y compromiso con el interés colectivo y disponibilidad a acatar las instrucciones del superior jerárquico, incluso la separación del cargo, y
- b) Estabilidad en el empleo y defensa de los derechos laborales, que implica anteponer el interés

individual o colectivo de los trabajadores frente a los objetivos planteados por la organización.

Ninguno de estos principios se presenta en forma absoluta en la realidad jurídica. En cada caso, ambos se oponen como extremos -tesis-antítesis- en una relación dialéctica que exige una síntesis en el que el grado de aplicación varía. En ocasiones prevalecen los principios de la relación administrativa a los que se sujeta la función pública y en otras la protección del trabajador.

En ese tenor de ideas, se puede afirmar que en un servidor público de confianza de designación política que no se sujeta al servicio profesional de carrera no tiene estabilidad en el empleo, ni derecho a indemnización por la separación en el cargo, está sujeto a la voluntad del superior jerárquico en la continuidad de la función y, por lo tanto, el único efecto de su renuncia o despido es de índole política-administrativa que puede afectar o beneficiar al proyecto de gobierno o dirección de una organización.

En el opuesto, se encuentra un servidor público, trabajador de base, que realiza actividades operativas, no clasificables de confianza en los términos de la ley laboral o la burocrática y, por lo tanto, su separación en el cargo exige que se demuestre una causal de despido en términos formales y ante la representación sindical, incluso cuando se ha acreditado una falta administrativa por otro medio jurídico.

En supuestos intermedios, con diverso grado de aplicación del régimen administrativo, con mayor estabilidad en el empleo con respecto al servidor público de alto rango, se ubica el trabajador de confianza que forma parte de servicio profesional de carrera que goza de cierta estabilidad en el empleo en virtud de que el subsistema de separación exige requisitos para su procedencia y la violación de los mismos puede dar origen al derecho a la reinstalación.

Otro caso es el que corresponde a los miembros de las fuerzas armadas o una corporación policiaca que en el supuesto de una separación injustificada del empleo tienen derecho a una indemnización, más no así a la reinstalación en el cargo.

La gama de posibilidades es amplia e involucra a dos conjuntos de normas (leyes y decisiones jurisprudenciales) con principios rectores opuestos.

El enfoque laboral privilegia la vida digna del trabajador, la estabilidad en el empleo y la garantía de un retiro adecuado y el administrativo los principios “de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público”²⁰, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la LGRA que adicionalmente contiene directrices de conducta.

En cuanto a la profesionalización sucede un fenómeno similar. La profesionalización, desde un punto de vista restringido, consiste en “armonizar los principios de eficacia, eficiencia, mérito, igualdad, imparcialidad, como forma de alcanzar la democratización plena de la administración pública; además, procura garantizar con ello la no patrimonialización y el grado necesario de independencia e imparcialidad para su apropiado funcionamiento en razón del interés público.”²¹

Este concepto expuesto en el documento del CLAD tiene un contenido técnico-legal-racional, que se funda en el supuesto de objetividad en el funcionamiento del aparato a disposición de los políticos, siempre y cuando éstos respeten los mínimos de los valores occidentales resumidos en la búsqueda permanente de la igualdad formal y sustancial de las personas en una sociedad, y el rechazo a la apropiación de este aparato por un partido, movimiento o líder. Sin embargo, sólo hace referencia a la administración pública que originalmente es aquella subordinada al Poder Ejecutivo.

Además, hay que señalar que en la noción contemporánea vigente de profesionalización, es decir, lo que se espera de un servidor público que cumple con los principios mínimos de eficiencia, es que le sea habitual el uso habitual de la Tecnología de la Información y la Comunicación (TICs) como herramientas en la atención de las demandas ciudadanas.

20 Ley General de Responsabilidades Administrativas http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf

21 Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003. CLAD.

La función pública que no asume a las TICs como instrumento de gestión y transparencia real en los diversos aspectos en el manejo de los recursos humanos, en específico, en los subsistemas de los servicios profesionales de carrera, sobre todo en la capacitación, que en muchas ocasiones debe ser a distancia, pierde ventajas comparativas significativas y genera amplios espacios para la ineficiencia e ineficacia administrativas.

La profesionalización de los entes públicos gubernamentales (AP) y no gubernamentales tiene dos aspectos:

- a) El respeto irrestricto a los principios contenidos en las leyes de responsabilidad en los distintos ordenamientos jurídicos, códigos de ética, códigos de conducta, protocolos de actuación o reglas de integridad de los diversos entes públicos gubernamentales, no gubernamentales y semigubernamentales.

Esta vertiente axiológica reclama integridad de los integrantes de la función pública con base en reglas y procedimientos homogéneos que garanticen un comportamiento comprometido con la misión y visión de la organización pública, que en sociedades como la nuestra necesariamente deben orientarse a la superación de la desigualdad social.

Además, la función pública debe someterse en su actuación al principio de legalidad –soporte mínimo de la garantía contra lo autoritario–, pero con un enfoque de respeto a los derechos humanos en términos del párrafo tercero del artículo primero de la constitución política²².

- b) El cumplimiento cabal de la competencia, mandato o encargo atribuido a un servidor público, sin importar el título jurídico con el que asume esa categoría, con base en las capacidades técnicas necesarias para el desempeño del perfil de puesto

22 CPEUM Art. 1º ...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

correspondiente, medible a través de indicadores de desempeño personal o institucional.

Max Weber, en su clásico libro “El Político y el Científico”²³, distingue entre dos funciones sociales: la primera tiene como misión conducir y convencer, la segunda investigar y explicar. El servidor público debe reunir ambos rasgos.

Para tal efecto, el conocimiento técnico y el comportamiento racional se convierten en uno de los fundamentos de la función y organización de la burocracia (ahora ente público gubernamental o no gubernamental), que parte de la profesionalización para ser más efectiva y eficiente en las atribuciones que la Constitución, las leyes y el gobierno le asignan. Los particulares que asumen el ejercicio de autoridad o manejan recursos públicos están sometidos a principios similares de actuación a los que se aplican a las personas contratadas o nombradas dentro de una organización estatal.

El servidor público, que es el elemento humano que integra a los aparatos administrativos del Estado (gubernamentales o no gubernamentales) en una democracia, es el responsable de que se cumpla la expresión de la voluntad política en las urnas, que permite que la integración de un gobierno cuente con un instrumento profesional para realizar los compromisos de campaña y coadyuvar en el ejercicio de la autoridad, la prestación de servicios públicos y el desarrollo económico.

En ese sentido, el primer objetivo de la gestión eficiente de los recursos humanos en un ente público es que esté orientado al cumplimiento de los fines de la organización en la que laboran, tomando en consideración el énfasis que ponen los cuadros dirigentes a la labor de gobernar. Un concesionario, prestador de servicios subrogados o contratista no puede sustraerse a este compromiso.

Un profesional del servicio público en una democracia debe estar subordinado al proyecto de la mayoría, sin excluir a las expresiones políticas minoritarias ni afectar los

23 Max Weber, *El político y el científico*, 5ª edición, Madrid Alianza, Editorial, 1979.

derechos humanos de las personas. El compromiso con el interés público es más amplio que las circunstancias específicas.

En un Estado autoritario, el interés público es definido por el líder o el gobierno, sin participación real de los poderes legislativo o judicial, los partidos políticos o las organizaciones de la sociedad civil. En cambio, en un Estado democrático con una vida política plural su contenido se determina mediante mecanismos de generación de consenso social o por medio del debate racional abierto y público.

Uno de los logros más relevantes en esta materia fue la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito, en beneficio de la sociedad.

El gobierno 2019-2024 no es ajeno a este propósito e incorpora, por una parte, la participación ciudadana y, por otra, el “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública” y convierte a los servidores públicos de todos los niveles en representantes de la voluntad popular (sic), que al mismo tiempo están obligados a recurrir a la razón.

En sintonía a los gobiernos anteriores, señala que es necesario superar las inconsistencias y consolidar la operación del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias y órganos desconcentrados. Hay que señalar que ni en la ley de la materia, ni tampoco en el programa mencionado con anterioridad no se hace referencia explícita a los organismos públicos descentralizados. Eso es lo destacable de instituciones públicas que, desde los ochenta, han desarrollado servicios sin estar obligados por la Ley mediante procesos de autorregulación inducidos por las dependencias globalizadoras.

La articulación de una política de desarrollo de capital humano en el sector público es esencial para la profesionalización del mismo a partir de dos ejes: primero, la eficacia y eficiencia y, segundo, la confianza de la ciudadanía en el aparato gubernamental. El último aspecto fue subordinado al primero en los últimos dos sexenios.

En ese tenor de ideas, la recuperación de la confianza de la ciudadanía y de las instancias públicas gubernamentales es uno de los grandes retos de cara al futuro. Los excesos y desviaciones de los altos mandos del gobierno, en los tres niveles, afectaron la imagen, la legitimidad y la autoestima de los profesionales de la administración pública de carrera y vocación.

Los retos en la profesionalización de la función pública – en sentido amplio, que es aquella que rebasa al aparato del Poder Ejecutivo– es establecer políticas públicas transversales para garantizar que los servidores públicos cuenten con las capacidades profesionales necesarias para cumplir las atribuciones que les han sido asignadas, tomando en consideración la multiplicidad de ordenamientos que regulan la estructura y funcionamiento de los entes públicos gubernamentales y no gubernamentales.

La complejidad es mayúscula en la medida que la profesionalización consiste en consolidar aparatos administrativos que tiene como propósito controlar, limitar o supervisar la operación y desempeño de otros similares con lo que hay una permanente “confrontación” de autonomías constitucionales o administrativas que se contienen mutuamente en beneficio de la consecución del interés público consensuado y no necesariamente mayoritario.

Esta complejidad deriva de la dos vías jurídicas de profesionalización de la gestión pública que se consolidaron en las primera décadas de este siglo y que están relacionadas con la creación de organismos constitucionales autónomos especializados en la atención de una función del Estado en forma objetiva e independiente de los poderes tradicionales del Estado y con la corresponsabilidad que implica la gestión de lo público por los particulares, a quienes se ha ido equiparando a los servidores públicos, para ser sujetos a regímenes de responsabilidad y aplicación de las reglas de transparencia.

Los sistemas profesionales de carrera son aquellos que diseña jurídicamente el legislador o el administrador de un ente público gubernamental o no gubernamental a través de la autorregulación y consisten en la aplicación de modelos de empleo público que procure la calificación permanente de los trabajadores o servidores públicos –

confianza o de base— cuyo objetivo primario sea una mejor prestación de servicios a los ciudadanos y un mayor desarrollo económico de la población en su conjunto.

En este sentido hay varios sistemas como:

- El servicio civil de carrera exterior mexicano (SEM) es definido como un sistema integral de administración del personal público, que comprende desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio, crea condiciones de trabajo y de vida adecuada para los trabajadores que deben responder a la realidad existente en el país.
- El servicio profesional docente creado con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con el propósito de elevar la calidad de la educación en México, mediante la formación y actualización permanente del profesorado a través de la creación de la Carrera Magisterial, que ha sido objeto de reformas y contrarreformas para conseguir un equilibrio entre la existencia de una organización que priorice los derechos humanos de la infancia y la protección de los derechos laborales de los maestros.
- En 1992 se publicó el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que en su artículo 6 indicaba que la operación y el desarrollo del servicio deberán basarse en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal y la competencia de sus miembros. Este servicio es uno de los que mayor evolución ha reportado.²⁴
- En 1994 se publicó el Estatuto del Servicio Profesional Agrario en el que se establecen las normas para la organización, operación y

24 Rafael Martínez Puon, *La profesionalización de la función electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2019.

desarrollo de los miembros de la Procuraduría Agraria que integran el personal de carrera.

- En 1994, se reformó el artículo 100 constitucional para instituir al Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como encargado de la administración de los funcionarios y de la estructura del Poder Judicial de la Federación y para establecer la carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Todavía está pendiente la creación del sistema profesional de la carrera administrativa dentro del Poder Judicial Federal.²⁵
- En 1995 se establece el servicio fiscal de carrera con el objetivo de regular el ingreso, la permanencia de los “mejores elementos” dentro de este sistema, las oportunidades de desarrollo y la superación de los funcionarios fiscales de carrera.

Estos casos expuestos permiten concluir:

- a) Existe una multiplicidad de servicios profesionales de carrera distintos al que establece la ley de la materia para las dependencias de la Administración Pública Federal.
- b) Hay una regulación dispersa y no necesariamente homogénea en los principios, ni en los subsistemas que integran a los servicios.
- c) La apertura, objetividad y cumplimiento de finalidades de los servicios varía en forma significativa, tal y como quedó demostrado en un estudio que realizó la Auditoría Superior de la Federación en el 2013²⁶

Los sistemas de personal público administrados con calidad deben permitir atraer, retener, formar y motivar a los mejores profesionales. De ahí la importancia de diseñar

25 Carlos F. Matute González, *Modernización Administrativa del Consejo de la Judicatura*, México, Porrúa, 2008.

26 Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230 “Servicios de carrera en el Estado Federal”, México, 2013.
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf

una normatividad clara y congruente y generar políticas que permitan homologar reglas y principios en beneficio de la transparencia, la buena administración, la simplificación de trámites y la modernización de los entes públicos.

También deben contener normas que establezcan con precisión los subsistemas que organicen las actividades del servicio profesional.

En la LSPCAPF, los subsistemas son:

1. Planeación de Recursos Humanos;
2. Ingreso;
3. Desarrollo Profesional;
4. Capacitación y Certificación de Capacidades;
5. Evaluación del Desempeño;
6. Separación, y
7. Control y Evaluación.

Estos subsistemas no son los mismos en todos los entes públicos por la multiplicidad de la normatividad, pero hay una tendencia a homologarlos.

En cuanto a los componentes particulares de los servicios civiles si bien también son distintos, comparten la tendencia a ser amplios y la interrelación entre los mismos depende del diseño correspondiente, pero en todos los casos involucran la entrada, la permanencia y el desarrollo de los recursos humanos.

La profesionalización y la consecuente implantación de servicios profesionales de carrera en los entes públicos plantean permanentemente la cuestión laboral. Esto quedó plenamente evidenciado con las peripecias 2012-2018 de la implantación del servicio profesional docente que incubó su propia sustitución en razón a que puso demasiado énfasis en la evaluación de los maestros y le otorgó efectos jurídicos que rebasaban el ámbito administrativo.

A manera de conclusiones:

En el artículo se expusieron las distintas racionalidades de las cuatro vías jurídicas para la profesionalización del sector público ampliado, que simultáneamente se complementan

y sostienen principios dogmáticos contradictorios que producen dilemas a resolver casuísticamente.

La multiplicidad de normatividad en los aspectos administrativo y laboral de la función pública, formuladas con enfoques diferentes provoca una gran complejidad que se resuelve casuísticamente en la práctica jurídica.

La profesionalización de la función pública se base en dos estrategias: una interna referenciada a los principios de la función pública y la estabilidad en el empleo y otra externa vinculada con la creación de órganos especializados con autonomía constitucional y en los procesos de privatización de la gestoría de lo público.

La determinación de los derechos de los servidores públicos se lleva a cabo a partir de una lógica dialéctica en que hay dos principios opuestos derivados de lo administrativo y lo laboral y la aplicación implica una graduación de los mismos sin que ninguno se imponga en forma absoluta al otro.

La ampliación el concepto de función pública exige que los modelos de gestión de los recursos humanos propios de la administración pública sean asimilados por los entes públicos no gubernamentales y se lleve a cabo una homologación de principios, subsistemas y estrategias.

Los servicios profesionales de carrera de la APF comparten principios que permiten evaluarlos como una política extendida en el sector público, pero prevalecen singularidades que generan disfunciones organizacionales o injusticias laborales.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230 “Servicios de carrera en el Estado Federal”, México, 2013.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, CLAD, 2008.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, CLAD, 2007.

- Carta Iberoamericana de la Función Pública, CLAD, 2003.
Código Iberoamericano de Buen Gobierno, CLAD, 2006.
Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX).
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.
Fernández, Néstor, (coord.), *Servicio Público de Carrera en México: experiencias y perspectivas*, México, INAP, 2001.
Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988.
_____, *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP, 2000.
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Longo, Francisco e Ysa, Tamiko (eds.). *Los Escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI*, Romanyas Valls, Barcelona, 2008.
Longo, Francisco, *Mérito y Flexibilidad, La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 2004.
Martínez P., Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, INAP, España, 2003.
_____, *Directivos Versus Políticos*, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México, 2011.
_____, *La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica*, Colecciones de Gobierno y Administración Pública del Gígep, Venezuela, 2013.
_____, *La profesionalización en municipal en México*, México, CIDE, 2006.
Matute González, Carlos F. *Modernización Administrativa del Consejo de la Judicatura*, México, Porrúa, 2008.
Merino, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, *Revista de Administración Pública*, No. 91, México, INAP, 1996.
_____, *La profesionalización de la función electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
Montero Montero, Gregorio, “La profesionalización de la Función Pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública”, *ICAP-Revista*

Centroamericana de Administración Pública, 62-63, 2012.

OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.

Pardo, María del Carmen, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre 2005, pp. 599-634.

_____, *Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México*, *Revista de Administración Pública*, No. 103, México, INAP, 2000.

_____, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación México, 2005.

Valls Hernández, Sergio y Carlos F. Matute González, “Las Personas Gubernamentales”, *Nuevo Derecho Administrativo*, 5^a. ed. México, Porrúa, 2018.

Weber, Max, *El político y el científico*, 5^a edición, Madrid Alianza, Editorial, 1979.