

---

# El servicio fiscal de carrera

---

*Raúl Sánchez Kobashi\**

## México frente al cambio

**L**a vida de México en el último tercio del siglo XX ha seguido una ruta marcada por el cambio. No cabe duda que el cambio se ha convertido en el signo de los tiempos. Conductas y actitudes que juzgamos por años naturales e incuestionables van quedando eliminadas por formas nuevas de actuar y de pensar. La transformación nacional está en marcha y aunque se trata de un proceso no siempre tangible para todos es, en cualquier caso, un movimiento continuo y acelerado.

Durante muchos años la realidad nacional resultó incomprensible sin la existencia de un Estado omnipotente, que cumplió el papel de promotor casi exclusivo del crecimiento económico, la transformación social y la estabilidad política. No obstante, las funciones y el significado del Estado tampoco han sido ajenos a este proceso de transformación de la realidad. La gestión de los asuntos de gobierno ya no se entiende como hace veinte o treinta años.

Nuestro país enfrenta el reto de darle a las instituciones de gobierno un nuevo perfil que les permita avanzar con éxito en su misión de impulsar el desarrollo nacional y dar un mejor servicio a la sociedad.

En todo caso, cualquier estrategia de desarrollo tiene que asumir a la globalización como una realidad ineludible. De ahí que los cambios de nuestra administración pública deben entenderse en un marco de restricciones y oportunidades definidas dentro de la lógica global.

Es un hecho que actuamos en un mundo cada vez más integrado, que es, al mismo tiempo, heterogéneo y complejo. El mundo se ha vuelto más pequeño; el tiempo se ha comprimido y las distancias se han estrechado hasta volverse casi imperceptibles. Hemos visto desaparecer muchas fronteras que perduraron durante buena parte de este siglo y vemos rea-

---

\* Presidente del Servicio de Administración Tributaria

comodarse las estructuras de la sociedad mundial en su conjunto. Se replantean las zonas de influencia y se consolidan nuevos polos de crecimiento.

Este nuevo esquema de relaciones mundiales está redefiniendo el papel de los estados. Somos testigos de la globalización de la economía, el auge del comercio internacional, el acelerado desarrollo tecnológico, la inusitada interdependencia financiera, el recrudecimiento de la competencia a niveles extremos y la acción global de las grandes compañías transnacionales. Nadie puede escapar a estos efectos decisivos.

En este contexto donde se viven por igual las ventajas y los costos de la globalización, hemos presenciado la contracción paulatina del aparato estatal, el cual ha reducido significativamente el nivel de su participación en la economía, especialmente a partir de los años ochenta.

### **El cambio organizacional en el Estado contemporáneo**

El replanteamiento de las funciones y del significado del Estado, como es de esperarse, tiene una repercusión directa en la vida de los sectores público y privado, de forma tal que el ambiente en el que se desarrollan las organizaciones se ha modificado radicalmente. Estos cambios en el entorno organizacional también han propiciado un acercamiento e interdependencia entre el sector público y privado. La tendencia a optimizar el uso de recur-

sos y hacer más eficientes los procesos de las organizaciones, ha llevado a múltiples organizaciones del sector público a privatizar algunas de sus funciones y a la contratación de servicios externos que complementen la realización de sus actividades.

En este marco caracterizado por la coordinación entre organizaciones públicas y privadas, ha sido de gran relevancia el preparar al factor humano para un cambio de cultura y actitudes, además de capacitarlo y motivarlo para que los nuevos esquemas funcionen de forma eficiente.

El cambio cultural es condición previa para la obtención de resultados trascendentes. Una cultura rígida, tradicional, cerrada y fuertemente arraigada es un inhibidor del cambio, en la medida que los valores compartidos no coinciden con los que favorecen el progreso, la transformación y la innovación. Esto es particularmente cierto, sobre todo, si se toma en cuenta que la cultura organizacional no es resultado de generación espontánea, sino que se configura mediante un proceso de larga duración y, por lo tanto, no es fácil de mortificarse. En las macrororganizaciones -como es el caso de las gubernamentales- la sustitución de los paradigmas culturales se vuelve más compleja, dado que también existen subculturas que afectan por funciones, por geografía o por costumbres la unidad cultural global.

Para que una organización reaccione al cambio de forma positiva, y sobreviva al

nuevo entorno con los retos que conlleva ese cambio, es importante que cuente con recursos humanos capaces de transformar su cultura organizacional, actitudes y valores. Si no se incluye al personal en un proceso de cambio, la organización estaría destinada al fracaso, aun contando con otros factores de éxito para la transformación. Lo más importante para que una organización se adapte positivamente al nuevo entorno, es su capacidad para iniciar el cambio desde adentro, logrando que los empleados y, por ende, la organización, se anticipen al cambio del entorno.

En este contexto, la tarea de poner al día a la administración pública es indudablemente una prioridad nacional, ya que el papel que juega en el desarrollo nacional hace imperativo que se adecue constantemente al contexto internacional y a los nuevos tiempos y circunstancias que vive México.

Sin embargo, la transformación de la gestión gubernamental no es una tarea fácil, no sólo por la dimensión y naturaleza propia de las instituciones, sino también porque tiene lugar en ámbitos diversos y mira en direcciones distintas. De aquí que la comprensión del significado y orientación de los cambios constituyen un aspecto fundamental en el futuro de las instituciones de gobierno.

La modernización administrativa en nuestro país implica reflexionar sobre aspectos tales como el tamaño del Estado, la des-

regulación y simplificación administrativa, la descentralización y desconcentración de funciones, el servicio a la comunidad, así como la redefinición de las relaciones entre la sociedad, el servidor público y los poderes del Estado.

No sería concebible tal proceso de cambio si no se pusiera el énfasis en los recursos humanos que conforman el sector público. Esta es una prioridad fundamental, sin demeritar la reestructuración y el cambio tecnológico que también tienen su espacio y su dimensión en la modernización gubernamental.

Nada tan cierto como la afirmación de que las organizaciones son fiel reflejo de sus integrantes. El gobierno conservó una praxis tradicional por muchos años, misma que rezagó su evolución, debido a que el servidor público era considerado como un empleado sujeto, por un lado, a una política salarial y laboral indiscriminado y poco estimulante, y por el otro, atado a una relación patrón-empleado que no tomaba en cuenta las capacidades humanas.

Hoy la visión es diferente. La experiencia ha demostrado que los organismos de gobierno son también organizaciones humanas donde es indispensable alentar un ambiente en el que sus integrantes encuentren satisfacción a sus necesidades, motivaciones y deseos de *status* y reconocimiento. Un entorno donde expandan sus potencialidades, desarrollen sus habilidades, y encuentren una oportunidad

de crecimiento personal y profesional como funcionarios al servicio de la sociedad. El objetivo de esta nueva visión es que la contribución eficaz, comprometida y entusiasta a los logros institucionales sea el resultado de una actitud madura, libre y razonada de pertenencia e identificación con los valores, propósitos y políticas tanto institucionales como del ejercicio de la función pública.

En esta nueva óptica, vale la pena subrayar que la administración o gestión de los recursos humanos en los organismos públicos del ámbito federal atraviesa un proceso de transformaciones importantes. Las políticas, procedimientos y técnicas inherentes están sujetas a revisión para que sean congruentes y puedan responder eficientemente a este enfoque que destaca la revalorización del elemento humano.

Valga señalar que ya quedó superada la actividad tradicional de los departamentos de personal ubicados en niveles inferiores del organigrama, marginados y ocupados exclusivamente de las nóminas, registros y controles de personal. En la actualidad, las áreas que tienen asignadas estas funciones han asumido papeles nuevos que reflejan la preocupación del más alto nivel de gobierno por sustentar una administración sistemática y profesional; además, su posición en la organización las ubica cada vez más cerca de los centros en que se toman las decisiones estratégicas. Por otro lado, la norma gubernamental en esta

materia se flexibiliza gradualmente para permitir que cada institución, de acuerdo con su propia fisonomía, pueda llevar a cabo experiencias originales y orientar con mayor eficacia sus acciones hacia la formación, el desarrollo y la motivación del personal.

Asimismo, cada vez hay más conciencia de que la responsabilidad de una adecuada, exitosa y productiva gestión de los recursos humanos debe estar en manos de quienes ejercen el liderazgo formal en la organización. Los mandos directivos en el sector público empiezan a entender que su papel, más que como supervisores y controladores de la actividad de sus subordinados, es el de formadores, facilitadores e impulsores de la energía y el talento humanos que la institución les confía.

Esto significa que la modernización administrativa que vive nuestro país, seguramente, conducirá al reposicionamiento de las áreas de recursos humanos cada vez más como responsables del diseño, impulso y vigencia de una política de largo plazo y una gestión moderna para la administración de los recursos humanos. En este marco, su ámbito de influencia los ubicará como los promotores por excelencia de una conducción imaginativa y dinámica del talento y el potencial humano orientada al cumplimiento óptimo de la misión organizacional.

Por ello, en un futuro cercano el administrador de personal en la administración pública será sin duda conocido y reconocido como un verdadero consultor interno de procesos humanos y como un agente interno facilitador del cambio. Su presencia se significará en una aportación de calidad para las decisiones del más alto nivel, de tal forma se privilegia una adecuada inserción del factor humano en la planeación estratégica gubernamental.

Los esfuerzos realizados por la administración en los años recientes para revalorar la gestión de los recursos humanos en la función pública, se concentran en la profesionalización de los servidores públicos, para hacer del empleado de gobierno un profesional del servicio público y revertir la imagen prevaleciente en el ánimo del ciudadano acerca del trabajo de muchas oficinas gubernamentales.

La profesionalización destaca la capacidad y la competencia para la ejecución de las tareas de gobierno. Engloba diversas acciones y estrategias sistemáticas que pueden definirse como sigue: las de formación técnica, que tienen el objetivo de que cada quien domine con plenitud sus tareas y sea un experto en ellas, además de que se propicie una continua inercia de adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos; las de formación humana y cambio cultural que se orientan a desarrollar y fortalecer las virtudes, potencialidades y valores éticos

de los miembros de toda la estructura gubernamental considerados como individuos y como integrantes de una comunidad de trabajo, para avanzar en la consolidación del perfil de servidor público que la sociedad demanda.

Asimismo, las relacionadas con la permanencia, estabilidad y motivación del empleado público cuyo énfasis se da en la creación de los mecanismos y condiciones necesarias para atraer, retener, impulsar el crecimiento y asegurar el retiro digno de dichos empleados, todo lo cual en México se ha asociado con los empeños por establecer el servicio profesional o civil de carrera.

Para ello, resulta fundamental contar con un servicio profesional de carrera que garantice la selección adecuada, el desarrollo profesional y el retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal para no interrumpir la continuidad del funcionamiento administrativo.

Tal y como sucede en el resto de las organizaciones, cabe destacar dentro de las tareas de profesionalización del sector público mexicano, por novedosas, aquellas que empiezan a desarrollarse para propiciar el cambio cultural en los diversos organismos. En el contexto de la dinámica del cambio no basta con actualizar y perfeccionar las técnicas y prácticas para una

gestión adecuada de los recursos humanos. En este sentido, es indispensable revalorar y replantear la cultura interna, así como determinar si los modelos, normas, creencias y valores que condicionan las conductas de la fuerza laboral son congruentes con el perfil de los cambios estratégicos, estructurales y tecnológicos que se plantean en el aparato público y específicamente en cada uno de dichos organismos.

Muchos obstáculos se habrán de enfrentar en la tarea de cambio cultural, sobre todo los derivados de las resistencias de quienes en el sistema administrativo gubernamental temen perder el poder o las resultantes de una actitud exacerbada por imponer el control sobre la eficiencia lo que genera el rechazo a flexibilizar el marco regulatorio interno. Sin embargo, ya existen casos donde se desarrollan intervenciones planeadas para la modificación de la cultura organizacional. Estas experiencias hacen posible que se cuente a la fecha con un acervo importante de metodología -anteriormente utilizada casi exclusivamente en el sector privado- adaptada y validada bajo los parámetros y características de la administración pública lo que facilitará su aplicación futura en el resto de los organismos.

Por otro lado, una exigencia implícita en la profesionalización es la creación de las condiciones propicias para asegurar la permanencia, el desarrollo y la motivación

de los empleados públicos. De ahí que en diversos organismos del gobierno federal tenga lugar una evolución importante y un trabajo muy serio para actualizar las técnicas y procesos relacionados con las funciones básicas de la administración de los recursos humanos. Lo anterior quiere decir que se empiezan a realizar acciones que, sin duda, son precedentes que apuntan hacia la adopción de prácticas de avanzada.

Finalmente, no es posible culminar este apartado sobre el cambio organizacional en el Estado contemporáneo, sin hacer referencia al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Éste precisa que la administración pública desempeña un papel esencial en el desarrollo del país. Asimismo, señala que contar con un aparato administrativo accesible, moderno y eficiente, tal y como lo reclama la sociedad, constituye un elemento imperativo para contribuir al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia en el avance democrático.

En el mismo sentido, apunta que el desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

En suma, la profesionalización de los servidores públicos es parte medular de la estrategia de modernización de la administración pública, ya que son los agentes centrales de la reforma administrativa. El Plan Nacional de Desarrollo afirma que en los recursos humanos del gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

Este concepto de profesionalización entraña la aplicación de un proceso institucional que ha requerido la acción de las instancias federales de acuerdo a la normativa y bajo la coordinación de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De igual manera las instituciones de la administración pública han contado con el apoyo invaluable de un organismo de vanguardia en este tema como es el Instituto Nacional de la Administración Pública.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo y aprovechar la capacidad, los conocimientos y la experiencia de su personal. México se acerca cada día más al momento en que el relevo de la titularidad de los poderes públicos no sea causa de interrupción en la dinámica administrativa. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal

y que no se interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo señala que con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil. Este es un proceso que ya está en marcha y que los futuros gobiernos seguramente retomarán, para utilizar experiencias relevantes como son: las del servicio exterior, el servicio fiscal de carrera del servicio de administración tributaria, el servicio profesional electoral, el servicio profesional agrario, el sistema de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el servicio civil de carrera del ministerio público federal y el programa de carrera magisterial, entre otros.

Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la

importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honrado y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa.

Por ello, una de las medidas para alcanzar los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia fiscal es modernizar la administración tributaria mediante la creación de una organización especializada compuesta por personal profesional calificado, cuya actividad redunde en la optimización de los procesos recaudatorios y en el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes.

### **El Servicio de Administración Tributaria**

La creación del Servicio de Administración Tributaria constituye una de las acciones más profundas de reforma y modernización del sector público de la administración del Presidente Ernesto Zedillo.

La reforma de la administración tributaria surgió como una respuesta a la necesidad inaplazable de asegurar una base adecuada y estable de recursos fiscales y de hacer frente a los compromisos y trans-

formaciones derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al comercio electrónico y a otros hechos económicos de gran relevancia para nuestro país.

En ese contexto, era imperativo asegurar la integridad y la eficiencia de la recaudación de impuestos, por lo que desde la campaña electoral de Ernesto Zedillo se ofreció que la autoridad fiscal a cargo de la aplicación de la legislación en la materia y la recaudación de contribuciones se convertiría en un organismo descentralizado, moderno y autónomo con funcionarios formados en un servicio civil.

Este propósito hizo prioritario realizar acciones de fondo para vencer problemas e inercias que impedían una recaudación sana de los impuestos, así como problemas e inercias, originados algunos de ellos en viejos vicios estructurales, como es el nivel relativamente bajo de cumplimiento de las obligaciones fiscales. Asimismo, había otras deficiencias relacionadas con la existencia de esquemas burocráticos complejos; la falta de eficiencia en los esquemas de información, educación y asistencia al contribuyente; de vigencia de normas presupuestales y administrativas rígidas; así como de ausencia de políticas y sistemas modernos y eficientes de administración de personal que aseguraran la presencia de una fuerza de trabajo acorde con los nuevos desafíos de la administración tributaria.

De ahí que fuera concebida una reforma a la administración tributaria, cuyo aspecto medular implicaba que la autoridad encargada de la recaudación, el cobro de contribuciones, la aplicación de las normas jurídicas que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, se constituyera en un órgano desconcentrado que contara con cierto grado de autonomía y mayor capacidad de acción para modernizar, agilizar y optimizar sus procesos internos; así como para impulsar la profesionalización de sus funcionarios con un esquema de servicio civil y para diseñar con mayor rapidez mecanismos eficientes que le permitieran a la institución proporcionar una atención de excelencia a los contribuyentes.

En este orden de ideas, el nuevo organismo se propuso cinco objetivos mayores, congruentes con las tendencias mundiales que proyectan la creación de organismos dotados de autonomía y especialización. Estos objetivos se orientaron a:

- Delimitar el ámbito de la política tributaria, asignando el diseño de ésta como una responsabilidad específica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y no del órgano encargado de la administración tributaria, quien debería contar con suficiente autonomía técnica y administrativa.
- Fortalecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales,

haciendo énfasis en las acciones preventivas como la simplificación, la asesoría y la orientación, así como el rediseño de los sistemas de información y educación.

- Modernizar y optimizar los procesos recaudatorios y fiscalizadores mediante esfuerzos profundos de reingeniería y actualización de sistemas.
- Transformar y elevar la calidad de los servicios y atención a los contribuyentes, utilizando la innovación tecnológica e informática y estimulando una nueva filosofía de trato.
- Profesionalizar y especializar a los funcionarios fiscales mediante el establecimiento de un servicio de carrera idóneo para la institución.

A grandes rasgos, es necesario destacar que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal y con autonomía de gestión, presupuestal y técnica, dirigido por una Junta de Gobierno compuesta por el Secretario de Hacienda, dos representantes designados por éste, el Presidente del Servicio de Administración Tributaria y dos titulares de las unidades administrativas del SAT.

Tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado, consistente en la determinación, liquidación y

recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios para el financiamiento del gasto público.

En la consecución de este objetivo, el SAT busca observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, asimismo, promueve la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de sus obligaciones.

### **El servicio fiscal de carrera**

Al respecto, la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece en su Título Tercero un Capítulo Único dedicado al Servicio Fiscal de Carrera y dispone que éste tendrá la finalidad de dotar al Servicio de Administración Tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto.

El mismo ordenamiento jurídico consagra los cinco principios rectores bajo los cuales se debe organizar y regir el Servicio Fiscal de Carrera:

I. Igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio,

con fundamento en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades de los funcionarios fiscales. Para ello, estos procesos se realizarán con base en concursos de oposición y la evaluación de los elementos mencionados;

II. Especialización y profesionalización en cada actividad, conforme a un catálogo de puestos específicos, en el que se determine la naturaleza, funciones, adscripción, requisitos, salario y prestaciones de cada puesto;

III. Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad y acordes con el mercado de trabajo, que sean suficientes para asegurar al Servicio de Administración Tributaria la contratación y la permanencia de los mejores funcionarios fiscales, en los términos que se establezcan en el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera;

IV. Capacitación y desarrollo integral de carácter obligatorio y permanente, relacionados con la actividad sustantiva del Servicio de Administración Tributaria y la promoción de los funcionarios fiscales, a fin de asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios, y

V. Integridad, responsabilidad y conducta adecuada de los funcionarios fiscales, de acuerdo con el conjunto de lineamientos de ética que el propio Servicio de Administración Tributaria establezca.

La instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera persigue un objetivo doble: por

un lado, que el Servicio de Administración Tributaria logre niveles óptimos de operación al contar con los cuadros técnicos, directivos y profesionales idóneos y, por el otro, asegurar la continuidad de programas y acciones, al organizar un sistema de servicio civil basado en la igualdad de oportunidades, la equidad, el mérito y la conducta ética, que propicien el desarrollo constante del personal.

La profesionalización de la gestión tributario constituye una de las condiciones fundamentales para lograr la consolidación del Servicio de Administración Tributaria y la consecución de sus propósitos de mejoramiento de su capacidad recaudadora, aplicación justa y oportuna de la legislación fiscal y óptima atención y servicio al contribuyente.

Para lograr este objetivo, todas las políticas, acciones y procedimientos que establece el Servicio Fiscal de Carrera están orientados a propiciar que el Servicio de Administración Tributaria cuente con los mejores servidores públicos, cuyos méritos y buen desempeño les permitan disfrutar de estabilidad laboral y de remuneraciones equitativas en lo interno, de acuerdo con la responsabilidad del puesto que ocupa.

El Servicio Fiscal de Carrera busca alcanzar un manejo de recursos humanos de calidad que garantice la estabilidad en el empleo determinada por el mérito y

aliente la productividad, mediante el otorgamiento de una remuneración equitativa en lo interno, así como promociones basadas en evaluaciones objetivas de los conocimientos, aptitudes y actitudes, con el apoyo de una capacitación permanente.

Sólo mediante la profesionalización y el fomento de los valores éticos de los funcionarios fiscales, se podrá elevar la calidad de la función tributaria y realizar satisfactoriamente la misión del Servicio de Administración Tributaria.

La aplicación de los procesos del Servicio Fiscal de Carrera es de carácter gradual, con el objeto de que el funcionario fiscal de carrera se familiarice con la misión, visión y valores del Servicio de Administración Tributaria que le permitan adquirir una cultura organizacional que lo identifique con la Institución y haga posible la optimización de su desempeño.

El 7 de febrero de 2000 entró en vigor el Servicio Fiscal de Carrera. En esa ocasión, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurría Treviño, destacó que: “la puesta en marcha del Servicio Fiscal de Carrera es un paso decisivo en la modernización del sistema de administración tributaria del país dado que con ello se enfrenta el reto de fortalecer los ingresos públicos y se da mayor estabilidad a las finanzas públicas”.

Asimismo, afirmó: “Necesitamos contar con mayores ingresos para que el Estado cumpla satisfactoriamente con la tarea de

promover el desarrollo del país mediante un mayor gasto en salud, educación, infraestructura básica, desarrollo rural, combate a la pobreza, seguridad pública, entre otros, y esto no se va a lograr si antes no resolvemos por completo el reclamo de la sociedad por mejorar la administración tributaria”.

El Servicio Fiscal de Carrera fue concebido como un sistema que interviene en toda la vida laboral del servidor público desde su ingreso hasta su retiro. En dicho sistema se integran e interactúan mecanismos diversos, que se nutren y actualizan entre sí, debido a que se encuentran totalmente automatizados e interconectados.

Entre los mecanismos más importantes del servicio fiscal de carrera están los siguientes: incorporación; reclutamiento y selección de personal; compensaciones y reconocimientos; planeación de la carrera fiscal; sistema integral de formación y evaluación.

### **Incorporación**

Este subsistema busca dar oportunidad a los servidores públicos que laboran en el Servicio de Administración Tributaria, para adquirir la calidad de servidor fiscal de carrera.

La incorporación al Servicio Fiscal de Carrera es un proceso gradual y voluntario que permite identificar si el servidor

público cuenta con los conocimientos, habilidades y características de personalidad requeridos para el desempeño del puesto que ocupa. De ser esto así, deberá otorgársele la calidad de servidor fiscal de carrera.

Este proceso se desarrolla con la ayuda de los instrumentos siguientes:

**Exámenes.** Se aplican baterías de pruebas psicológicas confiables, estandarizadas en México que miden las capacidades, habilidades y características de personalidad que se requieren para desempeñar los diferentes grupos de puestos; adicionalmente, se cuenta con exámenes teóricos y prácticos por cada puesto específico que permitan determinar el nivel de conocimientos del ocupante sobre las funciones que realiza.

**Evaluación del desempeño.** Un aspecto fundamental para otorgar la calidad de servidor fiscal de carrera es la ponderación de resultados, mediante la aplicación del subsistema de evaluación del desempeño.

Como resultado de la evaluación que se realice a los servidores públicos que acepten participar voluntariamente en el proceso, se les otorga la calidad de funcionario fiscal de carrera a los que hayan demostrado contar con los conocimientos, habilidades y desempeño requeridos. El otorgamiento de la calidad se realiza mediante la constancia del nombramiento

de funcionario fiscal de carrera y la toma de protesta correspondiente, en la que se compromete a desempeñarse conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, el Código de Ética y las disposiciones administrativas correspondientes.

También como resultado de la evaluación, se tiene previsto realizar una planeación de recursos humanos y otorgar las agendas de capacitación correspondientes para el reforzamiento de conocimientos y/o la obtención de aquellos que se requieran para el desempeño profesional óptimo.

### **Reclutamiento y selección**

Este subsistema tiene como objetivo contar con personal de nuevo ingreso que tenga los conocimientos, la experiencia, las habilidades y las actitudes que se requieren para desarrollar las funciones asignadas a cada uno de los puestos.

Este proceso se lleva a cabo por medio de tres etapas principales:

**Reclutamiento.** Se contempla la emisión de convocatorias abiertas mediante los medios masivos de comunicación, para que acudan los interesados que cubran los requisitos establecidos en aquellas y llenen una solicitud de empleo.

**Preselección.** En esta etapa se aplican dos tipos de evaluaciones. Por un lado, el examen de conocimientos generales

que consiste en una prueba para evaluar los conocimientos adquiridos mediante la educación formal, así como el interés o disposición de los sujetos para adquirir información nueva. Por el otro, la prueba de estabilidad emocional tiene por objeto constatar que los aspirantes que pasen al proceso de selección posean el control de impulso necesario para adaptarse adecuadamente al ambiente laboral del Servicio de Administración Tributaria.

**Selección.** En esta fase se aplican los exámenes que permitan determinar los conocimientos, experiencia, capacidades, habilidades, valores y rasgos de personalidad de los aspirantes para elegir los candidatos que tengan el perfil más adecuado para desempeñar el puesto vacante, mediante instrumentos objetivos y confiables.

En este sentido, los instrumentos de evaluación recomendables son los siguientes: las pruebas psicométricas que permiten evaluar las capacidades, habilidades, valores y características de personalidad de los aspirantes; el examen de conocimientos teóricos (adquiridos en instituciones educativas y en la experiencia laboral previa) que sirve para medir si el nivel de éstos es suficiente para que el aspirante desempeñe el puesto. Asimismo, es relevante mencionar tanto el examen médico como la encuesta socio-económica que se le aplican al aspirante a convertirse en funcionario fiscal de carrera, como el periodo de prueba en el

que el candidato debe aprobar un curso propedéutico impartido por profesores del Instituto Nacional de Administración Pública y acreditar la evaluación del desempeño del mismo periodo de prueba.

### **Compensaciones y reconocimientos**

Las remuneraciones que actualmente se otorgan a los funcionarios fiscales se basan en el nivel jerárquico y salarial de las plazas, sin tomar en cuenta la naturaleza de las funciones de los puestos ni el valor relativo de éstos. Esta situación ha provocado inequidad en el otorgamiento de las remuneraciones.

Por ello, este subsistema tiene por objeto otorgar remuneraciones acordes con las funciones y responsabilidades de cada puesto, las prestaciones económicas, los beneficios que favorezcan el bienestar y un sistema de incentivos que reconozca y estimule la productividad.

En consecuencia, fue necesario definir los puestos y la estructura ocupacional del Servicio de Administración Tributaria, para estar en condiciones de proponer un esquema de compensaciones equitativo en lo interno, competitivo en lo externo en función de las disponibilidades presupuestarias y que reconozca el desempeño de los funcionarios fiscales.

Para ello se cuenta con la descripción de las funciones que se realizan en el puesto, cómo se hacen y para qué se hacen. El

perfil de requerimientos, por su parte, define el mínimo de conocimientos, habilidades y responsabilidades que se necesitan para desempeñar el puesto, así como las condiciones de trabajo en que éste se desarrolla. La valuación de los puestos del Servicio de Administración Tributaria, fija su valor relativo con base en el grado en que se requiere cada uno de los factores específicos para desempeñarlo.

Asimismo, se busca la instrumentación de un nuevo tabulador de sueldos flexible con fundamento en el nivel jerárquico y el grado de responsabilidad de cada puesto y otorgar los estímulos correspondientes al nivel del desempeño.

### **Planeación de la carrera**

Tiene por objetivo estructurar la carrera de los funcionarios fiscales mediante la identificación de los puestos por medio de los cuales pueden desarrollarse y ascender dentro de la organización.

Permite la clasificación de los puestos por línea promocional ascendente y por especialidad, así como integrar los planes de carrera individuales y emitir las agendas de desarrollo. La realización de la carrera en el servicio fiscal, se lleva a cabo mediante concursos de promoción que contemplan la aplicación de exámenes de oposición, la evaluación del desempeño y la trayectoria laboral, para que el funcionario que logre la calificación más alta obtenga el ascenso.

La promoción tiene por objeto propiciar el ascenso de los funcionarios fiscales a puestos de mayor jerarquía o responsabilidad, o en su caso, en forma lateral hacia un puesto diferente del mismo grupo jerárquico y grado de responsabilidad. Este proceso implica la emisión de convocatorias en los órdenes central, estatal y local, así como la aceptación de solicitudes de participación para someter a los candidatos que cumplan con los requisitos a exámenes psicométricos y de conocimientos teórico-prácticos y la valoración del desempeño. El candidato que obtenga la mejor calificación en dichos instrumentos, ocupará la plaza vacante.

Las agendas de desarrollo tienen como finalidad informar a los funcionarios fiscales que participan en los procesos de detección de conocimientos y habilidades, promociones y reclutamiento y selección las materias y las habilidades a reforzar y los cursos que deben acreditar para desempeñar con mayor eficiencia el puesto que ocupan.

Los planes de carrera permiten identificar los puestos por medio de los cuales pueden ascender los funcionarios fiscales dentro del Servicio de Administración Tributaria. Los planes de carrera se elaboran considerando los conocimientos y habilidades de cada funcionario fiscal y se le proporciona tanto el plan de carrera como la agenda de desarrollo de cada uno de los puestos que pretende alcanzar.

### **Sistema integral de formación**

Este subsistema representa un apoyo fundamental del servicio fiscal de carrera, ya que por su conducto se obtiene el refuerzo, actualización y desarrollo de los conocimientos y habilidades que los funcionarios fiscales requieran desde su incorporación y en todo el trayecto de su carrera dentro de la Institución.

Para su operación, se establecen cuatro vertientes básicas:

La vertiente de profesionalización, sustentada en la operación de planes curriculares que consisten en procesos continuos, sistemáticos y ordenados secuencialmente, desde los niveles más generales o básicos del conocimiento, hasta niveles de especialización en alguna tarea o función, dentro de las diferentes áreas sustantivas y administrativas de la Administración Tributaria.

La profesionalización incluye los programas siguientes:

El programa de formación propedéutica tiene como finalidad proporcionar al personal de nuevo ingreso al servicio fiscal de carrera, seleccionado como aspirante a funcionario fiscal de carrera, la información y conocimientos necesarios que propicien su inmersión al ámbito laboral, técnico y a la filosofía de la organización, por medio de un programa de formación secuencial y básico de aprendizaje.

El programa de formación para el puesto busca proporcionar a los funcionarios fiscales los conocimientos necesarios para el desarrollo eficiente de su puesto actual, con base en las agendas de desarrollo que cada servidor público deberá cubrir para satisfacer las exigencias de su puesto y que se derivarán de los procesos de selección y promoción del servicio fiscal de carrera.

El programa de formación para la promoción se fundamenta en la curricula de conocimientos de los puestos y en las agendas de desarrollo de los funcionarios fiscales y tiene como finalidad proporcionarles el acceso a los conocimientos que requieren para ocupar puestos de mayor responsabilidad en la organización, de acuerdo al plan de Carrera.

El programa de formación directiva tiene como propósito que el personal de mando logre ubicar y potenciar su contribución a los resultados del Servicio de Administración Tributaria, a partir de la identificación de la filosofía que debe orientar sus esfuerzos, del autoconocimiento de su estilo de liderazgo, de las habilidades de comunicación, así como conocer los conceptos y aplicación de la planeación institucional, del comportamiento humano en las organizaciones, de la administración del personal y del análisis de problemas y toma de decisiones, a fin de implantarlos en su ámbito de competencia

La vertiente de capacitación está orientada a asegurar la actualización normativa

del personal y a atender los requerimientos de capacitación derivados de la operación, el rediseño de procesos y la reestructuración organizacional.

Los contenidos del programa de capacitación específica, su duración, las estrategias o materiales didácticos, los facilitadores del aprendizaje y el universo del personal, se definen de manera concentrada con los titulares de las áreas sustantivas para atender a las prioridades derivadas de la operación, la reestructuración y el rediseño de procesos.

La vertiente de apoyo a los procesos busca, mediante la aplicación de programas específicos, promover la escolarización, la alta especialización y la formación de facilitadores del aprendizaje.

La vertiente de cultura organizacional está dirigida al mejoramiento del clima organizacional, a lograr la identificación del personal con la misión, la visión y los valores del Servicio de Administración Tributaria, así como a promover y desarrollar equipos de alto desempeño.

Un cambio organizacional como el que se produjo con la creación del Servicio de Administración Tributaria, podría haber enfrentado serias resistencias y obstáculos del personal si no contaba con su apoyo y participación.

Por tales razones, se impulsó un proceso que contribuyera a motivar un clima de trabajo adecuado en la organización y

estimulara la participación del personal en la puesta en marcha del Servicio de Administración Tributaria.

El objetivo primordial de este proceso fue el de dirigir y ordenar los esfuerzos de nuestra institución hacia la promoción de una nueva cultura organizacional, que motivara una mejora en el ambiente de trabajo y la participación del personal en las transformaciones a propósito de la constitución del Servicio de Administración Tributaria.

Con este objetivo fue necesario contar con elementos e información para movilizar al personal hacia el cambio. Uno de los productos más importantes fue la definición de la misión, visión y valores del Servicio de Administración Tributaria, que a continuación se describen:

**Misión.**- Recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones necesarias para financiar el gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno

**Visión.**- Constituirse en una administración tributaria moderna, profesional, honrada y con vocación de servicio, que acredite un alto grado de confianza en la sociedad

**Valores.**- Por lo que toca a los valores de la nueva institución, se pueden mencionar los siguientes:

**Servicio de calidad.**- Brindar a los contribuyentes asistencia y atención de excelencia, estableciendo relaciones de respeto y consideración mutua que faciliten el cumplimiento de todo trámite y gestión ante el Servicio de Administración Tributaria.

**Honradez.**- Actuar con integridad, rectitud y apego a derecho, evitando la discrecionalidad en la toma de decisiones y la generación de conductas irregulares que afecten los derechos de los contribuyentes.

**Confianza.**- Generar seguridad y certeza en los contribuyentes respecto a la veracidad, objetividad, claridad, oportunidad y estricto apego a la ley en todos los actos de la autoridad fiscal.

**Productividad.**- Realizar todas las actividades de manera que se reduzcan gastos y se alcance un óptimo costo-beneficio con relación al total de la recaudación, sin detrimento del servicio y la calidad.

**Compromiso.**- Cumplir consistentemente con los principios de nuestra misión y valores, para alcanzar resultados con los más altos estándares de desempeño.

El programa que condujo el cambio organizacional contempló la realización de un diagnóstico de clima organizacional, un periodo de sensibilización al cambio y, actualmente, un proceso de reforzamiento de la cultura por medio del desarrollo y promoción de equipos de alto desempeño.

En suma, en el proceso de cambio organizacional se dejó en claro que el servicio fiscal de carrera significa un reto y un compromiso ante la sociedad, para fortalecer y arraigar en el Servicio de Administración Tributaria una cultura que garantice la formación de funcionarios fiscales que se apeguen a la legalidad, equidad y a los valores más altos de la función pública.

Por ello, el Servicio de Administración Tributaria en coordinación y con el apoyo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, elaboró un Código de Ética del servicio fiscal.

Este Código de Ética tiene como propósito definir y hacer públicos los principios que deben guiar la actuación de los funcionarios fiscales del Servicio de Administración Tributaria, complementando las disposiciones que al respecto establece la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la legislación fiscal y aduanera y demás ordenamientos legales.

Los principios que contiene el Código de Ética son los de lealtad, probidad, responsabilidad, imparcialidad y justicia, integridad, vocación de servicio, respeto y excelencia.

Se prevé la aplicación de sanciones, cuando el incumplimiento al Código de Ética caiga en los supuestos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el estatuto del servicio fiscal de carrera.

En pocas palabras, el Código de Ética tiene la virtud de señalar con claridad lo que el Servicio de Administración Tributaria y su personal piensan y quieren hacer como sello distintivo de su trabajo. Referirse a los valores que el Código de Ética establece adquiere una importancia singular cuando los contribuyentes y la sociedad en general los aprecian como elementos insustituibles en una forma de trabajo que busca los mejores resultados para la Institución y para ellos.

### **Evaluación**

En términos generales, su objetivo es contar con información integral del personal del Servicio de Administración Tributaria e identificar de manera periódica y sistemática, el nivel de eficiencia de los funcionarios fiscales en su desempeño.

De manera específica, el subsistema de evaluación persigue los objetivos siguientes:

Orientar el desempeño de los funcionarios fiscales hacia el logro de las grandes metas del Servicio de Administración Tributaria y hacia el mejoramiento de la eficiencia de sus métodos de trabajo.

Promover y hacer más eficiente la coordinación de esfuerzos dentro y entre las áreas que integran el Servicio de Administración Tributaria.

Generar una base objetiva de información sobre desempeño laboral individual de los

funcionarios fiscales, que permita reforzar la toma de decisiones en materia de contrataciones, bajas, incrementos de nivel salarial, ascensos, promociones y otorgamiento de estímulos.

Proporcionar información relevante para el diseño de programas de capacitación y para orientar el desarrollo de los funcionarios fiscales.

Ayudar en la determinación del potencial de desarrollo de los funcionarios fiscales y en su planeación de carrera.

Retroalimentar a los procesos de selección y capacitación, para su optimización.

Los procesos principales del subsistema de evaluación son el inventario de recursos humanos y la evaluación del desempeño.

El primero proporciona información personalizada sobre datos generales, información académica y trayectoria laboral previa y dentro de la institución.

El segundo califica el desempeño de mandos medios y superiores, así como del personal operativo.

## Conclusiones

La profesionalización de los servidores públicos en la administración pública mexicana, y por ende la adopción de mejores y nuevas estrategias para la gestión de recursos humanos, es un proceso en marcha e irreversible que requie-

rirá de maduración y tiempo, sobre todo para probar su efectividad y generar confianza al interior de los organismos y con la misma ciudadanía.

La existencia de un servicio de carrera debe entenderse como un instrumento esencial con el que deben contar las administraciones tributarias modernas, para disponer de recursos humanos con elevado profesionalismo y capacitación, y para desarrollar una cultura organizacional propicia para que el personal contribuya al logro de su misión y al cumplimiento de sus objetivos y metas organizacionales.

El servicio fiscal de carrera del Servicio de Administración Tributaria, en cuanto a su concepción, diseño y estrategia de instrumentación se refiere, es una propuesta de gestión y desarrollo de recursos humanos novedosa y moderna.

Uno de los aspectos que sobresalen en este esfuerzo es, sin lugar a dudas, la existencia del marco legal del Servicio de Administración Tributaria, creado como un organismo dotado de autonomía técnica, presupuestal y de gestión de sus recursos, donde el servicio fiscal de carrera constituye uno de los ejes centrales del proceso de cambio y modernización, que reconoce explícitamente la importancia del profesionalismo, capacitación y desarrollo de los recursos humanos, se convierte en uno de los aspectos más positivos a seguir como referencia ineludible en la puesta en marcha de este tipo de proyectos.

Asimismo, destaca la concepción integrada del sistema de gestión de personal, enmarcada en un estatuto que regula las relaciones entre los funcionarios fiscales y el Servicio de Administración Tributaria, y define la instrumentación de un sistema integrado de administración de personal, basado en los principios del mérito y la igualdad de oportunidades.

El servicio fiscal de carrera significa el establecimiento de una administración tributaria más honrada, más eficiente y de mayor calidad con dos finalidades principales: que estas cualidades se reflejen en la atención que el contribuyente tiene derecho a recibir y que el gobierno federal optimice sus procesos recaudatorios para fortalecer las finanzas públicas.