



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

*LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A TRAVÉS DEL
SERVICIO FISCAL DE CARRERA.*

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

CARLOS BENITO PERALTA ESPINO.

DIRECTOR DE TESIS:

DR. OSVALDO ALFREDO CRUZ VILLALOBOS



CIUDAD UNIVERSITARIA

2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS.

A mi mamá, Estela, por todo tu amor que me haz dado, tu comprensión, tus valiosos consejos y el esfuerzo que haces día a día. Me encuentro infinitamente agradecido contigo.

A mi papá, Benito, en tu memoria, por tus enseñanzas y el ejemplo que siempre me diste, para no claudicar en los objetivos que perseguimos.

A mis hermanos, Gaby, Ulises y Nayeli, por ser mis compañeros y amigos de toda la vida, por su apoyo y confianza brindados en todo momento.

A mis amigos Daniel, Fabián y Carina, por todo lo vivido con ustedes, por todo lo que he aprendido de ustedes y por los grandiosos recuerdos a su lado.

Al Dr. Osvaldo Alfredo Cruz Villalobos, quien dirigió ésta tesis, por su apoyo, consejos y recomendaciones, sin los cuales este trabajo no se habría logrado.

A mis sinodales, los profesores Enrique García Martínez, Emigdio Ruiz Cervantes, Noé Pérez Bello y Sergio Valderrama Herrera, por haberme orientado para la realización de este trabajo, por la gran labor que realizan dentro de la Universidad.

A mi *alma máter*, la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme formado bajo los principios de excelencia y profesionalismo y brindarme siempre su cobijo.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1. PROFESIONALIZACIÓN Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA... 13	
1.1 Preámbulo: conceptos relacionados con Administración Pública.....	13
1.2 Cambios en las relaciones Estado-sociedad hacia finales del siglo XX.	17
1.2.1 La revalorización del concepto de ciudadanía en un contexto de Democracia.....	18
1.2.2 Los nuevos retos del Estado y de las instituciones gubernamentales y administrativas.....	22
1.3 Reforma, modernización e innovación de la Administración Pública mexicana.....	24
1.4 La profesionalización de la Administración Pública y su importancia.	29
1.4.1 La burocracia como elemento central de la Administración Pública.....	29
1.4.2 Concepto de profesionalización.	33
1.4.3 Importancia de la de profesionalización en la Administración Pública. ..	36
1.5 El servicio civil de carrera como medio para profesionalizar la Administración Pública.....	38
1.5.1 Noción del servicio civil de carrera.....	38
1.5.2 Valor del servicio civil de carrera y su vinculación con la profesionalización del servicio público.	47
CAPÍTULO 2. EXPERIENCIAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA. UNA PERSPECTIVA COMPARADA.....	50
2.1 Una experiencia consolidada: el caso inglés.....	50
2.1.1 Reformas al servicio civil inglés hacia finales del siglo XX.	51
2.1.2 El servicio civil británico contemporáneo.....	55
2.2 El caso de Estados Unidos.....	57
2.2.1 La reforma del sistema de mérito.....	58
2.2.2 Consideraciones finales.....	62

Índice.

2.3 El servicio civil de carrera en Francia.....	64
2.3.1 Sustento jurídico del servicio civil.....	64
2.3.2 Situación actual de la función pública.....	66
2.3.3 Aspectos finales.....	69
2.4 Experiencia latinoamericana: el caso de Chile.....	71
2.4.1 Creación del sistema de mérito.....	72
2.4.2 Una etapa nueva: la Ley del Nuevo Trato Laboral y sus innovaciones. .	72
2.4.2.1 La Dirección Nacional del Servicio Civil.....	73
2.4.2.2 La carrera funcionaria.....	73
2.4.2.3 El Sistema de Alta Dirección Pública.....	77
2.4.3 Tendencias recientes del servicio civil chileno.....	79
2.5 Servicio civil de carrera en México.....	82
2.5.1 El Servicio Profesional de Carrera.....	85
2.5.2 Contraposiciones del Servicio Profesional de Carrera.....	89
2.5.3 Otras experiencias de servicio civil de carrera en México.....	91
CAPÍTULO 3. EL SERVICIO FISCAL DE CARRERA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.....	95
3.1 De la Subsecretaría de Ingresos al Servicio de Administración Tributaria. .	95
3.1.1 Factores determinantes para la creación del SAT.....	100
3.1.2 Análisis jurídico-orgánico del SAT.....	108
3.1.3 Actualidad del SAT. Los retos y desafíos.....	112
3.2 El Servicio Fiscal de Carrera. Instrumento para la profesionalización de los funcionarios fiscales.....	115
3.2.1 Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera y disposiciones reglamentarias.....	118
3.2.2 Procesos que conforman el Servicio Fiscal de Carrera.....	121
3.2.2.1 Subsistema de Ingreso.....	121

Índice.

3.2.2.2 Subsistema de Formación.....	122
3.2.2.3 Subsistema de Plan de Carrera.....	125
3.2.2.4 Subsistema de Separación.....	127
3.2.3 Las transformaciones del Servicio Fiscal de Carrera.....	129
CAPÍTULO 4. IMPACTO DEL SERVICIO FISCAL EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS FISCALES.....	135
4.1 Características del Servicio Fiscal de Carrera.....	135
4.2 Balance de resultados.....	137
4.2.1 Demora en la implementación.....	137
4.2.2 Implementación del Servicio Fiscal de Carrera.....	142
4.2.3 Fortalezas y áreas de oportunidad del Servicio Fiscal de Carrera.....	145
4.2.3.1 Fortalezas.....	145
4.2.3.2 Debilidades/áreas de oportunidad.....	152
4.3 Propuesta de mejora al Servicio Fiscal de Carrera.....	164
CONCLUSIONES.....	179
ANEXOS.....	185
FUENTES DE CONSULTA.....	200

Índice de cuadros.

Cuadro 1. Diferencias entre Reforma, Modernización e Innovación Administrativa....	28
Cuadro 2. Proceso de profesionalización	34
Cuadro 3. Esquema de la profesionalización.....	35
Cuadro 4. Principales ventajas y limitaciones del servicio civil de carrera	43
Cuadro 5. Organización de las categorías de los funcionarios	54
Cuadro 6. Estructura del empleo público en Francia	66
Cuadro 7. Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera	86
Cuadro 8. Servicios civiles de carrera en organizaciones públicas.....	92
Cuadro 9. Organigrama del SAT	113
Cuadro 10. Ingresos tributarios y no tributarios en México como porcentaje del PIB.....	114
Cuadro 11. Porcentajes de financiamiento de becas y becas-crédito del SAT	125
Cuadro 12. Características del SFC de acuerdo al modelo de gestión de recursos humanos	136
Cuadro 13. Periodos de gestión de los titulares del SAT y modificaciones al SFC	140
Cuadro 14. Funcionarios Fiscales de Carrera por unidad administrativa y nivel jerárquico	146
Cuadro 15. Becas y Becas-Crédito otorgadas a los Servidores Públicos del SAT	149
Cuadro 16. Instituciones de Educación Superior que establecieron convenios con el SAT para elaboración de reactivos del SFC.....	152
Cuadro 17. Niveles jerárquicos por servicio de carrera (ámbito civil y militar)	157

Índice.

Cuadro 18. Modelo de Servicio Fiscal de Carrera propuesto.....	165
Cuadro 19. Escalas de valoración de méritos para el SFC.....	172
Cuadro 20. Fases del concurso de promoción	176

Índice de gráficas.

Gráfica 1. Exportación de bienes y servicios en los años 1990-2000.	102
Gráfica 2. Ingresos tributarios en México como porcentaje del PIB 1980-2012. ...	104
Gráfica 3. Percepción de relación capacitación-desarrollo profesional.....	149
Gráfica 4. Percepción de relación programa de capacitación-funciones.....	150
Gráfica 5. Proporción de Funcionarios Fiscales de Carrera en 2014.....	156
Gráfica 6. Motivos de separación de FFC del SFC.....	163

INTRODUCCIÓN.

Uno de los principales temas en materia de gestión administrativa en México es la profesionalización de los servidores públicos. Esto porque se ubica como uno de los rasgos que debe promover y alcanzar el gobierno para que las instituciones públicas sean eficaces, eficientes y que den los resultados esperados por los beneficiarios y/o usuarios de sus servicios o bienes públicos. La exigencia social en relación a la calidad del trabajo del gobierno y de la Administración Pública es mayor cada día, pues se cuentan con mayores mecanismos para poder inspeccionar y evaluar el desempeño gubernamental. A través de ejercicios periodísticos profesionales, los derechos de acceso a la información pública gubernamental y el compromiso de las instituciones públicas para transparentar sus gestiones, la posibilidad de ejercer vigilancia sobre lo que se hace con los recursos públicos se ha potencializado.

La profesionalización de los servidores públicos es una política pública “que pretender incidir en la mejora de la gestión y competitividad gubernamental para ofrecer mejores servicios a la ciudadanía y lograr la confianza en las instituciones gubernamentales”.¹ Por ello, diversos gobiernos en México (principalmente del orden federal y estatal) han incluido en sus agendas dicho tema, a través de la puesta en marcha de esquemas de servicios civiles de carrera, los cuales buscan una mejora en las condiciones laborales de los servidores públicos y aumentar las capacidades de gestión en los mismos para que su desempeño se eleve, con el fin último de beneficiar a la sociedad.

El servicio civil de carrera en México no es un tema nuevo, ya que sus orígenes se ubican en el siglo XVIII, con la implantación de las reformas borbónicas, las cuales ampliaron las capacidades institucionales de las organizaciones al servicio del Rey de España en su carácter de líder del gobierno. Sin embargo, las circunstancias políticas, económicas y sociales por las que atravesó México durante el siglo XIX causaron la cancelación total del sistema de servicio civil, dando lugar al patronazgo como vía primordial para ocupar los empleos públicos.

¹ Gómez Díaz De León, Carlos y Cynthia Carolina Arroyo Rivera, La evaluación de políticas públicas: un modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización, Revista Buen Gobierno, México, 2010, Semestral, núm. 9, julio-diciembre, pág. 77.

Durante el siglo XX los esfuerzos de instauración de un sistema de servicio civil fueron variados, desembocando a finales de dicho periodo con la creación y operación en algunas organizaciones de la Administración Pública Federal de sistemas con estas características. No obstante el principal logro en esta materia ha sido la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal el 10 de abril de 2003 y su reglamento en el 2004, dado que por su magnitud representa un parteaguas en la historia de la gestión pública en México.

La mencionada ley establece un sistema de profesionalización de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, con excepción de los organismos públicos que ya contaban con un sistema de servicio civil anterior a la promulgación de la ley. En este supuesto se encuentra el Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La ley que lo creó, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 contempló la instauración del Servicio Fiscal de Carrera como sistema de servicio civil de carrera que garantizara operar de manera óptima al SAT, a través de la provisión de servidores públicos idóneos para desempeñar sus atribuciones y funciones, así como estimular su desarrollo dentro de la organización.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria dedica un título específico para establecer el mandato de crear el Servicio Fiscal de Carrera y de expedir el estatuto orgánico que dará las bases para su organización y operación. El primer estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación tiene fecha de 16 de mayo de 2003. Sin embargo, dicha disposición ha sido modificada en diversas ocasiones. Finalmente, la versión vigente data del 7 de mayo de 2010.

La instauración del Servicio Fiscal de Carrera ha sido un proceso que ha tenido que superar múltiples adversidades, puesto que la obligación impuesta por ley y la publicación de su estatuto no fueron suficientes para poder llevarlo a la práctica. Al ser un sistema de gestión de recursos humanos completamente nuevo para la organización, se tuvieron que realizar modificaciones a las políticas, procesos, procedimientos, mecanismos, sistemas de información, valores institucionales, entre otros. Todo ello derivó que su implementación se

retrasara al menos por doce años después del inicio de funciones del SAT. Actualmente el Servicio Fiscal de Carrera se encuentra en marcha, pero se identificaron los siguientes elementos que restringen su efectividad:

1. Limitaciones de carácter normativo, puesto que el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera promueve que el número de integrantes del sistema de carrera sea bajo en relación con el personal de libre designación.
2. La coherencia entre los subprocesos que conforman al Servicio Fiscal de Carrera es limitada debido a que no son suficientes para contemplar todas las etapas por las cuales pasa un servidor fiscal a lo largo de su servicio.
3. El Servicio Fiscal de Carrera no contempla medios de defensa para los integrantes del mismo en contra de actos que afecten su estatus laboral que consideren injustificados.
4. La facultad del Jefe del SAT, así como de los Administradores Generales, para modificar el Estatuto puede significar una ventaja y al mismo tiempo una desventaja: la ventaja es que el sistema puede ser modificado constantemente, favoreciendo la flexibilidad, la adaptación al cambio y la actualización. Por otro lado, significa una debilidad porque se encuentra expuesto al criterio de dichas autoridades sin opinión de terceros, con lo cual se está siendo juez y parte, además se permite que se haga “un traje a la medida”, limitando el alcance y la efectividad del Servicio Fiscal de Carrera si así conviene a las autoridades.
5. El desarrollo profesional de los servidores fiscales, entendido como ascensos y promociones, se realiza bajo criterios y lineamientos que no garantizan necesariamente el mérito como criterio de selección, sino que se propicia un margen de discrecionalidad para su realización.

I. Objetivos e hipótesis.

El Objetivo general de la investigación es describir y explicar la operación del Servicio Fiscal de Carrera para determinar si ha cumplido sus objetivos en la profesionalización del Servicio de Administración Tributaria.

En este sentido se plateó la siguiente hipótesis general:

Mientras la definición de los criterios y reglamentaciones específicas se encuentren bajo el arbitrio del Jefe del SAT, así como de los Administradores Generales, la efectividad del Servicio Fiscal de Carrera en cuanto a profesionalización será muy baja, ya que es necesario limitar la libre designación para cubrir los puestos vacantes.

Las hipótesis secundarias son:

1. El Servicio Fiscal de Carrera originalmente fue concebido como una política y un programa de aplicación general para la administración de recursos humanos en el SAT. En la actualidad, pasó a ser un programa de recursos humanos con limitaciones de carácter funcional debido a que no cubre todas las etapas de la vida laboral de un servidor público dentro de la institución, por lo que es un sistema de servicio civil incompleto.
2. Los funcionarios fiscales de carrera representan un porcentaje poco significativo frente a los funcionarios fiscales de libre designación debido a que el Servicio Fiscal de Carrera dificulta el acceso al mismo, problema generado tanto por sus características como por los escasos beneficios (como promociones, estímulos económicos, becas, entre otros) que proporciona a los funcionarios fiscales.

II. Estructura de la investigación:

Para demostrar las hipótesis de la investigación y cubrir el objetivo general, se han desarrollado cuatro capítulos. En el primer capítulo se establece el marco teórico y los conceptos claves, como son el Estado, el gobierno, la Administración Pública y el servicio civil de carrera. Por su parte, el segundo capítulo tiene el ánimo de recabar y documentar experiencias de sistemas de servicio civil en Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Chile, además de experiencias mexicanas en la materia y el origen de las mismas.

En el tercer capítulo se explica el origen del Servicio de Administración Tributaria y la naturaleza de su forma específica de organización. A su vez, se

Introducción.

exponen las causas que dieron origen al Servicio Fiscal de Carrera y se delinea su estructura. En el cuarto capítulo se realiza un análisis y balance del desempeño del Servicio Fiscal de Carrera, en donde se identifican sus logros y las áreas de oportunidad existentes. Se finaliza con la propuesta de mejora específica al sistema de carrera. A la postre, se encuentran las conclusiones de la investigación y los anexos que sirven de soporte documental a diversos puntos de la misma.

Considero importante realizar estudios a los sistemas de carrera en México para poder elevar su efectividad y lograr la construcción de valores como la competencia por méritos, la igualdad de oportunidades, la transparencia, la profesionalidad, a fin de que el servicio público no sea un espacio que promueva el patronazgo.

CAPÍTULO 1. PROFESIONALIZACIÓN Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

1.1 Preámbulo: conceptos relacionados con Administración Pública.

Administración Pública es un concepto fundamental para entender o para explicar nuestra realidad. Es un término que evoca a la socialización, que invita a la comunión de los diversos individuos de una sociedad. Si *administración* refiere a una acción concreta, *pública* es su *focus*, es decir, donde se concentra dicha acción, en lo público. Lo público entendido como aquello que es de interés de la totalidad de integrantes de un conjunto de personas. Es así que se logra una socialización, porque existe interacción de los miembros de un conjunto de personas acerca de lo que concierne a todos.

Existen diversas acepciones sobre Administración Pública. Tales son:

- “1. La administración pública es la actividad dinámica y en constante movimiento, que contribuye a alcanzar los fines del Estado.
2. Es el gobierno en acción la parte más visible de su actividad pública, inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza.
3. Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial.
4. Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado.
5. Es la función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores.
6. Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público deben realizarse.
7. Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada con toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno.
8. Es la ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un subcampo de la Ciencia Política que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado”.²

Se puede tratar acerca de Administración Pública desde un punto de vista funcional (numerales 1, 2, 4, 5, 6, 7), uno organizacional (numeral 3) o uno de carácter disciplinario (numeral 8). De manera general se puede decir que la administración pública es la actividad dinámica y organizada que ejerce el Estado para alcanzar sus fines y satisfacer las necesidades públicas o de la

² José Juan Sánchez González, citado por Cruz Villalobos, Osvaldo, El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México, IAPEM, México, 2009, pág. 39.

sociedad.³ La administración pública es así “una relación entre el Estado y la sociedad que las pone en contacto”⁴, y se constituye como un eslabón fundamental entre el Estado y la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, existe una vinculación estrecha entre Estado, Administración Pública y sociedad, y es conveniente explorar más a fondo, por lo que el primer aspecto a tratar es el de Estado. Éste es el tipo de organización por la cual las sociedades contemporáneas han optado para el logro de sus aspiraciones. Su construcción es todo un proceso histórico, un proceso acumulativo que se ha ido perfeccionando con las experiencias de las civilizaciones humanas que han existido. Sin embargo, “el Estado sólo es una de las formas que ha adoptado la organización política de la sociedad en el transcurso de la historia”⁵, es decir, sociedad y Estado no han surgido paralelamente, la primera tiene un origen mucho más longevo que el segundo.

Una constante que puede ser observada a lo largo de la historia es que las diversas sociedades que han existido han optado por modos de organización de sus interacciones y de su vida en comunidad. Como lo expresó Aristóteles, *el hombre es el animal político*, un ser que por naturaleza vive en comunidad porque de esta manera puede satisfacer de un modo más eficaz y eficiente sus necesidades. Y no solo se limita a vivir como una manada, pues posee capacidad para desarrollar modos de organización, para imponerlos y para modificarlos, para construir utilizando no solo el instinto sino también el intelecto.

El Estado es una construcción del hombre, por ello es una forma de organización, de organización política de sociedad. Algunos autores señalan que los componentes necesarios para conformar un Estado son: “1) el “gobierno”, investido de *autoridad* y medios para imponerla; 2) en una interrelación racional y equilibrada con la “sociedad”; 3) en un “territorio” determinado”.⁶ Sin la concurrencia de estos elementos no se puede asegurar la existencia de un Estado. Por citar un ejemplo, el Estado mexicano es llamado

³ Giancarlo Corsi señala que la sociedad es “la población que se organiza en un territorio determinado para su convivencia cotidiana”. Véase Castelazo, José R., *Administración Pública. Una visión de Estado*, INAP, México, 2007, pág. 10.

⁴ Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, Fontamara, México, 1988, pág. 261.

⁵ Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política. Tomo I, Siglo XXI*, México, 2000, pág. 710.

⁶ Castelazo, José R., *Op. Cit.*, pág. 10.

así porque tiene un gobierno, tiene personas que se denominan mexicanos y hay un territorio en el cual habitan y se ejerce la autoridad del gobierno.

Cada Estado es creación de sus respectivas sociedades, de esta manera debe cumplir con un fin que justifique su existencia. Por ello, “los Estados son sistemas de poder que han sido concebidos y diseñados para que funcionen como estructuras de decisión, procesos de gestión y capacidades de realización.”⁷ Es su deber dar un beneficio a la sociedad que lo creó. Por tanto contiene un aspecto funcional, que hace necesario que cuente con medios materiales, ya que es un ente abstracto, una organización que por sí misma no puede ser percibida. A través de estos entes materiales adquiere capacidades de realización. En este punto es donde se percibe la actividad del Estado.

Los medios materiales son el gobierno y la Administración Pública. Gobierno es el “conjunto de órganos a los que institucionalmente está confiado el ejercicio del poder”.⁸ Otra definición ubica al gobierno como “asociación o conjunto de acciones de dirección por medio de las cuales, la autoridad a través de los órganos de mando político impone una línea de conducta a los individuos integrantes del Estado”.⁹ Por tanto se puede decir que el Gobierno es el conjunto de órganos que por ley ejercen el poder y la autoridad, así como las acciones de dirección y el establecimiento de la línea de conducta de la sociedad.

En México, el poder se divide para su ejercicio en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales conforman el gobierno de acuerdo con las definiciones planteadas.¹⁰ Cada poder cuenta con un conjunto de organizaciones por las cuales se ejerce el poder y la autoridad; por medio de ellas se dictan los ordenamientos legales o las líneas de conducta que deben ser observadas por todos los integrantes del Estado, se garantiza el cumplimiento de dichos ordenamientos y se imparte la justicia.

⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2000, pág. 178.

⁸ Bobbio, *Op. Cit.*, pág. 710.

⁹ Martínez Serrano, Alejandro, ¿Qué es la Seguridad Nacional?, en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>, con acceso el 06/06/2011, 17:24 hrs.

¹⁰ Véase Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este conjunto de organizaciones se denomina Administración Pública la cual es “la expresión institucional concreta del *gobierno*. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del *poder público*. Los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso administrativo”¹¹, mediante del cual materializan o concretan en acciones específicas y tangibles las directivas de un gobierno. Por ello toda acción que ejerza el Estado y su gobierno es llevada a cabo por medio de una Administración Pública, conformando un binomio en el cual se complementan para cumplir los objetivos del Estado.

Administración Pública significa servir a la sociedad;¹² concretamente, el servicio público es su razón de ser, es decir, proveer servicios públicos a los diferentes grupos o individuos de la sociedad, de acuerdo a lo estipulado en los ordenamientos legales. De esta forma, satisface necesidades de la sociedad que el mercado no atiende.

El servicio público es diferente de cualquier servicio privado, tiene una especificidad que lo ubica en un ámbito sensible cuando se busca el bien común. Éste “está dentro de un contexto jurídico y administrativo de naturaleza colectiva y se otorga a través de una organización del Estado”,¹³ entiéndase, la Administración Pública. La importancia del servicio público radica en que por medio de él se proporcionan bienes y servicios que la sociedad o una parte de ella demanda para satisfacer una necesidad. En este sentido, “el servicio público constituye el núcleo por donde gira el desempeño de cualquier gobierno y éste es calificado por los destinatarios del servicio”.¹⁴

Al ser evaluado el desempeño del gobierno y de la Administración Pública por medio de los servicios que provee (tanto en cantidad como en calidad), el usuario asume un rol activo y participativo que es fructífero para las organizaciones gubernamentales y administrativas porque retroalimenta todo el proceso con sus observaciones. Por medio de la prestación de servicios

¹¹ Guerrero Orozco, Omar, Principios de la Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. 1997, pág. 27.

¹² De acuerdo con Osvaldo Cruz Villalobos, el significado etimológico de administración es *servir a*, y en el caso de administración pública, como es de interés público, se puede asegurar que su *télos* es servir a la sociedad. Véase Cruz Villalobos, Osvaldo, *Op. Cit.*, pág., 40.

¹³ *Ibidem.*, pág. 44.

¹⁴ *Ibidem.*, pág. 46.

públicos que cumplan con las expectativas de los usuarios, las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública logran la legitimidad del destinatario, y de la sociedad. Esto resulta beneficioso tanto para una parte como la otra, porque las aspiraciones de ambos son llevadas al mundo de lo real y tangible.

Actualmente, la sociedad en general, así como sus diferentes grupos que la integran, tienen un papel protagónico en la determinación de las acciones del Estado, el Gobierno y la Administración Pública. Su participación ya no se limita con solo ser receptores de los bienes y servicios que les son provistos, no se limita a desempeñar pasivamente su rol, sin opinar, sin intervenir; por el contrario, su participación es cada vez más fundamental y activa cuando se trata de asuntos públicos.

1.2 Cambios en las relaciones Estado-sociedad hacia finales del siglo XX.

Desde finales del siglo XX hasta nuestro presente, se han presentado transformaciones aceleradas en el mundo, trayéndonos una nueva visión del entorno. Desde la vertiente económica la globalización ha marcado nuevas pautas para los mercados de cada país; desde la perspectiva tecnológica se encuentra el desarrollo de las tecnologías de la información, que han hecho posible que la comunicación sea más rápida; desde una visión política, los gobiernos adoptaron el paradigma de la democracia¹⁵ como forma de ejercer la autoridad así como el estilo de vida de sus sociedades.

Todas estas vicisitudes generan nuevas fórmulas de relacionarse entre el Estado, el mercado y la sociedad, con una dinámica distinta. Dentro de toda esta oleada de cambios, la mayor participación de la sociedad en la resolución de los problemas públicos y los nuevos retos a los que se enfrenta el Estado y sus instituciones son aspectos nodales para la construcción de un país próspero. En este punto se puede hacer referencia al concepto de ciudadanía

¹⁵ La democracia como forma de gobierno es aceptada en la mayoría de los países del mundo; esto no quiere decir que no existan otras formas de gobierno, ya que hay monarquías autocráticas (Arabia Saudita) y regímenes socialistas (Cuba, Corea del Norte, China), entre otros.

ya que se vincula aún más al individuo con el Estado. Por ello el siguiente apartado abordará desde una perspectiva de democracia dicho concepto.

1.2.1 La revalorización del concepto de ciudadanía en un contexto de Democracia.

En cada momento histórico existen patrones de convivencia social que dan como resultado la conformación de una serie de características tipo de cada sociedad, que permite distinguir diferencias y hacer comparaciones. Las sociedades contemporáneas presentan formas de interacción específicas que las hacen diferentes de otras que existieron anteriormente. No significa que las sociedades de cada país sean iguales en todos los aspectos, existen diferencias entre cada una. Pero se pueden encontrar patrones comunes en cada una de ellas y de esta forma se puede hacer la diferenciación por época histórica.

Partiendo de lo anterior, se puede exponer que la sociedad contemporánea es una “sociedad plural, contrastante, heterogénea, participativa, competitiva, democratizada y globalizada”¹⁶, y que hace uso intensivo de las tecnologías de la información. Si bien estas características no aparecen en todas las sociedades de mundo, son aspectos que cada vez más toman mayor relevancia y se arraigan en la vida cotidiana de los individuos.

Asimismo, ha quedado atrás la idea de que la sociedad es un monolito, una única estructura que demanda los mismos bienes y servicios, que requiere las mismas respuestas para todos los individuos. Culturalmente, una sociedad es una agrupación de muchas expresiones provenientes de diversos grupos sociales; es así que en los espacios comunes convive la diversidad. La producción en serie en las industrias comienza a cambiar por la producción de bienes y servicios diferenciados y dirigidos para cada cliente. En la provisión de servicios públicos por parte de la Administración Pública no debe ignorarse ésta tendencia, que hace que el público sea más exigente.

¹⁶ Olivos Campos, René, (coordinador), La administración del Estado contemporáneo, Porrúa, México, 2009, pág. XII.

Algunos autores distinguen entre una sociedad de tipo cerrada y otra de tipo abierto. La sociedad abierta es disímil de la cerrada porque “recupera para la ventaja pública, que las personas son el principal foco de atención y referencia para efectos de toda intervención institucional en la sociedad... el poder no puede abusar ni atropellar el espacio de las libertades civiles y políticas”.¹⁷ Lo anterior nos indica que una sociedad abierta es una sociedad que ha logrado construir el Estado de derecho, es decir, que ha logrado que sus relaciones se lleven a cabo con apego a la ley para garantizar la convivencia pacífica y además han logrado que el gobierno y la Administración Pública se sujeten a derecho en su actuar, eliminando la posibilidad de actos arbitrarios cometidos desde el poder público.

La noción de que las personas son el centro de atención es acorde con la adopción de la democracia como forma de gobierno porque “la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, según la cual el individuo predominaba sobre el Estado”¹⁸. Por tanto, el surgimiento de los regímenes democráticos fue paralelo al predominio del individuo (predominio expresado en garantías y derechos que deben ser respetados). En el caso de América Latina, estos regímenes fueron adoptados en diversos países en los años postreros del siglo XX, ya que anteriormente predominaron los gobiernos de tipo autoritario. En México la situación no fue la excepción.

De acuerdo con Linz, se entiende por democracia “la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; concertación libre y no violenta entre líderes en una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *Las políticas públicas en el gobierno de la democracia*, en Olivos Campos, *Op. Cit.*, pág. 165. Karl Popper en su libro “*La Sociedad Abierta y sus Enemigos*” describe a la sociedad cerrada como aquella que se encuentra dividida en clases o castas, con un orden social definido de manera sobrenatural y la tradición y costumbre como fuente de normatividad legítima. Por otra parte, la sociedad abierta es aquella donde predomina la razón y las libertades individuales.

¹⁸ Castillo González, Humberto, *Profesionalización del servicio público y democracia*, en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (coords.), *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*, UNAM/FCPYS/Plaza y Valdés, México, 2002, pág. 138.

la comunidad, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas”.¹⁹

La democracia es el régimen mayormente aceptado en el mundo.²⁰ Sin embargo, no se puede hablar de democracia sin hablar de ciudadanos. Se habla de este segmento específico de la sociedad por al menos dos razones: la primera es que el ciudadano tiene el derecho de votar en las elecciones, y por ende de premiar o castigar a algún partido político, y segundo, el ciudadano contribuye obligatoriamente con el gasto del gobierno.

Desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se hizo énfasis en una serie de derechos que los gobiernos debían respetar a sus gobernados. Derechos tales como la libertad, la propiedad, la igualdad y seguridad entre otros, fueron conquistas que marcaron el inicio del Estado de derecho y que colocaron al ciudadano como unidad fundamental. El concepto de ciudadanía cobró importancia en ese momento histórico; sin embargo su inclusión en la atención de los asuntos públicos ha sido gradual para cada país. En recientes años, el concepto ha adquirido una relevancia que pocas veces se ha visto en la historia.

La ciudadanía moderna es un concepto delimitado jurídica y políticamente. “El estatuto de ciudadanía tiene tres momentos. Un momento civil que garantiza al hombre el ejercicio de sus libertades individuales frente al Estado: libertad de expresión, de movimiento, garantías frente a la arbitrariedad. Un momento político que da al individuo el derecho de participar en el gobierno: votar y ser votado. Finalmente... el elemento social de la ciudadanía: el derecho de cada miembro de la comunidad a disfrutar de ciertos mínimos de bienestar”.²¹

¹⁹ *Ibidem*, pág. 129. Existen diferentes tipos de democracia. Por ejemplo se puede hablar de democracia sindical, democracia económica, democracia religiosa, etc. Sin embargo, cuando se habla de democracia sin ningún adjetivo se refiere a la democracia política.

²⁰ El periódico británico *The Economist* publica anualmente el *Democracy Index*, índice que mide el grado de democracia que tiene un país. Para obtenerlo, aplica encuestas a personas de cada país medido. Generalmente los países desarrollados obtienen buenas calificaciones, mientras que gran parte de África y Asia es desfavorable su calificación. En el caso de América Latina, sus calificaciones la clasifican dentro del rango de “democracias defectuosas”, aunque se observa un notorio avance si se compara con otras regiones del mundo. México ocupa el lugar 50 de 167 países medidos, con una calificación de 6.93. Véase *Democracy Index 2010. Democracy in retreat. A report from the Economist Intelligence Unit*, The Economist, Reino Unido, Junio 2011, 43 p. Disponible en: www.eiu.com/democracy, con acceso el 19/06/2011, 17:56 hrs.

²¹ T. H. Marshall citado por Uvalle Berrones, Ricardo, *La profesionalización del servicio público en México*, en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (coords.), *Op. Cit.*, pág. 43.

El ciudadano es el elemento central en una democracia, es un individuo que tiene poder de decisión. Goza de una serie de derechos jurídicamente protegidos, pero además tiene obligaciones inherentes a su condición, tales como pagar los tributos, votar cuando se convoque a elecciones de representantes, participar en el desarrollo comunitario, etc. En México, el estatus de ciudadano se obtiene cuando se cubre el requisito legal de cumplir 18 años de edad; sin embargo, no basta con solo cumplir cierta edad para ser un buen ciudadano. Se requiere de compromiso y responsabilidad, que desafortunadamente muchas veces no se encuentra en las personas que son *ciudadanos por edad*.

La ciudadanía es un concepto ideal, una situación a la cual se pretende llegar. Por ello la democracia se entiende como una “sociedad de ciudadanos”.²² En México desde de los últimos veinte años del siglo anterior y hasta la fecha la sociedad ha adquirido otro perfil. Los ciudadanos ganan “espacios de representación y lucha a favor de la democratización del poder. Reclama el espacio público como lugar natural de la vida ciudadana y ha conformado una opinión pública atenta y vigilante de lo que realiza el gobierno”.²³

Aunado a lo anterior, se advierte la aparición y la proliferación de las organizaciones de interés público sin fines de lucro. Éstas muestran una independencia tanto del Estado como del mercado, con organizaciones conformadas por la sociedad que buscan resolver problemas de interés público y satisfacer necesidades sin perseguir el lucro y sin ser autoridad establecida. Conforman el sector social, organizado y con voluntad expresa. Por ello el carácter público ya no es monopolio del Estado, la sociedad organizada por sí misma constituye otra vía para expresar lo público de una sociedad.

En el mundo y en México los ciudadanos demandan mayor calidad de las organizaciones que satisfacen sus necesidades, sea el Estado o sea el mercado; en muchas ocasiones no se encuentran respuestas por parte de dichos sectores, por lo que actúan por sí mismos para cubrir una necesidad sentida. Por tanto, existe una mayor apreciación hacia conceptos como

²² Castillo González, Humberto, *Profesionalización del servicio público y democracia*, en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (coords.), *Op. Cit.*, pág. 136.

²³ Uvalle Berrones, Ricardo, *La profesionalización del servicio público en México*, en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (coords.), *Op. Cit.*, pág. 49.

ciudadanía y sociedad organizada porque expresan valores que incentivan la participación, la actuación, y la búsqueda del bien común. Esto conforma parte de la democracia, que más allá de buscar elecciones periódicas y transparentes, su objetivo es promover la vida pública, desarrollar ciudadanos.

En el contexto actual es vital democratizar a la sociedad y sus conductas o formas de relacionarse. Es de suma importancia que se promuevan y se adopten valores, conductas y convicciones acordes con el paradigma democrático, para que la transformación social no sea superficial y se limite al ámbito del Estado, el gobierno y la Administración Pública. Si se ansía contar con mejores instituciones, es necesario contar con mejores ciudadanos. "No se puede aspirar a un Estado moderno sin una sociedad moderna, responsable, participativa. La modernización estatal implica la modernización social y viceversa. Porque, en realidad, de lo que se trata es de transformar las correlaciones de poder, juegos de intereses, pautas culturales, resistencia al cambio, niveles tecnológicos, caudillismos."²⁴

1.2.2 Los nuevos retos del Estado y de las instituciones gubernamentales y administrativas.

León y Ramírez señala que "gobernar en el contexto de la pluralidad y en el cambio hacia la pospluralidad democrática representa un reto de no pequeñas proporciones que requieren de legitimar al Estado, renovar la credibilidad del gobierno, fortalecer la gobernabilidad y asegurar la capacidad de gestión de los aparatos administrativos públicos, traducido en maximización del uso y aplicación de recursos públicos a la solución de las ingentes demandas de la sociedad."²⁵ Los retos del Estado, nuevos o no, son bastos y complejos. En un contexto democrático y de ciudadanía participativa, de sociedad plural, lograr acuerdos y consensos requiere de un arduo trabajo. Si bien es positivo todo el dinamismo que presenta la sociedad, la tarea de gobernar y de dirigir es más compleja.

²⁴ Castillo González, Humberto, *Profesionalización del servicio público y democracia*, en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (coords.), *Op. Cit.*, pág. 147.

²⁵ León y Ramírez, Juan Carlos, *La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia*, en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, *Op. Cit.*, pág. 103.

Los retos que el Estado Mexicano y sus instituciones deben encarar son hacerse acreedores de legitimidad y confianza, la gobernabilidad (en tiempos en donde no hay paz interna), proporcionar bienestar a la sociedad, garantizar la vigencia del Estado de derecho, promover la democratización de la sociedad, brindar un servicio público eficaz y eficiente así como su profesionalización, consolidar la transparencia, el gobierno electrónico y el respeto a los derechos humanos, todo en un marco que promueva la sustentabilidad del medio ambiente. El camino no es fácil, por ello el Estado, sus instituciones y las autoridades juegan un papel fundamental en la construcción del presente y del porvenir.

Norberto Bobbio nos señala que “la democracia no puede prescindir de la virtud, entendida como amor a la cosa pública, pues al mismo tiempo debe promoverla, alimentarla y fortalecerla.”²⁶ El Estado democrático debe ser virtuoso si quiere tener éxito en su travesía. Como se ha señalado, el medio efectivo para materializar la actividad del Estado es la Administración Pública. A ella le corresponde ser el actor y vínculo entre el Estado y la sociedad que genere relaciones de confianza, que produzca legitimidad. Por tanto debe ser un conjunto de organizaciones virtuosas que trabajen en la búsqueda del bienestar social y de la permanencia del Estado.

La Administración Pública presenta el dilema de responder al mismo tiempo “a los fines políticos del Estado (legitimidad y gobernabilidad) y a las demandas y necesidades de la sociedad (bienestar, justicia y libertad).”²⁷ Por tanto se requiere de un servicio público eficaz, eficiente, responsable y profesional para cubrir simultáneamente los fines políticos del Estado y satisfacer las demandas y necesidades de los gobernados. Esto es lo que requiere una democracia moderna.

A través de la prestación de un servicio público con tales características, la confianza en el gobierno se potencializa, lo que hace que las relaciones Estado-sociedad sean armónicas, cooperativas y que se logren mayores y mejores consensos. No basta con legitimidad ganada en las urnas, la legitimidad

²⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2005, pág. 39.

²⁷ Castillo González, Humberto, *Profesionalización del servicio público y democracia*, en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (coords.), *Op. Cit.*, pág. 143.

material y funcional generada por la Administración Pública es igual en rango de importancia.

El régimen democrático del país aún no se ha consolidado por completo, estamos entre “una mezcla de autoritarismo y democracia, entre patrimonialismo y mérito, entre clientelismo y ciudadanía”²⁸ En este contexto, los esfuerzos se tienen que redoblar, se tienen que dirigir hacia una nueva racionalidad político-administrativa que permita establecer relaciones y proporcionar servicios públicos de forma diferente a la del régimen autoritario. Las relaciones de tipo corporativo-clientelar responden a la anterior racionalidad, misma que debe ser finiquitada para dar paso a nuevos valores, nuevas instituciones y nuevas prácticas administrativas que den como resultado que los retos del Estado sean superados de la forma más óptima posible.

Por ello el Estado y sus instituciones deben responder a estos retos con lo mejor de sus instrumentos. El Estado “es al mismo tiempo un conjunto de capacidades aplicadas para generar resultados deseados y esperados. De ahí el concepto de capacidad institucional se entienda como la suma de saberes aplicados que, ordenados en proyectos, medios, tiempos y valores, permitan producir acciones conforme a reglas convenidas para transitar de una situación concebida (proyecto) a una situación conseguida (realidad).”²⁹ Estas capacidades se encuentran en la Administración Pública, y específicamente en los servidores públicos, que representan la suma de saberes aplicados, y por tanto su profesionalización es un tema inaplazable y de la máxima prioridad para superar los retos planteados. Profesionalizar para servir mejor al ciudadano y a la sociedad.

1.3 Reforma, modernización e innovación de la Administración Pública mexicana.

Las transformaciones en el mundo son una constante; los cambios políticos, sociales, económicos, tecnológicos y ambientales son elementos que no han

²⁸ Martínez Puón, Rafael, Servicio profesional de carrera ¿para qué?, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pág. 212.

²⁹ Uvalle Berrones, Institucionalidad..., *Op. Cit.* pág. 180.

faltado en el camino de la humanidad. Recientemente, los cambios son cada vez más rápidos, situación que obliga al ser humano a desarrollar una capacidad de adaptación. Las organizaciones, públicas, privadas y sociales, al ser una extensión del ser humano, necesitan adaptarse también a los vertiginosos cambios para poder desempeñar sus fines de mejor manera.

La Administración Pública como actividad organizada del Estado y como conjunto de organizaciones que cumplen los fines del Estado y de la sociedad, requiere de cambios en su estructura y forma de operar para adecuarse al contexto específico de cada tiempo. La Administración Pública mexicana no ha estado ajena a esta lógica, por lo que ha emprendido diversas medidas de adaptación. A estos movimientos de cambio se les ha denominado reforma, modernización e innovación de la Administración Pública.

Reforma, modernización e innovación refieren a transformaciones en el aparato gubernamental. Estas medidas son adoptadas con el afán de obtener más eficiencia y eficacia, de prestar un mejor servicio, de racionalizar la actuación de la Administración Pública y de emplear mejor los recursos a su disposición. En el caso de México, los términos referidos han sido adoptados en diferentes tiempos, así “la década de 1970 debe ser reconocida como la *era de la reforma administrativa*, mientras que las décadas de 1980 y 1990 pueden ser bautizadas como la *era de los programas de modernización*, por último, la década de 2000 como la *era de la innovación*”.³⁰

La reforma administrativa no se originó como un movimiento administrativo aislado. La reforma del Estado es el contexto en el cual la reforma administrativa adquiere valor, ya que la hace efectiva, viable y legítima. La reforma del Estado es “aquel proceso en el que se emprende un cambio profundo en todas las instituciones que lo comprenden. Éstas instituciones conciernen a los ámbitos económico, político, el gubernamental y administrativo, el social y tecnológico, entre los más representativos, que en conjunto y en su reforma tienen un impacto en ese ser y quehacer estatal... es un tipo de cambio institucional que

³⁰ Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, IAPQROO/Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pág. 27.

tiene por objeto crear y mejorar las capacidades del gobierno”.³¹

La reforma administrativa fue puesta en marcha en México con el fin de buscar nuevas racionalidades aplicables a las instituciones de gobierno con el fin de adaptarlas al contexto y que se mantuvieran vigentes y con renovadas energías y así cumplir con sus fines. Este cambio administrativo es llevado a cabo, en cuanto a velocidad, alcances y dirección, de manera “gradual y limitada, por lo que afecta sólo determinados campos de las instituciones del Estado”.³² Sin embargo, la reforma administrativa no se limita a una simplificación de procesos y procedimientos, o de estructuras, ni tampoco se enfoca en una desregulación económica. Este tipo de cambios administrativos no implican un redimensionamiento del Estado y sus instituciones.

Su propósito es “tratar de adecuar los objetivos de la administración pública, sus recursos humanos y estructuras organizacionales, a las demandas del desarrollo económico y social, así como introducir tecnologías que permitan que esa adecuación se haga con eficiencia”.³³ Se emplean términos como programación, unidades de organización y métodos y búsqueda de la desconcentración administrativa. Se hace un esfuerzo por ordenar, integrar y articular el sector público. La expresión de estas acciones quedó plasmada en diferentes ordenamientos legales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976 (DOF, 29/12/1976), legislaciones en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público federal.

En cuanto a modernización administrativa esta puede ser entendida, de acuerdo con María del Carmen Pardo como “la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesarias”³⁴. A su vez, Gildardo Campero establece que es “el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y

³¹ Martínez Puón, Rafael, La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas, INAP, España, 2003, pág. 21.

³² Sánchez González, José Juan, *Op. Cit.*, pág. 31.

³³ *Ibidem.*, pág. 34.

³⁴ *Ibidem.*, pág. 59.

sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada”.³⁵

Durante el periodo en que se desarrolló la modernización administrativa en México, se encuentra en el discurso oficial acepciones que hacen referencia a desconcentración y sobre todo descentralización administrativa, redimensionamiento del aparato gubernamental, eficiencia presupuestal y estabilidad macroeconómica. Es así que se lleva a cabo una reducción de la entidades paraestatales, de 1155 a finales de 1982 a 204 en diciembre de 1995.

Finalmente, la innovación administrativa hace referencia a lo novedoso, a realizar nuevas cosas, nuevas formas de hacerlas o nuevos métodos, nuevas combinaciones de recursos, nuevos productos y objetivos. Por tanto, innovar es romper con los patrones que tradicionalmente se han utilizado en la provisión de servicios públicos y en el comportamiento de una organización. Es romper con la mera aplicación de normas y procedimientos rutinarios y buscar el cumplimiento de compromisos con valor público.

La innovación genera procesos de reconfiguración de funciones, estructuras, comportamientos y relaciones con el contexto, es decir la aplicación de la reingeniería de procesos. Durante este periodo se utilizan nuevos conceptos, como la transparencia y rendición de cuentas, la medición del desempeño de los programas y de los servidores públicos por medio de indicadores concretos, el uso de técnicas gerenciales provenientes del mercado, la calidad y las normas que certifican la calidad de los procesos, el gobierno electrónico, presupuesto participativo, entre otros.

La innovación como fuente de transformaciones en la Administración Pública no es un proceso a nivel macroadministrativo, sino que “es restringido y más aplicable a cambios microadministrativos en el aparato gubernamental, que los referidos a las reformas administrativas o a los programas de modernización”.³⁶

La innovación responde a necesidades particulares de cada organización, por lo que replicarla en otras organizaciones con actividades distintas es complicado y

³⁵ *Ibidem.*, pág. 61.

³⁶ *Ibidem.*, pág. 66.

poco recomendable. Por ello es difícil promover una innovación a todo el conjunto de las organizaciones públicas de manera general.

Si bien no es sencillo identificar cuando se termina un proceso y cuando comienza otro, se pueden distinguir características que los diferencian entre sí. Las tres acepciones referidas apuntan hacia cambios y adaptaciones de las instituciones gubernamentales y administrativas en la búsqueda de eficiencia y eficacia, así como de la satisfacción de las expectativas de la sociedad, pero su uso en un tiempo determinado es producto del agotamiento de cada una (Véase el Cuadro 1).

Cuadro 1.

Diferencias entre Reforma, Modernización e Innovación Administrativa.

Procesos de transformación administrativa en México	Periodo	Principales características	Nivel de aplicación
<i>Reforma administrativa</i>	Década de 1970	<ul style="list-style-type: none"> Organización, integración, articulación del sector público. Implementación gradual y limitada. Creación de unidades de organización y métodos. Adopción de la programación presupuestaria. Desconcentración administrativa. No tomó en cuenta la opinión de los usuarios. 	Macroadministrativa
<i>Modernización administrativa</i>	Décadas de 1980 y 1990	<ul style="list-style-type: none"> Redimensionamiento de sector público. Descentralización y desconcentración administrativa. Toma en cuenta la opinión de los usuarios y de la población. 	Macroadministrativa
<i>Innovación administrativa</i>	A partir de 2000 a la fecha.	<ul style="list-style-type: none"> Nuevos sistemas de gestión. Nuevas jerarquías y formas de relación. Nuevas actitudes y valores. Certificación de procesos y procedimientos con base en las normas de calidad. Transparencia y rendición de cuentas. Uso del término "Buen Gobierno", como expresión de un gobierno que innova y satisface las necesidades sociales con calidad. 	Microadministrativa

Fuente: elaboración propia con base en Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, IAPQROO/Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 25-70 y Cruz Villalobos, Osvaldo, El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México, IAPEM, México, 2009, pp. 83-85, 143-182.

1.4 La profesionalización de la Administración Pública y su importancia.

La Administración Pública se conforma de una serie de organizaciones para prestar el servicio público. Toda organización se compone de una serie de elementos o recursos que hacen posible el logro de sus objetivos. Estos son los recursos materiales, los financieros, los tecnológicos y el componente humano. En esta investigación se parte de la idea de que el elemento humano es el componente más importante de una organización. El “elemento humano relega al resto de las variables organizativas a un modesto segundo plano. ¿Qué sentido tiene estudiar o proponer sofisticado diseños estructurales, o introducir los recursos tecnológicos más avanzados si no se dispone de empleados capaces (formación) y con los estímulos necesarios (motivación) para implantarlos?... los empleados públicos representan el elemento imprescindible y más relevante de la organizaciones públicas para el ejercicio de sus competencias y la consecución de sus objetivos”.³⁷

De acuerdo con esto, todo gobierno que realice una reforma, una modernización o innovación administrativa con el fin de obtener mayor eficiencia y eficacia, debe tomar en cuenta el aspecto de los recursos humanos para que sea un proceso integral. En este contexto se ubican las políticas de profesionalización de los recursos humanos como condición necesaria para asegurar el éxito en la obtención de un aparato gubernamental que maniobre con mayor grado de eficiencia y sea eficaz, en beneficio de la sociedad.

1.4.1 La burocracia como elemento central de la Administración Pública.

Frecuentemente se vincula a los servidores públicos con el término burocracia o burócrata.³⁸ A su vez, este concepto ha adquirido una percepción peyorativa debido a la forma en cómo se prestan los servicios públicos a sus destinatarios. Más allá de estos problemas de operación, conviene explorar el concepto.

³⁷ Ramió, Carles, Teoría de la Organización y Administración Pública, Editorial Técnos/Universitat Pompeu Fabra, España, 1999, pág. 74.

³⁸ Para ejemplificar, véase: Muedano, Marcos, Alta burocracia devora nómina, [en línea], El Universal, México, 4 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primeria/36765.html>.

Max Weber en su obra *Economía y Sociedad*, indica que existen tres tipos de dominación legítima, de carácter racional, de carácter tradicional y de carácter carismático. En la dominación de carácter racional se cree en la legalidad. Se puede vincular esta forma de dominación con el Estado de derecho, ya que ambas categorías se basan en el principio de la legalidad. En este modo de dominación, se obedece una normatividad impersonal y objetiva, legalmente establecida, y con ello se dota de racionalidad a todo el sistema social. De esta forma, “el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático”.³⁹

Para que el Estado mantenga el dominio, requiere de un cuadro administrativo. En la dominación legal el cuadro administrativo es de tipo burocrático, el cual:

Se compone de funcionarios individuales que:

- 1) Se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo;
- 2) en jerarquía administrativa rigurosa;
- 3) con competencias rigurosamente fijadas;
- 4) en virtud de un contrato;
- 5) calificación profesional que fundamenta su nombramiento –en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación–;
- 6) son retribuidos en dinero con sueldos fijos;
- 7) ejercen el cargo como su única y principal profesión;
- 8) tienen ante sí una “carrera” o “perspectiva” de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según el juicio de sus superiores;
- 9) trabajan en completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo;
- 10) están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.⁴⁰

La burocracia bien puede ser entendida como el personal que desempeña un cargo, que posee un saber especializado, y pertenece a una organización del Estado bajo una jerarquía administrativa rígida. Sin embargo, burocracia sugiere también un tipo de organización de los recursos humanos, con una lógica de operación concreta, en la cual se engloba tanto a los empleados públicos como sus formas de interactuar y sus hábitos al interior y exterior de la organización cuando prestan el servicio público.

De este modo, la burocracia es el tipo de organización que “se instituye dentro

³⁹ Weber, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de la sociología comprensiva*, FCE, México, 1999, pág. 175.

⁴⁰ *Ibidem.*, pág. 178.

de una forma de gobierno orientada a proporcionar los servicios públicos hacia la sociedad, tiene una estructura administrativa y de personal y requiere de un sistema de remuneraciones que refleje su desempeño en las prestación de los servicios, una estructura de jerarquías claramente definidas donde no existan obstáculos para llegar a la eficiencia y eficacia.”⁴¹ Además la lealtad del personal hacia la institución en la cual presta sus servicios. Entonces burocracia engloba a los empleados públicos y la forma en cómo organizan la división del trabajo en una organización pública para prestar el servicio público, así como el tipo de personal que labora, que debe ser un profesional, con valores como la lealtad, la imparcialidad y la legalidad, entre otros, en su actuación cotidiana.

La burocracia como forma de organización es producto de la instauración del Estado de derecho y de la industrialización desde los siglos XVIII y XIX. El Estado de derecho exige que la actuación del Estado a través del gobierno y la administración pública se sujete al ordenamiento legal. La arbitrariedad que caracterizó a los gobiernos déspotas de las monarquías absolutistas fue sustituida por un orden jurídico que brindara garantías y certezas. Por otro lado, la industrialización permitió una mayor especialización de las actividades de la sociedad, incluyendo las actividades del Estado. Esta especialización fomentó que el Estado contara con un cuadro administrativo especializado y profesional, que fuera leal. En alusión a una máquina, que opera racionalmente, la burocracia fue la forma técnica de alcanzar las metas. Favorece lo calculable, lo predecible, lo estable y brinda certeza.

La Administración Pública de tipo burocrática ha generado una serie de problemas que merman su legitimidad debido a sus características intrínsecas, tales como una legislación densa, procesos y procedimientos excesivamente largos, tardados, costosos y rigurosos, rigidez de la organización y de los flujos de información, centralización de decisiones, entre otros. Michael Barzelay indica que el paradigma burocrático centra su atención en el interés público (determinado unilateralmente sin participación ciudadana) por encima de resultados que valoren los ciudadanos, busca la eficiencia a como dé lugar en

⁴¹ Cruz Villalobos, *Op. Cit.*, pág. 60.

lugar de dar calidad y valor, busca cumplir los procedimientos al pie de la letra en lugar de buscar mejorarlos continuamente.⁴²

De esta manera, “el enfoque en las reglas, la obligatoriedad de la centralización y el énfasis en la aplicación generaban consecuencias preocupantes, que se orientaron a hacer de la palabra “burocracia” un término más peyorativo que descriptivo”.⁴³ En consecuencia se habla de un paradigma posburocrático como fuente de nuevos elementos. “El uso cada vez más común de términos como *clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad*, por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones gubernamentales, indica que... el paradigma burocrático ya no es la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la administración pública”.⁴⁴

Los conceptos que señala Barzelay son provenientes de la administración de empresas, de acuerdo con el movimiento de la Nueva Gerencia Pública, que busca dotar de mayores capacidades a la Administración Pública implementando una serie de técnicas provenientes del sector privado. Además impulsa la generación de una nueva cultura administrativa enfocada en el ciudadano/cliente.

Si la burocracia es el cuerpo de servidores públicos, la burocracia conforma el elemento central de las organizaciones públicas. “Las burocracias y los burócratas siguen jugando un papel de primer orden y que los principios que los sostienen se encuentran en plena vigencia como la legalidad, la legitimidad, la eficacia, el mérito, la capacidad de las personas, la imparcialidad y la profesionalización.”⁴⁵ Observar estos principios son condiciones necesarias para dar el servicio público en la actualidad.

Las burocracias de hoy tienen ante sí el reto de actualizarse y adaptarse. Enfrentan el dilema de operar con apego a la norma pero con flexibilidad; de ser eficientes y eficaces pero dando valor y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos; de guardar un orden en las estructuras por medio de la

⁴² Véase Barzelay, Michael, Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública, FCE, México, 2000, pág. 177.

⁴³ *Ibidem.*, pág. 184.

⁴⁴ *Ibidem.*, pág. 173.

⁴⁵ Martínez Puón, La profesionalización..., *Op. Cit.*, pág. 60.

jerarquía administrativa pero abiertas a la transparencia y rendición de cuentas; y el reto de profesionalizar continuamente a los servidores públicos para contar con personal calificado.

1.4.2 Concepto de profesionalización.

Como se señaló anteriormente, el elemento humano, llámese los burócratas, es el principal activo de una organización. Es ahí donde la profesionalización tiene lugar porque contar con empleados públicos capaces y motivados es uno de los propósitos de emprender acciones de este tipo. Lograr que los empleados públicos sean unos profesionales en sus funciones y actividades es una necesidad imperante.

De acuerdo con Felice J. Levine, profesionalizar significa “(...) el desarrollo de habilidades, identidades, normas y valores asociados con la formación de un grupo profesional. A través de este proceso, los reclutas (...) adquieren tanto el conocimiento sustantivo como las bases metodológicas de sus diferentes roles que les permiten funcionar como profesionales en sus campos. Además, la socialización profesional busca asegurar que el trabajo sea congruente con ciertos principios y prácticas.”⁴⁶ Siguiendo este concepto, la profesionalización atañe una serie etapas que pueden ser traducidas como un proceso.

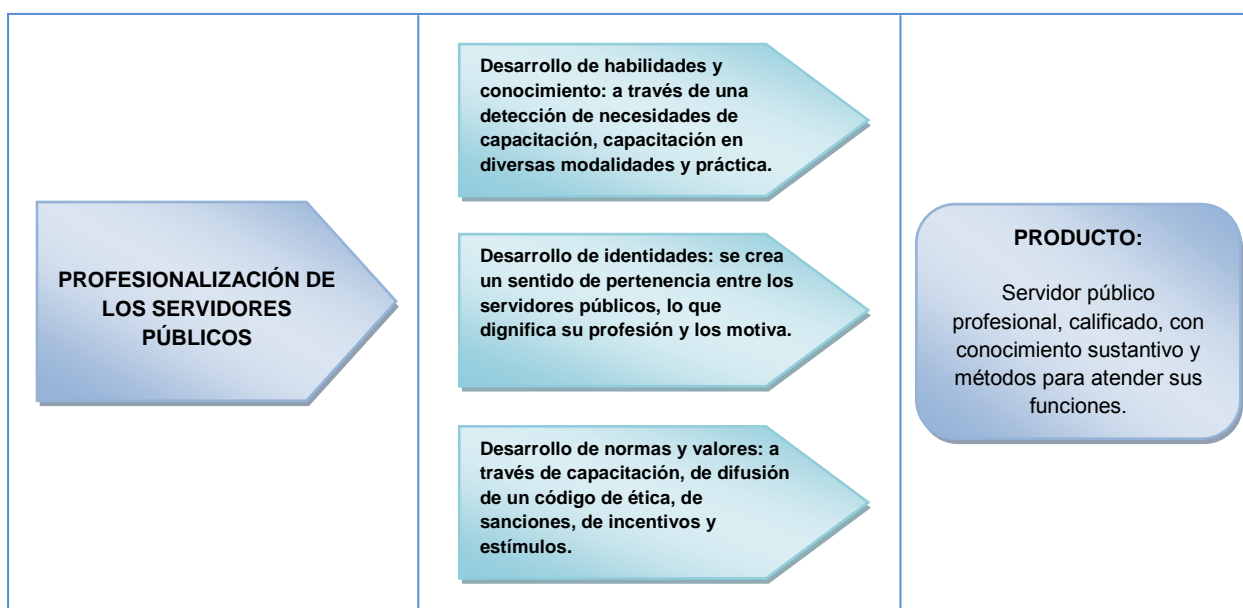
En primera instancia, el desarrollo de habilidades implica que el servidor público sea capaz, que realice con destreza o que domine plenamente lo que hace. Involucra conocimiento y práctica. En segundo lugar, el desarrollo de identidades, es decir el desarrollo de rasgos particulares que distinguen a los servidores públicos profesionalizados de otros grupos de personas. En tercer orden, el desarrollo de normas y valores, líneas de conducta a las cuales se sujeta el personal con el fin de que su comportamiento sea ético y racional. El resultado de este proceso es la adquisición de conocimiento sustantivo y una metodología adecuada para cumplir con el papel que desempeñan en la

⁴⁶ Felice J. Devine, citada en Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006, Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados, México, pág. 9.

organización de mejor manera. Por lo que se convierten en unos profesionales en su campo.

La profesionalización implica actuar en dos dimensiones, en el nivel intelectual y en el nivel práctico. Uvalle explica que “el valor intelectual se refiere a que el aprendizaje de conceptos, teorías y metodologías sea procesado de manera

Cuadro 2.
Proceso de profesionalización.



Fuente: elaboración propia con base en Informe sobre la Fiscalización..., pp. 2-25.

cognoscitiva para llevar a cabo el análisis, la comprensión y la explicación de los problemas públicos... el valor práctico se refiere a las formas y modos en que se lleva a cabo el dominio de un saber profesional para sugerir, proponer, elaborar y aplicar rutinas, políticas, programas, decisiones y tipos de solución.”⁴⁷ Es así que el servidor público cuenta con un saber especializado que pone en práctica.

Weber señaló que el personal público debe mostrar calificación profesional para ocupar el puesto. En la actualidad, no basta con cursar un programa universitario para estar calificado. El enfoque en las competencias es lo que domina hoy la escena. Estas son “repertorios de conductas que unas personas dominan mejor que otras, lo que las hace eficaces en una situación

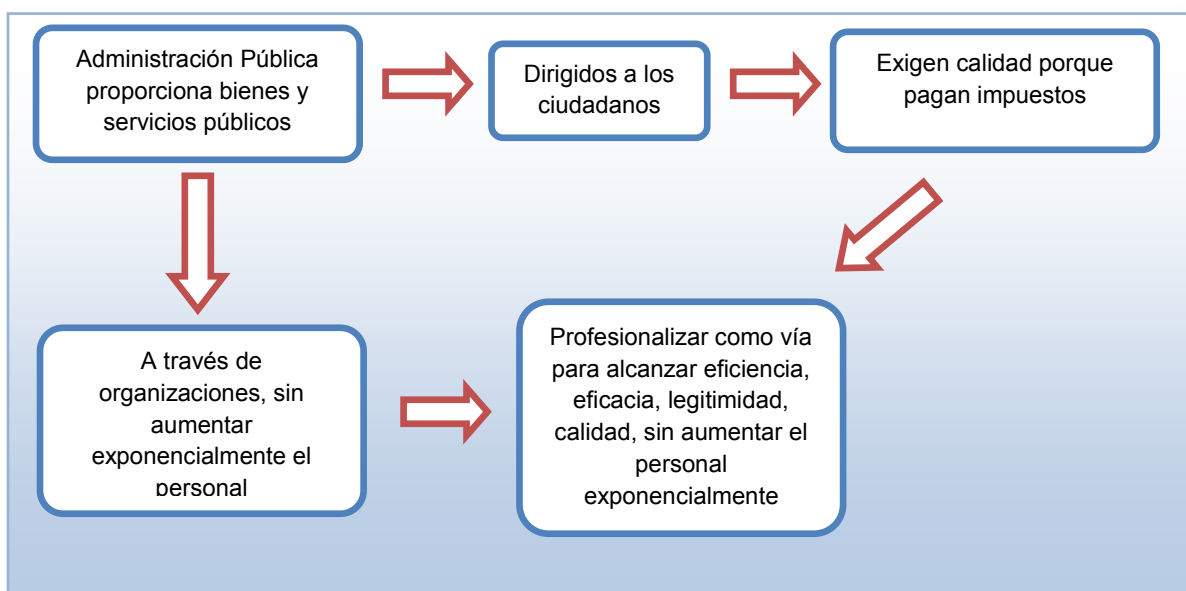
⁴⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, Institucionalidad..., Op. Cit., pág. 219.

determinada. Una competencia es un conjunto de conductas organizadas... se trata de comportamientos observables en la realidad cotidiana... ponen en práctica, de forma integrada, aptitudes, rasgos de personalidad y conocimientos adquiridos.”⁴⁸ Competencia es saber (competencia técnica), saber hacer (competencia metodológica), saber estar (competencia participativa) y saber ser (competencia personal). El proceso de profesionalización busca desarrollar competencias en los servidores públicos, puesto que para estar calificados no basta con tener los conocimientos técnicos, se requiere de otros elementos que en conjunto dan una calificación integral al servidor público, lo que lleva a contar con servidores públicos con mejores cualidades profesionales y personales.

La finalidad de una política de profesionalización es dotar de personal competente para desempeñar las funciones y atribuciones de la administración pública, así como la atención más conveniente de los asuntos públicos. La profesionalización no es el fin último, sino que es el medio o el instrumento por el cual la administración pública cumple sus propósitos de manera más eficiente, logrando eficacia y calidad y por consecuencia legitimidad.

Cuadro 3.

Esquema de la profesionalización.



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁸ Sánchez García, María Fe, *Trabajo, profesiones y competencias profesionales*, en: Sebastián Ramos, Araceli (coord.), *Orientación Profesional. Un proceso a lo largo de la vida*, Dykison, España, 2003, pág. 277.

1.4.3 Importancia de la de profesionalización en la Administración Pública.

La profesionalización de los servidores públicos es concebida como una política pública. Dado que existen problemas públicos a los cuales se les pretende dar solución mediante la implementación de una política de profesionalización, la profesionalización cobra una importancia y relevancia de primer orden en la agenda pública.

Los problemas públicos que atiende la profesionalización son varios. En primer lugar se encuentra la falta de calidad en el servicio público, así como la falta de competencias por parte de los servidores públicos. Si el personal no cuenta con los conocimientos necesarios, los recursos que necesita para desempeñar su función serán utilizados de manera menos racional, generando altos costos para la organización y para la sociedad. El derroche irracional de los recursos es otro frente que ataca una política de profesionalización. Es una estrategia efectiva que logra eficiencia en el servicio público. El personal calificado rinde mejor que el personal no calificado.

Si para cubrir las demandas y necesidades públicas se requiere de más servidores públicos, pero no se tiene el presupuesto para poder sostener un incremento en la nómina, la vía factible es la profesionalización porque hace que cada servidor público sea más productivo y pueda cubrir el trabajo que harían más empleados no profesionales. Se obtiene eficiencia en ambos casos, porque se utilizan los recursos suficientes para realizar las actividades de la Administración Pública, alcanzado la máxima utilidad y porque se logra cumplir los objetivos utilizando menos servidores públicos pero de mayor calidad.

La profesionalización contribuye a la rendición de cuentas. Un servidor público profesional no es nada más aquel que posee un conocimiento especializado. También debe tener una conducta ética, con apego a las normas y valores de la organización, que sea congruente con el encargo público que ocupa. Además, “es indispensable que los servidores públicos sean cabalmente responsables por su desempeño en las labores que le son encomendadas. La profesionalización de la función pública implica, así, la afirmación de una

responsabilidad frente al público, basada en los efectos concretos de las acciones que realizan quienes ocupan temporalmente los cargos públicos”.⁴⁹

Los servidores públicos, por la naturaleza de sus funciones, han de tener valores sociales más firmes que otro grupo de profesionales. El servicio público requiere la más alta integridad del personal. Su desempeño debe ser ejemplo en la sociedad como fuente de prácticas virtuosas. La corrupción, el desvío de fondos, el enriquecimiento ilícito, los favoritismos han marcado profundamente a la sociedad mexicana, y la exigencia es contar con un aparato público íntegro, que se emplee en solucionar los problemas públicos y buscar el bien común y no ser botín de unos cuantos. La profesionalización al ser un proceso formativo y educativo de los servidores públicos, es una opción viable para lograr un aparato público que se acerque al ideal, que sea eficiente, eficaz, que de calidad y calidez, que busque el bien común y que impulse el desarrollo del país. Por ello Guerrero Amparán expresa que “para flexibilizar, eficientar y hacer rendir cuentas a los funcionarios públicos, primero hay que profesionalizarlos”⁵⁰ como condición necesaria para contar con un mejor aparato público.

Las ventajas que se obtienen de la implementación de una política de profesionalización son múltiples. Las que se identificaron fueron las siguientes:

1. Genera mayores capacidades de gestión. El personal calificado da un potencial mayor a la organización para cumplir sus objetivos. Incrementa la capacidad instalada de la organización para resolver problemas.
2. Genera un ahorro presupuestario, pues a pesar de que se invierten recursos económicos en programas de capacitación, no se tiene que contratar mayor número de personal. Además los recursos gubernamentales son utilizados de manera más racional, evitando el derroche.
3. Favorece la prestación de un servicio público que satisfaga a sus destinatarios, porque los bienes y servicios contienen mayor calidad, mayores atributos que los hacen más apreciados.

⁴⁹ Informe sobre la Fiscalización..., *Op. Cit.*, pág. 10.

⁵⁰ Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México Democratizado* en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, *Op. Cit.*, pág. 36.

4. Genera una función pública con valores que se ven reflejados cotidianamente cuando atienden sus funciones. Se genera una cultura similar a la de atención al cliente, una cultura de atención al ciudadano.
5. Genera una identidad positiva de los servidores públicos porque tienen el beneficio del desarrollo profesional, que los motiva a desempeñarse mejor.
6. Favorece que el gobierno y la administración pública cuenten con un mayor grado de legitimidad producto de la atención de las demandas y necesidades públicas en tiempo y forma.
7. Genera estabilidad y gobernabilidad, porque las demandas sociales son resueltas.

Profesionalizar el servicio público es un imperativo continuo; es un tema que no debe ser dejado de lado por los políticos. Por su parte, los servidores públicos deben contribuir con su trabajo al engrandecimiento del país; por ello deben ser agentes de la profesionalización. “El servidor público se convierte en agente de la profesionalización en el momento que adopta comportamientos y técnicas para proporcionar mejores resultados”.⁵¹ Para que su labor sea reconocida y estimada socialmente, cada servidor público tiene que mostrar interés por ser profesional y esforzarse para brindar resultados que aprecien los ciudadanos y la sociedad.

1.5 El servicio civil de carrera como medio para profesionalizar la Administración Pública.

1.5.1 Noción del servicio civil de carrera.

Las actividades encaminadas a la gestión del personal en una organización pública necesitan ser desarrolladas de manera sistematizada, con un orden que dote de lógica y racionalidad. Por ello existen los modelos de gestión de recursos humanos, o también conocidos como modelos de función pública. Se pueden distinguir con mayor claridad dos modelos de función pública: el modelo

⁵¹ Cruz Villalobos, *Op. Cit.* pág. 253.

abierto de gestión de recursos humanos y el modelo cerrado de gestión de recursos humanos.⁵²

El modelo abierto de gestión de recursos humanos está respaldado en una diferenciación de los puestos de trabajo. Para acceder al servicio público no se requiere que se inicie desde la base de la organización sino que se puede acceder a cualquier puesto, desde los más inferiores hasta los superiores. La relación con la organización es temporal, porque las funciones de un puesto determinado pueden terminarse, y con ello, el ocupante también queda separado. No se materializa una carrera administrativa porque una persona puede alternar laboralmente en diferentes organizaciones públicas, privadas y/o sociales.

El modelo cerrado de gestión de recursos humanos se sustenta en la idea de que el servidor público estará vinculado de por vida al servicio público una vez que ingresa al mismo, desempeñando diversos cargos con distintos niveles salariales y de responsabilidad, con la materialización de una carrera administrativa. De acuerdo con Grazier, el modelo de estructura cerrada presenta dos características que lo distinguen: un Estatuto o Ley, es decir leyes particulares para el servicio civil, que hace que los servidores públicos sean empleados de Derecho público, con deberes y derechos especiales, distintos de los empleados privados; y la carrera administrativa, como promesa de que el servidor público ocupará una serie de puestos organizados y jerarquizados a lo largo de su servicio.⁵³

De esta forma el servicio civil de carrera es un sistema de gestión de los recursos humanos que pertenece al modelo de estructura cerrada, y por tanto requiere de una legislación que le de vida así como proporcionar a los empleados públicos perspectiva dentro de la organización.

Existen diversas definiciones de servicio civil de carrera. Francisco Longo delimita este término como “el sistema de gestión de empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente

⁵² Para ampliar más la información véase Dussauge Laguna, Mauricio I., ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual, Revista Servicio Profesional de Carrera, México, 2005, núm. 3, pp. 1-21.

⁵³ Grazier citado por Martínez Puón, Rafael, *Op. Cit.*, pág. 63.

en una realidad nacional determinada... incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales”.⁵⁴

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas postula que el servicio civil de carrera es “el cuerpo apolítico, permanente, de servidores públicos que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: una ley básica de administración de personal de servicio civil; y un organismo responsable de su aplicación.”⁵⁵

Finalmente, Rafael Martínez Puón puntualiza que “el servicio civil de carrera es el instrumento que le brinda a los servidores públicos estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente tendiente a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial.”⁵⁶

Las definiciones propuestas proporcionan una serie de elementos que delimitan lo que es un servicio civil. Con el ánimo de construir una definición de éste término, se vincularan elementos de estas definiciones. Es así que el servicio civil de carrera es un sistema que gestiona el empleo público. Su ámbito de aplicación son las organizaciones públicas. Como sistema, consiste en una serie de procesos y procedimientos que son desarrollados ordenadamente para cubrir con las necesidades de personal de la organización y para proporcionar a los servidores públicos derechos y obligaciones. Derechos como estabilidad laboral, profesionalización continua, posibilidad de realizar una carrera administrativa, entre otros. Obligaciones como someterse a evaluaciones de desempeño y obtener un buen resultado, presentar una conducta determinada, cumplir con sus responsabilidades, etc.

⁵⁴ Longo, Francisco, Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, BID/ESADE/Instituto de Dirección y Gestión Pública, España, 2002, pág. 7.

⁵⁵ Organización de las Naciones Unidas, Manual del Servicio Civil, Administración Pública, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1961.

⁵⁶ Martínez Puón, Rafael, *Op. Cit.*, pág. 66.

Estos sistemas de gestión de personal son creados por mandato de una ley o estatuto, para dar mayor formalidad y certidumbre. Su operación se lleva a cabo con base en una serie de principios que le dan una configuración específica. Existe un organismo que se encarga de aplicar la legislación con el fin de asegurar el funcionamiento del sistema. No es suficiente la existencia de mecanismos efectivos en el ingreso, permanencia y separación, se necesita que estos estén alineados a principios éticos. En opinión de Martínez Puón, los que más se mencionan son: “los de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, y responsabilidad”.⁵⁷

De esta forma, el servicio civil de carrera es un sistema de gestión de empleo público, que asegura la estabilidad en el empleo y profesionalización continua a los servidores públicos, creado por mandato de ley o estatuto; cuenta con procedimientos de ingreso, desarrollo profesional, evaluación y separación, mismos que son objetivos, claros, apegados al mérito, con igualdad de oportunidades y desarrollo permanente para formar una carrera administrativa, para garantizar que la Administración Pública sea profesional, estable, eficaz y eficiente que le permita satisfacer las necesidades públicas de la mejor manera posible.

¿Qué es lo que ha impulsado a que los gobiernos de diversos países adopten este mecanismo en la Administración Pública? Primeramente, su aceptación no ha sido realizada en tiempos cronológicamente similares. Hay países en los que se ha utilizado desde el siglo XIX, como el caso de Inglaterra y España. En otros su implementación surge dentro de la primera mitad del siglo XX, como Bélgica. Y en países de América Latina su uso es reciente, hacia finales de siglo XX o principios del presente siglo, como en México. Para responder a la cuestión hecha, se tomará el caso de los países de América Latina.

Es así que los factores que han ejercido presión de alguna forma para contar con una Administración Pública profesional son “la globalización, la existencia de sociedades informadas y participativas en la gestión pública en un contexto de revalorización del espacio de lo público, las nuevas tecnologías, así como la

⁵⁷ *Ibidem.*, pág. 68.

governabilidad democrática”⁵⁸, factores que demandan una burocracia profesional que responda a las necesidades y problemas de un país. La globalización económica transformó las relaciones comerciales y los mercados de cada país, por lo que actores económicos demandan un gobierno ágil que sea capaz de fomentar el desarrollo de empresas competitivas. Por su parte, la ciudadanía y la sociedad reclaman que el servicio público sea de mejor calidad. Y las nuevas tecnologías de la información han hecho que la comunicación sea revolucionada.

Otro aspecto lo constituyen los cambios en la vida política. En un contexto en donde la competencia entre partidos políticos por el poder así como la alternancia en los puestos de elección popular, es imprescindible que la Administración Pública se mantenga estable y ajena a los cambios políticos, y que de esta manera no se genere incertidumbre e ingobernabilidad. En México la alternancia política y los cambios en la élite política son aspectos que se originaron gracias a un proceso democratizador, lo que significa para la Administración Pública que requiera de mecanismos que garanticen un servicio público que sea continuo y no se vea afectado por dichos cambios.

El servicio civil de carrera genera ventajas pero también presenta una serie de limitaciones.

Ventajas:

- *Sustitución de la lealtad personal por la lealtad institucional:* si el ingreso al servicio público se realiza por medio de relaciones personales, por cuotas partidistas, por compromisos adquiridos o por recomendaciones, la lealtad del servidor público es para quién lo colocó en su puesto. “La introducción de reglas claras, objetivas y meritocráticas para la gestión de recursos humanos permitirá erradicar la importancia que hoy en día tienen las lealtades grupales o partidistas”⁵⁹; el servicio público exige lealtad hacia la institución por parte de los servidores públicos, expresada como “conductas disciplinadas,

⁵⁸ Martínez Puón, Rafael, Servicio profesional de carrera ¿para qué?, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pág. 31.

⁵⁹ Informe sobre la Fiscalización..., *Op. Cit.*, pág. 190.

formales y continuas... que compromete al servidor público con la naturaleza y esencia de del gobierno.”⁶⁰

Cuadro 4.

Principales ventajas y limitaciones del servicio civil de carrera.

Ventajas	Limitaciones
Sustitución de la lealtad personal por la lealtad institucional.	Disminución de oportunidades.
Estabilidad en el empleo para los servidores públicos.	Parcialidad en los sistemas de evaluación.
Profesionalización continua.	Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental.
Desarrollo de identidades.	Inamovilidad y conformismo.
Desarrollo de una carrera administrativa.	Creación de cotos de poder.
Adquisición de un conocimiento especializado y detallado de la organización.	Poca creatividad y rutina.
Recompensas por resultados y lealtad institucional.	Propicia una estructura organizativa rígida, poco flexible.
Contribuye a reducir la corrupción.	
Crea una memoria administrativa.	
Proporciona estabilidad y gobernabilidad.	
Fortalecimiento de un régimen de instituciones.	

Fuente: Elaboración propia con base en Dussauge Laguna, Mauricio I, *¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual* en Revista Servicio Profesional de Carrera, 2005, núm. 3, pp. 1-21. Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, 372p. Y Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, Fondo de Cultura Económica/Centro de Estrategia y Desarrollo/ Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1999, pp. 54-57.

- **Estabilidad en el empleo para los servidores públicos:** la permanencia en el servicio público se debe a los méritos que muestre cada servidor público. Los cambios políticos en la dirección de la Administración Pública no afectan la conservación del empleo; tampoco los cambios de los superiores

⁶⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, *La profesionalización del servicio público en México*, en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela (coords.), *Op. Cit.*, pág. 46-47.

jerárquicos. De los mismos servidores públicos depende su permanencia de acuerdo con su desempeño y no de acuerdo a intereses de grupo.

- *Profesionalización continua*: el servidor público tiene el derecho de que se le proporcione una profesionalización permanente a lo largo de su trayectoria en el servicio, es decir, de recibir capacitación y actualización continuamente, de forma que el servidor público no deje de ser un profesional.
- *Desarrollo de identidades*: se crea un sentido de pertenencia entre los servidores públicos, se crea un espíritu de unidad y de orgullo, lo que significa que se dignifique la profesión y, en teoría, existan menos fricciones entre los miembros de un equipo.
- *Desarrollo de una carrera administrativa*: los empleados públicos tienen la oportunidad de ocupar puestos de mayor responsabilidad y mayor ingreso económico. Como su permanencia depende sus méritos, resulta más costoso actuar al margen de la ley.
- *Adquisición de un conocimiento especializado y detallado de la organización*: al generarse cadenas de ascensos sucesivos dentro de la organización, los servidores públicos adquieren conocimiento y experiencia, lo que se puede traducir en que llegan bien preparados en el momento de ocupar puestos de mayor responsabilidad.
- *Recompensas por resultados y lealtad institucional*: se refiere a un esquema de incentivos y estímulos que motiven al personal a desempeñarse de manera eficiente y eficaz, proporcionando un servicio público de calidad.
- *Contribuye a reducir la corrupción*: “se presume que un factor clave para el control de la corrupción es la estabilidad de las personas en los puestos, más allá de todo cambio en los gobiernos a partir de los cambios en los partidos... Con ello sin duda alguna se combate en gran parte del sistema de botín que desafortunadamente deriva en problemas de corrupción sobre

todo por la temporalidad de las personas en los puestos que no le garantiza una certidumbre laboral”.⁶¹

- *Crea una memoria administrativa*: es experiencia acumulada del personal que ha laborado en una organización administrativa. Si se rota de manera frecuente al personal, se generan costos en tiempo e información. Esto es conveniente para políticas y proyectos que deben ser implementados a largo plazo.
- *Proporciona estabilidad y gobernabilidad*: la permanencia del cuadro administrativo en situaciones donde la élite política cambia frecuentemente, propicia estabilidad en el sistema porque se disminuye la incertidumbre. Esto genera gobernabilidad.
- *Fortalecimiento de un régimen de instituciones*: el servicio civil de carrera es una institución, es decir, un conjunto de reglas que derivan en prácticas con sentido de ética o apego a valores, y que facilitan la convivencia de los individuos de una sociedad. En un país como México, el déficit institucional es grande porque a pesar de que existen reglas del juego, muchas veces no se siguen. La creación de instituciones así como su observancia redundará una mejor convivencia social.

Limitaciones:

- *Disminución de oportunidades*: está ligada a la inamovilidad. Se genera tanta estabilidad que las oportunidades para los nuevos profesionales son escasas. Se dificulta la contratación de personas con amplia experiencia laboral en el sector privado o social, o inclusive perteneciente a otra organización pública. Además, al interior de la organización, hay fila de espera en los pocos ascensos que se ofrecen, y servidores públicos con potencial intelectual y directivo elevado tienen que esperar su turno.

⁶¹ Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional...*, Op. Cit., pág. 37.

- *Parcialidad en los sistemas de evaluación:* llevar a cabo un seguimiento objetivo e íntegro del desempeño del personal genera mayores costos en sistemas de monitoreo. En muchas ocasiones los sistemas de evaluación no reflejan el desempeño de un servidor público, dado que medirlo es sumamente complejo.
- *Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental:* los sistemas de carrera dotan de un conocimiento especializado y detallado de la organización. La especialización tiende al aislamiento con respecto a otras áreas, lo que causa que los programas y las políticas pueden estar desarticulados.
- *Inamovilidad y conformismo:* los ascensos toman tiempo, por lo que puede que no sea atractivo para todo el personal. ¿Qué pasa con los servidores públicos que no están interesados en ascender? Pueden permanecer en su puesto por muchos años alentando el conformismo y la medianía de su desempeño.
- *Creación de cotos de poder:* la profesionalización brinda una especialización y la provisión de un saber que puede ser utilizado para fines particulares. Al poseer un saber especializado, la burocracia puede alejarse de los objetivos sociales para satisfacer sus propias necesidades. Puede haber la posibilidad de que estar en el servicio público sea una tentación para satisfacer intereses de grupo alejados del interés público.
- *Poca creatividad y rutina:* la creatividad y la innovación sugiere realizar cambios, muchas veces de manera rápida. Un sistema estable, sin grandes cambios, inhibe la creación y la innovación. La rutina será lo que predomine, realizando las cosas de la misma manera por periodos prolongados de tiempo, lo que impide la actualización de los procesos y los procedimientos en un mundo cada vez más acelerado.
- *Propicia una estructura organizativa rígida, poco flexible:* la estabilidad de los empleados, así como el apego a la normatividad puede dar como resultado una organización rígida, que no permite la flexibilidad y por tanto

su capacidad de adaptación a nuevos entornos es lenta, lo que ocasionará disfuncionalidad.

1.5.2 Valor del servicio civil de carrera y su vinculación con la profesionalización del servicio público.

La profesionalización y el servicio civil de carrera son dos términos concretos que si bien están sumamente vinculados, no significan ni implican lo mismo. En ocasiones, los términos se utilizan como sinónimos o como aspectos semejantes. No es adecuado utilizarlos de este modo porque expresan cuestiones particulares cada uno.

La diferencia radica en que el servicio civil de carrera es un sistema integral de gestión de la función pública, mientras que la profesionalización es un proceso. El servicio civil de carrera abarca una serie de procesos que pueden ser identificados como subsistemas. Abarca todo lo relativo a la relación laboral entre el servidor público y la organización pública. La profesionalización es la puesta en acción de una serie de acciones concretas encaminadas a dotar de competencias a los sujetos que la reciben, misma que forma parte de un servicio civil de carrera. El servicio civil de carrera prepara el campo para que pueda darse un proceso de profesionalización de los servidores públicos.

Un servicio civil de carrera alude a la existencia de reglas y procedimientos claros, de contratación, desarrollo, evaluación y separación, campo fértil para que la profesionalización, es decir, la provisión y desarrollo de competencias (habilidades, conocimientos, metodologías, valores) se desarrolle en un ambiente que estimule el alto desempeño y rendimiento del personal. Existe la posibilidad de que en una organización pública se lleve a cabo una profesionalización de su personal sin necesidad de instaurar un sistema de servicio civil de carrera, pero no es posible instaurar un servicio civil de carrera que no contemple un proceso de profesionalización. Toda implementación de un servicio civil de carrera implica profesionalizar a los servidores públicos.

El servicio civil de carrera atiende problemas públicos como la corrupción en el servicio público y el déficit institucional. Al ser un sistema de reglas y

procedimientos, cancela prácticas corruptas como *el compadrazgo*, *el amiguismo*, el tráfico de influencias. Genera nuevas reglas y nuevas pautas para la convivencia, por lo que también disminuye el déficit de instituciones. Además, como instaurar un servicio civil de carrera implica la profesionalización, también se atienden los problemas de la falta de calidad en el servicio público y la falta de competencias de los servidores públicos, la optimización de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

¿Cuál es el valor que contiene instaurar un servicio civil de carrera? “Si lo que se necesita es un gobierno más efectivo y no más grande, entonces la vía es su desarrollo hacia la instauración de un proceso con visión de Estado, que lo conduzca a la eficiencia, eficacia, legitimidad y calidad en su funcionamiento”.⁶² Este proceso con visión de Estado es el servicio civil de carrera, dado que sus características hacen que se amolde a lo que requiere la Administración Pública y la ciudadanía. Es un sistema diseñado *ad hoc*.

Su utilización es importante para un país como México dado a su contexto particular. A lo largo del siglo XX, la Administración Pública mexicana no se consolidó del todo como de tipo burocrática. Desarrolló algunas características, pero otras no, como la ausencia de personal profesional. “¿Por qué la necesidad de un aparato basado en el mérito y profesional? Simplemente, porque eso es lo que distingue, de acuerdo con Weber, a un orden patrimonial de un orden racional-legal.”⁶³ Sin tener la idea de una evolución lineal, el aparato público en México se desarrolló a medias, por lo que tampoco consolidó el Estado de derecho, y esto en gran medida se traduce en el déficit de instituciones que complica la convivencia social pacífica.

La ausencia de estas instituciones generó que problemas como el patronazgo, la corrupción, prácticas clientelares o corporativas permanecieran, lastimando los intereses de la sociedad. Con ello se generó pérdida de la confianza y falta de credibilidad en el gobierno y la Administración Pública. Este circuito negativo puede ser descontinuado con instituciones como el servicio civil de carrera para completar el desarrollo de una Administración Pública de tipo burocrática (con sus respectivas modificaciones y actualizaciones).

⁶² Cruz Villalobos, *Op. Cit.*, pág. 46.

⁶³ Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional...*, *Op. Cit.*, pág. 50.

La profesionalización del servicio público a través de un sistema de servicio civil de carrera fortalece la práctica de una cultura administrativa sustentada en principios y valores. Su consolidación significa que todo aquello que representa el servicio civil de carrera se convierta en una institución, en un referente social como ejemplo a seguir. Aunque como “los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios, sino de la convivencia social, si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente.”⁶⁴ Por ello la sociedad debe apropiarse de ellos, para que puedan ser exigidos y practicados de manera general.

El servicio civil de carrera es una institución de la que no se puede prescindir en los tiempos presentes. Los beneficios que pueden originar son mayores a las desventajas. Si bien, esto no es una panacea que resolverá para siempre problemas administrativos y públicos, si ha demostrado ser un mecanismo eficaz para contribuir a resolverlos. Por tanto, es importante dimensionarlo correctamente, porque si bien “garantiza continuidad y memoria institucional, pero, por otro lado, genera cotos de poder, por lo que es necesario ponderar y buscar un esquema óptimo entre flexibilidad y buen manejo de los recursos humanos”⁶⁵. La búsqueda de un equilibrio es fundamental para que sea un instrumento que genere los beneficios buscados.

⁶⁴ Joan Prats citado por Martínez Puón, Rafael, *Ibidem.*, pág. 48.

⁶⁵ Moctezuma Barragán y Roemer, *Op. Cit.*, págs. 49-50.

CAPÍTULO 2. EXPERIENCIAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA. UNA PERSPECTIVA COMPARADA.

En este apartado se hace una revisión de diferentes sistemas de servicio civil en diferentes países y en México. El propósito es poder observar la experiencia de dichos sistemas para obtener aspectos que puedan ser incorporados al Servicio Fiscal de Carrera. En el caso de las experiencias internacionales, se pone atención en las reformas promovidas a los sistemas de servicio civil de carrera a partir de finales del siglo pasado. Por cuestiones de extensión no se pone demasiada atención en la evolución histórica de cada uno de ellos. Además el objeto que se persigue requiere que el énfasis recaiga en las reformas recientes porque se concentraron en temas como una mayor racionalización de los recursos, mayor flexibilidad en las organizaciones, mayor cercanía con los ciudadanos. Estos tópicos no son ajenos a la realidad actual mexicana.

2.1 Una experiencia consolidada: el caso inglés.

Como en todos los sistemas de servicio civil de carrera, el inglés fue precedido por un sistema de patronazgo⁶⁶ hasta que este estuvo imposibilitado para cubrir las necesidades de la Administración Pública de una nación en plena expansión imperialista y desarrollo industrial. De tal forma que en 1854 se realiza el informe Northcote-Trevelyan con el propósito de incrementar la capacidad del Estado.

Dicho documento propuso un servicio civil profesional en el cual el reclutamiento fuera hecho con base en el talento medido por pruebas objetivas, con ascensos y promociones basados en el mérito, de carácter permanente y con cierto grado de independencia de los políticos, cancelando la existencia del sistema de

⁶⁶ La acepción "Patronazgo" proviene del latín *patronus*=patron. El patronazgo hace referencia a protección y favoritismo. Este sistema se caracteriza por el poder que tienen los patrones de disponer de los recursos públicos y que pueden repartir entre sus partidarios. Los patrones pueden ser individuos u organizaciones como los partidos políticos, denominándose Partidos de Patronazgo. En estos los estímulos materiales o personales (repartición de puestos) para los miembros del partido, los partidarios o los poseedores de cargos electos, son la principal motivación para su participación partidista. Los Partidos de Patronazgo se desarrollan en sistemas políticos donde está imperfectamente desarrollada la separación entre el ámbito privado y el público en el sistema socio-político. Vease Patronazgo y Partido de Patronazgo en Nohlen, Dieter, Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos, Tomo II, Porrúa, México, 2006, págs. 1014 y 1018.

patronazgo. El objeto fue “reclutar profesionales de tiempo completo más que con aspiraciones políticas”⁶⁷. La viabilidad del nuevo sistema se debió a la creación una comisión independiente del poder político encargada del reclutamiento de los funcionarios públicos. Esta fue la Comisión del Servicio Civil (*Civil Service Commision*).

2.1.1 Reformas al servicio civil inglés hacia finales del siglo XX.

El servicio civil inglés se mantuvo sin grandes cambios hasta que en 1968 es realizado por Lord Fulton un informe en el que se hizo hincapié en la necesidad de personal directivo más especializado en lugar de uno con perfil generalista. Las recomendaciones derivaron en:

- a) La creación de un departamento de la función pública.
Se encargaría de la selección, formación, retribuciones, gestión de personal y organización de la administración central. La Comisión del Servicio Civil formaría parte de este departamento.
- b) La creación del *Civil Service College*, un instituto en donde se formaría y se capacitaría a los funcionarios.
- c) La unificación de varios cuerpos y escalas para asegurar el acenso por mérito⁶⁸.

Años más tarde, se inicia una nueva ola de vicisitudes con la llegada al poder de los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher (1979-1990) y John Major (1990-1997). Este periodo puede ser identificado como el de la reforma gerencial. ¿En qué consistió? Primeramente, el fundamento ideológico fueron los planteamientos de Niskanen y de los teóricos de la Elección Racional y la Elección Pública. Ellos argumentaban que el Estado y sus instituciones (incluido el servicio civil) crecieron enormemente, por lo que requirieron de mayor presupuesto. Además los servidores públicos actuaban como

⁶⁷ Martínez Puón, Rafael, Servicio profesional de carrera ¿para qué?, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pág. 93.

⁶⁸ Haro Belchez, Guillermo, Aportaciones para la reforma de la función pública en México, [en línea], INAP, España, 1988, pág. 156. Con acceso el 24/11/2011. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1192>

maximizadores de presupuesto, operando en su propio beneficio, en detrimento del interés público. El resultado fue exceso de gasto, exceso de personal e ineficiencia.

Siguiendo este análisis, las transformaciones impulsadas en ese tiempo se encaminaron a reducir los costos de la Administración Pública a través de la reducción del personal, en aumentar la eficiencia (económica) y en retomar el control de las políticas públicas, mismo que poseían los funcionarios. La clave del proceso de reforma fue más de tipo político que gerencial, ya que estaba en juego el equilibrio de poder entre ministros y servidores públicos⁶⁹.

Se implementó una estrategia dual para reorganizar el Estado: por un lado reducir los privilegios del servicio civil y por otro disminuir el tamaño del Estado. Las acciones específicas que se emprendieron fueron las siguientes:

- a) La Reforma del Personal (*Personnel reform*) en 1979, en donde el servicio civil deja de ser considerado como un “caso especial”.
- b) En 1981 desaparece el Departamento de la Función Pública (*Civil Service Department*). Junto con la Comisión del Servicio Civil son incorporados a la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*) dependiente del Primer Ministro.
- c) En 1982 se implementa la Iniciativa de Gestión Financiera (*Financial Management Initiative*). Su fin fue establecer por cada departamento objetivos claros, con temporalidad y costos, a fin de evaluar los resultados de la gestión pública. Cada departamento se convirtió responsable de sus resultados y de sus recursos empleados. También promovió la remuneración por desempeño.
- d) En 1988, la Unidad de Eficiencia (*Efficiency Unit*) evaluó los resultados de la Iniciativa de Gestión Financiera y elaboró el informe que se denominó

⁶⁹ Los conservadores argumentaban que el servicio civil no debería ser considerado como un “caso especial”, o como un grupo especial, disfrutando de una serie de beneficios acumulados a lo largo de 200 años. Pensaban que el servicio civil se debería ajustar a lo que propuso el Informe Northcote-Trevelyan, al servicio de los ministros, de los gobernantes electos en lugar de tratar de imponer sus criterios. Es así que reducir el poder adquirido por los funcionarios públicos resultó vital para el proceso de reforma. Para una mejor comprensión, véase Richards David, *The civil service in Britain: a case study in path dependency* en: Halligan, John (ed), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar, Reino Unido, 2003, págs. 41-42.

Improving Management in Government: The Next Steps (Mejorando la Gestión en el Gobierno: Los Sigüientes Pasos).

Algunos autores afirman acerca de la reforma gerencial, que más que ser un proceso plenamente planeado y dirigido, se trató de un ejercicio de ensayo y error o de improvisación, sin un plan o estrategia de por medio para reformar el servicio civil o a la Administración Pública.⁷⁰ El programa *The Next Steps* surge ante el escaso avance de las iniciativas anteriores, por lo que fue desarrollado para ajustar la estrategia, con objetivos más ambiciosos. Probablemente se constituye como el símbolo de la reforma gerencial.

Inspirado en el caso de Nueva Zelanda, el programa *Next Steps* estableció agencias con un jefe ejecutivo responsable de rendir cuentas, similar a las agencias del sector privado. Implicó mayor autonomía y flexibilidad de los organismos públicos, además del énfasis en la rendición de cuentas. El propósito fue crear estructuras que permitieran una operación más eficiente en la prestación de servicios públicos, integradas por funcionarios públicos con una alta especialización y aptitudes necesarias para desempeñar su trabajo.⁷¹ Así, los ministros y sus departamentos se encargarían de funciones reguladoras y de planeación mientras que las agencias de la operación cotidiana de los programas.

Las consecuencias del programa *Next Steps* fueron la fragmentación de la Administración Pública en una diversidad de agencias ejecutivas (en 1989 existían tres agencias y nueve años después 112) y la descentralización de atribuciones que pertenecían a la Comisión del Servicio Civil hacia los ministerios en materias como selección, promoción, remoción, sueldos y horarios de los funcionarios.

El liderazgo de los funcionarios públicos de más alto rango fue percibido por los conservadores como la llave para concretar sus reformas. Por tal motivo se

⁷⁰ *Ibidem*, pág. 35.

⁷¹ Las agencias son estructuras organizativas constituidas por bloques homogéneos de actividad ejecutiva. Son creadas para la ejecución de actividades, separadas de funciones de elaboración de políticas y asignación presupuestal. Su fin es meramente desempeñar funciones ejecutivas en la prestación de servicios, decidiendo como desarrollar las estrategias y formas de cumplir los objetivos de manera libre o menos controlada por las entidades reguladoras. Véase Echavarría, Koldo, La gestión pública a través de agencias, experiencias europeas, [en línea], *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, España, 1993, No. 26, págs. 178-179. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=273974>, con acceso 29/11/2011.

creó una casta especial en la élite del servicio público. El Servicio Civil Superior (*Senior Civil Service*), agrupó a los funcionarios comprendidos en los niveles 2 al 5 en una misma categoría y se convertía en un sistema de mérito independiente. Para cubrir las vacantes, se realiza un concurso que puede ser abierto para el público en general o sólo para funcionarios públicos.

Cuadro 5.

Organización de las categorías de los funcionarios.

	Función Pública directiva (Senior Civil Service) <i>Estructura abierta</i>
Grado 1	Secretario permanente
Grado 2	Subsecretario
Grado 3	Secretario general
Grado 4	Nivel de gestores ejecutivos
Grado 5	Asistente del secretario
Grado 6	Senior Principal
Grado 7	Principal
	<i>Grupo de administración</i>
	Oficial ejecutivo senior
	Oficial ejecutivo superior
	Oficial administrativo
	Auxiliar administrativo

Fuente: Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pág. 101.

A partir de 1997, el Partido Laborista y su líder Tony Blair ocupan el gobierno. Se concentraron en poner más atención en la implementación de las políticas, específicamente en lograr eficacia en la provisión de los servicios públicos a través de una mejor coordinación en la formulación e implementación. Otro de sus objetivos principales en cuanto su programa de modernización del gobierno fue contar con una burocracia que estuviera mejor representada socialmente por grupos vulnerables. De esta forma, entre 1998 y 2004, en los puestos de altos funcionarios, las mujeres pasaron de 17% a 35%, las minorías étnicas de 1.6 a 3.2% y las personas con alguna discapacidad de 1% a 1.7%⁷².

⁷² Richards, David, *The civil service in Britain...*, *Op. Cit.*, págs. 55-56.

2.1.2 El servicio civil británico contemporáneo.

Las reformas han producido dos cambios principales que dan una nueva configuración al sistema de mérito. Estos responden a la necesidad de flexibilidad organizacional y son: la transición de un servicio civil de carrera a uno que integra elementos de un sistema de puestos (conocido servicio civil de empleo) y el enfoque de competencias en la gestión de recursos humanos.

La proliferación de agencias ejecutivas ha reducido significativamente el número de servidores públicos pertenecientes al servicio civil, ya que en ellas “trabajan el 77 por ciento de los funcionarios de la administración central mientras que el resto lo hacen en los ministerios”⁷³. De los 6,162,000 servidores públicos⁷⁴, sólo el 7.35% pertenecen al servicio civil⁷⁵ y el resto son miembros de las fuerzas armadas, personal médico y docente, de empresas públicas, personal temporal y por honorarios, personal de medio tiempo, personal de administraciones locales y personal de agencias ejecutivas.

El ingreso a una organización pública consiste en la realización de pruebas de carácter general, sin privilegiar una formación universitaria en particular dado que no se ingresa a un cuerpo. Además se valoran aspectos como la personalidad, la capacidad para enfrentarse a los problemas y habilidades específicas. Las pruebas de selección comienzan con:

Un resumen de un texto relativamente difícil, análisis constructivo sobre un caso práctico o problema, interpretación de estadísticas y test de inteligencia. Después de ese primer día de pruebas, el candidato debe volver para las pruebas del segundo día: redacción de una carta a un particular en que se debe observar el tacto del funcionario, discusión informal con otros cuatro o cinco candidatos sobre un tema de interés general, un caso práctico de adopción de decisiones de grupo –el candidato debe interpretar al menos un papel de dirigente– entrevista individual y personal con cada uno de los tres miembros de la comisión evaluadora y pruebas de actitud lingüística, especialmente para aprender una lengua. Con todas las pruebas a las que se someten a los candidatos, la comisión emite una

⁷³ Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera...*, *Op. Cit.*, pág. 100.

⁷⁴ *Public sector employment Q1 2011*, Boletín Estadístico, [en línea], Office for National Statistics, Reino Unido, 15 de junio de 2011, pág. 1. Disponible en: http://www.ons.gov.uk/ons/publications/index.html?nscl=Government&pubdateRangeType=allDates&sortBy=pubdate&sortDirection=DESCENDING&newquery=*&pageSize=50&applyFilters=true&content-type-orig=publicationContentTypesOriginal, con acceso el 17/10/2011.

⁷⁵ Ver Anexo 2.

nota que está basada en 11 criterios. Después de esta fase, existe una entrevista final entre la comisión evaluadora y el candidato antes de adoptar la decisión final.⁷⁶

En lo referente a los ascensos, la carrera administrativa se desarrolla con base en los resultados obtenidos por las evaluaciones de desempeño. El criterio de antigüedad queda en segundo término. En el caso del Servicio Civil Superior, los puestos se han sometido a concursos con candidatos externos e internos a la organización. Entre 1998 y 1999 se realizaron 107 concursos abiertos para cubrir puestos de alto nivel, mientras que entre los años 2001 y 2002 se realizaron 200.⁷⁷ Es cierto que la carrera administrativa tradicional se ha mantenido en ciertos niveles organizacionales o en ciertos ministerios o agencias. Sin embargo la tendencia indica que cada vez es más frecuente el empleo de exámenes en donde se recurre a candidatos externos. Por su parte el Servicio Civil Superior se encuentra altamente identificado con un modelo de puestos de trabajo.

Esta transición de un sistema cerrado de carrera a uno abierto ha sido apoyada por la adopción del enfoque de competencias en la gestión de recursos humanos. Los procesos de reclutamiento, selección, desarrollo, evaluación y separación de los servidores públicos se desarrollan con una orientación de gestión por competencias. “Desarrollada inicialmente por el *Civil Service College* como apoyo a la formación del Servicio Civil Superior, esta aproximación se ha extendido con rapidez por el conjunto de los niveles del servicio civil en el Reino Unido”⁷⁸. Implica por parte de las organizaciones públicas la búsqueda, retención y desarrollo de cualidades en las personas que sean claves para lograr los objetivos en cada nivel y en cada rama de la organización.

El enfoque de competencias requiere de perfiles de puesto diseñados meticulosamente. Cada puesto requiere de condiciones específicas para que sea desempeñado adecuadamente, por lo que se necesita información detallada de las características del puesto y del tipo de persona que puede

⁷⁶ Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera...*, *Op. Cit.*, págs. 104-105.

⁷⁷ *Ibidem*, pág. 106.

⁷⁸ Longo, Francisco, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, [en línea], Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos, pág. 31. Disponible en: http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4freforma_del_servico.pdf. Con acceso el 29/11/2011.

desempeñarlo mejor que otras. En este punto se vinculan la gestión por competencias y el sistema de puestos, porque ambos requieren de perfiles de puesto detallados.

Recientemente los puestos del servicio civil se han rediseñado con el propósito de que sean más versátiles o multifuncionales para que puedan soportar cambios organizacionales constantes. La orientación del nuevo diseño de puestos ha sido el incremento de las descripciones de funciones en dos sentidos: “a) horizontal, incrementando el número de tareas susceptibles de ser realizadas por el titular del puesto, en el caso de resultar necesario por razones organizativas; o, si se prefiere, reduciendo la especialización y estandarización a un mínimo compatible en cada caso con la eficacia y calidad del trabajo; y b) vertical, lo que supone ampliar el abanico de niveles o bandas (*broadbanding*) en las que se clasifican las tareas que pueden ser exigibles al ocupante del puesto”⁷⁹.

Finalmente las reformas apuntan a instaurar un servicio civil federal. La creación de las agencias, la transferencia de servicios públicos del ámbito central a uno local y la subcontratación de servicios han producido un servicio público descentralizado. La provisión de servicios públicos se desarrolla de manera mixta, a través de colaboración entre organizaciones gubernamentales, privadas y voluntarias.

2.2 El caso de Estados Unidos.

La Administración Pública en Estados Unidos durante el siglo XIX fue reducida en tamaño. En 1816 habían 4,837 funcionarios públicos y para 1871 existían 51,020. La forma de reclutar a los funcionarios estuvo inmersa en la lógica del patronazgo, aunque se adoptó una forma peculiar de este, llamado *spoils system* o sistema de botín, en donde los funcionarios electos y los partidos políticos arrebatában los cargos públicos y los repartían a sus seguidores como recompensa.

⁷⁹ *Ibidem*, pág. 32.

Ante funcionarios públicos improvisados, ineficiencia, pérdida de prestigio, exceso de influencia de los partidos políticos hacia la burocracia y riesgo para la gobernabilidad se optó por construir un sistema de mérito.⁸⁰ En 1883 se promulga la *Pendleton Act*, resultado del consenso político para frenar el patronazgo porque sus efectos fueron nocivos y rebasaron los límites de moralidad. Esta ley buscaba neutralidad política en la Administración Pública a través de funcionarios públicos que permanecieran en sus cargos. Además permitió el establecimiento de exámenes prácticos para ocupar empleos públicos y la creación de una Comisión del Servicio Civil (*Civil Service Commission*) con independencia de los partidos políticos para desarrollar el reclutamiento y selección de funcionarios.

2.2.1 La reforma del sistema de mérito.

Desde la configuración del sistema de mérito hasta 1978 no se presentaron transformaciones de gran magnitud en el servicio público. En tal año, el Presidente James Carter promovió la Ley de Reforma del Servicio Civil (*Civil Service Reform Act*) con el fin de que la Administración Pública respondiera efectivamente a las necesidades de la sociedad, con mayor capacidad de gestión, flexibilidad en su operación y que estuviera integrado por las personas más capaces.

Los principales cambios introducidos por esta ley fueron:

- a) La desaparición de la Comisión del Servicio Civil y la creación de la Oficina de Administración de Personal (*Office of Personnel Management*), integrada a la Oficina del Presidente.
- b) La creación del Servicio Civil Ejecutivo (*Senior Executive Service*), dirigido a los puestos con funciones directivas superiores a nivel federal, tanto de carrera como de designación política.
- c) Se modifican las categorías de empleados públicos, integrándose en tres:

⁸⁰ La principal razón por la que el Congreso decidió reformar la función pública fue por el asesinato del Presidente James A. Garfield en 1880, perpetrado por un colaborador del mismo partido, el cual exigía un cargo consular que le fue negado. Este hecho marcó el agotamiento del sistema de patronazgo.

cargos de designación política (*Executive Schedule*), Servicio Civil Ejecutivo (SES) y la base del funcionariado (*General Schedule*).

- d) Creó las evaluaciones de desempeño y los programas de pago por méritos. Vinculó el pago individual con el desempeño individual evaluado por los jefes inmediatos. Aunque posteriormente el sistema de pago por méritos fue anulado en 1983.

Esta reforma provocó la descentralización de funciones. Por un lado, al desaparecer la Comisión del Servicio Civil los procesos de reclutamiento y selección de personal pasaron a manos de cada departamento y agencia. La *Office of Personnel Management* adquirió un papel regulador a fin de que los principios del sistema de méritos se observaran. Por otro lado, se crea una categoría especial para la alta dirección separada del resto de la organización, dependiente directamente del Presidente.

El Servicio Civil Superior (de aquí en adelante SES) fue creado para asegurar que la Administración Pública respondiera a las necesidades políticas, como mayor acercamiento con la sociedad y mayor calidad en la provisión de servicios públicos. Se conforma por los cuatro grados superiores de funcionarios de carrera más los dos niveles inferiores de los funcionarios de designación política. Las excepciones incluyen cargos en empresas estatales, en las agencias de inteligencia, en la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y los jueces de derecho administrativo.

Durante la Presidencia de Ronald Reagan (1981-1989) y la de George Bush (1989-1993), las acciones en torno a la modificación del aparato público versaron en la disminución del gasto público a través de reducir al personal público y el incremento en la productividad. La fragmentación del sistema de mérito es originada en esta década derivada de la implementación de un sistema de competencia entre las organizaciones públicas y de la adopción de una mentalidad de “sobrevivencia del más fuerte”, en donde las organizaciones con presupuestos flexibles y con mejor desempeño se convertían en ejemplo para las demás.

Asimismo se optó por la creación de sistemas específicos de personal para cada agencia, iniciativas de reinención y estrategias en donde las organizaciones públicas que innovaran prácticas de personal que se convirtieran en modelos. Esta tendencia no fue interrumpida por el cambio de gobierno de 1993, en donde ocupa la Presidencia el demócrata Bill Clinton. Durante su administración se realizaron diversos proyectos para transformar a la Administración Pública. La reinención del gobierno (*reinventing government*) fue la estrategia que aglutinó todos los proyectos de reforma.

La estrategia hizo uso de una retórica con símbolos sencillos y simples. La complejidad que representa el sector público se intentó reducir a frases como un gobierno que lleve el timón y deje de remar o que aplique el sentido común. Aunado a ello, el pragmatismo superó a la discusión teórica porque, “como los esfuerzos anteriores de reforma en los Estados Unidos, la reinención se basó en una mezcla de modelos del sector privado, una investigación en mejores prácticas y, más raramente, en ejemplos de otros países y niveles de gobierno”.⁸¹ La evidencia empírica que sustente la discusión científica fue cambiada por anécdotas y las potenciales debilidades fueron ignoradas.

La reinención del gobierno fue puesta en marcha a través del *National Performance Review*, un grupo de trabajo interinstitucional al mando del Vicepresidente Al Gore. Las estrategias específicas adoptadas para cambiar el gobierno fueron el redimensionamiento de la Administración Pública Federal (*Downsizing*), simplificación y flexibilización tanto de procesos como de estructuras y el “empoderamiento” (*empowerment*).

En términos de redimensionamiento, entre 1993 y el año 2000 se cancelaron 324,595 puestos del gobierno federal, un 10.7% de reducción; casi 40 000 de ellos en la rama ejecutiva (18.2% de reducción).⁸² Adicionalmente en 1994 se aprobó la Ley de Reestructuración del Personal Federal (*Federal Workforce Restructuring Act*), la cual permitía ofrecer al personal seleccionado bonos de retiro de manera temprana y así evitar la separación involuntaria.

⁸¹ Ingraham, Patricia W. y Moynihan, Donald P., *Civil service and administrative reform in the United States* en: Halligan, John (ed), *Civil Service Systems*, Op. Cit., pág. 180.

⁸² *Ibidem*, pág. 181.

La simplificación implicó una desregulación en materia de personal, de las estructuras de departamentos y agencias federales, así como de sus procesos. El Manual de Personal Federal (*Federal Personnel Manual*), que servía como base para las organizaciones públicas en lo relativo al manejo de personal y que estaba compuesto por miles de páginas con reglas y regulaciones, fue suprimido. Se asignaron facultades en cada agencia para determinar sus procesos en la materia. Sin referente alguno, algunas agencias implementaron procesos de prueba y error o simplemente readoptaron el manual. Para mediados de la década de 1990, menos de la mitad de los empleados del gobierno federal se encontraban bajo reglas de servicio competitivo y menos de un tercio de las nuevas contrataciones se realizaron conforme a las reglas del modelo tradicional de servicio civil.

En cuanto a flexibilización se refiere, se promovió la instauración de laboratorios de reinención en cada agencia y departamento. Para 1998, se habían establecido 340 laboratorios, los cuales no fueron monitoreados de cerca con el fin de que operaran libremente y pudieran proporcionar los cambios que se buscaban. Los laboratorios se conformaron por grupos de trabajo seleccionados en la organización y tenían el propósito de probar nuevos métodos de trabajo y generar innovaciones.

El *empowerment* se refirió a que los funcionarios públicos adquirieran mayor discrecionalidad y poder de decisión para desempeñar sus funciones. Al ser libres para decidir, debían responder por sus resultados. Es por ello que dedicó especial atención en la rendición de cuentas, porque de lo contrario se convertirían en organizaciones con alto nivel de especialización (técnico) y de decisión sin responsabilidad real frente a los ciudadanos.

Para dar soporte político a la reinención del gobierno, se presentaron tres propuestas legislativas de reforma del servicio civil: la Ley Federal de Reinención de los Sistemas de Personal (*Federal Personnel Systems Reinvention Act*), la Ley General de Reforma del Servicio Civil (*Omnibus Civil Service Reform Act*), ambas de 1996. Y la tercera ley orientada a crear organizaciones basadas en el desempeño.

La primera ley pretendía crear un servicio civil flexible en donde la gestión de los recursos humanos residiera en cada agencia y la Oficina de Administración de Personal sólo vigilara el apego a la norma. Muchos de estos cambios ocurrieron sin necesidad de que se aprobara la ley. La segunda ley pretendía que se estableciera un sistema escalonado por medio del cual los principios básicos de mérito fueran aplicados. La tercera ley proponía la creación de organizaciones con orientación a resultados. Fue elaborada con base en la experiencia del programa *Next Steps* y de las agencias del Reino Unido. Sin embargo, ninguna de las iniciativas fue aprobada por el Congreso.

Con el *National Performance Review* se puso en marcha una reforma de tipo organizacional únicamente. Debido a la falta de supervisión de una agencia central fuerte y del soporte legislativo pertinente, el cambio dependió de factores organizacionales como el liderazgo. Una consecuencia que no se previó fue que “al reducir (“*downsize*”) el número de miembros del Servicio Competitivo sin considerar el valor relativo de cada funcionario para su organización, algunas agencias federales (la NASA, por ejemplo) sufrieron una *erosión* importante en su *expertise* y memoria institucional, al tiempo que el gobierno federal (en lo general) dejó ir a gran parte de una generación de mando medios que en el futuro inmediato habría de ocupar los puestos de liderazgo del Servicio Civil”.⁸³

2.2.2 Consideraciones finales.

Estados Unidos se ha caracterizado por la falta de voluntad política para cambiar las bases en las que opera el servicio público, o las relaciones entre los poderes políticos y entre los burócratas. De 1978 a la fecha, ni Republicanos ni Demócratas han logrado el control del Congreso y de la Casa Blanca al mismo tiempo, reduciendo la capacidad de reformar el sector público. Por ende, la reforma del servicio civil está rezagada en comparación con otros países anglo-americanos.

⁸³ Dussauge Laguna, Mauricio I., *Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos*, Revista Servicio Profesional de Carrera, México, 2004, núm. 2. pág. 42.

El pragmatismo usado en cada esfuerzo de reforma administrativa refleja “la notoria ausencia de una reflexión teórica sobre la administración pública, y de otro por la carencia de un estatuto unitario de la función pública.”⁸⁴ La ausencia de tradición burocrática es producto de esta falta de reflexión teórica. Esto tal vez se deba a su oposición ideológica histórica hacia el Estado y sus instituciones, en donde el gobierno es visto con desconfianza, como “un mal necesario”, el cual debe existir pero de manera limitada.

En Estados Unidos se ha pasado de tener un servicio civil central a una variedad de servicios civiles por agencia, ya que han adquirido paulatinamente mayores atribuciones para gestionar su personal, para atraer, contratar, formar, retener y separar. El sistema de mérito se ha fragmentado y desagregado en su operación. Por su parte, la cobertura de las reglas del sistema de servicio civil ha variado desde su origen. El porcentaje más alto se logró a principios de la década de 1950, en donde alcanzó a 86% de total de empleados federales, mientras que a principios de la década de 1970 la cifra fue casi similar. Para mediados de la década de 1990, solamente un poco más de la mitad de empleados fueron cubiertos por las reglas de este sistema.⁸⁵

En 2009 había 2,773,878 servidores públicos federales. De los cuales, 1,404,720 forman parte del servicio competitivo (*competitive service*). El resto, 1,369,158 lo conforman el SES y el servicio excluido (*excepted service*)⁸⁶. El servicio competitivo representa el 50.6% del empleo público en el poder ejecutivo. Mientras que el SES representa aproximadamente el 0.2% (en 2006, se autorizaron 8,073 plazas para el SES, de las cuales se ocuparon 6,103⁸⁷).

El servicio competitivo consiste en la competencia de todos los cargos públicos en el Poder Ejecutivo, salvo los cargos reservados al SES o los que necesiten ratificación del Senado. Conforman la escala general (*general schedule*), la

⁸⁴ Haro Belchez Guillermo, *Aportaciones para la reforma*, Op. Cit., pág. 133.

⁸⁵ Ingraham, Patricia W. y Moynihan, Donald P., Op. Cit., pág. 177.

⁸⁶ *Employment and Trends. September 2009. Federal Employment Statistics*, United States Office of Personnel Management, [en línea], Estados Unidos, disponible en: <http://www.opm.gov/feddata/html/2009/September/index.asp>. Con acceso el 14/11/2011. Estas cifras no contemplan a funcionarios públicos de los poderes legislativo y judicial, así como de la CIA, el FBI, la *National Security Agency*, la *Defense Intelligence Agency* y la *National Imagery and Mapping Agency*, las cuales son agencias con alto grado de independencia del Poder Ejecutivo.

⁸⁷ *The Fact Book. 2007 edition. Federal Civilian Workforce Statistics*, United States Office of Personnel Management, [en línea], Estados Unidos, disponible en: <http://www.opm.gov/feddata/factbook/index.asp>. Con acceso el 14/11/2011.

cual contiene 15 grados, y la remuneración depende del grado que ocupe el servidor público. Los empleados federales que no están en el servicio competitivo o SES se encuentran en el servicio excluido. Ejemplos de posiciones exceptuadas son todo el Servicio Postal y los veteranos que sirven bajo una ley específica, además de los puestos para las cuales no es práctico celebrar concursos.

Los debates de principio de milenio se concentran en cómo asegurar el mérito con flexibilidad. En este contexto se ha adoptado a la gestión estratégica de capital humano como paradigma en la administración de personal⁸⁸. Ésta considera al personal como su principal activo y el presupuesto devengado en formación, capacitación y retención del talento humano es una inversión redituable. De esta forma el personal contribuye a cumplir con la misión de la organización.

2.3 El servicio civil de carrera en Francia.

2.3.1 Sustento jurídico del servicio civil.

La tradición en Francia ha sido mantener gobiernos con un centro fuerte. En este contexto, la función pública francesa se ha desarrollado extensamente, ocupando una posición de alta estima social y de gran trascendencia para el funcionamiento del país. El funcionario es un representante del Estado, dotado de atribuciones otorgadas por un marco jurídico. A su vez, las relaciones contractuales entre el Estado y sus trabajadores se encuentra regulada por el Estatuto General de los Funcionarios, normatividad que resguarda principios como el mérito, la igualdad de oportunidades y el derecho a la carrera funcionaria. Este fue expedido el 4 de febrero de 1959, con el propósito de homogeneizar las reglas generales aplicables a cualquier clase de funcionarios públicos.

La última reforma del servicio civil de gran envergadura fue realizada entre 1983 y 1986 y se identifica como “La Reforma Socialista”, impulsada por el

⁸⁸ Para mayor información véase Dussauge Laguna, Mauricio I., Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos, Revista Servicio Profesional de Carrera, núm. 2, México, 2004, pp. 41-60.

Presidente François Mitterrand y el Primer Ministro Pierre Mauroy, ambos pertenecientes al partido socialista. Con la reforma se actualizó el Estatuto General, manteniendo las garantías de los funcionarios. Fueron expedidas cuatro leyes, mismas que dan forma al Estatuto General hoy vigente. Estas son:

- a) Ley del 13 de julio de 1983, sobre Derechos y Deberes de los Funcionarios. Compone el Título I del Estatuto General. Su finalidad fue dotar de los mismos derechos (como la garantía de carrera) y obligaciones a los funcionarios del Estado, de la administración territorial y de los organismos autónomos.
- b) Ley del 11 de enero de 1984, sobre Disposiciones Estatutarias de la Función Pública del Estado. Conformar el Título II del Estatuto General. Esta precisó disposiciones orgánicas para facilitar la movilidad de los funcionarios y la calidad en los servicios públicos. También garantizó la igualdad en el acceso entre hombres y mujeres y personas con alguna discapacidad.
- c) Ley del 26 de enero de 1984, referente a las disposiciones estatutarias de la Función Pública Territorial. Forma el título III del Estatuto. Se establecieron iguales derechos y obligaciones entre la función pública estatal y territorial con opción de movilidad entre las dos funciones públicas; se creó un Consejo Superior de la Función Pública Territorial y se reagruparon los funcionarios municipales en categorías A, B y C.
- d) Ley del 9 de enero de 1986, de disposiciones estatutarias de la Función Pública Hospitalaria, aplicable a todos los funcionarios radicados en hospitales públicos, instituciones públicas de salud, centros de reinserción social, centros de asistencia social a niños y las residencias públicas para ancianos.⁸⁹

El Estatuto General no es aplicable para el personal militar, el personal de los Poderes Legislativo y Judicial ni el de las empresas públicas. Estos se rigen por estatutos particulares, los cuales son expedidos por Decretos de Consejo de

⁸⁹ Véase Haro Belchez Guillermo, *Aportaciones para la reforma*, Op. Cit., págs. 185-187 y Ministère de la Fonction Publique, *Statut général des fonctionnaires*, [en línea], Francia, versión actualizada del 8 de agosto de 2011. Con acceso el 15/12/2011. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-0>.

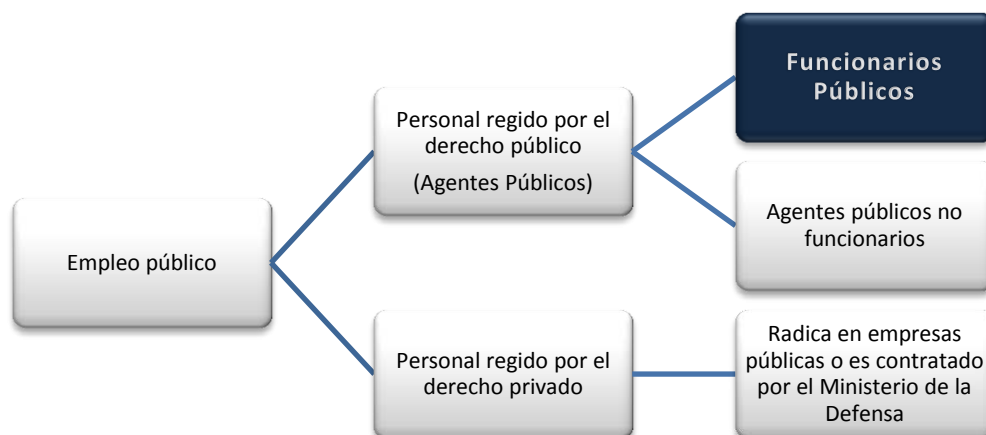
Estado (*Décrets en Conseil d'Etat*). También existen estatutos especiales para los cuerpos de funcionarios que no contaban con uno propio y no están normados por el Estatuto General, como el personal de policía y de las penitenciarías.

El 3 de febrero de 1959 fue creada la Dirección General de la Administración y de la Función Pública con el propósito de vigilar que se cumplan los postulados del Estatuto General y de la Constitución referentes a los funcionarios. Actualmente pertenece al Ministerio de la Función Pública, con facultades para determinar las reglas del reclutamiento de manera conjunta con los ministros. A su vez, el Consejo Superior de la Función Pública elabora proyectos de ley que modifiquen el Estatuto General o los particulares. Está conformado por 16 representantes sindicales y 16 representantes de la Administración Pública y es presidido por el Primer Ministro.

2.3.2 Situación actual de la función pública.

La estructura del personal público francés se divide con forme lo muestra el siguiente esquema:

Cuadro 6.
Estructura del empleo público en Francia.



Fuente: Elaboración propia.

Los funcionarios públicos constituyen la categoría más importante dentro del universo del empleo público. Son regulados por un régimen especial, ocupan los empleos permanentes de tiempo completo y tienen derecho a desarrollar una carrera en las organizaciones públicas. Los agentes públicos no funcionarios es el personal contratado temporalmente o por honorarios. La función pública francesa es corporativa, es decir, los funcionarios públicos se agrupan en cuerpos más o menos homogéneos, conformando “grupos de funcionarios sometidos a un mismo estatuto particular, con vocación de ocupar los mismos grados”⁹⁰. Cada estatuto particular fija los criterios de reclutamiento, de remuneración, de desarrollo de carrera administrativa, de disciplina, entre otros, con apego al Estatuto General.

Los cuerpos se clasifican en tres categorías jerárquicas, identificadas con las letras A, B y C. De acuerdo con la naturaleza de las funciones de cada funcionario, ocupa alguna de las categorías. Estas son:

1. La categoría A para los cuerpos superiores y directivos.
2. La categoría B para los cuerpos intermedios, mandos medios y supervisores.
3. La categoría C para los cuerpos operativos o de ejecución.⁹¹

A su vez los cuerpos incluyen uno u más grados. Éstos son jerárquicos y sin excepción se debe acceder al grado menos elevado de la pirámide organizacional a pesar de que se cuente con cierto nivel de estudios o experiencia laboral. Una vez dentro, es posible ir avanzando hacia grados superiores, desarrollando una carrera al interior de la organización. Cada grado tiene varios niveles y cada nivel tiene una remuneración fija o sueldo base (*indice de carrière*). Los ascensos siempre son al siguiente nivel debido a que no puede haber saltos de nivel.

Los funcionarios serán reclutados por concurso⁹², sin embargo es posible emplear diferentes métodos acordes a la circunstancias. Cada ministerio organiza las oposiciones de acuerdo con las vacantes a ocupar. El ministerio

⁹⁰ Artículo 17 del Estatuto General, citado por Haro Belchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma*, Op. Cit., pág. 195.

⁹¹ Anterior a 1991 existía la categoría D, pero fue suprimida y anexionada a la C.

⁹² Artículo 20 del Estatuto General de los Funcionarios, Título II, en: *Statut général des fonctionnaires*, Op. Cit.

realiza un primer filtro para descartar a candidatos que no cubren el perfil y elabora una lista con los que concursarán la vacante. El procedimiento consiste en presentar un examen que fue previamente elaborado por el ministerio de manera conjunta con el Ministerio de la Función Pública y de la Reforma del Estado.

El desarrollo de las pruebas es realizado por un jurado integrado por igual número de hombres y de mujeres, nombrados por el ministerio e independiente del poder político y de los postulantes. El jurado realiza una lista por orden de mérito de los candidatos declarados calificados y la entrega a la autoridad competente. Los ministerios se reservan el derecho de nombrar o no a los candidatos presentados por el jurado, pero siempre debe respetar el orden de prelación. Existen dos tipos de concursos, uno dirigido a candidatos externos con el propósito de reclutar personal de nuevo ingreso a un determinado cuerpo y otro dirigido a candidatos internos con la finalidad de ser la base del ascenso en la carrera administrativa de los funcionarios y se constituyen como una herramienta de promoción interna.

Para cubrir niveles superiores se recurre a las escuelas especializadas de administración pública, como la ENA (*Ecole nationale d'administration*) o los institutos regionales de administración (IRA), los cuales no son universidades sino escuelas de práctica administrativa, destinadas a formar cuadros directivos en la Administración Pública. Al ser un graduado de este tipo de escuelas, se tiene acceso directo a un cuerpo. Para ingresar a una escuela de este tipo es necesario concursar por medio de examen.

En materia de ascensos, estos ocurren dentro del cuerpo al que ingresó el funcionario. La tabla de clasificación (*tableau d'avancement*) es un instrumento muy útil, ya que en ella se inscriben por orden de mérito a los funcionarios aptos y se convierte en un referente para los superiores jerárquicos. Ésta tabla es elaborada por la administración de cada ministerio, con base en las calificaciones de la evaluación del desempeño realizada anualmente. La calificación tiene un componente cuantitativo y otro cualitativo asignado por el superior jerárquico. Las modalidades de promoción son:

- a) Promoción de nivel: es un derecho de los funcionarios, por lo que llega por antigüedad en el servicio. Están determinados con exactitud los tiempos mínimos de servicio en cada nivel para acceder al inmediato superior (oscilan entre uno y cuatro años). Estos tiempos pueden ser reducidos y aumentados en función de la calificación anual del funcionario (0 a 20 puntos).
- b) Promoción de grado: no constituye un derecho para los funcionarios, ya que se realiza mediante la inclusión en un cuadro anual de aptitud que prepara la administración con base en las calificaciones obtenidas por los funcionarios o mediante la realización de un concurso, precedido o seguido de un curso de perfeccionamiento.
- c) Promoción de categoría: no es un derecho para los funcionarios y tiene carácter excepcional. No se realiza por antigüedad sino mediante concurso, examen profesional o inclusión en una lista de aptitud. Supone la remoción del obstáculo de no poseer título de estudios suficientes.⁹³

2.3.3 Aspectos finales.

La envergadura de servicio público es plasmada en el tamaño de la Administración Pública, compuesta por 6,059,624 trabajadores, de los cuales 5,276,927 se encuentran regidos por algún tipo de estatuto. Por cada 1000 habitantes franceses, existen 95.6 servidores públicos, obteniendo un alto promedio en comparación con otros países. Pero tal vez lo más significativo es el número de personal de carrera. Por cada 1000 habitantes hay 64.7 funcionarios públicos de carrera. En este sentido, la mayor parte de los trabajadores del Estado son funcionarios de carrera⁹⁴.

La introducción de mecanismos y técnicas del mercado en la gestión de las organizaciones públicas ha sido marginal. Sin embargo se pueden observar ciertos elementos en la retribución de los funcionarios. Esta se compone por un

⁹³ Véase Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera...*, *Op. Cit.*, pág. 87.

⁹⁴ El servicio civil de carrera tiene una cobertura del 67% del empleo público total. Pero si solamente se considera al personal que se rige por algún tipo de estatuto y excluyendo al personal de empresas públicas, representa el 77%. Ver Anexo 2.

salario básico (84.4%) y algunos complementos como por desempeño en el trabajo (13.4%), por residencia (2%) y por tamaño familiar (1.3%).⁹⁵ El complemento de desempeño en el trabajo introduce elementos que apuntan a la medición del rendimiento laboral.

Por su parte, la formación que proporciona la Administración Pública a su personal se orienta a la adquisición o perfeccionamiento de conocimiento específico para el desarrollo de sus funciones específicas en su mayor parte. El 71.3% de las acciones de capacitación se orientó en ese sentido, mientras que el resto se dedicaron a temas como inducción de personal de nuevo ingreso (6.5%), técnicas administrativas (6%), gestión de recursos humanos (5.9%), informática (3.8), idiomas (2.4%) y otros temas (4.2%).⁹⁶

Durante los últimos 20 años se ha observado un proceso de descentralización cada vez más acelerado. El antecedente que originó este proceso fue la reforma socialista de la década de 1980. Esto implicó que una parte del personal que laboraba para el gobierno central haya sido transferido a las administraciones territoriales. De 1988 al 2008, los efectivos de las administraciones territoriales aumentaron en más de un 60%, mientras que los correspondientes a la administración central solo aumentaron menos del 5% en el mismo periodo.⁹⁷

La descentralización suministró de flexibilidad a las organizaciones públicas al permitir movilidad funcional, es decir los servidores públicos pueden optar por una movilidad geográfica, entre ministerios del Estado central, de sector central al paraestatal, entre la administración central a la territorial, de la administración pública a la privada, de la administración central a organismos internacionales o de la administración central a países menos desarrollados.

Las ventajas que el sistema de mérito francés ha generado son estabilidad y continuidad de la Administración Pública a lo largo de grandes cambios políticos desde el siglo XVIII. Los funcionarios públicos superiores son

⁹⁵ Véase Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera...*, *Op. Cit.*, pág. 88.

⁹⁶ Véase Ministère de la Fonction Publique, *Formation*, [en línea], Francia. Con acceso el 17/12/2011. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/statistiques-18>.

⁹⁷ Véase Ministère de la Fonction Publique, *Trois fonctions publiques*, [en línea], Francia, versión actualizada del 12 de octubre de 2011. Con acceso el 17/12/2011. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/statistiques-12>.

profesionales porque fueron formados en escuelas especializadas como la ENA o los IRA. De esta forma se evita que la alta dirección pública sea compuesta por personal que no posea la experiencia necesaria.

Algunos problemas del sistema francés son pérdida de legitimidad, rigidez en la estructura organizacional y en los procesos y yuxtaposición de normas jurídicas. La pérdida de legitimidad se debe a la creación de una élite en la alta dirección pública proveniente de las selectivas escuelas de funcionarios y limita la igualdad de oportunidades para ocupar los cargos de alto nivel. La rigidez consiste en la falta de flexibilidad en los procesos de las organizaciones, en la gestión de los recursos humanos, en el poco énfasis en la evaluación del desempeño, y en el apego a ordenamientos jurídicos para realizar cambios a gran escala.⁹⁸ Finalmente, la yuxtaposición de normas jurídicas porque hay demasiados estatutos vigentes, lo cual resulta complicado coordinar y armonizar cada uno con los lineamientos generales. Recientemente han surgido esfuerzos para subsanar estas carencias, aun sin el éxito esperado.

2.4 Experiencia latinoamericana: el caso de Chile.

El país ha sido testigo de transformaciones importantes desde la década de 1970, en donde el gobierno de Salvador Allende fue derrocado por un golpe militar orquestado por el general Augusto Pinochet, dando paso a un gobierno militar que duraría hasta 1990. A partir de ese año se inicia un nuevo periodo de metamorfosis, en donde la sociedad chilena adquirió una nueva configuración en esferas como la económica (al consolidarse una economía de mercado con un Estado regulador), la política (transición de un régimen autoritario a uno democrático), la social (participación de los ciudadanos organizados en la provisión de servicios públicos) y de gestión pública (introducción de los postulados de la gerencia pública en detrimento del modelo burocrático).

⁹⁸ Los procesos de reforma en la Administración Pública en Francia han sido generalmente acompañados de cambios en la base jurídica del servicio público. De esta forma, la reforma administrativa adquiere un carácter formal, apegado a la tradición legalista que impera en los Estados europeos continentales.

2.4.1 Creación del sistema de mérito.

El 23 de septiembre de 1989 se constituye formalmente el sistema de mérito al publicarse en el Diario Oficial la Ley No. 18.834, sobre el Estatuto Administrativo. Sin embargo, antes ya se habían establecido bases para la creación de un servicio civil de carrera en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, No. 18.575, publicada en 1986, la cual en el artículo 46 expresa que para acceder a la calidad de titular de un cargo se requiere concursar la plaza, mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que garanticen aptitud y mérito y en el artículo 47 se menciona que el personal titular estará bajo un sistema de carrera.⁹⁹

El Estatuto Administrativo es una normatividad de carácter general que sirve de base para los estatutos particulares. Cada estatuto particular regula el sistema de servicio civil en cada ministerio, servicio o municipalidad, cubriendo aspectos específicos. Hay tres categorías de personal público: personal de planta, personal de contrata y personal por honorarios. Los primeros ocupan los cargos permanentes (de tipo directivo, profesional, técnico administrativo o auxiliar), con derecho a la carrera funcionaria y estabilidad. El personal de contrata ejerce sus funciones por determinado tiempo (generalmente un año), con posibilidad de recontractación. El personal de contrata y por honorarios ingresan a la Administración Pública de acuerdo a lo dispuesto por el jefe del organismo correspondiente, sin necesidad de concursar por plazas.

2.4.2 Una etapa nueva: la Ley del Nuevo Trato Laboral y sus innovaciones.

En junio de 2003 se aprobó la Ley del Nuevo Trato Laboral, como producto del acuerdo logrado entre la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF). Este acuerdo implicó crear una nueva política laboral para el sector público. Un aspecto que influyó bastante en la aprobación de dicha ley fue una serie de escándalos referentes a sobresueldos de funcionarios públicos de mediano y alto rango.

⁹⁹ Véase Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, No. 18.575, [en línea], Chile. Con acceso el 17/10/2011. Disponible en: http://www.interior.gob.cl/filesapp/Ley_18575.pdf.

Dicha legislación representa una nueva etapa en el servicio civil chileno dado que reforma el sistema de mérito de manera innovadora, principalmente en la alta dirección pública. Los cambios más notables fueron la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), la dualidad del sistema de mérito (carrera funcionaria y alta dirección pública), el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP).

2.4.2.1 La Dirección Nacional del Servicio Civil.

La creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil (de aquí en adelante DNSC) significó un cambio institucional de gran envergadura porque modifica la visión de gestión de los recursos humanos. Además fue muestra del consenso político entorno a la reforma por lo que contó con amplio respaldo y legitimidad para desarrollar la reforma. La DNSC es “responsable de gestionar tanto el nuevo sistema para los directivos públicos (mediante la Sub Dirección de Alta Dirección Pública) como la carrera funcionaria (mediante la que luego se denominaría Sub Dirección de Desarrollo de las Personas)”.¹⁰⁰

Anteriormente, las políticas generales y la administración del servicio civil de carrera estaban a cargo únicamente en la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, con un enfoque de gestión presupuestaria y disciplina fiscal. Actualmente, también perteneciente al Ministerio de Hacienda, la DNSC es otro importante actor en cuestiones normativas del servicio civil. De ella emanan las principales políticas de personal y los impulsos de modernización administrativa en la materia. Con ello se obtiene una nueva visión del servicio civil de carrera, incluyendo otros aspectos diferentes a los presupuestarios.

2.4.2.2 La carrera funcionaria.

La carrera funcionaria es un sistema de mérito al que pertenece el personal de planta. Las modificaciones del año 2003 introdujeron tres cambios importantes

¹⁰⁰ Cortázar Velarde, Juan Carlos, [Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos](http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/049-febrero-2011/Cortazar.pdf), [en línea], Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 49, págs. 3-4. Con acceso el 25/10/2011. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/049-febrero-2011/Cortazar.pdf>

tendientes a mejorar el desempeño del personal. Estas fueron “i) ampliación de la carrera funcionaria hasta los puestos jerárquicos de tercer nivel (Jefes de Departamento), ii) promoción mediante concursos internos y iii) introducción de la concursabilidad en la carrera funcionaria”.¹⁰¹

a) *Método de ingreso.*

Es a través de un concurso público, aplicable al nivel jerárquico más inferior de la organización (aunque se puede acceder a cargos de mayor nivel jerárquico si no existe un funcionario que pueda cubrir la vacante). Se compone de dos etapas: en la primera se revisan estudios formales, cursos de formación y la experiencia laboral, mientras que la segunda se enfoca a evaluar aptitudes y conocimientos. El comité de selección (conformado por el superior jerárquico de la vacante y representantes de las oficinas centrales y regionales de la dependencia) dictamina cuáles son los tres candidatos más aptos y presenta la terna a la autoridad correspondiente para proceder con el nombramiento. La Ley de Nuevo Trato Laboral estipuló que los ganadores de concurso se sometieran, a petición del superior jerárquico, a un periodo de prueba de entre 3 y 6 meses antes de que se le conceda la calidad de funcionario titular.

b) *Formación y capacitación.*

La formación es de tres tipos, de ascenso, de perfeccionamiento y la voluntaria. Cada dependencia elabora su programa de capacitación y tiene la libertad de contratar a universidades, instituciones educativas o al sector privado para proporcionarla. Mercedes Iacoviello argumenta que esta actividad está limitada ya que en 2004 se destinaron \$7,200 millones de pesos chilenos para cubrir aproximadamente a 150,000 funcionarios. En promedio, un funcionario público se capacita una vez cada dos años con este nivel de inversión y además recibe una formación de tipo general y no específica para desempeñar sus funciones.¹⁰²

¹⁰¹ *Ibidem* pág. 6.

¹⁰² Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic, *Síntesis del diagnóstico. Caso Chile* en: Echebarría, Koldo (ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC, 2006, págs. 157-158. En 2004 los cursos que se impartieron fueron: relativos a

c) *Evaluación del desempeño.*

Debe ser objetiva e imparcial ya que es la base de los ascensos y la separación de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 18.575. Hay tres modalidades: individual, grupal e institucional. En la individual, el jefe directo evalúa de sus subordinados:

- a) Conducta, que considera aspectos como moralidad, lealtad, obediencia y disciplina.
- b) Criterio y discreción, que comprende la capacidad para discernir con acierto, tacto y reserva.
- c) Rendimiento y capacidad, que abarca aspectos relacionados con el cumplimiento de cargo en tiempo, forma y cantidad de las funciones inherentes a su cargo.¹⁰³

Los funcionarios son ubicados en alguna de las cuatro listas de acuerdo con su calificación: Lista 1 (de distinción); Lista 2 (buena); Lista 3 (condicional); y Lista 4 (eliminación). Para ser considerado para concursos internos, se debe estar en las listas 1 y 2. La lista 3 es un aviso al funcionario para que mejore su desempeño en la evaluación consecuente y la lista 4 genera la separación del cargo. Como la evaluación la realiza el jefe directo y los criterios son sumamente subjetivos, la tendencia es calificar a todo el personal en la lista 1, por lo que “el sistema de calificación individual es una mezcla de un sistema de evaluación de comportamiento con uno que mide resultados”.¹⁰⁴

d) *Carrera funcionaria, ascensos y promoción.*

La Ley del Nuevo Trato Laboral estableció que las promociones se realizarían mediante concurso interno. Anteriormente la antigüedad era el único criterio para las promociones. Un funcionario tenía que esperar que quedara vacante un puesto de grado superior para poder ocuparlo. Al presente se toman en cuenta aspectos como la capacitación recibida, el desempeño, la experiencia, la aptitud y mantenerse en las listas 1 y 2 para ser considerado en los concursos internos.

administración (se ofrecieron casi 18.000), computación e informática (más de 12.000 acreditaciones), idiomas y comunicación (6.140 cursos), servicios a las personas (más de 3.300 cursos).

¹⁰³ Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera...*, *Op. Cit.*, pág. 148.

¹⁰⁴ Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic, *Síntesis del...*, *Op. Cit.*, pág. 153.

Las Jefaturas de Departamento (el tercer nivel de mando) son ocupadas por 3 años, con prórroga una sola vez por el mismo lapso de tiempo. A la postre, el funcionario reasume su cargo de origen y la plaza es re-concurada. Ésta innovación fue introducida por la reforma del año 2003, con la finalidad de garantizar mayor rendimiento y mayores oportunidades de ascenso.

e) Movilidad.

Existe la posibilidad de movilidad geográfica o dentro del mismo ministerio, pero no hay posibilidades de movimientos horizontales entre ministerios. Una persona que desea entrar al servicio público debe decidir a qué dependencia desde el principio, porque si en el futuro desea cambiarse a otra, pierde su grado y debe ingresar por la base a otra distinta, a menos que gane un concurso.

f) Remuneraciones

La remuneración de los funcionarios se compone de un sueldo base, asignaciones generales, componentes personales como la asignación profesional y por incentivos de desempeño individual e institucional, que son variables. Aunado a ello, existen por lo menos nueve regímenes de retribución, siendo el más importante la Escala Única de Sueldos, que cubre aproximadamente al 80% del personal del gobierno central.¹⁰⁵

g) Separación.

Los motivos de separación previstos son: renuncia voluntaria, jubilación, causas legales como desempeño deficiente (que se coloque al funcionario en la lista 4), incumplimiento de obligaciones, pérdida de requisitos para ejercer la función, término del periodo por el cual se es designado o suspensión del empleo. Anteriormente, durante el régimen militar (1973-1990) la estabilidad en el empleo fue inexistente ya que se podía remover a los funcionarios de

¹⁰⁵ Los otros regímenes en el gobierno central son: Escala Fiscalizadores (cubre al 5% del personal aprox.), Instituciones regidas por el Decreto Ley 1.953 (0.5%), Poder Judicial (5%), Poder Legislativo (0.5%), Profesionales de la Salud (9%). En otros ámbitos existen la Escala de Funcionarios Municipales (33,254 funcionarios), Docentes Sector Municipal (88,607 funcionarios), Estatuto Salud Primaria (23,645 funcionarios) y otros regímenes (40,148 funcionarios).

manera discrecional y unilateral sin ninguna repercusión para la autoridad. Actualmente existe una amplia estabilidad laboral ya que prevalece una “fuerte resistencia gremial a aceptar que una jefatura decida el despido de un funcionario de planta, salvo que las faltas sean reconocidas como muy graves. Incluso para el personal “a contrata” la permanencia es alta si existe buena calificación”.¹⁰⁶

2.4.2.3 El Sistema de Alta Dirección Pública.

La Ley del Nuevo Trato Laboral concibió el Sistema de Alta Dirección Pública (de aquí en adelante SADP), como sistema de mérito dirigido al personal directivo de primer y segundo nivel. El gobierno chileno lo define de la siguiente forma:

Es un sistema creado para profesionalizar los altos cargos del Estado. Se trata que las más altas responsabilidades sean ejercidas por personas competentes e idóneas, elegidas mediante concursos públicos y transparentes. El objetivo es contar con una gerencia pública calificada y profesional que lleve a cabo y ejecute las políticas públicas que el gobernante determine. Es un sistema confidencial y no discriminatorio, en que prima la búsqueda de competencias por sobre otras consideraciones.¹⁰⁷

La creación de SADP se encuentra influenciada por la experiencia de reforma de los servicios civiles anglosajones (como en el Reino Unido el *Senior Civil Service* o en Estados Unidos el *Senior Executive Service*). El sistema permite un equilibrio entre aspectos técnicos (competencias) y políticos (rendición de cuentas) de los directivos públicos. Los cargos que cubre el SADP son de primer y segundo nivel jerárquico, es decir desde los jefes de servicio o dependencia hasta los cargos que dependen directamente de él como subdirectores, directores regionales, jefes de división o equivalentes. Los puestos descartados son ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores,

¹⁰⁶ Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic, *Síntesis del... Op. Cit.*, pág. 153.

¹⁰⁷ Dirección Nacional del Servicio Civil, Sistema de Alta Dirección Pública, [en línea], Chile. Con acceso el 29/11/2011. Disponible en: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>.

embajadores, el personal militar, el cuerpo de carabineros y la policía de investigación.

Al día de hoy el SADP cubre a 1023 cargos en 111 Servicios Públicos de un total de 170. De los 1023 cargos, 185 son de primer nivel y 838 son de segundo nivel. Históricamente, el 72% de los concursos finalizados han concluido con un nombramiento, 11% se ha declarado desierto por la autoridad facultada por el nombramiento y el 17% declarado desierto por el Consejo de Alta Dirección Pública o por el Comité de Selección.¹⁰⁸

La creación del sistema incluyó un Consejo de Alta Dirección Pública (de aquí en adelante CADP), compuesto por el Director de la DNSC y cuatro miembros que propone el Presidente y ratifica el Senado. Es políticamente independiente y está facultado para seleccionar a los candidatos de primer y segundo nivel jerárquico y presentar la terna a las autoridades políticas para proceder con el nombramiento.

El proceso inicia con la publicación de la convocatoria en la prensa escrita. Los interesados se registran y son preseleccionados por una empresa especializada, la cual realiza un análisis curricular, la revisión de antecedentes y una entrevista. Una vez concluida la preselección, se presenta una lista con los preseleccionados al CADP en los cargos de primer nivel o al Comité de Selección¹⁰⁹ en los cargos de segundo nivel. El CADP o el Comité de Selección eligen a los mejores aspirantes para realizarles una entrevista. Finalmente se elabora la lista final que es presentada al Presidente de la República, Ministro de Estado o Jefe de Servicio, autoridades facultadas para el nombramiento del aspirante elegido. El proceso del concurso dura aproximadamente 4 meses.

El nombramiento de los funcionarios del SADP dura tres años, con opción de renovación en dos ocasiones por el mismo periodo. El tiempo máximo que se puede ocupar un cargo de esta naturaleza es de 9 años. La base sobre la cual se decide ratificar o no en el cargo son los convenios de desempeño entre el funcionario directivo y el político. El convenio es un documento que orienta y

¹⁰⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁹ El Comité de Selección lo conforman un representante de CADP, un representante del Jefe de Servicio respectivo y un representante del Ministerio del ramo.

evalúa el desempeño de los altos directivos. Su contenido refleja las prioridades del gobierno en turno y señala cuál debe ser el aporte específico del alto funcionario en su consecución, enfocándose en el logro de resultados durante su gestión si desea ser ratificado en su puesto para dos periodos previstos.

Si bien se han obtenido resultados positivos en cuanto a los concursos del SADP, los retos que se perfilan son la ampliación de la cobertura a dependencias con directivos designados políticamente, la reducción del tiempo que toma finalizar un concurso y mayor integración en aspectos como la gestión del desarrollo, la formación y el rendimiento de los directivos. A pesar de ser un sistema de mérito, la garantía de estabilidad en el empleo es menor que en la carrera funcionaria porque son funcionarios de confianza con una alta responsabilidad política y administrativa, por lo que una autoridad competente puede solicitar su renuncia.

2.4.3 Tendencias recientes del servicio civil chileno.

El empleo público en 2010 abarcó un universo de 379,520 personas.¹¹⁰ Sin embargo, la porción que es de interés para este trabajo es el personal bajo el sistema de carrera funcionaria y SADP porque forman las dos facetas del servicio civil de carrera en Chile. En 2008 el gobierno central se conformó por 186,935 funcionarios, de los cuales 86,885 fueron de planta; 97,776 personal a contrata y 2,274 personal con otra categoría.¹¹¹ De esta forma sólo el 46.4% forma parte de la carrera funcionaria. A ello se deben sumar los 1023 puestos pertenecen al SADP.

Resalta el hecho que la mayor parte del personal en áreas centrales sea personal temporal (52%) y no personal con estabilidad laboral. Por otra parte, el Estado chileno es pequeño en comparación con los casos de los países ya revisados. En promedio por cada 1000 habitantes hay 22 personas que laboran

¹¹⁰ Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Compendio Estadístico Año 2011, [en línea], Chile, 2011, pág. 183. Con acceso el 18/12/2012. Disponible en: http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/compendio_estadistico/compendio_estadistico2011.php.

¹¹¹ Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos [en línea], Chile, 2009, pág. 49. Con acceso el 17/12/2012. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/572/article-54787.html>.

para el Estado. Pero si se toma únicamente al personal del gobierno central esta relación pasa a casi 11 funcionarios por cada 1000 habitantes, considerando que la población total es de 17,114,000 habitantes. Y en relación al personal bajo un sistema de mérito, el promedio es de 5 funcionarios por cada 1000 habitantes.

Bajo estas circunstancias, las tendencias de cambio en años recientes son las siguientes:

a) Adopción de un enfoque basado en competencias.

Los perfiles de puesto para los cargos de primer y segundo nivel fueron creados bajo el enfoque de competencias, ampliando el espectro de criterios a evaluar en un candidato más allá de los conocimientos técnicos. Se hizo hincapié en la búsqueda y formación de habilidades gerenciales. Para garantizar que las vacantes fueran cubiertas con personal competente, el proceso de selección fue dirigido tanto a funcionarios públicos como población en general con el fin de contar con mayores opciones en la selección de candidatos idóneos.

b) Sistema de mérito con dos pisos: SADP y Carrera Funcionaria.

El servicio civil de carrera en Chile se encuentra dividido en dos esferas independientes y disímbolas entre sí, con grados de desarrollo desiguales. El SADP tiene características de un sistema de empleo, con elementos flexibles y abiertos, como convocatorias dirigidas al público en general y no sólo a funcionarios, concurso para puestos específicos y no por ingreso a un cuerpo, convenios de desempeño y periodo de duración determinado. Mientras que en la Carrera Funcionaria es un sistema de carrera de estructura cerrada en donde los funcionarios son permanentes, deben ingresar por la base de la organización y a una dependencia específica (noción de cuerpo), las promociones son internas y dirigidas casi exclusivamente a funcionarios del mismo cuerpo.

La Ley de Nuevo Trato Laboral dedicó mayores esfuerzos de reforma en la alta dirección, prueba de ello que el SADP se configuró como un sistema innovador

de integrar los puestos directivos para contar con directivos profesionales y no por políticos, mientras que en la Carrera Funcionaria se introdujeron escasas modificaciones. Se ha optado por una vía mixta o híbrida, combinando servicio civil de puestos con uno de carrera con ciertos rasgos de flexibilidad.

c) Importancia del papel de las unidades de recursos humanos.

A pesar de ser un sistema unitario y central, la administración de recursos humanos se lleva a cabo de manera descentralizada. Cada dependencia cuenta con su unidad de recursos humanos (RH), las cuales son responsables de gestionar las políticas, procesos y procedimientos de personal. La DNSC y la Dirección de Presupuestos (DEPIRES), ambas del Ministerio de Hacienda son los organismos rectores. “En el nivel central se diseña la política de RH y se promueven buenas prácticas de gestión, pero la implementación de las decisiones de incorporación, promoción, formación, evaluación y remuneraciones se define a nivel de cada ministerio”,¹¹² adquiriendo un rol imprescindible las unidades de RH. Inclusive, en la Carrera Funcionaria desempeñan un rol más trascendente que la propia DNSC a causa de capacidad insuficiente de controlar toda la red de organizaciones públicas.

d) Reformas recientes.

El gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) impulsó reformas al SADP, consistentes en la inclusión de un mayor número de dependencias bajo este sistema de mérito, en “reducir los tiempos de los concursos, garantizar la presencia de buenos candidatos, fortalecer el apoyo a quienes ocupan los cargos y contar con buenos sistemas de evaluación de desempeño para introducir mejoras en su funcionamiento”.¹¹³ Por su parte, en la Carrera Funcionaria dado su su mayor tamaño y dificultad para controlar a todo el sistema, los esfuerzos han sido más difusos.

¹¹² Iacoviello, Mercedes, *La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes*, [en línea], documento de trabajo presentado en: XV Congreso del CLAD sobre Administración Pública y Reforma del Estado, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010, pág. 5. Con acceso el 14/12/2012. Disponible en: <https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/iacoviello-panel-chile-clad-2010.pdf>.

¹¹³ *Ibidem*, págs. 8 y 9.

2.5 Servicio civil de carrera en México.

En México la implementación de sistemas de méritos representa un hecho trascendental debido a que marcó un parte aguas en la gestión pública en su totalidad. Es una de las reformas más importantes de los últimos años, a pesar de que su construcción proviene desde la segunda mitad del siglo XVIII, con las reformas borbónicas. En dicha época se observa la aparición de un incipiente servicio civil: “la reforma borbónica desarrolló los elementos básicos del servicio civil en la Nueva España: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Monte Pío, que sirvieron de sustento a la profesionalización de la administración virreinal. Pero también persistió la discrecionalidad del virrey para disponer de cambios.”¹¹⁴ Este proceso fue visible claramente en dos instituciones: la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España y el establecimiento de las Intendencias para la administración territorial. En ambos casos, la selección de sus titulares se realizaba con apego al mérito, ya que se revisaba minuciosamente su trayectoria en el servicio público antes de ser considerados.

Con la independencia de México, el progreso obtenido en la construcción de un servicio civil fue en sentido contrario. Con diversas disposiciones, como el Decreto sobre cesantes, licenciados y empleados desocupados con propiedad de un empleo de 1837, la estabilidad en los puestos públicos fue reducida. Asimismo, “en mayo de 1833 se autorizó al Presidente de la República para remover libremente a todos los funcionarios y empleados de las secretarías de Estado que no merecieran su confianza.”¹¹⁵ A su vez, con la expedición de la Ley de Presupuestos el 31 de diciembre de 1855, signada por el Presidente Ignacio Comonfort, se cancela de manera definitiva el servicio civil en pleno gobierno republicano, ya que la citada ley establecía que los cargos públicos podían ser revocables en cualquier momento, además anuló la estabilidad en el cargo, la promoción por méritos y el derecho a la jubilación.

Los años posteriores a la independencia de México se caracterizaron por una constante turbulencia en la vida política y económica, debido a la pugna entre

¹¹⁴ Guerrero, Omar, Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios, UAEM-FCPyS/IAPEM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, pág. 55.

¹¹⁵ *Ibidem*. pág. 121.

las diversas facciones para imponer su proyecto de nación, así como el acoso constante de potencias extranjeras aunado a los severos problemas de la economía en general. Bajo dichas circunstancias, no se consideró que el servicio civil fuera una institución necesaria, a pesar de que su fortalecimiento pudiera haber redundado en la ampliación del poder público y por ende ser un factor de estabilidad y gobernabilidad, que finalmente permitiera el desarrollo económico.

El resultado fue el contrario pues la ocupación de los cargos públicos se debía a factores como el favoritismo y las clientelas, en detrimento del mérito, dando como resultado la salida de servidores públicos con cierta trayectoria, entrada de improvisados en las vacantes y la creación de los puestos de confianza.

Posterior a al imperio de Maximiliano de Habsburgo, se logra el triunfo del proyecto liberal y republicano, de tal suerte que lo sucedió cierto periodo de estabilidad política y económica, sobre todo a finales del siglo XIX durante el Porfiriato. A pesar de ello, no se dio importancia al servicio civil, sino hasta el ocaso de dicho periodo, en 1911, cuando se presentó el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, mismo que no fue aprobado. La inestabilidad no tardó en aparecer, dando paso a la etapa de la Revolución Mexicana. Este antecedente asentó el inicio de una serie de proyectos inconclusos en la materia a lo largo del siglo XX.

En la década de 1920 se renueva el impulso hacia la creación del servicio civil. En el Departamento de la Contraloría, perteneciente al ramo hacendario, se impulsó de manera interna el establecimiento del servicio civil, al expedir el acuerdo que puso en marcha el Reglamento del Departamento de Contraloría el 2 de marzo de 1925. En él se destaca la aplicación de exámenes de aptitud para ocupar los puestos y la estabilidad. A su vez, cabe resaltar la experiencia del gobierno de San Luis Potosí, que el 31 de junio de 1923 estableció la carrera administrativa en la Administración Pública Estatal.

En la siguiente década, durante el la Presidencia de Abelardo Rodríguez se realizó el primer censo moderno de los servidores públicos, abarcando los tres niveles de gobierno, en cual se detalló el número y nivel académico. Sin

embargo, quedó pendiente la expedición de una ley que creara el servicio civil, el cual sólo quedó en un proyecto de Ley del Servicio Civil de 1935.

Con el gobierno de Lázaro Cárdenas, se expide en 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en donde se clasifica al personal en las categorías de base y de confianza, dotando sólo a los primeros de estabilidad laboral, mientras que los segundos, encargados de la dirección, se mantuvieron en un sistema de patronazgo.

La Ley de Pensiones y el Estatuto citado fueron los frutos más prominentes del impulso que se dio al servicio civil durante los años 1920 y 1940. Sin embargo, no se eliminó el sistema de botín, sino que se mantuvo en los puestos de mando. Terminado dicho periodo, el tema del servicio civil deja de ser una prioridad nacional porque entre 1940 y 1980 únicamente se logra la aprobación de leyes destinadas principalmente a proteger al personal de base: Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1957; la adición del apartado B al artículo 123 en 1960; la expedición en 1963 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles de 1975.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se forma la Dirección General del Servicio Civil de Carrera (en 1983), dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta instancia trabajó en un proyecto de ley, aunque el apoyo al mismo se redujo debido al fuerte déficit presupuestal. A su vez, durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), aparecen en diferentes organizaciones públicas sistemas de servicio civil, como lo fueron el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA), el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE), la Carrera Magisterial en la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria.

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) planteó como una de sus prioridades el establecimiento del servicio civil para profesionalizar a la Administración Pública Federal. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

se consideró a la profesionalización de los servidores públicos como un aspecto impostergable. En esta vía se elabora el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), el cual impulsó un subprograma para la “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público”. La tónica fue expresada en uno de los objetivos específicos:

Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y 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 y dé continuidad al funcionamiento administrativo.¹¹⁶

En 1996 es formada la Unidad del Servicio Civil en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con la finalidad de realizar los cambios estructurales necesarios para el advenimiento del servicio de carrera. Desafortunadamente no se concretó lo estipulado en el PROMAP, quedando inconcluso el asunto. Mientras tanto, en el Distrito Federal se expidió la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal en el año 2000, la cual tampoco tuvo éxito y fue derogada al poco tiempo.

2.5.1 El Servicio Profesional de Carrera.

El esfuerzo de decenas de años por obtener un sistema generalizado de profesionalización fue concretado el 10 de abril de 2003, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento el 2 de abril de 2004. A pesar de que los intentos anteriores de profesionalización habían sido promovidos principalmente por el Poder Ejecutivo, esta vez se produjo en el seno del Poder Legislativo derivado de dos iniciativas de ley presentadas por los Senadores Carlos Rojas y César Jáuregui respectivamente. Su aprobación fue muestra del consenso político logrado para realizar la reforma.¹¹⁷

¹¹⁶ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996, pág. 69.

¹¹⁷ La votación del proyecto de ley en la Cámara de Senadores fue de 93 votos a favor y 0 en contra, mientras que en la Cámara de Diputados fue de 374 a favor y 6 abstenciones. Martínez Puón, Rafael,

El Servicio Profesional de Carrera (SPC de aquí en adelante) es “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad... Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género”.¹¹⁸ Es aplicable para la Administración Pública Federal Centralizada y es dirigido a los servidores públicos de confianza.

Los niveles que se consideran en el SPC son, en orden descendente, 1) Director General; 2) Director de Área; 3) Subdirector de Área; 4) Jefe de Departamento y 5) Enlace. El personal que no está sujeto al sistema comprende al de Presidencia de la República, a los Secretarios de Despacho, Subsecretarios, Oficial Mayor, Jefe o Titular de Unidad u homólogo, al personal militar, al de seguridad pública y seguridad nacional, los profesores y médicos, además del personal bajo otro sistema de servicio similar que lo respalde una ley (Art. 8 LSPCAPF).

El SPC se compone de siete subsistemas para su operación, los cuales se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 7.

Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera.

SUBSISTEMAS	CARACTERÍSTICAS
Planeación de Recursos Humanos	Enfocado a realizar análisis de las necesidades de personal. Opera el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), el cual es una base de datos de los funcionarios públicos que sirve como instrumento de información para establecer las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal en las dependencias, así como las competencias exigidas en los perfiles de puesto.
Ingreso	Desarrolla los procesos de reclutamiento y selección mediante los Comités Técnicos de Selección (CTS), el cual se encarga de expedir las convocatorias de vacantes, realizar los exámenes con apoyo de las Direcciones Generales de Recursos Humanos (DGRH) y declarar un ganador. Con el concurso se

Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México, Revista Convergencia, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2008, septiembre-diciembre, vol. 15, número 48, pág. 215.

¹¹⁸ Artículo 2° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003, pág. 1.

	busca asegurar el mérito y transparencia del proceso.
Desarrollo Profesional	Contempla los procedimientos de ascenso del personal y la planeación de la trayectoria de la carrera, la cual puede ser vertical (ocupar puestos más especializados, con mayor responsabilidad), horizontal (conservar el mismo puesto pero moverse a otro nivel salarial), una lateral (ocupar un puesto similar en la misma dependencia o en otras) y la movilidad temporal que consiste en ocupar un puesto en otra organización pública o privada por no más de un año. La promoción de los funcionarios (ocupar puestos de mayor jerarquía) por antigüedad no existe, ya que se debe ganar el concurso respectivo.
Capacitación y Certificación de Capacidades	Su finalidad es desarrollar programas para la actualización, desarrollo y certificación de capacidades, con enfoque de competencias (busca desarrollar o actualizar conocimientos técnicos y habilidades gerenciales). La certificación de los servidores públicos es de carácter obligatoria porque se persigue que los mismos mantengan actualizados sus conocimientos.
Evaluación del Desempeño	Contempla los procedimientos enfocados a la medición de la productividad de los servidores públicos de carrera, de manera individual como institucional (aportación al cumplimiento de las metas institucionales). Los resultados constituyen la base para la otorgación de estímulos, ascensos salariales y permanencia en el cargo.
Separación	Se prevé los motivos por los que deja de surtir efectos el nombramiento. Las causas sin responsabilidad para la dependencia son: la renuncia; la defunción del titular; la existencia de una sentencia que imponga pena privativa de la libertad; incumplimiento reiterado de las obligaciones; hacerse acreedor a una sanción de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que implique la separación del cargo; no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño o cuando el resultado sea deficiente; y cuando no se obtenga la certificación de capacidades en dos ocasiones consecutivas(Art. 60 de la LSPCAPF, Art. 83 del Reglamento de la LSPCAPF).
Control y Evaluación	Revisa la operación del sistema y lo evalúa a efecto de diseñar mecanismos correctivos que aseguren la implementación del sistema con apego a la norma o para introducir mejoras que lo eficiente.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (DOF, 10/04/2003), su Reglamento (DOF, 02/04/2004) y Cedillo Hernández, Miguel A., *Los desafíos de una nueva normatividad* en: Merino, Mauricio, Los desafíos del servicio profesional de carrera en México, CIDE/Secretaría de la Función Pública, México, 2006, pp. 147-186.

La rectoría y administración del sistema está a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), mientras que la operación es responsabilidad de cada dependencia (Art. 2°). La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) fue transformada en la SFP para tener la capacidad de implementar el SPC, de modo que se le dotó de atribuciones para ello. En cada dependencia y órgano desconcentrado existe un Comité Técnico de Profesionalización (CTP), el cual es integrado por el Oficial Mayor o equivalente de la organización como Presidente del Comité, un funcionario de carrera perteneciente a la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) y por un representante de la SFP. El CTP es responsable de la implantación, operación y evaluación del sistema en su dependencia correspondiente.

Los procedimientos del subsistema de ingreso se llevan a cabo mediante un Comité Técnico de Selección (CTS). En sustitución del Oficial Mayor participa el superior jerárquico de la vacante, quien preside el comité. Igualmente es integrado por un funcionario de carrera de la DGRH y un representante de la SFP. Para que las decisiones tomadas por el CTS sean válidas, deben estar presentes todos sus integrantes al momento de tomarlas.

Otras características importantes del SPC es que no prevé un subsistema de remuneraciones, por lo que este aspecto es normado de manera independiente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para lo cual se establece un tabulador de percepciones generales aplicables a todas las categorías de servidores públicos federales, incluyendo los de carrera.

Como mecanismo de defensa provisto en la ley únicamente se encuentra el recurso de revocación que puede ser utilizado por los candidatos para impugnar un concurso. Para los conflictos de carácter laboral entre servidores de carrera y las dependencias (como puede ser la separación del cargo sin motivos suficientes), el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para resolverlos. Si son conflictos administrativos, solventará el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.5.2 Contraposiciones del Servicio Profesional de Carrera.

La implementación del SPC sin duda fue un hecho inédito en la historia de la Administración Pública Mexicana. Si bien ya existía cierta experiencia sectorizada, no se contaba con un sistema de reglas de mérito que ambicionara a generalizar las prácticas y convertirse en un referente obligado en la profesionalización. El talante de su jerarquía radica en que aspira a convertirse en el sistema de mérito con mayor número de integrantes teniendo presencia de manera transversal en gran parte de las organizaciones de la Administración Pública Federal centralizada y no limitándose a una sola institución. Por ello el sistema fue dirigido para aproximadamente 42,499 puestos de trabajo en 76 organizaciones públicas.

Cabe resaltar que el SPC representa una profunda reforma administrativa puesta en marcha sin que esa fuera la intención. Al cambiar modos de actuación, rutinas, culturas organizacionales determinadas, procedimientos y flujos de información, prácticamente adquirió las características de un plan de reforma administrativa, con un camino a seguir nada fácil puesto que al inicio de la implementación, “la mayoría de las dependencias se encontraban en condiciones poco viables para la instrumentación del mismo”.¹¹⁹

La LSPCAPF y su Reglamento introdujeron una nueva categoría de funcionario, el de carrera. Estos son trabajadores de confianza pero adquieren nuevos deberes y derechos que los diferencian del servidor público de confianza sin opción de carrera. Estas diferencias de categorías en personal de base, de confianza y de carrera son manifiestas por disposiciones jurídicas diversas. Es cierto que la LSPCAPF fue un avance significativo, sin embargo no se creó un dispositivo que articulara de manera global y sistémica la gestión de recursos humanos en la Administración Pública Federal, es decir “no soluciona el problema más general de construir una burocracia eficiente y transparente para el conjunto de niveles jerárquicos y grupos ocupacionales

¹¹⁹ Martínez Puón, Rafael, Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación, Revista Gestión y Política Pública, CIDE, México, Volumen XV, número 2, II semestre de 2006, pág. 466.

donde estén presentes los funcionarios con estabilidad laboral”.¹²⁰

Al respecto existieron propuestas con el fin de integrar a todo el personal, de base y de confianza (hasta cierto nivel jerárquico) en un servicio civil de carrera. Es constatable que no se logró el consenso necesario. Por ejemplo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) se opuso a que el personal de base se integrara porque a largo plazo perdería a sus agremiados y sus cuotas sindicales.¹²¹

En otro aspecto, el SPC tuvo dos retos fundamentales: instaurar un sistema de carrera (institución identificada con el modelo weberiano) pero introduciendo en él la flexibilidad necesaria para evitar su rigidez y *rutinización* (aspectos de tipo gerencial). Por ende, el sistema no garantiza inamovilidad en el cargo pero sí estabilidad con base en criterios técnicos y no políticos (Art. 63 LSPCAPF). La lección fue no otorgar demasiada garantía de estabilidad al funcionario porque se perdía la calidad en el trabajo. La inamovilidad crea organizaciones rígidas, sin renovación de talentos e ideas y con procedimientos rutinarios que minan la calidad y sensibilidad del servicio público.¹²²

La existencia de normatividades respectivas no garantiza que la implementación de un servicio civil de carrera sea efectiva. En México la mayor parte de los Estados de la República cuentan con legislaciones en la materia y sin embargo se ha postergado su implementación de manera indefinida. Hablar de un sistema de servicio civil es referirse a aspectos tan diversos que realmente es tratar de una reforma administrativa total. “Se requiere de un todo un esfuerzo de gestión de recursos humanos o despliegue técnico (que tiene que ver con el diseño de pruebas y exámenes, relacionadas con la gestión de recursos humanos (RH), formación de personas especializadas en el ramo y con áreas de recursos humanos que estén preparadas para el reto)”.¹²³

¹²⁰ Iacoviello, Mercedes, *et al*, *Síntesis del diagnóstico. Caso México* en: Echebarría, Koldo (ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC, 2006, pág. 344

¹²¹ Para conocer las diversas propuestas de ley sobre el servicio civil en México como antecedente inmediato de la actual LSPCAPF, puede consultarse Cruz Villalobos, Osvaldo, *El Servicio Profesional de Carrera...*, *Op. Cit.*, pp. 224-243.

¹²² La *rutinización* del servicio público es identificada como la trampa de los procedimientos. Al respecto véase Merino, Mauricio, *Los desafíos de una nueva ética* en: Merino, Mauricio, *Los desafíos del servicio...*, *Op. Cit.* pp. 48-51.

¹²³ Martínez Puón, Rafael, *Cinco mitos...*, *Op. Cit.*, pág. 214.

De igual forma, el aspecto cultural es crucial. Si los instrumentos normativos y de gestión no vienen acompañados de una cultura de profesionalización que le de soporte (y para que el cumplimiento sea voluntario), los mejores diseños pueden no funcionar dado la resistencia opuesta tanto por servidores públicos como los ciudadanos. Por su parte, el aspecto del apoyo político es imprescindible dado que los servicios civiles son instrumentos de gestión pero también instrumentos de control político. Adicionalmente el apoyo social proporcionado tanto por funcionarios como por ciudadanos se convierte en garantía para su permanencia.

Como toda política pública, hay aspectos perfectibles en el SPC. Por ejemplo, como lo han señalado algunos expertos, se debe poner énfasis en “blindar constitucionalmente” la existencia del SPC ya que actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no respalda su existencia al no hacer referencia en ella sobre el tema.¹²⁴ Es pertinente que esta protección no se confine únicamente al SPC, sino que sea de manera general para asegurar la profesionalización en cada organismo público, federal, estatal y municipal.

2.5.3 Otras experiencias de servicio civil de carrera en México.

Como anteriormente se había mencionado, algunas organizaciones públicas ya contaban con modelos de profesionalización antes de la aparición del SPC. Estos modelos surgieron de la necesidad de contar con servidores públicos profesionales y permanentes para el ejercicio de funciones altamente especializadas. A falta de un marco general que proveyera profesionalización a su personal, se optó por implementar sistemas de servicio civil de carrera que se ajustaran a las necesidades específicas de cada organización.

De manera sintética, los modelos adoptados fueron los siguientes:¹²⁵

¹²⁴ Al respecto consultar Cedillo Hernández, Miguel A., *Los desafíos...*, Op. Cit., pp. 147-186 y Martínez Puón, Rafael, *Alcances y Resultados...*, Op. Cit. pp. 457-483.

¹²⁵ Los modelos enunciados pertenecen a instituciones del Poder Ejecutivo Federal y Organismos Autónomos. No se consideran modelos de profesionalización en los Poderes Legislativo y Judicial ni de estados de la República porque la investigación versa alrededor de servidores públicos pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal (o Nacional) o con funciones ejecutivas en cada modelo revisado en este capítulo.

Cuadro 8.

Servicios civiles de carrera en organizaciones públicas.

Modelo	Año de creación	Características
Comisión Nacional del Agua (CNA). Sistema de Especialistas en Hidráulica.	1989	Se implementaron diversos tipos de evaluaciones para ingresar a la institución (por ejemplo de conocimientos y psicométricas), sin llevar a cabo un concurso de oposición. No consideró aspectos como el enfoque de competencias en los perfiles de puesto. Actualmente no está vigente porque fue sustituido por el SPC.
Secretaría de Educación Pública (SEP). Programa Nacional de Carrera Magisterial.	1993	Se implementó para mejorar la calidad del sistema educativo a través de ascensos salariales y acceso a capacitación para los profesores. Consiste en un sistema de promoción horizontal, en el cual el profesor asciende de nivel (A, B, C, D y E) y cada nivel representa un aumento en la remuneración pero desempeñando las mismas funciones. Continuará vigente hasta mayo de 2015.
Secretaría de Educación Pública (SEP). Servicio Profesional Docente.	2013	La Ley General del Servicio Profesional Docente es un servicio de carrera dirigido a los docentes, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógicos de educación básica y media superior de las entidades federativas. Su propósito es mejorar la calidad de la educación a través de la profesionalización de la práctica docente y la optimización de las condiciones laborales de los mismos. El ingreso y promoción en el sistema es por concurso de oposición; se garantiza la formación y actualización continua.
Procuraduría General de la República (PGR). Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación	1996	Dirigido a personal con funciones sustantivas, es decir Agentes del Ministerio Público, Peritos y Agentes de la Policía Ministerial. Sus principios son excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad. El personal de nuevo ingreso es nombrado por dos años; al término se evalúa su desempeño. Si éste es satisfactorio, se expide el nombramiento definitivo.
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Servicio Exterior Mexicano.	1829	Fue reconfigurado en 1934 y 2002. La Ley del Servicio Exterior Mexicano en su Art. 1° lo define como “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Se contemplan dos cuerpos a los que se ingresa: la

		rama diplomático consular y la rama técnico-administrativa. El acceso se realiza mediante concurso de oposición. Adicionalmente se debe tomar cursos especializados con duración mínima de 6 meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (centro de formación especializado) y presentar entrevistas con funcionarios de la SRE.
Procuraduría Agraria (PA). Servicio Profesional Agrario.	1994	Dirigido a personal de áreas sustantivas. El sistema prevé procedimientos para el acceso, la permanencia y los ascensos. Contempla tres etapas: becario, personal provisional y personal de carrera. Para ingresar, se requiere aprobar la capacitación básica y ganar un concurso de incorporación. Aspirantes y servidores de carrera deben acreditar programas de capacitación.
Instituto Nacional Electoral (INE). Servicio Profesional Electoral.	1992	El sistema se integra por dos cuerpos de funcionarios: el directivo y el técnico. El ingreso a cada cuerpo se realiza mediante concurso, el cual es publicado en una convocatoria pública, difundida a través de las juntas locales. Cuando un aspirante es elegido para ser funcionario de carrera tiene que pasar por un proceso electoral, así como obtener resultados satisfactorios en las evaluaciones de desempeño y haber participado en programas de formación. Los ascensos se otorgan con base en méritos: estudios realizados durante el cargo, participación en programas de formación, resultados de la evaluación del desempeño.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Servicio Profesional de Carrera.	2009	En 1989 se crea el Sistema Integral de Profesionalización como sistema de profesionalización en el INEGI. Sin embargo el 8 de mayo de 2009 se instaura el Servicio Profesional de Carrera del instituto, remplazando al antiguo sistema. A pesar de llevar el mismo nombre es diferente del SPC de la Administración Pública Federal Centralizada. Los principios rectores son legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, independencia y competencia por mérito. El sistema comprende el ingreso, capacitación, evaluación del desempeño, estímulos, separación, derechos y obligaciones y recurso de reconsideración. Comprende dos subsistemas: uno para personal de confianza y otro para personal de base. Con ello se perfila como el primer sistema de profesionalización en México que otorga consideraciones similares a personal de base y de confianza.

Capítulo 2. Experiencias del servicio civil de carrera. Una perspectiva comparada.

Servicio de Administración Tributaria (SAT). Servicio Fiscal de Carrera.	1997	Tiene la finalidad de dotar al SAT de funcionarios fiscales de carrera profesionales y especializados. Está orientado por el enfoque de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes, experiencia). Dirigido a personal de confianza.
---	------	--

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recopilados de: Cruz Villalobos, Osvaldo, El Servicio Profesional de Carrera..., *Op. Cit.*, pp. 196-222; Haro Bélchez, Guillermo, Servicio público de carrera..., *Op. Cit.*; Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de mayo de 2009; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de mayo de 2010; Secretaría de Relaciones Exteriores, Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de enero de 2002; Secretaría de Educación Pública, Ley General del Servicio Profesional Docente, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de septiembre de 2013.

CAPÍTULO 3. EL SERVICIO FISCAL DE CARRERA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

El Servicio Fiscal de Carrera es la denominación que se le da al sistema de servicio civil de carrera implementado en el Servicio de Administración Tributaria (SAT de aquí en adelante). Su objetivo es dotar de mejores recursos humanos a la autoridad fiscal y aduanera del Estado Mexicano. El SAT ha sido creado el 15 de diciembre de 1995 como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP de aquí en adelante). En este apartado se hace una breve revisión histórica de la transición de la autoridad fiscal y aduanera, derivando en la creación del SAT y del Servicio Fiscal de Carrera como uno de los pilares que fortalecerían dicho órgano.

3.1 De la Subsecretaría de Ingresos al Servicio de Administración Tributaria.

El origen de la SHCP se remonta al comienzo de la vida independiente de México, en 1821, al ser concebido por el gobierno imperialista de Agustín de Iturbide como uno de los cuatro ministerios con los que se inició el ejercicio del poder ejecutivo en el Estado naciente. El 8 de noviembre de 1821 es expedido el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, en donde se creó la Secretaría del Despacho de Hacienda. Este documento constituye *“el acta de nacimiento”* de la actual SHCP.

En 1824 es reestructurado el sistema político mexicano ya que se transitó de un Imperio a una República Federal como forma de gobierno. Derivado de este acto, el Congreso Constituyente expidió el 16 de noviembre de 1824 la Ley para el Arreglo de la Hacienda Pública, en donde se determinó que la Secretaría del Despacho de Hacienda se encargaría de administrar todas las rentas de la Federación. A esta ley le sucedió la expedición del Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda el 26 de enero de 1825, el cual detallaba las funciones y atribuciones de los funcionarios de la Hacienda

Pública, constituyéndose como el primer reglamento de la Hacienda Republicana.

Durante los primeros años de vida independiente y hasta finales del siglo XIX, la vida política nacional fue inestable al presentarse constantes pugnas irreconciliables entre las diferentes facciones, generando cambios abruptos en la organización de las instituciones. De esta manera en 1836 la forma de gobierno en México cambió de República Federal a una República Central, en donde el sustento jurídico fueron las Bases Constitucionales o Siete Leyes expedidas en dicho año. Se adoptó el Ministerio como forma de organización de la Administración Pública y se establecieron cuatro de ellos: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina.

En 1855 se restaura la República Federal al triunfar la Revolución de Ayutla. Los liberales accedieron a la presidencia de la República y se convocó a un Congreso Constituyente. En 1857 se promulgó la nueva Constitución Política de México, la cual acogió el espíritu de las Leyes de Reforma¹²⁶. El 16 de agosto de 1861, el Presidente de la República Benito Juárez expide el reglamento para la Dirección del Tesoro Federal. En su artículo segundo, el reglamento establece:

“La oficina de recaudación se denominará *Dirección del Tesoro Federal*,...son obligaciones de la dirección, recaudar los caudales o las Rentas de la Federación; revisar manifiestos y ajustes de las aduanas marítimas; glosar mensualmente las cuentas de todas las oficinas subordinadas;...la dirección del tesoro queda bajo la dependencia directa del Ministro de Hacienda...”¹²⁷

¹²⁶ Las Leyes de Reforma constituyen un conjunto de leyes expedidas después de la Revolución de Ayutla de 1854-1855, entre los años 1855 y 1863. Entre las más destacadas se encuentran la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios de 1855 (Ley Juárez), la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México de 1856 (Ley Lerdo), Ley de Obvenciones Parroquiales de 1857 (Ley Iglesias), Ley del Registro Civil de 1857 (Ley Lafragua), Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 1859, Ley del Matrimonio Civil de 1859; así como algunos decretos, como el Decreto de Secularización de Cementerios de 1859. Estos ordenamientos jurídicos significaron una base de ingresos tributarios y no tributarios mayor para el gobierno federal porque se suprimieron privilegios de ciertas corporaciones, como el clero y el ejército. Se expropiaron los bienes eclesiásticos que no eran utilizados para impartir culto y posteriormente fueron vendidos; se creó el Registro Civil del Estado en donde el registro de los nacimientos, defunciones y matrimonios civiles quedaban a cargo del Estado y por ende el cobro de derechos correspondiente.

¹²⁷ Castañón, Jesús, *Historia de la Secretaría de Hacienda*, [en línea], Revista de Administración Pública [en línea], INAP, México, 1959, Núm. 11, Enero-Marzo, pág. 44, con acceso el: 08/06/2012. Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_11_1959.pdf

Una vez superada la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano, se restaura la República y sus instituciones. Es hasta *el Porfiriato* cuando se realizan modificaciones importantes en la Secretaría de Hacienda: el 13 de mayo de 1891 aumentó sus atribuciones en materia de comercio, denominándose Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. La unidad administrativa encargada de la recaudación continuó siendo la Tesorería de la Federación, la cual por decreto del 23 de mayo de 1910 es reorganizada y se le ratifica la recaudación de impuestos como una de sus funciones sustantivas.

El 5 de febrero de 1917 el Congreso Constituyente reunido en Querétaro expidió una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dio paso a la formulación y promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 25 de diciembre de 1917, donde la SHCP será la responsable de los asuntos relativos a presupuestos, impuestos federales, aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, administración de todas las rentas federales, casa de moneda y ensaye, empréstitos, bienes nacionales y nacionalizados, bancos e instituciones de crédito, policía fiscal y estadística fiscal.

En la época posrevolucionaria, en 1927 se realizó una gran reorganización orgánico-funcional en la SHCP; fue erigida una comisión para realizar un diagnóstico profundo de la institución, la cual emitió recomendaciones para organizar los servicios administrativos o unidades administrativas por funciones. Dado este contexto, la Tesorería de la Federación cedió sus funciones de recaudación a la Subsecretaría de Ingresos, la cual fue estructurada por tipo de impuesto y de acuerdo a la función.

Esta estructura orgánica fue mantenida sin grandes cambios durante poco más de 30 años; sin embargo el sistema tributario mexicano fue transformándose debido al auge económico que experimentó México después de la Segunda Guerra Mundial, a tal grado que se convirtió en un sistema complejo, carente de una organización eficaz debido a deficiencias en los sistemas de información, en los controles y fiscalización de los contribuyentes, además de la estructura organizacional identificada con el tipo de impuesto y una excesiva

centralización de funciones. Para 1961, la Subsecretaría de Ingresos contaba con “unidades administrativas del Impuesto Sobre la Renta, Ingresos Mercantiles e Impuestos Interiores ... también con las unidades de Auditoría Fiscal Federal, Registro Federal de Automóviles, Aduanas y las Oficinas Federales de Hacienda”.¹²⁸

A partir de ese año se inicia un proceso de desconcentración administrativa en la Subsecretaría de Ingresos, encabezando dichas acciones las unidades de recaudación y de registro y control de causantes en las Oficinas Federales de Hacienda. Se buscó mejorar el proceso tributario al redistribuir las funciones del fisco federal para recaudar mayores recursos económicos, disminuir la evasión fiscal al modificar las estructuras y sistemas administrativos que redundarán en mayor eficiencia así como acercar físicamente a la autoridad tributaria y los contribuyentes en su localidad, además de mejorar la coordinación con las administraciones tributarias estatales y municipales.

Durante la década de 1970, el proceso de reforma administrativa en la Administración Pública Federal¹²⁹ representó un renovado impulso para el programa de desconcentración que había emprendido la Subsecretaría. En este contexto, el 20 de junio de 1973 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se crean como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Administración Fiscal Regional y la Dirección General de Administración Fiscal Regional, así como las Administraciones Fiscales Regionales”. Sus funciones fueron desarrollar, dirigir, controlar y operar los programas de descentralización fiscal y establecer canales de comunicación y coordinación con los gobiernos locales.

El periodo de 1976-1982 es el de mayor auge y dinamismo de la reforma administrativa. El 29 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que estableció las bases de organización de los entes públicos del Ejecutivo Federal. Asimismo proliferó la expedición de los

¹²⁸ Caudillo Joya, Antonio, Servicio de Administración Tributaria. Caso práctico de desconcentración administrativa, dirigida por José Antonio Sixtos Ortega, Tesis de Licenciatura, UNAM, ENES Acatlán, pág. 61.

¹²⁹ Para mayor amplitud al respecto, véase de esta investigación el Capítulo 1 apartado 1.3 Reforma, modernización e innovación de la Administración Pública Mexicana, pp. 11- 14.

reglamentos interiores de las dependencias y entidades, mismos que establecían las funciones y atribuciones de cada unidad administrativa. De esta forma, el 23 de mayo de 1977 se publica el Reglamento Interior de la SHCP, en donde la Subsecretaría de Ingresos quedó integrada por las Direcciones Generales de Política de Ingresos; Difusión Fiscal; Administración Fiscal Central; Administración Fiscal Regional; Informática de Ingresos; Auditoría Fiscal y las Coordinaciones de Recursos y Estudios Fiscales.

Conforme a las medidas racionalización del gasto público adoptadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid, el 22 de marzo de 1988 se publicó un nuevo Reglamento Interior de la SHCP. Las modificaciones en la Subsecretaría de Ingresos fueron las siguientes: se adscribió la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública a la Subsecretaría de Ingresos; se crearon siete Coordinaciones de Administración Fiscal; cambiaron de denominación la Dirección General Técnica de Ingresos por Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente; la Dirección General de Fiscalización por Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal y las Administraciones Fiscales Regionales por Administraciones Fiscales Federales.

El sexenio de 1988 a 1994 se caracterizó por el impulso que el Ejecutivo Federal imprimió a transformaciones de orden económico, reflejado principalmente por un intenso proceso de apertura comercial y la desincorporación de empresas públicas del control estatal. Se ajustó a la SHCP al expedir un nuevo Reglamento Interior el 17 de enero de 1989, por lo que la Subsecretaría de Ingresos contó con las Direcciones Generales de Política de Ingresos; de Recaudación; de Auditoría y Revisión Fiscal; Técnica de Ingresos; y las Coordinaciones con Entidades Federativas y de Operación Administrativa. Posteriormente por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio del mismo año, es reubicada la Dirección General de Aduanas en la Subsecretaría de Ingresos.

Para el 24 de febrero de 1992 se publica una nueva edición del Reglamento Interior de la SHCP. En la Subsecretaría de Ingresos se crearon las Direcciones Generales de Interventoría y Fiscal Internacional; cambiaron de denominación la Dirección General de Recaudación por Administración

General de Recaudación; la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal por Administración General de Auditoría Fiscal Federal; la Dirección General Técnica de Ingresos por Administración General de Aduanas. Desaparecieron las Coordinaciones de Administración Fiscal, las Administraciones Fiscales Federales y las Oficinas Federales de Hacienda. Se crearon las Administraciones Regionales de Recaudación y Jurídica de Ingresos; así como las Administraciones Locales de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y Aduanas.

En 1995 la autoridad fiscal deja de ser la Subsecretaría de Ingresos dado que el 15 de diciembre de ese año es publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras”, el cual contenía la “Ley del Servicio de Administración Tributaria”, misma que da origen al SAT como órgano desconcentrado de la SHCP, con carácter de autoridad fiscal y aduanera. Sin embargo, esta transición no fue de forma inmediata ya que en el artículo 1° transitorio de la Ley del SAT estableció que su entrada en vigor sería hasta el 1° de julio de 1997, con la finalidad de sentar las bases orgánicas y funcionales del nuevo órgano desconcentrado.

3.1.1 Factores determinantes para la creación del SAT.

La creación del SAT se ubica dentro de un amplio proceso de reforma del sistema tributario mexicano iniciado en el último cuarto del siglo XX y principios del siglo XXI. Se ha señalado que la creación de este órgano es la reforma más significativa en materia fiscal en México, por lo que su relevancia es irrefutable.¹³⁰ A continuación se realiza una revisión de los factores más relevantes que incidieron en la instauración del SAT.

La transformación de la economía mexicana de una de alto control estatal a otra de libre mercado fue iniciada hacia el final del siglo XX. Los instrumentos para intervenir en la economía por parte del Ejecutivo Federal eran numerables

¹³⁰ Véase García, Ariadna, Reforma Fiscal, una historia inacabada, [en línea], El Universal, México, jueves 01 de agosto de 2013, con acceso el 01/08/2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/reforma-fiscal-una-historia-inacabada-208016.html>.

y poderosos, ya que contaba con una vasta cantidad de empresas públicas,¹³¹ tenía control directo del Banco de México (y de la política monetaria), así como de los aranceles. Sin embargo, durante la década de los años 80 el resultado fue un alto déficit público, una elevada deuda extranjera y altos niveles inflacionarios, por lo que algunos organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) pugnaron por la corrección de estas distorsiones económicas.

El 10 de noviembre de 1982 el gobierno mexicano firma una carta de intención con dicho organismo internacional en el que se comprometió a corregir el desequilibrio externo, sanear las finanzas públicas y controlar la inflación. Se dio inicio a un proceso de desincorporación de empresas públicas, acompañado de ajustes fiscales y la reducción de aranceles, en sintonía con las tendencias mundiales de apertura económica y reducción de la participación de los Estados en la economía. Aunado a ello en 1986 México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), en el cual se obligó a reducir los aranceles de mercancías de importación.

La inversión extranjera había aumentado en los años previos a 1994 producto de la confianza en el ámbito internacional que generó a la adopción de una economía de libre mercado, así como la reducción del déficit fiscal y de la deuda externa. La estabilidad económica provocó que se redujera el ahorro de los particulares y aumentara el consumo. Sin embargo el crédito también aumentó porque a menudo el consumo se financiaba con crédito externo de corto plazo, lo llevó a un aumento de la deuda en dólares y con obligación de pagar pronto.

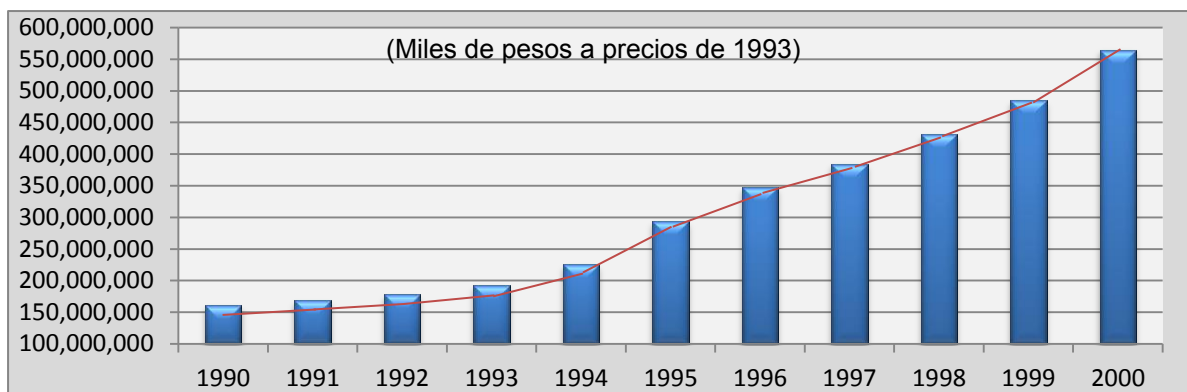
En abril de 1994 se otorgó autonomía al Banco de México con el fin de que las decisiones de política monetaria se tomaran con base en cuestiones técnicas, alejadas de criterios políticos, que brindaran estabilidad inflacionaria y el poder adquisitivo se mantuviera. En el mismo año, el 1° de enero de 1994 entró en

¹³¹ En 1982 existían 1,155 empresas del Estado. Ver Ramírez Cedillo, Eduardo, El proceso de privatización. Antecedentes, implicaciones y resultados, [en línea], Revista Contaduría y Administración, UNAM/Facultad de Contaduría y Administración, México, mayo-agosto 2007, No. 222, Cuatrimestral, pp. 97-114, con acceso el 06/03/2014. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/rca/222/RCA000022207.pdf>.

vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual estableció una zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México; esto derivó en un aumento en las operaciones aduanales (ver gráfica 1), lo que constituyó un reto para la SHCP porque debía modernizar el sistema aduanal, modificando los procedimientos, la infraestructura y los recursos humanos de las Aduanas.

Gráfica 1.

Exportación de bienes y servicios en los años 1990-2000.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2002, México, 2002, pág. 640.

A la par de la entrada en vigor del TLCAN, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) inicia en Chiapas una insurrección armada, en abierta oposición a las políticas implementadas por el gobierno federal, reivindicando los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, la instauración de una verdadera democracia y un modelo económico distinto al neoliberal. El conflicto armado se redujo a una decena de días, aunque su repercusión nacional e internacional fue relevante al mostrar el descontento de una parte de la sociedad hacia el gobierno.

Aunado a lo anterior, los asesinatos de los políticos priistas Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, el 23 de marzo y el 28 de septiembre respectivamente, generaron incertidumbre en los inversionistas, quienes comenzaron a cambiar pesos por dólares y a buscar nuevos destinos de inversión debido al aumento de las tasas de interés en Estados Unidos y la

recuperación económica de Europa. El gobierno de Carlos Salinas no aplicó medidas claves para evitar la fuga de capitales, debido a que era año electoral y los necesarios ajustes podían haber repercutido desfavorablemente para su partido político. Estas medidas hubieran sido el alza en las tasas de interés o una devaluación del peso controlada; al no ejecutarlas se provocó el agotamiento de las reservas del Banco de México y una fuga de capitales prominente¹³².

En las elecciones presidenciales de julio de 1994 resulta ganador Ernesto Zedillo, el cual asume su cargo el 1° de diciembre, en medio de graves problemas económicos. El deficiente manejo que su gobierno dio al problema agravó más la situación, ya que las medidas iniciales fueron la restricción fiscal y monetaria. El 22 de diciembre de 1994 el Banco de México decide aplicar un régimen cambiario determinado por el mercado (oferta y demanda) en lugar de uno determinado, lo que causó una devaluación del peso frente al dólar y prosiguió con un proceso inflacionario y el aumento de la deuda en pesos, la cual había sido contratada en dólares. La inversión y el consumo se redujeron en gran medida por lo que la economía perdió vigorosidad y entró en recesión.

En 1995 el PIB decreció en 6.2%, lo que significó una reducción importante de los ingresos del gobierno. En la gráfica 2 se observa la drástica reducción de los ingresos tributarios durante los años 1995 y 1996, mismos que representaron el 7.9% y 7.7% del PIB respectivamente. Para salir de esta crisis, el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton apoyó inmediatamente al gobierno mexicano al enviar 20 mil millones de dólares, más 30 mil millones de dólares adicionales que fueron proporcionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones de crédito. El gobierno mexicano tomó la decisión de fortalecer el ahorro público y las finanzas públicas a fin de reducir la dependencia del crédito extranjero, a través de una estricta política fiscal.

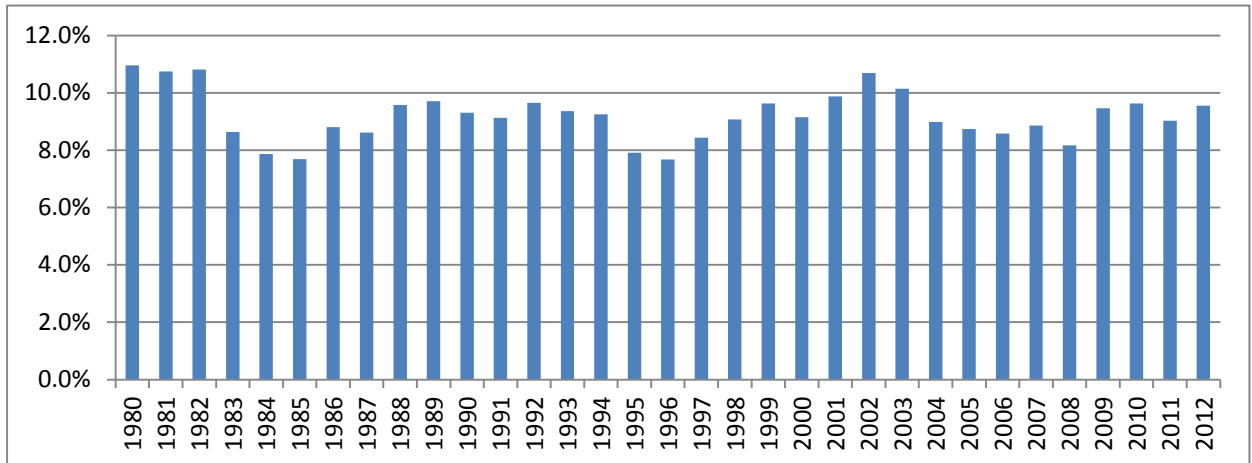
¹³² La fuga de capitales se aceleró cuando ocurre el asesinato de Luis Donaldo Colosio. En marzo de 1994 la Reserva Internacional era de 30.5 mil millones de dólares, mientras que en diciembre de ese año apenas llegaron a los 6 mil millones de dólares. A su vez, la fuga de capitales sólo en diciembre de 1994 ascendió a casi 33 mil millones de dólares. Véase Caudillo Joya, Antonio, Servicio de Administración..., Op. Cit. pp. 55-56.

La superación de esta crisis económica fue de vital importancia para el gobierno de Ernesto Zedillo, tal que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció que los objetivos económicos a alcanzar serían:

1. Superar la crisis financiera de 1994.
2. Consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos para generar una economía productiva, eficiente y en expansión.
3. Empezar reformas para lograr una base amplia y estable de ahorro interno.

Gráfica 2.

Ingresos tributarios en México como porcentaje del PIB 1980-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Indicadores y Estadísticas Históricas de Ingresos Públicos, M Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas__1/005_indicadores_y_estadisticas/01_historicas/02_ingresos_publicos_1980_2012/03_ingresos_tributarios_del_gobierno_federal_1980_2012.

Particularmente el objetivo 3 era de vital importancia, ya que en gran medida la crisis económica fue agravada por la carencia de ahorro interno, tanto público como privado. En relación a este punto, el Plan expresó lo siguiente:

La captación de ingresos públicos debe estimular, no destruir, los incentivos al ahorro privado. Por ello es urgente una reforma tributaria orientada a fortalecer el ahorro privado, sin descuidar la consolidación del ahorro público. Se trata de adoptar un sistema tributario que fomente el ahorro familiar y la reinversión de utilidades en las empresas. Un sistema tributario sencillo, en que el cumplimiento

de las obligaciones no estorbe el desempeño eficiente de la actividad productiva, todo ello en un marco conducente a una mayor equidad.¹³³

Aunado a ello, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) plasma un diagnóstico en el que detecta cuatro problemáticas de la Administración Pública Federal:

1. Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental. Es decir, lentitud en procedimientos, trámites engorrosos, duplicidad de funciones, falta de estándares de calidad, entre otros.
2. Centralismo en toma de decisiones, limitada autonomía presupuestal, técnica, administrativa y operativa, con sus repercusiones en el tiempo de respuesta, inhibición de capacidades profesionales.
3. Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del gobierno.
4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos, además de elevada rotación laboral, capacitación no sistemática y pocos estímulos y recompensas.

Para operar eficientemente el sistema tributario, subsanando las carencias administrativas mencionadas por el PROMAP, y para fortalecer y modernizar el sistema tributario que permitiera superar la crisis económica de 1994, por iniciativa presidencial se propuso la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT), dotado de autonomía de técnica y de gestión, el cual se encargaría de recabar los ingresos del Estado, en sustitución de la Subsecretaría de Ingresos. El 15 de diciembre de 1995 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se modifican otras”, el cual incluía la Ley del Servicio de Administración Tributaria y la creación de un órgano homólogo.

De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto mencionado, el objetivo de la creación del SAT fue “configurar una organización especializada,

¹³³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, [en línea], México, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995, pág. 113. Con acceso el 20/04/2012. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

conformada 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. Por ello, deberá contar con autonomía en los aspectos técnicos sustantivos, en la gestión interna de sus asuntos y en materia presupuestal, de tal forma que pueda responder con agilidad, capacidad y oportunidad a la dinámica de las circunstancias actuales del país.¹³⁴ Esto ayudaría a lograr un aumento de los ingresos tributarios del gobierno federal y ser un factor de crecimiento económico, ambos aspectos afectados por la crisis de 1994. Además la tendencia mundial era crear entes públicos técnicos, con cierto grado de autonomía del poder central, los cuales deberían operar con mayor eficiencia y eficacia.

¿Por qué la necesidad de crear un nuevo ente público en vez de rediseñar a la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP? Con la creación del SAT se segmentó la administración tributaria, ya que el diseño y planeación fueron conservadas por la SHCP mientras que la ejecución fue adjudicada al SAT. Si bien se buscó despolitizar la aplicación de la política fiscal, la ejecución siguió estando bajo la órbita de control de la SHCP. En lo administrativo se pensó en una institución que fuera eficaz y eficiente, lo que lleva a pensar que la institución anterior no lo era, ni contaba con funcionarios profesionales ni sistemas de información óptimos. El modelo de economía adoptado demandó un nuevo sistema fiscal, con ajustes en las leyes fiscales y en la manera de cumplirlas, con base en criterios técnicos y no políticos, que redundaran en una administración tributaria predecible y estable.

La Ley del SAT especificó que su entrada en vigor sería el 1º de julio de 1997, ya que se debían sentar las bases orgánico-funcionales del nuevo órgano. El 30 de junio de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del SAT (RISAT de aquí en adelante), el cual entró en vigor al día siguiente. La Subsecretaría de Ingresos trasladó al SAT las oficinas de recaudación, las 47 aduanas y hasta el entonces Subsecretario de Ingresos pasó a ser Presidente del SAT, el. Lic. Tomás Ruiz. Además, los más de 30 mil

¹³⁴ Cámara de Diputados, Exposición de Motivos del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se modifican otras, [en línea], México, 14 de diciembre de 1995, con acceso el 15/04/2012. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=692&nIdRef=17&nIdPL=1&cTitulo=LEY>

trabajadores transferidos no fueron afectados en sus derechos laborales ya que el Presidente del SAT aseguró en su momento que “se mantienen todas sus prerrogativas y derechos, con la facilidad o el beneficio adicional de que con la medida en que cumplan con los requisitos podrán también ingresar al servicio civil”¹³⁵.

Sin embargo, algunos vieron el tema con cierto recelo, como el ex Presidente del Colegio de Contadores Públicos de México, Eduardo Ojeda, quien argumentaba que se tenía que esperar tiempo para ver si en verdad el órgano contaba con autonomía o no, debido a que su Junta de Gobierno era presidida por el Secretario de Hacienda y dos subsecretarios formaban parte de la misma. Por su parte, Agustín López Padilla, ex presidente de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, expresó que este cambio organizacional no mejoraría la administración tributaria en el corto plazo puesto que los directivos y empleados del nuevo organismo conformaban la extinta Subsecretaría de Ingresos,¹³⁶ la cual se suponía que era ineficiente.

El 10 de junio de 1998, se publicó en Diario Oficial de la Federación el “Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, en el cual la Subsecretaría de Ingresos vuelve a contemplarse como una unidad administrativa de la SHCP. Ella contó con las Direcciones Generales de Política de Ingresos por Impuestos y de Coordinación Fiscal, Técnica y de Negociaciones Internacionales, de Política de Ingresos por la Venta de Bienes y la Prestación de Servicios Públicos, de Coordinación con Entidades Federativas y la Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal. Las facultades de la Subsecretaría fueron principalmente el diseño de la política de ingresos así como la coordinación con entidades federativas.

Con la misma fecha, se publicó el “Decreto que reforma el reglamento del Servicio de Administración Tributaria”. En el mismo se suprimieron las Direcciones Generales de Interventoría, de Planeación Tributaria, Asuntos Fiscales Internacionales y de Coordinación con Entidades Federativas, las cuales fueron transferidas a la SHCP. El SAT con ello se convirtió

¹³⁵ Gazcón, Felipe, Inicia nuevo órgano fiscal. Desaparece Subsecretaría de Ingresos por el SAT, Reforma, México, Sección Negocios, 1° de julio de 1997, pág. 1A.

¹³⁶ Véase Gazcón, Felipe, Piden para SAT autonomía de Hacienda, Reforma, México, Sección Negocios, 2 de julio de 1997, pág. 1A.

eminentemente en un órgano ejecutor, ajeno a la responsabilidad del diseño y planeación de la política fiscal.

3.1.2 Análisis jurídico-orgánico del SAT.

El SAT es un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP; esta forma de organización tiene como fundamento legal en artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el cual cita:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso...¹³⁷

Las facultades específicas que la SHCP (Subsecretaría de Ingresos) delegó al SAT son las enmarcadas en el artículo 31 fracciones XI y XII de la LOAPF, en donde se establece el cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, así como asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, y la organización y dirección de los servicios aduanales.

La desconcentración administrativa como fenómeno jurídico ha sido ampliamente estudiada por el derecho administrativo. Andrés Serra Rojas la define así:

Fenómeno jurídico en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de estos a aquellos... Este fenómeno es una subespecie mínima de las formas de organización administrativa, por la cual las competencias se entregan a órganos de la misma persona jurídica distintos de la cúspide administrativa, pero siempre dentro del mismo ente (Dromi). También puede definírsela como "aquel principio jurídico en virtud de cual se confiere, con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa sin ocupar la cúspide de la misma" (de la Vallina Velarde)... constituye un medio de

¹³⁷ México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación [en línea], 29 de diciembre de 1976, pág. 4, con acceso el 20/03/2014, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>.

descongestionamiento de los órganos superiores mediante la transferencia o ramificación de determinadas competencias...¹³⁸

Los órganos desconcentrados presentan una serie de características que los distingue de otras formas de organización administrativa. Si bien existen singularidades, los factores en común son los siguientes:

1. Forman parte de la centralización administrativa.
2. Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría).
3. Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
4. Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.
5. Cuenta con competencia limitada en cierta materia o territorio.
6. No poseen personalidad jurídica propia.¹³⁹
7. Cuenta con partidas presupuestales específicas.¹⁴⁰

A continuación, se expone cada punto y su compatibilidad con el SAT:

➤ **Forman parte de la centralización administrativa y mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría).**

Conforme al artículo 1º de la Ley del SAT, este es un órgano desconcentrado que se encuentra jerárquicamente subordinado a la SHCP, la cual es una dependencia central del Poder Ejecutivo. Por ende se cumple esta condición.

➤ **Poseen cierta libertad para su actuación técnica.**

El artículo 3º de la Ley del SAT especifica que dicho órgano goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objetivo y técnica para dictar sus resoluciones. La autonomía o la cierta libertad para operar y tomar decisiones se constituye como la principal característica de un órgano de este tipo, aunque las directrices generales son atribuciones del órgano central.

¹³⁸ Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, Tomo I (A-LL), Facultad de Derecho/UNAM/FCE, México, 1998, págs. 341-342.

¹³⁹ Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo. 1er. Y 2º. Cursos, UNAM/Oxford University Press, México, 2004, pág. 133.

¹⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, UNAM/Editorial Porrúa, México, 2008, págs. 437-438.

- **Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.**

Esta condición se cumple ya que se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria el 15 de diciembre de 1995, la cual crea al SAT.

- **Cuenta con competencia limitada en cierta materia o territorio.**

La competencia del SAT está claramente delimitada. Al ser la autoridad fiscal y aduanera, su responsabilidad es aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, fiscalizar a los contribuyentes, facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, así como generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y evaluación la política tributaria. Asimismo el artículo 7 del mismo ordenamiento detalla las atribuciones del SAT, entre la cuales están la recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos federales, productos, derechos y accesorios, dirigir los servicios aduanales, representar el interés de la Federación en controversias fiscales, entre otras.

- **No poseen personalidad jurídica propia.**

El SAT no tiene personalidad jurídica propia puesto que la ley que lo creó nunca lo establece. Por el contrario señala que pertenece a la SHCP.

- **Cuenta con partidas presupuestales específicas.**

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, la asignación de partidas presupuestales obedece a ramos. El ramo administrativo correspondiente al Ejecutivo Federal se encuentra subdividido de acuerdo al sector que corresponda. En el caso del SAT, su presupuesto asignado se encuentra englobado en el presupuesto del sector 06 Hacienda y Crédito Público, al cual se le asignaron \$41,882,330,182. Al no tener personalidad jurídica propia, no cuenta con patrimonio propio sino que los recursos con los que opera le fueron asignados. En el presente año fiscal le corresponde un presupuesto de

\$14,189,109,242, un 33.8% del presupuesto del ramo.¹⁴¹ En opinión de Rafael Martínez Morales, en los órganos desconcentrados “la autonomía financiera no se da, ya que están incluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen. Tampoco cuentan con ingresos y patrimonio propios; en caso de recaudar ciertos ingresos, éstos deben concentrarse en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.¹⁴²

La pertinencia de crear estas formas de organización se sustenta en una mejora en la operación, de los procedimientos y en la atención de sus usuarios; es una salida frente a una alta centralización, la cual puede generar mayor tiempo en la toma de decisiones, demora en la provisión de servicios públicos y de recursos a las unidades administrativas, canales de comunicación organizacional demasiado extensos, dificultad para innovar en la unidades administrativas y finalmente el ente central puede perder el rumbo concentrado sus energía en realizar trámites y aplicar procedimientos en detrimento de las funciones de dirección, control, supervisión, planeación y evaluación.

En cuanto a su estructura orgánica, el artículo 8° de su ley dicta que el SAT se compone de una Junta de Gobierno, por el Jefe del SAT y las unidades administrativas previstas el RISAT. Su composición y responsabilidades son:

➤ **Junta de Gobierno.**

Está integrada por 7 miembros, los cuales son el titular de la SHCP, quien la preside, 3 consejeros designados por él de entre los empleados superiores de Hacienda y 3 consejeros independientes designados por el Presidente de la República, de los cuales 2 son propuestos por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Es el máximo órgano de decisión del SAT, sus resoluciones son tomadas por mayoría de votos. Sus funciones destacables son la cooperación en el diseño de la política fiscal y aduanera y sus respectivos instrumentos jurídicos; aprobar los presupuestos y programas del SAT, así como su estructura orgánica básica y el anteproyecto del RISAT, entre otras.

¹⁴¹ Ver Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Distribución del gasto por Unidad Responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, [en línea], México, 2014, con acceso el 24/01/2014. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/06/r06_apurog.pdf

¹⁴² Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo..., *Op. Cit.*, pág. 133.

➤ **Jefatura de SAT.**

Su titular es nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser ratificado por el Senado o en su caso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El titular de la SHCP, con la aprobación de la Junta de Gobierno, podrá solicitar la remoción del Jefe del SAT al Presidente de la República. Sus atribuciones principales son administrar y representar legalmente al SAT; dirigir, coordinar y supervisar las actividades de las Unidades Administrativas del SAT; expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar la legislación fiscal y aduanera; presentar a la Junta de Gobierno los anteproyectos presupuestales, del RISAT, de los manuales de organización, de procedimientos y de atención al público; suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación en materia fiscal y aduanera; y fungir como enlace entre el SAT y organismos de la Administración Pública Federal, Estatal y/o Municipal en asuntos fiscales, de coordinación fiscal y de aduanas.

➤ **Unidades Administrativas del SAT.**

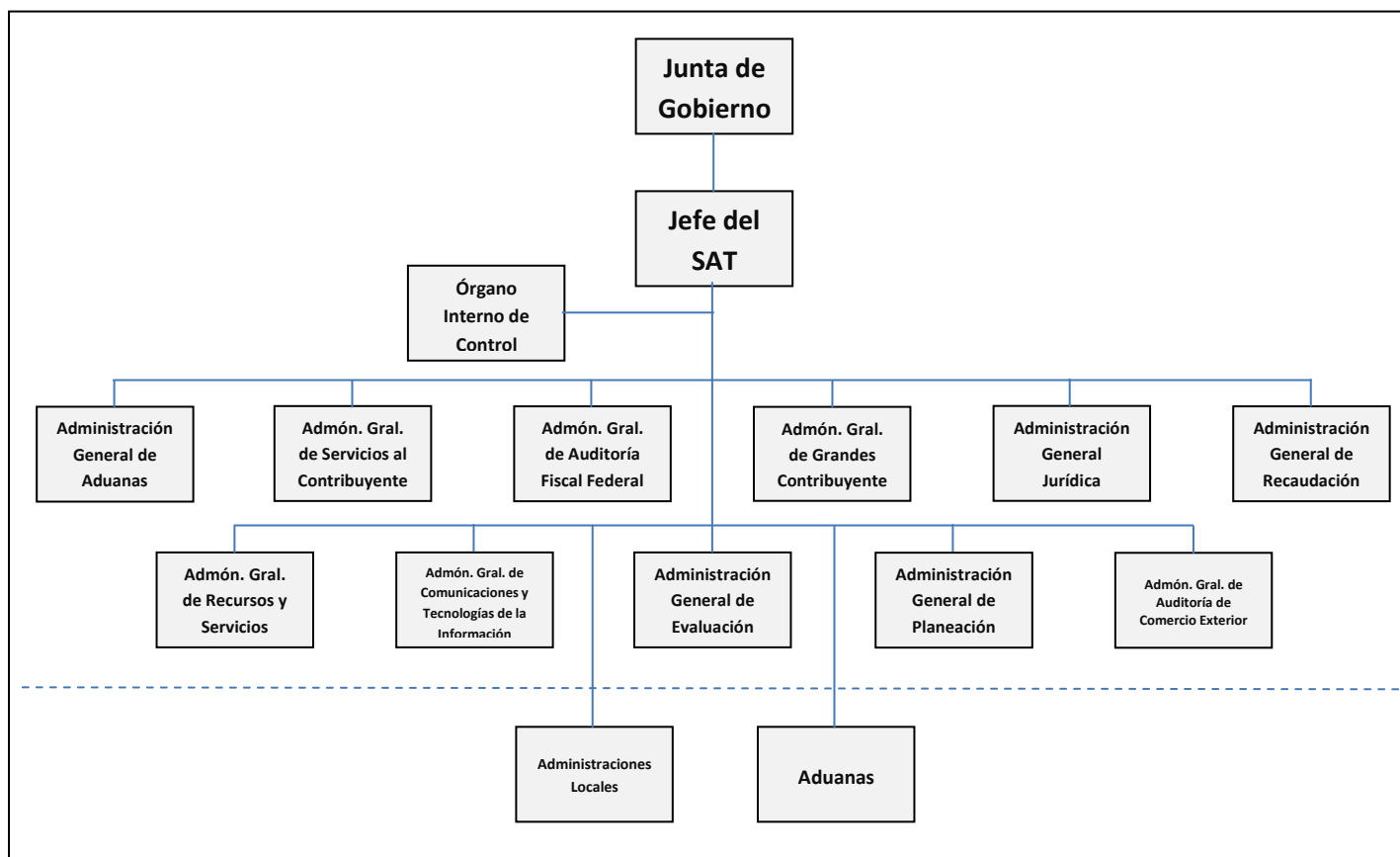
Las Unidades Administrativas apoyan al Jefe del SAT para la consecución de los objetivos. Despachan de acuerdo al ámbito de sus competencias conferidas en el RISAT. En el cuadro 9 se pueden observar los órganos que conforman el SAT.

3.1.3 Actualidad del SAT. Los retos y desafíos.

La función de la Administración Tributaria representa una de las prioridades de cualquier Estado en el mundo, puesto que es la parte de la Administración Pública que se encarga de recaudar los impuestos y otros ingresos a los que el Estado tiene derecho de acuerdo con las disposiciones fiscales y aduaneras, a fin de financiar el gasto público en beneficio del bien común. Sin embargo el pago de impuestos no siempre es ejercido por los sujetos obligados de manera voluntaria, por lo que se dificulta la función recaudatoria llevando a implementar acciones de control y coerción, como fiscalizaciones y auditorías, cobranza e inclusive denuncias penales por delitos contra el fisco.

Cuadro 9.

Organigrama del SAT.



Fuente: Elaboración propia con base en el RISAT publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2012.

La administración tributaria en México tiene entre sus retos más sustanciales la evasión y elusión fiscal, las cuales representaron 2.6% del PIB de México entre los años 2000-2008.¹⁴³ Por otra parte, los ingresos tributarios representan niveles por debajo de los registrados en países de que integran la OCDE y de América Latina. Por ejemplo, en México en el 2005 estos ingresos fueron del 9.7% del PIB, mientras que el promedio de los países de la OCDE fue de 25.1% de su PIB. En comparación con los países latinoamericanos, el promedio fue de 15.5% de su PIB.¹⁴⁴ En ambos casos México se encuentra muy rezagado.

¹⁴³ Declaraciones emitidas por Aristóteles Núñez Sánchez, Jefe del Servicio de Administración Tributaria, en: Juárez, Edgar, *Habrá cero tolerancia a la evasión fiscal: SAT*, [en línea], El Economista, México, 14 de noviembre de 2013, con acceso el 25/02/2014. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/11/14/habra-cero-tolerancia-evasion-fiscal-sat>

¹⁴⁴ Los datos fueron tomados de Álvarez Estrada, Daniel, *México: La tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos* en: Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini y

La consecuencia es la escasez de recursos públicos con los que se financian los servicios públicos, la seguridad nacional y la seguridad pública, la infraestructura, la educación pública, el desarrollo social, la impartición de justicia, de entre una larga lista de funciones del Estado. Lo que ha sostenido de alguna manera esta baja recaudación han sido los ingresos no tributarios, en especial la venta de hidrocarburos, los cuales han mostrado una tendencia positiva sostenida.

Cuadro 10.

Ingresos tributarios y no tributarios en México como porcentaje del PIB.

	1980	1990	1994	2000	2005	2010
Tributarios	10.7	11.1	11.3	10.5	9.7	10.3
No tributarios	4.5	5.1	4.2	5.2	7.2	7.3
TOTAL	16.4	17.9	17.7	17.1	18.7	20.3

Fuente: Álvarez Estrada, Daniel, *México: La tributación...Op. Cit.* pág. 289.

Los niveles bajos de recaudación son originados tanto por factores externos e internos al SAT. Los externos, sobre los cuales tiene poca injerencia, son el diseño de la legislación fiscal y aduanera y su múltiple esquema de exenciones fiscales, los regímenes especiales con tasas preferentes y el gran tamaño de la economía informal. Dentro de los factores internos o sobre los que puede incidir el SAT se encuentra la débil fiscalización de los contribuyentes y la corrupción en la que incurren servidores públicos.¹⁴⁵

La fiscalización constituye la principal función en una administración tributaria, por encima de la recaudación, ya que esta genera una percepción de riesgo en el contribuyente, es decir provoca temor de ser descubierto más fácilmente si decide cometer actos contra el fisco. Por consecuencia se genera el cumplimiento voluntario, el cual aumenta los niveles de recaudación y disminuye los gastos de cobranza y disputas judiciales. En opinión de

Andrea Podestá (Compiladores), Evasión y equidad en América Latina, [en línea], CEPAL/Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Chile, 2010, pág. 291, con acceso el 17/06/2012. Disponible en:

www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf

¹⁴⁵ El Servicio de Administración Tributaria durante 2012 y 2013 ha cesado a 1701 empleados por incurrir en diversos actos de corrupción. Véase Verduusco, Mario Alberto, Por corrupción, cesa SAT a 778 empleados, [en línea], El Universal, México, Sección Finanzas, 24 de marzo de 2014, con acceso el 24/03/2014. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/por-corrupcion-cesa-sat-a-778-empleados-108933.html>

Katherine Baer, “la fiscalización debería ser el corazón de una administración tributaria, ya que debe convertirse en el elemento fundamental para combatir el fraude fiscal. Ello requiere que se le dote de recursos humanos adecuados, bien capacitados y suficientemente motivados para el ejercicio de su función”.¹⁴⁶

Los recursos humanos adecuados y bien capacitados fueron abordados en la Ley del SAT, ya que en ella se dedica el Título Tercero para establecer un sistema que se encargue de dotar al SAT de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual será permanentemente capacitado y con remuneraciones y reconocimientos que mantenga motivado al personal (artículo 15 de la Ley del SAT). El Servicio Fiscal de Carrera materializa esta aspiración, además de ofrecer garantías de estabilidad laboral por encima del vaivén político.

3.2 El Servicio Fiscal de Carrera. Instrumento para la profesionalización de los funcionarios fiscales.

El Servicio Fiscal de Carrera (SFC de aquí en adelante) es un sistema integral de administración y desarrollo de personal, enfocado a dotar al SAT de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará permanentemente en un proceso de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objetivo. Se constituye como el sistema de servicio civil de carrera dentro del SAT. Sus objetivos principales son:

- Dotar al SAT de funcionarios calificados, profesionales y especializados.
- Favorecer la integración de los funcionarios fiscales al órgano desconcentrado.
- Capacitar y desarrollar integralmente a los funcionarios fiscales de carrera.

¹⁴⁶ Baer, Katherine, *La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos*, en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, [en línea], Chile, 2006, pág. 154. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/27951/lcg2324e.pdf>, con acceso el 25/03/2014.

- Promover y proveer los medios suficientes para la superación constante de los funcionarios fiscales con base en el mérito y el talento.
- Remunerar, reconocer y estimular de manera justa y equitativa a los funcionarios fiscales de carrera.
- Coadyuvar en el cumplimiento óptimo de los objetivos del SAT.

Principalmente se buscó que la actividad tributaria del Estado mexicano fuera más eficaz y eficiente, lo que llevó a pensar en la situación de los recursos humanos que desempeñaban dicha función. Se optó por realizar una inversión en los mismos, no sólo presupuestal sino también de carácter moral, al reconocerlos como su principal componente. El SFC se concibió para atraer, contratar y retener mejores recursos humanos, mediante una lógica distinta a la de un sistema de patronazgo, en donde imperen reglas y procedimientos para escalar en los diferentes niveles organizacionales. Con ello se genera y preserva conocimiento y experiencia, fundamentales para operar programas y resolver problemas cotidianos y complejos. A su vez, el Estado, a través del SAT, reconoce y gratifica los valiosos servicios prestados de sus funcionarios fiscales.

El formato del SFC es delineado por medio del marco normativo aplicable, el cual se enlista a continuación:

a) Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Es el ordenamiento jurídico que mandata la creación e implementación del SFC y la Comisión que será la responsable de su organización y funcionamiento. También contempla los principios rectores que guiarán las acciones del sistema.

b) Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Es el instrumento que organiza funcionalmente al SAT. En él se establecen las facultades de las unidades administrativas responsables de la organización y operación del SFC.

c) Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera.

Representa el principal instrumento jurídico-administrativo del SFC; en él se plasman las bases para la organización, funcionamiento, operación,

evaluación y modificación de dicho sistema, además de que regula las relaciones entre los Funcionarios Fiscales de Carrera y el SAT.

d) Disposiciones reglamentarias del Servicio Fiscal de Carrera.

Son el refuerzo del Estatuto, están concentradas en la operación del sistema al brindar reglas específicas.

e) Código de Conducta del Servicio de Administración Tributaria.

Este documento contiene las principales líneas de conducta que los trabajadores del SAT deben aplicar diariamente en el cumplimiento de sus funciones. Su observancia es de carácter obligatorio para todo el personal del SAT. Contiene los valores del Código de Ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal y adiciona los propios, como Honestidad, Respeto, Compromiso y Responsabilidad.

Los principios rectores bajo los cuales opera el SFC están contenidos en el artículo 17 de la Ley del SAT, mismos que son:

- I. Igualdad de oportunidades para el ingreso y promoción, en donde se valora el mérito, la experiencia, los conocimientos y aptitudes, optando por concursos de oposición como método para elegir al mejor candidato.
- II. Especialización y profesionalización de todos los puestos.
- III. Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, con el fin de atraer y retener a los mejores.
- IV. Capacitación y desarrollo integral, de carácter obligatorio y permanente, vinculada a la actividad sustantiva de cada puesto.
- V. Integridad, responsabilidad y conducta adecuada de los funcionarios fiscales de carrera, orientados por el Código de Conducta del SAT.

Como en todos los sistemas de servicio civil de carrera en México, el SFC es un sistema que va dirigido para una porción del total del personal del SAT. Para ello el personal se clasifica de la siguiente forma:

- I. Funcionarios Fiscales de Carrera: son el conjunto de directivos, especialistas y técnicos sujetos a las reglas del SFC. Es personal con la categoría de confianza.

- II. Funcionarios Fiscales de Libre Designación: son el conjunto de directivos, especialistas y técnicos que no forman parte del SFC. Son trabajadores de confianza.
- III. Empleados de Base: conjunto de trabajadores que desarrollan actividades de apoyo a las funciones directivas, de especialización y técnicas, así como de mantenimiento y servicio. Podrán formar parte del SFC si cubren los requisitos del perfil de puesto y soliciten licencia para separarse temporalmente de su base.

3.2.1 Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera y disposiciones reglamentarias.

El Estatuto vigente del SFC fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2010. No obstante, existieron versiones anteriores como la aprobada por la Junta de Gobierno del SAT en 1999, la cual nunca se publicó, o los Estatutos publicados el 4 de junio de 2003 y el 20 de agosto de 2004 respectivamente. El Estatuto vigente está dividido en cinco títulos, consta de 26 artículos y debe ser aprobado por la Junta de Gobierno del SAT. Contiene las disposiciones generales que dan forma al SFC, como son: los órganos de gobierno y los responsables de la operación, la reglamentación y las modificaciones; los procesos en que se encuentra dividido el SFC; funcionarios que pueden participar en el sistema; los cuerpos de especialidad, entre otros.

Las disposiciones reglamentarias son las reglas específicas que señalan los criterios bajos los cuales se debe actuar en situaciones concretas. Estas fueron creadas el 30 de agosto de 2004 y actualizadas el 16 de junio de 2008. El documento consta de tres títulos y un total de 70 artículos. Estas normativas son aprobadas por la Comisión del SFC.

El órgano responsable de la organización y funcionamiento del sistema es la Comisión del SFC, la cual constituye su máxima autoridad. Está integrada por un Presidente, el cual es Jefe del SAT; por los titulares de las unidades administrativas, los cuales tienen voz y voto; y finalmente un Secretario, el cual es el Administrador Central del Ciclo de Capital Humano. Las funciones de la

Comisión son supervisar la aplicación del Estatuto, revisar y aprobar los proyectos de modificación y emitir acuerdos generales para la organización y funcionamiento del SFC. Sus acuerdos serán tomados por mayoría simple de votos y en caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad. Las sesiones son de tipo ordinario (una vez al año) y extraordinario (cuando sean requeridas).

Al Presidente de la Comisión del SFC le corresponde señalar las directrices del sistema, someter a la Junta de Gobierno las modificaciones al Estatuto, así como informarles acerca de los avances y resultados del SFC. A los titulares de las unidades administrativas les compete administrar el SFC en sus áreas, promover la participación de su personal, proporcionar los medios necesarios para la formación de funcionarios fiscales de carrera (FFC de aquí en adelante) y conformar el Comité Técnico de Evaluación (CTE de aquí en adelante). El Secretario de la Comisión es responsable de organizar y operar el SFC en coordinación con los CTE, integrar la propuesta presupuestal para la operación del SFC, convocar a los miembros de la Comisión a sesiones, presentar a la Comisión los avances y resultados de la aplicación del SFC, formular los programas de trabajo específicos y emitir las constancias de categoría de FFC, así como de separación del mismo.

Los CTE son los encargados de atender los requerimientos operativos de los procesos del SFC. Cada unidad administrativa formará uno, integrado por un titular nombrado por el Administrador General respectivo, un representante de cada Administración Central y un coordinador representante de la Administración Central del Ciclo de Capital Humano (ACCCH de aquí en adelante). Sus funciones son llevar a cabo las acciones del proceso de ingreso; participar en los procesos de formación y plan de carrera; informar a la ACCCH los avances; e informar al trabajador que su constancia de FFC ha quedado sin efectos al estar en alguna causal prevista en el Estatuto.

Los niveles jerárquicos a los que va dirigido el SFC son los siguientes:

- I. Administrador.
- II. Subadministrador.
- III. Jefe de Departamento.

IV. Enlace.¹⁴⁷

Los puestos excluidos del SFC son el Jefe del SAT, los Administradores Generales, los Administradores Centrales, el personal del Órgano Interno de Control, los funcionarios del gabinete de apoyo, el personal que no tenga una plaza presupuestal y el que tenga nivel jerárquico menor a Enlace. Cabe resaltar que el Estatuto establece en su artículo 5 una restricción considerable, la cual indica que los Funcionarios Fiscales de Libre Designación (FFLD de aquí en adelante) no podrán exceder del 90% del personal, por lo que la obligación de que haya FFC se reduce al 10% del total del personal. Este porcentaje representa un viraje abrupto puesto que en el 2001, el entonces Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera Luis Vázquez Cano estableció como objetivo “lograr que cuando menos el 80% de los Funcionarios Fiscales de libre designación adquieran la calidad de carrera en un lapso de siete años”.¹⁴⁸

El SFC promueve la especialización de sus integrantes, a los cuales se les ubica en alguno de los cuerpos de especialidad, mismos que están enfocados a atender las funciones primordiales del SAT. Los cuerpos mencionados son:

- I. Administración Tributaria.- funciones en el ámbito recaudatorio, fiscalizador, jurídico-tributario y servicios al contribuyente.
- II. Comercio Exterior.- funciones de despacho aduanero, regulación y fiscalización de comercio exterior.
- III. Administración de Recursos.- funciones de capital humano, recursos financieros y materiales, así como aquellas de naturaleza administrativa, de apoyo, de revisión y control.
- IV. Tecnologías de la Información.- funciones relativas a la infraestructura de telecomunicaciones, soporte técnico, diseño y desarrollo de aplicaciones y herramientas de automatización.

¹⁴⁷ Los niveles jerárquicos equivalentes con las Secretarías de Estados son los siguientes: Administrador-Director de Área, Subadministrador-Subdirector de Área, mientras que Jefe de Departamento y Enlace son iguales. El Servicio Profesional de Carrera contempla más niveles jerárquicos superiores, como son las Direcciones Generales Adjuntas y las Direcciones Generales.

¹⁴⁸ Vázquez Cano, Luis, *El Servicio Fiscal de Carrera*, en: *Servicio Público de Carrera en México. Expectativas y Perspectivas*, INAP, Memoria de Seminario, México, 2001, pág. 45.

3.2.2 Procesos que conforman el Servicio Fiscal de Carrera.

Los procesos que conforma el SFC son Ingreso, Formación, Plan de Carrera y Separación. Estos están previstos en el Estatuto del SFC, los cuales forman un ciclo en la administración del personal de carrera. Su operación está a cargo de los CTE de cada unidad administrativa junto con la ACCCH.

3.2.2.1 Subsistema de Ingreso.

Este subsistema engloba los procedimientos tendientes a seleccionar a los aspirantes que sean idóneos para adquirir la categoría de FFC. Los requisitos de ingreso están señalados en el Estatuto, los cuales una vez cumplidos por el Funcionario Fiscal, se le otorga la constancia que lo acredita como FFC, con los derechos y obligaciones previstos en el Estatuto y las disposiciones reglamentarias. Los requisitos son los siguientes:

1. Ocupar una plaza presupuestal de confianza en los niveles de Administrador, Subadministrador, Jefe de Departamento o Enlace.¹⁴⁹
2. Tener un antigüedad mínima de cinco años en el SAT, la SHCP o en sus órganos desconcentrados o descentralizados, desempeñando funciones relacionadas con los cuerpos de especialidad del SFC.

La experiencia laboral también es válida cuando es de al menos cinco años en administración tributaria o funciones similares en la en la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal, tribunales administrativos de carácter fiscal y entidades u organismos relacionados en la materia.

3. Obtener un resultado normal, alto o superior en la evaluación del desempeño del capital humano del SAT.
4. Aprobar la evaluación de conocimientos técnicos.
5. Aprobar las evaluaciones que determine la Administración General de Evaluación. Estas evaluaciones van enfocadas a medir la confiabilidad del funcionario aspirante.

¹⁴⁹ La plaza presupuestal de confianza es considerada de libre designación hasta que no se obtenga la constancia que acredite al aspirante como funcionario fiscal de carrera.

Para ingresar al SFC se requiere ser preferentemente servidor público con experiencia; sin embargo, las vacantes en el SAT se cubren a través de procedimientos de reclutamiento y selección, en donde los ocupantes serán personal de base o FFLD. Dichas operaciones se llevan a cabo de acuerdo con el “Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.1 Reclutar, Seleccionar y Contratar”. Los procedimientos son aplicados por las Administraciones Centrales de Recursos y Servicios, del Ciclo de Capital Humano y de Evaluación de la Confiabilidad. Cabe resaltar que este manual va enfocado a cubrir vacantes de personal de base, enlace, jefe de departamento, subadministrador y administrador.

Para ocupar una vacante, el Jefe de la misma realiza la solicitud, señalando si se realiza una propuesta directa o por medio de convocatoria dirigida a personal interno, candidatos externos o ambos. El proceso consta de tres etapas: primero el candidato de nuevo ingreso tiene que registrar su currículum vitae en un sistema electrónico dedicado a ello; posteriormente requisita una solicitud de empleo; si cubre el perfil buscado, es solicitado por personal de la Administración Central de Recursos y Servicios para efectuar una entrevista inicial. La segunda etapa consiste en la evaluación psicométrica y de habilidades gerenciales acordes al puesto. Adicionalmente se puede aplicar una evaluación de la confiabilidad, dependiendo del puesto que se trate y de la determinación de la Administración General de Evaluación. Si al candidato ya se le aplicó con anterioridad la evaluación de la confiabilidad, se solicitará el resultado de la misma. Únicamente en resultados satisfactorios se continúa con el proceso de selección. Finalmente, la tercera etapa es de entrevista técnica realizada por el Jefe de la Vacante, quien selecciona al candidato que se contratará si aprobó todas las evaluaciones.

3.2.2.2 Subsistema de Formación.

Engloba los procedimientos encaminados a desarrollar conocimientos y habilidades de los FFC, con el fin de tener un personal más capaz y eficiente. La formación es un instrumento que coadyuva a la especialización y profesionalización de los mismos. Esta será de tres tipos:

- I. Para desarrollar conocimientos y habilidades inherentes al puesto.
- II. Dirigida a fomentar el desarrollo humano y los valores institucionales.
- III. De preparación para el desempeño de funciones de mayor responsabilidad.

Para dar cumplimiento se instrumentó el Sistema Integral de Formación (SIF) concebido como un modelo progresivo, continuo y sistemático, diseñado para atender todas las necesidades de formación derivadas de la instrumentación del SFC. Dentro de éste, de manera anual se elabora el Programa Integral de Formación (PIF), el cual se conforma por el conjunto de acciones formativas definidas por cada la Unidad Administrativa para el personal de su adscripción, así como por el Programa Institucional que comprende la oferta formativa de la Administración Central de Capacitación Fiscal para todo el personal del SAT. Tanto el SIF como el PIF se componen de cuatro vertientes básicas:

- I. **Vertiente de profesionalización:** consiste en procesos sistemáticos y ordenados, partiendo desde niveles generales de los conocimientos requeridos para la función hasta niveles de especialización. Se subdivide en los siguientes subprogramas:
 - a) Programa de Formación Propedéutica: su finalidad es introducir al personal de nuevo ingreso al ámbito laboral y a su puesto. Incluye módulos de Inducción al SAT, Filosofía del SAT, Habilidades Directivas, Inducción a las Leyes Fiscales e Inducción a los Procesos Técnicos.
 - b) Programa de Formación para el Puesto: busca desarrollar los conocimientos requeridos por el puesto que ocupa el funcionario fiscal.
 - c) Programa de Formación para la Promoción: proporciona al personal los conocimientos requeridos para ocupar puestos de mayor responsabilidad.
 - d) Programa de Formación Directiva: su propósito es que el personal de mando obtenga y desarrolle conocimientos y habilidades propias de la gestión directiva para potenciar su contribución a los resultados del SAT.

- II. Vertiente de capacitación:** se enfoca en asegurar la actualización normativa del personal y atender los requerimientos de capacitación derivados de la operación, los cambios normativos, el rediseño de procesos y la reestructuración organizacional.
- III. Vertiente de apoyo a los procesos:** busca promover la escolarización, la alta especialización y la formación de facilitadores del aprendizaje.
- IV. Vertiente de cultura organizacional:** diseñado como un componente permanente, está dirigido a mejorar el clima organizacional, a que el personal se identifique con la misión, visión y valores del SAT.

Como complemento a esta oferta formativa, el SAT a través de la Administración Central de Capacitación Fiscal creó la Universidad Virtual Tributaria y de Comercio Exterior (UVTCE) como una opción académica integral, innovadora y de vanguardia para la formación y especialización de los funcionarios fiscales. Para lograr su cometido, se apoya de recursos educativos a distancia. Los estudios que ofrece se clasifican en Programas de Formación y de Especialización: los primeros son Programas Modulares y Diplomados orientados a las áreas cognitivas, procedimental y actitudinal; en programas de especialización los estudios serán de posgrado, como Especialidad o equivalentes a Maestría, orientados a áreas de investigación, cognitiva, procedimental y actitudinal. Actualmente se ejecutan los programas “Diplomado en Fiscal 3ra. Generación” y “Diplomado en Recursos Materiales 1ra. Generación”.

La oferta formativa se completa con el otorgamiento de becas y becas-crédito para que su personal curse programas académicos de actualización o especialización. La modalidad de becas cubre eventos de una duración de hasta 120 hrs. o seis meses de duración en programas nacionales o hasta de cuatro meses en internacionales. Estos deben fortalecer la función sustantiva del personal y pueden ser diplomados, simposios, jornadas académicas, cursos, talleres, congresos y convenciones. La modalidad de beca-crédito se otorga para incrementar el grado de especialización mediante la participación de programas académicos con una duración mayor a seis meses o a 120 hrs.,

tales como doctorados, maestrías, especializaciones, diplomados o seminarios de titulación.

Para poder ser sujeto de una beca o beca-crédito, el funcionario fiscal debe haber obtenido un resultado igual o superior a normal en la Evaluación Integral del Desempeño; debe seleccionar un programa que sea asociado a sus funciones o a las de su Administración General y que no sea similar a alguno que ofrezca el SAT; no tener adeudos de becas y becas-créditos anteriores y cumplir con las formalidades documentales. En ambas modalidades los beneficiados deberán prestar sin interrupción sus servicios al SAT por un tiempo igual al que duraron sus estudios o en su defecto reintegrar la parte proporcional del costo. Los montos que se asignan cubren un porcentaje del costo total del programa seleccionado, dependiendo del nivel jerárquico o categoría del funcionario:

Cuadro 11.

Porcentajes de financiamiento de becas y becas-crédito del SAT.

Porcentaje a Financiar	Personal por Nivel Jerárquico o categoría.
100%	Operativos y Funcionarios Fiscales de Carrera.
95%	Enlaces y Jefes de Departamento.
90%	Subadministradores.
80%	Administradores de Área.
70%	Coordinadores y Administradores Centrales.
60%	Administradores Generales.

Fuente: Elaboración propia con base en Servicio de Administración Tributaria, Lineamientos para la Autorización de Becas y Becas-Crédito, México, julio 2012.

3.2.2.3 Subsistema de Plan de Carrera.

Uno de los aspectos fundamentales de los sistemas de servicio civil es la materialización de una carrera administrativa al interior de la organización, puesto que permite atesorar la experiencia de su personal y da oportunidades de desarrollo profesional. El Subsistema de Plan de Carrera está compuesto por los procedimientos y normas que permiten a los FFC identificar los posibles puestos a los que pueden acceder, definiendo las trayectorias de carrera o las

rutas a través de las cuales pueden ocupar diversos cargos con distintos niveles de responsabilidad al interior del SAT. El artículo 15 del Estatuto establece que las trayectorias podrán ser de forma vertical, horizontal y transversal.

El subsistema se encuentra plasmado por el “Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.5 Elaborar Planes de Carrera y Sucesiones”; está dirigido para los puestos con nivel de Enlace (Analista) hasta Administrador. La unidad responsable de su aplicación es la Subadministración de Plan de Carrera, dependiente de la ACCCH, la cual integra un catálogo de trayectorias por cada unidad administrativa, mismo que servirá como base para que los funcionarios fiscales diseñen sus trayectorias personales.

Aunque el Subsistema de Plan de Carrera está previsto en el Estatuto, este sólo dedica un artículo al mismo en donde señala que las trayectorias podrán elaborarse de acuerdo al manual de procedimientos que emita la ACCCH. Sin embargo el manual mencionado establece que “los planes de carrera serán optativos para los Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria, quienes de manera voluntaria podrán solicitar a la Subadministración de Plan de Carrera la información correspondiente”.¹⁵⁰ Esta ambigüedad no ayuda a cumplir cabalmente con este Subsistema, sin embargo se puede interpretar que para los FFC no es optativo este criterio sino obligatorio.

Para integrar el plan de carrera de los FFC, se debe tomar en cuenta el perfil de cada uno de ellos, sus competencias y los resultados de las evaluaciones de desempeño. Se compara con el perfil del puesto deseado y las competencias necesarias para establecer las brechas y áreas de oportunidad, después se prepara un plan de formación a cumplir por el FFC con el fin de desarrollar las competencias exigidas para dicho puesto, formalizando los objetivos y compromisos correspondientes. Cada funcionario será responsable de dar cumplimiento a su plan de carrera y la ACCCH sólo verificará el avance.

Los FFC tienen preferencia para promociones o ascensos. Esto es constatable

¹⁵⁰ Servicio de Administración Tributaria, Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.5 Elaborar Planes de Carrera y Sucesiones, 27 de marzo de 2009, México, pág. 6.

en el “Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.1 Reclutar, Seleccionar y Contratar”, en su numeral 56, el cual establece que:

“56. Para la cobertura de vacantes por promoción, en procesos de operación regular, el Jefe de la Vacante debe considerar preferentemente el siguiente orden de prioridad:

56.1 Al personal que tenga la categoría de Funcionario Fiscal de Carrera que participe en el proceso de selección; y

56.2 Al personal que en la Evaluación Integral del Desempeño (EIDD) obtenga un resultado mínimo de “Normal”, conforme a lo establecido en el manual respectivo”.¹⁵¹

Sin embargo esto no constituye una garantía para poder materializar una carrera administrativa, puesto que tanto la unidad administrativa como el jefe de la vacante pueden optar por el candidato que prefieran.

3.2.2.4 Subsistema de Separación.

Este subsistema comprende los procedimientos relativos a la terminación del nombramiento, sus causales y consecuencias. Asimismo atiende las licencias temporales para separarse del sistema. Es importante señalar que este sistema de carrera no promueve la inamovilidad de los cargos públicos, ni la permanencia el lugar de adscripción en donde un funcionario de carrera preste sus servicios. La estabilidad que ofrece el sistema va en el sentido de no remover de sus cargos a los FFC por motivos políticos y causas no previstas en el Estatuto o en la legislación laboral y administrativa aplicable.

Las causales de separación del SFC se estipulan en los artículos 17 y 18 del Estatuto, las cuales son:

- I. Por cualquier circunstancia que haga cesar los efectos del nombramiento. Estas causales pueden ser renuncia voluntaria del trabajador, inhabilitación, jubilación, defunción, incumplimiento las obligaciones de su cargo, entre otras.

¹⁵¹ Servicio de Administración Tributaria, Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.1 Reclutar, Seleccionar y Contratar, 27 de marzo de 2009, México, pág. 18.

- II. Obtener en dos ocasiones consecutivas un resultado bajo o deficiente en la evaluación del desempeño de capital humano del SAT.
- III. No obtener resultados aprobatorios en las evaluaciones que apliquen las Administraciones Generales de Recursos y Servicios y de Evaluación.
- IV. Incumplir los acuerdos de la Comisión del SFC.

Adicionalmente, las disposiciones reglamentarias del Estatuto en su artículo 55 amplían lo referente al incumplimiento de las obligaciones de los FFC, las cuales son:

- I. No formular o ejecutar los planes, programas y presupuestos que sean de su responsabilidad e incumpla las leyes y normatividad aplicable.
- II. Desobedezca sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores, poniendo en riesgo el desarrollo de las actividades del área.
- III. No guarde reserva de los asuntos e información que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- IV. No utilice los recursos que se tengan asignados y no ejecute las funciones de su empleo, cargo o comisión, expresamente para los fines dispuestos.
- V. No rinda cuentas sobre el ejercicio de sus funciones y no coadyuve en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, evitando proporcionar la documentación e información que le sea requerida.
- VI. Observe conductas irregulares o anómalas en el cumplimiento de sus funciones, entendiéndose estas como las señaladas en el Código Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.
- VII. Incurra en las irregularidades señaladas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Básicamente las causales de separación son idénticas a las aplicables a todo servidor público de la Administración Pública Federal y del SAT, ya que no se prevén situaciones especiales a cumplir para permanecer en el sistema. Por ende, la única diferencia entre la separación del FFC y un FFLD es que el

primero no puede ser removido por causas políticas o por cambio de superiores jerárquicos.

Con respecto a las licencias para separarse temporalmente del cargo, el Estatuto no hace referencia alguna, sin embargo las disposiciones reglamentarias establecen los casos en los cuales se aprobarán. El FFC debe formular su solicitud al Secretario de la Comisión del SFC en donde se justifique debidamente y se cuente con aprobación del jefe inmediato y del Administrador General de donde se encuentre adscrito. El Secretario valorará la solicitud y emitirá la resolución dentro de los diez días hábiles siguientes, la cual será notificada al solicitante y a su Administración General.

En materia de arbitraje, el Estatuto no hace mención a lo largo de su capitulo sobre este aspecto. Las versiones anteriores del Estatuto incluían un apartado específico para normar dicho procedimiento, sin embargo en el vigente fue suprimido. En cambio, las disposiciones reglamentarias del Estatuto mantienen su apartado en esta temática, en donde el FFC al perder la categoría puede elaborar un escrito de solicitud de arbitraje dirigido al titular de la ACCCH o al titular del área de su circunscripción. La ACCCH solicitará a la Administración General de adscripción del afectado el informe respectivo que contiene la resolución emitida y las pruebas correspondientes. El procedimiento finaliza cuando la ACCCH determina la resolución final o si el demandante desiste de su petición.

3.2.3 Las transformaciones del Servicio Fiscal de Carrera.

Se ha mencionado que los procesos de cambio en las organizaciones son una constante. El SFC ha emprendido una serie de adecuaciones para dar como resultado un sistema que sea lógico, funcional, factible y sobre todo que genere los beneficios esperados con su creación. Las transformaciones a las que se alude generalmente se han plasmado en las normas y reglas que se han expedido para dar forma al sistema. Ninguna autoridad ni servidor público puede hacer más allá que lo que la ley lo faculta, por ello la necesidad de plasmar las adecuaciones en dispositivos jurídicos. Para el SFC estos son la

Ley del SAT, el RISAT, el Estatuto y sus disposiciones reglamentarias. A continuación se presentan punto por punto los aspectos más relevantes en las modificaciones al SFC.

➤ **Cuotas de participación:**

Originalmente el SFC fue pensado como un sistema de gestión de recursos humanos al que pertenecieran la mayor parte de los funcionarios fiscales de confianza. En el Estatuto del 4 de junio de 2003 se señaló que únicamente se podría designar directamente a 10% del personal de confianza, por lo que el 90% restante sería personal de carrera. En el Estatuto del 20 de agosto de 2004, la cuota de FFLD no podría exceder del 25% del total del personal del SAT, por lo que el 75% restante sería personal de carrera o de base. Finalmente el Estatuto vigente en su artículo 5°, expresa que los FFLD no podrán rebasar el 90% del personal del SAT, mientras que el 10% restante tendrá que ser FFC o de base. Hay una tendencia de reducción de espacios para personal de carrera, mientras que los puestos sujetos a libre designación han aumentado considerablemente.

➤ **Órganos de gobierno y administración:**

La Comisión del SFC es el máximo órgano de decisión y la responsable de su organización y funcionamiento. Este órgano ha sido estipulado en los tres Estatutos publicados, con algunas modificaciones. En el primer Estatuto (del 4 de junio de 2003), el Secretario de la misma era el titular del Secretariado Técnico de la Comisión del SFC, unidad administrativa dependiente del Jefe del SAT. Sus funciones eran diseñar e instrumentar conjuntamente con las unidades administrativas del SAT el SFC, además de proponer, aplicar, interpretar y actualizar el Estatuto, las disposiciones reglamentarias y los procedimientos de implementación del sistema. Para el Estatuto de 2004, el Secretario de la Comisión pasa a ser el titular de la ACCCH, además de que fue abierto un lugar en la Comisión para un representante de la Secretaría de la Función Pública. En el Estatuto vigente, desaparece la representación de la Secretaría de la Función Pública en la Comisión.

En relación a este punto, hay dos factores que a primera vista eran positivos: la creación de una unidad administrativa del primer orden con el único objetivo de implementar y operar el SFC, denotando la importancia y trascendencia del asunto; y la inclusión de la Secretaría de la Función Pública como agente externo que permitiera aportar conocimiento y experiencia al sistema. Ambas figuras perdieron relevancia y desaparecieron en el Estatuto vigente.

➤ **Subsistemas o procesos del SFC:**

Los subsistemas del SFC previstos en los Estatutos han sido los siguientes:

Estatuto de 2003	Estatuto de 2004	Estatuto de 2010
1. Ingreso.	1. Ingreso.	1. Ingreso.
2. Plan de carrera.	2. Plan de carrera.	2. Formación.
3. Formación.	3. Formación.	3. Plan de carrera.
4. Certificación.	4. Certificación.	4. Separación.
5. Evaluación del desempeño.	5. Evaluación del desempeño.	
6. Esquema de puntaje y retribuciones.	6. Otorgamiento de beneficios.	
7. Separación.	7. Separación.	

➤ **Ingreso:**

En el Estatuto de 2003 el ingreso al SFC tenía dos etapas: ingreso al sistema en calidad de aspirante y posteriormente como titular. Para ser aspirante se requería ocupar un puesto de confianza, aprobar las evaluaciones psicométricas, técnicas y de valores, haber aprobado el programa básico de capacitación del puesto y haber aprobado la evaluación del desempeño. Para ser titular se requería una antigüedad de siete años en el SAT. Para el Estatuto de 2004 se elimina la etapa de aspirante; para ser titular se requirió ocupar una plaza de nivel de Administrador, Subadministrador, Jefe de Departamento o Enlace, tener una antigüedad de cinco años en el SAT y obtener la certificación que consistía en aprobar las evaluaciones de conocimientos y de desempeño. En el Estatuto vigente se mantiene igual que su antecesor, solo se adiciona la prueba de evaluación de la confiabilidad.

En el 2001 el entonces Secretario Técnico de la Comisión del SFC, Luis Vázquez Cano, mencionaba que para acceder al sistema, los que ya eran

funcionarios fiscales podían incorporarse al mismo, pero también hace mención de la opción de reclutar personas ajenas a la institución a través de convocatorias públicas para ingresar por medio de distintas evaluaciones. Sin embargo esta propuesta no prosperó debido a que no fue incluida en ninguno de los tres Estatutos.¹⁵²

➤ **Plan de carrera:**

El primer Estatuto establecía tres tipos de movimientos: promociones (mejora económica en el mismo puesto), ascensos (puesto de mayor jerarquía) y movimientos a puestos del mismo nivel jerárquico. Las trayectorias podían ser verticales, horizontales o combinadas (ocupar puestos de otra especialidad). Los ascensos, promociones y permanencia se determinaban por un esquema de puntaje o concursos de oposición (abiertos o restringidos). Para el Estatuto de 2004 se elimina el esquema de puntaje, mientras que en el Estatuto vigente únicamente se mantienen los tipos de trayectorias, sin dar detalles de la forma en que se otorgarán los ascensos y promociones.

➤ **Certificación:**

En el Estatuto de 2003, consistía en la certificación de competencias, con una vigencia determinada y la cual tenía un valor en el esquema de puntaje. Al desaparecer el esquema de puntaje en el Estatuto de 2004, la certificación pasó a ser únicamente un reconocimiento formal de la aprobación de las diferentes evaluaciones requeridas. En el Estatuto vigente desaparece por completo como un subsistema, debido a que no desempeñaba procedimientos primordiales y que podía ser encuadrado dentro del subsistema de ingreso, por lo que desapareció.

➤ **Evaluación de desempeño:**

Dentro del Estatuto de 2003, su propósito fue medir el cumplimiento cualitativo y cuantitativo de los resultados individuales y grupales. Sus resultados eran insumos de los otros subsistemas y constituía un requisito de permanencia.

¹⁵² Para mayor información véase Vázquez Cano, Luis, El Servicio Fiscal..., Op. Cit., págs. 46 y 47.

Para la siguiente edición del Estatuto se mantuvo sin cambios. Por el contrario, en el Estatuto vigente no existe un subsistema de evaluación del desempeño, lo que puede ser un grave error debido a que la carrera administrativa está cimentada en gran medida en los méritos del personal medidos considerablemente por una evaluación del desempeño. Aunque en el SAT existe la evaluación del desempeño, no se incluye en el Estatuto y por ende en el SFC, limitando la utilidad de este instrumento para el desarrollo del sistema.

➤ **Esquema de beneficios:**

El primer Estatuto contempló un sistema de puntaje para asignar un valor cuantitativo al personal de SFC, relacionado con el desarrollo y desempeño, el cual era la base para la asignación de beneficios. Sin embargo no se precisó el esquema de prestaciones e incentivos. En el posterior Estatuto desaparece el sistema de puntaje, además se menciona que se establecerá un esquema de beneficios, sin especificar cuáles serían. Este subsistema desapareció en el Estatuto vigente, sin que se especifique nada al respecto, por lo que el esquema de beneficios pasa a ser un asunto pendiente en el SFC.

➤ **Separación:**

De manera general, en los Estatutos se mantienen como causales de separación de un FFC sin responsabilidad para el SAT cuando se incurriera en alguna falta prevista en la legislación laboral y administrativa aplicable. La diferencia radica que en los primeros Estatutos se incluyó un elemento innovador en los sistemas de servicio civil de carrera en México, el cual era el procedimiento arbitral como instancia a la cual podían acudir los FFC afectados para defender sus derechos. Puesto que los mecanismos de defensa laboral con los que cuenta el personal de confianza en México son escasos, esta se volvía una vía real para defender su permanencia. Sin embargo la figura fue suprimida en el Estatuto vigente.

➤ **Arbitraje:**

En los Estatutos de 2003 y 2004 se creó un Comité de Arbitraje para resolver las inconformidades de los FFC. Para conformarlo, se creó un cuerpo arbitral integrado por 10 ex magistrados de tribunales administrativos, nombrados por la Comisión del SFC, de los que seleccionaba tres que se erigían en Comité para cada caso. Sus resoluciones serían definitivas, confirmando, revocando o modificando el acto impugnado. El procedimiento comenzaba con la solicitud del FFC afectado, expresando su voluntad y renunciando a cualquier proceso jurisdiccional externo. Las resoluciones del Comité de Arbitraje serían tomadas por unanimidad y de forma definitiva, la cual se notificaría al FFC afectado y a su unidad administrativa de adscripción.

En el Estatuto vigente se eliminó el Comité de Arbitraje y no se prevé alguna figura similar o análoga, dejando sin derecho de defenderse a los FFC que consideren que se han afectado sus derechos.

CAPÍTULO 4. IMPACTO DEL SERVICIO FISCAL EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS FISCALES.

Las políticas públicas, los planes y programas de gobierno invariablemente deben presentar una etapa de medición de resultados, en donde se identifiquen tanto los logros obtenidos así como de sus debilidades y de los riesgos que se presenten en el cumplimiento de los objetivos. Este ejercicio permite identificar tanto los éxitos como las áreas de oportunidad, lo que redundará en el fortalecimiento de la operación porque permite realizar los ajustes adecuados y retroalimentar el sistema en general.

En este sentido, el presente capítulo inicia con la descripción de las características del Servicio Fiscal de Carrera (SFC) para que esto de soporte a un balance general de la operación del sistema de carrera, con el propósito de señalar los factores que lo fortalecen y los que lo debilitan, a fin de establecer medidas que subsanen las insuficiencias y se pueda desarrollar el sistema a su máxima expresión.

4.1 Características del Servicio Fiscal de Carrera.







Para identificar las particularidades del SFC se tomará como referencia los modelos cerrado y abierto de gestión de recursos humanos.¹⁵³ Es importante señalar que los distintos sistemas de gestión de recursos humanos que existen en cada país, en cada nivel de gobierno y hasta en cada institución pública tienen similitudes y particulares. Por ello es frecuente encontrar que no existen modelos puros, sino que pueden combinar características de ambos estándares, con predominio de uno u otro o de carácter mixto.

El SFC se puede catalogar como un sistema que incorpora elementos de ambos modelos, dando como resultado un servicio civil mixto, con una tendencia hacia el modelo cerrado. A continuación se detallan las particulares del sistema enmarcadas en cada tipo de gestión de recursos humanos:

¹⁵³ Para mayor información de los modelos de gestión de recursos humano, véase el apartado 1.5.1 Noción del servicio civil de carrera en el Capítulo 1 de esta investigación.

Cuadro 12.

Características del SFC de acuerdo al modelo de gestión de recursos humanos.

Características:	Modelo cerrado.	Modelo abierto.
<p>1. Vinculación entre servidores públicos y las organizaciones públicas. El SFC está diseñado para propiciar una relación laboral duradera con los funcionarios fiscales ya que uno de sus objetivos es dotar al SAT de servidores públicos especializados y retenerlos. Adicionalmente se proporciona formación especializada que difícilmente se encuentra en otras organizaciones públicas o privadas.</p>		
<p>2. Ingreso a la organización pública. El acceso al SAT y al SFC se puede realizar en cualquier nivel jerárquico de la estructura orgánica, desde los puestos operativos, de enlace y mandos medios. Los mandos superiores son designados directamente por el Presidente de la República.</p>		
<p>3. Creado por Ley o Estatuto: El SFC es creado por la Ley del Servicio de Administración Tributaria y se rige específicamente por el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera.</p>		
<p>4. Desarrollo de una carrera administrativa (ascensos y promociones). El SFC formalmente establece que es un sistema de carrera, en donde se promoverá el ascenso y promoción de los funcionarios fiscales. Sin embargo, funcionalmente, no se desarrolla una carrera administrativa, además de que el ingreso no es necesariamente por los niveles jerárquicos inferiores, y hay posibilidades de ocupar puestos que no sean consecutivos jerárquicamente.</p>		
<p>5. Los servidores públicos ingresan a cuerpos de funcionarios. El SFC establece cuatro cuerpos de especialidad, en los cuales coloca a los funcionarios de carrera de acuerdo a sus funciones. Una vez dentro de dicho cuerpo, es complicado que se pueda transitar de uno a otro debido a la alta especialización de funciones que promueve el SAT.</p>		
<p>6. Alternancia entre organizaciones públicas, privadas o sociales. Para ingresar al SAT no se distingue que los aspirantes tengan experiencia en organizaciones públicas, privadas o sociales. Sin embargo, el ingreso al SFC está limitado únicamente a aspirantes que tengan experiencia en el sector público, preferentemente dentro del SAT.</p>		

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, como característica adicional, su operación es descentralizada porque cada Administración General es la responsable de aplicar al interior los procesos del SFC. Para ello erigen un Comité Técnico de Evaluación (CTE), en el cual hay participación de un representante de la Administración Central del Ciclo de Capital Humano (ACCCH). A su vez, a la Comisión del SFC como máximo órgano, le corresponde emitir la regulación, así como su modificación e interpretación. Su papel es de autoridad reguladora, mientras que los CTE de las unidades administrativas son los operarios en coordinación con la ACCCH.

4.2 Balance de resultados.

4.2.1 Demora en la implementación.

Como fue señalado en el capítulo 3, el objetivo del SFC es 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.¹⁵⁴ Esto permitiría que el órgano desconcentrado cumpliera cabalmente con su papel técnico y especializado de recaudar las contribuciones federales, con el fin último de elevar la captación de ingresos tributarios y aduaneros.¹⁵⁵ Se partió de la idea de que era necesario un mecanismo que garantizara que personal competente desarrollara las funciones del SAT, por lo que se aprovechó la creación de la nueva institución para dar un giro en las políticas de recursos humanos desarrolladas hasta ese entonces por la Subsecretaría de Ingresos.

Sin embargo, estos objetivos no se podían lograr de la noche a la mañana debido a que no basta con que un ordenamiento jurídico establezca la creación de nuevas instituciones que deriven en conductas distintas. El servicio civil de carrera no podía ser asimilado en un periodo de tiempo tan corto debido a que era un esquema desconocido para los empleados de la Subsecretaría de

¹⁵⁴ Artículo 15 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

¹⁵⁵ La misión de SAT es “Recaudar los recursos tributarios y aduaneros que la Ley prevé, dotando al contribuyente de las herramientas necesarias que faciliten el cumplimiento voluntario” y la visión es “Ser una institución que promueva el cumplimiento voluntario de los contribuyentes a través de procesos simples”. Fuente: http://www.sat.gob.mx/que_sat/Paginas/default.aspx, con acceso el 13/09/2014.

Ingresos. Además, no existían las condiciones técnicas, jurídicas y presupuestales para poder llevar a cabo un proyecto de tal magnitud, aunque existiera voluntad por parte de la alta dirección del SAT. Por ello el SFC no inició operaciones a la par de la entrada en acción del SAT, sino que tiempo después se realizarían los primeros intentos formales.

Es así que entre 1999 y 2000 se intenta aprobar el primero estatuto del SFC: el 10 de enero de 2000 la Junta de Gobierno del SAT emitió el acuerdo SAT-99-4-10 con el fin de publicar el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera y sus disposiciones reglamentarias. No obstante el acuerdo no se cumplió, por lo que se pospuso la implementación de dicho sistema. A su vez, en año 2000, aun con la administración del Presidente Ernesto Zedillo, se aplicó la primera evaluación de conocimientos a los funcionarios fiscales heredados de la Subsecretaría de Ingresos, con el propósito de identificar a los que cubrían las competencias necesarias para el ingreso al sistema. A pesar de este esfuerzo, los más de 6 mil funcionarios que aprobaron la evaluación diseñada por el SAT no fueron considerados como servidores públicos de carrera. Posiblemente algunas de la causas para interrumpir la implementación fue la falta de disposiciones jurídicas que dieran sustento y las elecciones presidenciales de ese año.

La nueva administración, encabezada por el Presidente Vicente Fox coloca al Lic. Rubén Aguirre Pangburn al frente del SAT en enero del 2001. Para ese año la Auditoría Superior de la Federación detectó lo siguiente:

...el SAT no operó ni controló en todos sus términos el Servicio Fiscal de Carrera... no publicó el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, las Disposiciones Reglamentarias del Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera ni el Manual de Organización Específico del Secretariado Técnico del Servicio Fiscal de Carrera y, por consiguiente, tampoco puso en marcha los subsistemas de reclutamiento, selección, ingreso, valuación de puestos, remuneraciones, prestaciones, estímulos, planeación de carrera, evaluación del desempeño y potencial de desarrollo, capacitación y desarrollo, y promoción y separación.¹⁵⁶

Posteriormente, en el 2003 se publica la primera versión del Estatuto Fiscal de Carrera. Sin embargo tan solo un año después es derogado, a través de la

¹⁵⁶ Informe sobre la Fiscalización..., *Op. Cit.*, pág. 31.

publicación de una nueva versión. Para el 2010 se expide una nueva versión, la cual es la vigente en la actualidad. Si bien ninguna disposición jurídica puede y debe permanecer sin modificaciones, tampoco es pertinente renovarlas de manera frecuente, debido a que no se permite que la norma pueda ser comprendida, aplicada y valorada. Muestra de ello es lo que señala José Luis Velasco, quien expone que para el 2008 el SFC se encontraba en fase preparatoria, a pesar del que el Estatuto se publicó cuatro años antes. De acuerdo con su informe, “en el transcurso de 2008 se evaluarían cerca de 600 empleados y se certificarían, por primera vez, entre 100 y 150 funcionarios fiscales de carrera”.¹⁵⁷

El retraso en la implementación del sistema de carrera, de acuerdo con las fuentes de información de José Luis Velasco se debió a tres razones:

1. La necesidad de definir correctamente la reglas.
2. Las restricciones presupuestarias.
3. La evaluación de competencias efectuada en el 2000 no fue de buena calidad.¹⁵⁸

Se puede proponer una razón más, la cual se relaciona con la estabilidad de los dirigentes del órgano desconcentrado, ya que durante los primeros años de operación del SAT se observa que sus titulares ejercían sus funciones en un periodo de tiempo muy corto, dado que eran removidos de su cargo. Esta inestabilidad en la dirigencia causaba que las directrices generales de la organización cambiaran también. Las políticas del SFC no fueron ajenas a ésta lógica, ya que durante la gestión de cuatro titulares han existido modificaciones. En algunos casos su periodo de gestión fue tan breve que difícilmente tuvieron tiempo de considerar cambios en las directrices del SFC. Si el actual titular dura en su cargo un tiempo considerable y no modifica las reglas de operación, se rompería esta tendencia observada. Esto puede observarse en el siguiente cuadro:

¹⁵⁷ Velasco, José Luis, Servicio de Administración Tributaria de México, [en línea], The Center for Migration and Development. Working Paper Series, Princeton University, Estados Unidos, 2008, págs. 24-25. Disponible en: <http://www.princeton.edu/cmd/working-papers/idlac08/wp0805k.pdf>, con acceso el 02/03/2014.

¹⁵⁸ Ver Velasco, *Ibidem.*, págs. 24-25.

Cuadro 13.

Periodos de gestión de los titulares del SAT y modificaciones al SFC.

Titular del SAT.	Periodo.	Duración.	Publicación de Estatuto del SFC.
Lic. Tomás Ruiz González.	Julio de 1997 a enero de 1998.	6 meses.	No hubo normatividad publicada.
C.P. Eduardo González González.	Enero de 1998 a julio de 1999.	1 año con 6 meses.	No hubo normatividad publicada.
Lic. Alma Rosa Moreno Razo.	Julio de 1999 a marzo 2000.	8 meses.	Se emite el acuerdo SAT-99-4-10 con fin de publicar el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera y sus disposiciones reglamentarias. Sin embargo no se publicó.
C.P. Raúl Sánchez Kobashi.	Marzo 2000 a enero 2001.	10 meses.	No hubo normatividad publicada.
Lic. Rubén Aguirre Pangburn.	Enero 2001 a julio 2003.	2 años con 6 meses.	El 4 de junio de 2003 se publica en el DOF el primer Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera.
Ing. José María Zubiría Maqueo.	Julio de 2003 a julio de 2008.	5 años.	El 20 de agosto de 2004 se publicó una nueva versión del Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera. El 30 de agosto del mismo año se expiden las Disposiciones Reglamentarias del SFC; el 16 de junio de 2008 se actualizan dichas disposiciones.
Lic. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.	Julio 2008 a diciembre de 2012.	4 años con 5 meses.	El 7 de mayo de 2010 se expide un nuevo Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, el cual es el vigente.
Lic. Aristóteles Núñez Sánchez.	Diciembre de 2012 a la fecha.	2 años.	No ha habido modificación al Estatuto del SFC ni a sus disposiciones reglamentarias.

Fuente: Elaboración propia con información del portal de internet del SAT y de los Estatutos del SFC.

De acuerdo con la Ley del SAT y las motivaciones de su creación, el órgano desconcentrado tiene una función técnica, operativa, mientras que la función política y reguladora en materia de ingresos del Estado quedó en manos de la

Subsecretaría de Ingresos. Bajo esta premisa es lógico que los titulares del SAT sean designados por razones técnicas y en menor medida por criterios políticos. Sin embargo, en sus primeros seis años de vida el SAT experimentó una inestabilidad en su dirigencia, al tener cinco titulares. A partir de 2003 se observa una mejoría en este sentido, dado que el promedio de años al frente de la organización se amplía notoriamente. En 17 años de existencia, el SAT ha tenido 8 titulares. En cambio, en el Servicio de Impuestos Internos (SII), la autoridad homóloga en Chile, en el periodo de 1974 a 1999 (veinticinco años) hubo solo cinco directores, a pesar de que en 1989 se transformó radicalmente el sistema político chileno al pasar de una dictadura a una democracia.

La inestabilidad en la dirigencia del SAT se vincula con la continuidad de los planes, los programas, las políticas, los mecanismos, procedimientos y demás instrumentos bajo los cuales actúa la organización. Esta debilidad permea a los niveles organizacionales inferiores, lo que constituye un riesgo para el cumplimiento de sus objetivos. Esto se agrava debido a la tarea del SAT es vital para el Estado. Según Marcelo Bergman, “cuanto más estable es la Administración Tributaria mayor es su desarrollo profesional (civil service) y más inmune es a los vaivenes coyunturales que dependen de las urgencias recaudatorias”.¹⁵⁹ A pesar de ello, el SFC no escapa a la inestabilidad institucional, con la publicación de varias versiones de las normatividad que le da sustento.

La forma en cómo se integra la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, máximo órgano de decisión, en la cual no hay participación de ninguna autoridad de la Secretaría de la Función Pública (SFP) ni se sujeta a los lineamientos del Servicio Profesional de Carrera, permite que los cambios al Estatuto y a las Disposiciones Reglamentarias se realicen con la entrada de un nuevo titular, sin mayor oposición o contrapeso, además de no tener la obligación de reportar a la SFP. Por consiguiente, el margen de actuación de la Comisión es amplio, con sus respectivas ventajas y desventajas. Ventajas como una mayor capacidad de adaptación a las necesidades y características

¹⁵⁹ Bergman, Marcelo, *La administración tributaria en América Latina*, Revista Trimestre Fiscal, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2004, marzo, número 78, pág. 336.

de la organización y el cumplimiento de menos formalidades para implementar sus planes y programas. Desventajas como el riesgo de que el SFC se limite a una mínima expresión que permita las designaciones libres de servidores públicos o por criterios poco transparentes, o como se ha demostrado, que la cuota de funcionarios de carrera se limite demasiado.

4.2.2 Implementación del Servicio Fiscal de Carrera.

Una vez definidas las reglas del sistema en 2004, se tenía que continuar con la implementación. Esta etapa incluía el diseño de todos los mecanismos, herramientas, sistemas, procedimientos y demás acciones que permitieran el funcionamiento del SFC. La evaluación de conocimientos del año 2000 generó una base de datos del personal que reunía las características para ingresar, por lo que solo hacía falta que la Comisión del SFC expidiera los planes y programas necesarios.

A pesar de lo anterior, en el periodo comprendido entre 2004 y 2009 el ingreso al sistema de FFC no se concretó, sin embargo lo que se puede observar es el diseño de varios mecanismos dirigidos a lograr la implementación del sistema, como lo fueron:

- El diseño y elaboración de las pruebas de conocimientos, en donde se buscó la colaboración de instituciones de educación superior para la elaboración de los reactivos, además de su participación como sínodos en las pruebas orales. También se buscó la colaboración del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) para las metodologías de las evaluaciones de competencias, de construcción de casos prácticos y de funcionamiento de Sínodos. No se tiene evidencia de estos convenios, sin embargo el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006 de la Secretaría de la Función Pública hace mención a estos convenios.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Véase Secretaría de la Función Pública, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006, México, pág. 208.

- Se aplicó la tercera etapa de la Evaluación del Desempeño (EDD), en el 2005, la cual permitiría obtener información útil para el SFC dado que constituía un requisito fundamental de ingreso al sistema.
- Se elaboró la metodología y manual de procedimientos de planes de carrera y sucesiones, alineados a la administración de recursos humanos basada en competencias.
- Se implementaron los Planes de Formación por la Administración Central de Capacitación con un esquema de competencias.
- Se elaboró una propuesta de esquema de beneficios para los FFC, misma que se presentó a la Comisión del SFC.
- Se elaboró el manual de procedimientos del subsistema de separación, en el cual se especificaban las causales de separación del sistema.

Con la administración del Lic. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, iniciada en julio de 2008, ante el rezago de doce años en la puesta en marcha del SFC, se da un renovado impulso para concretarlo. A través del Programa de Trabajo del SFC, llevado a cabo a partir del 2009, se planean las actividades necesarias para obtener a los primeros FFC.

El primer paso fue la actualización y simplificación del marco normativo (Estatuto, Disposiciones Reglamentarias y procedimientos). De esta forma la Junta de Gobierno del SAT en su IV Sesión Ordinaria el 11 de diciembre de 2009 aprueba un documento único que concentró todas las disposiciones en materia del SFC, mismo que dio como producto el nuevo Estatuto del SFC, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2010.

Otras actividades fundamentales que se efectuaron fueron establecer las estrategias de implementación, identificar al personal elegible de áreas sustantivas, definir contenidos temáticos, celebración de convenios específicos de colaboración con instituciones de educación superior, elaboración de instrumentos de evaluación de conocimientos técnicos, coordinar la evaluación de conocimientos técnicos en la fase escrita, coordinar la evaluación de la confiabilidad, coordinar la evaluación de conocimientos técnicos en la fase oral, y finalmente la emisión de nombramientos y certificados como FFC. Todas estas actividades, salvo la revisión del marco normativo, se efectuaron de junio

a diciembre de 2009. Los indicadores de cumplimiento en general son reportados con un avance completo.

Asentadas estas bases, en el año 2010 se constituyeron los organismos responsables de normar y operar el sistema. En julio de ese año se instaló la Comisión del SFC y de julio a diciembre se instalaron los CTE en las áreas sustantivas. En este año se logra obtener a los primeros funcionarios de carrera, mismos que reunían los requisitos establecidos en el Estatuto y aprobaron las pruebas necesarias. Se proyectó obtener el nombramiento de 300 FFC.

Durante los años 2011 y 2012, los planes de trabajo respectivos muestran actividades similares, como identificar personal susceptible de áreas sustantivas, elaboración de reactivos, aplicación de evaluaciones de conocimientos técnicos (escrita y oral), evaluación de la confiabilidad y la expedición de nombramientos y certificados. En el primer año se obtuvieron 277 nombramientos de 300 proyectados y en el segundo 693 de 400 planeados.

En el 2013 se observan algunas variaciones de implementación con relación a los años precedentes, puesto que sólo se realizaron evaluaciones de conocimientos técnicos de manera escrita y la evaluación de la confiabilidad, suspendiendo la versión oral. Tampoco se realizaron convenios con instituciones de educación superior para la elaboración de instrumentos de evaluación de conocimientos. En este año se concibió la obtención de 500 nombramientos de FFC, sin embargo sólo se obtuvieron 149.

Finalmente para el año 2014 se planteó una revisión del SFC dado que hay una definición de directrices del sistema de carrera. Lo proyectado de FFC a obtener en este año son 625, los cuales están pendientes hasta el momento. Lo que llama la atención es que no hay programación del personal que va a participar en las evaluaciones de conocimientos técnicos, ni en fase escrita ni oral. Únicamente se programaron evaluaciones de la confiabilidad. Se desconoce si se otorgará la categoría de FFC sin cubrir con las evaluaciones de conocimientos técnicos, pero de ser el caso sería un grave error porque se

otorgaría la categoría sin mostrar los méritos suficientes solamente para cumplir con lo que ordena la Ley del SAT y la demás normatividad aplicable.

4.2.3 Fortalezas y áreas de oportunidad del Servicio Fiscal de Carrera.

4.2.3.1 Fortalezas.

1. El SFC es establecido por ley.

El SFC tiene su fundamento en la Ley de Servicio de Administración Tributaria, la cual es una ley federal, la cual es expedida por el Congreso de la Unión y para su modificación se requiere de la aprobación de una mayoría absoluta en ambas cámaras. Es decir, se requiere de la mitad más uno de los legisladores presentes en cada cámara para que se modifique dicha ley. Esta cualidad del SFC se considera una ventaja debido a que es imperativa su aplicación, independientemente de quién se encuentre al frente del Poder Ejecutivo o del mismo SAT. Esta obligatoriedad permanecerá mientras las fuerzas políticas del país realicen alguna modificación contraria.

Si bien la estipulación del SFC es por ley, su organización no lo es. A diferencia del Servicio Profesional de Carrera, del Servicio Exterior Mexicano, del Servicio Profesional Docente o de la carrera militar, el SFC es organizado por un estatuto que aprueba la Comisión del SFC y ratifica la Junta de Gobierno del SAT. Para su modificación, el proyecto debe transitar por menos filtros y sin control externo de la institución.

2. El SFC centrado en áreas sustantivas de la organización.

Dentro de los cuatro cuerpos de especialidad del SFC, la Administración Tributaria y el Comercio Exterior son actividades sustantivas de la organización, alineadas a su misión, visión y objetivos institucionales. Las ramas de Administración de Recursos y Servicios y Tecnologías de la Información son actividades de apoyo. De acuerdo a la conformación actual del sistema, este se concentra en las áreas sustantivas, lo que constituye un

aspecto clave para que los beneficios del SFC se vean reflejados en la calidad de los servicios públicos primordiales del SAT.

Cuadro 14.

Funcionarios Fiscales de Carrera por unidad administrativa y nivel jerárquico.

UNIDAD ADMINISTRATIVA DEL SAT (UA)	NIVEL JERÁRQUICO				TOTAL	PORCENTAJE POR UA DE LA COMPOSICIÓN DE FFC	PERSONAL TOTAL DE LA UA Y PORCENTAJE DE FFC FRENTE AL UNIVERSO DE PERSONAL
	ADMINISTRADOR	SUBADMINISTRADOR	JEFE DE DEPARTAMENTO	ENLACE			
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE AUDITORÍA FISCAL FEDERAL	18	187	264	384	853	56.8%	6,648 (12.8%)
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE	36	56	46	162	300	20.0%	3,016 (9.9%)
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN	6	8	23	138	175	11.7%	4,486 (3.9%)
ADMINISTRACIÓN GENERAL JURÍDICA	22	57	13	15	107	7.1%	1,660 (6.4%)
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE GRANDES CONTRIBUYENTES	5	24	15	7	51	3.4%	1,175 (4.3%)
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE AUDITORÍA DE COMERCIO EXTERIOR		3	3	1	7	0.5%	1,064 (0.6%)
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN		2	1		3	0.2%	983 (0.3%)
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS		2			2	0.1%	6,095 (0.03%)
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECURSOS Y SERVICIOS				2	2	0.1%	2,882 (0.07%)
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN			1		1	0.1%	174 (0.5%)
					1,501	100%	28,183

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las solicitudes de información no. 0610100030214 del 4 de marzo de 2014 y no. 0610100030914 del 13 de marzo de 2014, realizadas al Servicio de Administración Tributaria. Las Unidades Administrativas sombreadas son áreas sustantivas del SAT.

En el cuadro 14 se aprecia por unidad administrativa la cantidad de funcionarios de carrera con que cuenta cada una. Las filas sombreadas corresponden a áreas sustantivas del SAT, las cuales concentran al 92.5% de los integrantes del SFC. Sin embargo, es importante mencionar que la especialidad de la Administración Tributaria es la que concentra el mayor

porcentaje de FFC, con 91.9% de la totalidad, mientras que la rama de Comercio Exterior se ve muy rezagada con un 0.6%.

3. Reclutamiento y selección.

El reclutamiento y selección de candidatos idóneos es un aspecto que se ha tomado con mucha seriedad en el SAT. Las políticas, mecanismos y procedimientos en la materia garantizan la dotación de candidatos suficientes. Como se estableció en capítulo 3¹⁶¹, el ingreso al SAT se opera de acuerdo al “Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.1 Reclutar, Seleccionar y Contratar”. Desde la forma de hacer públicas las convocatorias, las pruebas que se aplican y la determinación de los candidatos que serán contratados, se puede observar que son procedimientos claramente previstos, igualitarios, apegados a derecho y al perfil de puesto correspondiente. Esta suma de factores contribuye a limitar la arbitrariedad y las prácticas de patronazgo en beneficio de la igualdad de oportunidades y del mérito en el acceso a la institución.

De acuerdo con la investigación de José Luis Velasco, “se puede decir que el SAT pertenece al conjunto de las instituciones con sistemas meritocráticos de reclutamiento... Los empleados y directivos del SAT entrevistados para esta investigación parecían personas muy comprometidas y capaces, con un amplio conocimiento de los temas relacionados con sus respectivas responsabilidades y con una formación (escolar o profesional) evidentemente apropiada a sus funciones”.¹⁶² Por tanto, los mecanismos de ingreso de nuevo personal al SAT se constituyen como una fortaleza porque proveen adecuadamente al factor más trascendente de una organización.

4. Capacitación, formación y becas.

Uno de los puntos institucionales más fuertes que presenta el SAT es su amplio y variado programa de capacitación que brinda a sus trabajadores. Las

¹⁶¹ Para mayor información, véase el Capítulo 3, apartado 3.2.2.1 Subsistema de Ingreso, en el cual se detalla el procedimiento que se sigue para reclutar y seleccionar candidatos en el SAT.

¹⁶² Velasco, José Luis, *Servicio de Administración Tributaria... Op. Cit.*, pág. 39.

atribuciones del órgano desconcentrado requieren que su personal cuente con competencias específicas, difíciles de encontrar en otro ámbito de gobierno o del mercado laboral en general. En este sentido, se instrumenta cada año el Programa Integral de Formación (PIF), desagregado por cada unidad administrativa y por diferentes niveles de profundización de conocimientos y habilidades: inducción, básico para la función, fortalecimiento de la función y especialización. Este programa está dirigido para personal de nuevo ingreso, personal operativo, enlace y mandos medios.

Cabe destacar los programas de inducción en áreas sustantivas del SAT, en los que se proporciona una capacitación integral (conocimientos teóricos, técnicos y prácticos, así como valores y cultura organizacional del SAT) al personal de nuevo ingreso previo a que desempeñen las funciones que desarrollarán. La ventaja de estos programas es que proveen de personal mejor preparado, imbuido de los conocimientos, habilidades, destrezas y valores necesarios para la operación diaria. Como ejemplos están los programas de Oficial de Comercio Exterior de la AGA, Oficial Auditor de Comercio Exterior de la AGACE, Oficial de Impuestos Internos (abarca los puestos de Abogados Analistas y Tributarios, Actuarios Fiscales, Analistas de Cobranza y Auditores de Impuestos Internos) en la AGAFF, la AGGC, la AGJ y la AGR, así como el propio en la AGSC.

La formación de funcionarios fiscales se refuerza con la oferta de la Universidad Tributaria y de Comercio Exterior, la cual se enfoca a programas de especialización con un duración de horas mayor a un curso convencional, generalmente por diplomados o posgrados.¹⁶³ Sin embargo, durante los años 2013 y 2014 no hubo programas activos en dicha modalidad.

La oferta formativa se complementa con el otorgamiento de becas y becas-crédito para cursar programas de especialización, ya sean diplomados o posgrados. El siguiente cuadro muestra el número de apoyos otorgados por el SAT a sus funcionarios bajo esta modalidad:

¹⁶³ Ver Anexo 4.

Cuadro 15.

Becas y Becas-Crédito otorgadas a los Servidores Públicos del SAT.

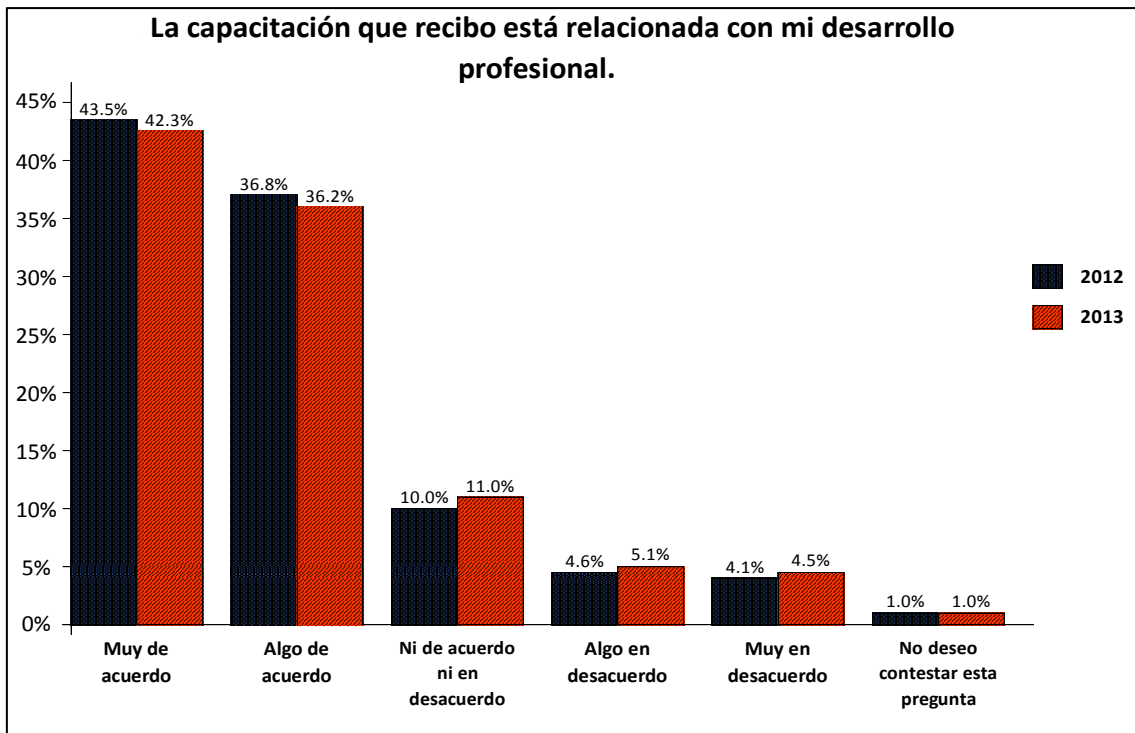
NIVEL JERÁRQUICO	AÑO EN QUE SE AUTORIZÓ							
	2011		2012		2013		2014	
	FFLD	FFC	FFLD	FFC	FFLD	FFC	FFLD	FFC
Administrador	36	1	8	1	2	0	3	0
Subadministrador	84	1	22	2	13	0	2	0
Jefe de Departamento	54	4	35	2	28	2	1	0
Enlace	5	4	46	4	45	7	0	0
Total	179	10	111	9	88	9	6	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Solicitud de información no. 0610100029714, del 4 de marzo de 2014, realizada al SAT.

La oferta de formación cumple con el objetivo de brindar capacitación y desarrollo integral obligatorio y permanente para los funcionarios fiscales. De acuerdo con la Encuesta de Cultura y Clima Organizacional aplicada por la Secretaría de la Función Pública, en el SAT aproximadamente 8 de cada 10 servidores públicos considera que la capacitación está relacionada con su desarrollo profesional y que el PIF está alineado a sus funciones.

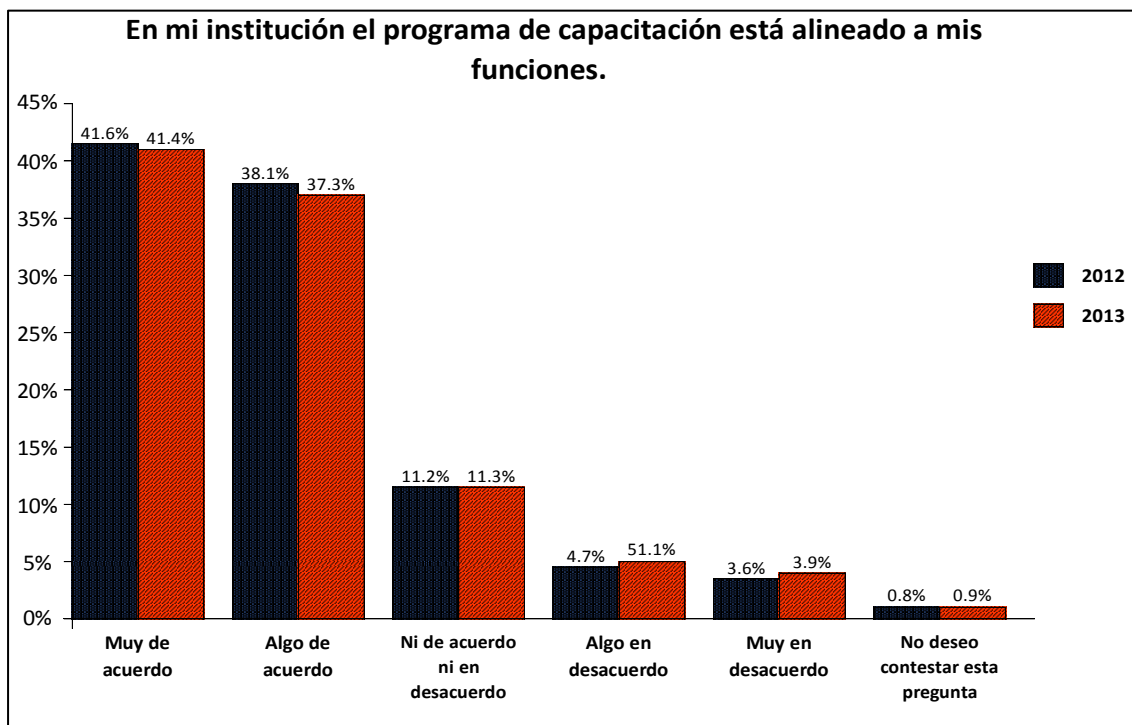
Gráfica 3.

Percepción de relación capacitación-desarrollo profesional.



Gráfica 4.

Percepción de relación programa de capacitación-funciones.



Fuente de las gráficas 3 y 4: Elaboración propia con base en la Encuesta de Cultura y Clima Organizacional de los años 2012 y 2013, aplicada por la Secretaría de la Función Pública.

En cuanto al SFC, los artículos 28 y 33 de las Disposiciones Reglamentarias señalan que los servidores de carrera tienen prioridad para participar en las acciones de formación y en el otorgamiento de becas y becas-crédito. Sin embargo, el avance de estos beneficios para FFC apenas es visible, ya que en PIF se plantearon únicamente cuatro cursos dirigidos especialmente para personal de carrera, los cuales eran optativos. Además, si se observa el cuadro 15, el otorgamiento de becas y becas-crédito ha beneficiado principalmente a funcionarios de libre designación. Por tanto se cumple parcialmente con el objetivo del SFC de proporcionar capacitación obligatoria y permanente a los integrantes del sistema, que les permita el desarrollo profesional.

5. Evaluación Integral del Desempeño.

La Evaluación Integral del Desempeño (EIDD) es el modelo empleado para medir la contribución de los funcionarios al logro de metas institucionales; también ayuda a identificar las competencias y el nivel de rendimiento del

personal y de los equipos de trabajo para medir su efectividad, conocer sus fortalezas, áreas de oportunidad y definir planes de mejora. Desde el 2004 se aplica de manera anual a todo el personal de confianza del SAT. Su cobertura alcanza el aproximadamente al 95% de personal.

La EIDD se desarrolla en cuatro etapas:

- I. Evaluación. Se compone de elementos cuantitativos y cualitativos. Dentro de los primeros se encuentran los indicadores-objetivos de gestión, en donde se mide la contribución personal a su logro. Dentro de los segundos se identifica a la Evaluación de Competencias 360°, la cual mide las habilidades y actitudes de los servidores públicos con la percepción de distintos participantes, como el jefe inmediato, los compañeros de área, los usuarios y la autoevaluación, con el fin de proporcionar una visión integral y complementaria. Se identifican brechas de acuerdo a las competencias requeridas por el puesto y se da una calificación a cada servidor público, con los parámetros de Superior, Alto, Bajo y Deficiente.
- II. Retroalimentación. Identificadas las brechas, el jefe inmediato y sus colaboradores cierran las cédulas, las cuales sirven para establecer una comunicación periódica, asertiva y constructiva, en donde se realizarán planes de mejora.
- III. Seguimiento al desempeño. Se monitorean los avances alcanzados de los compromisos y se corrige en su caso.
- IV. Acciones de desarrollo. Se implementa un plan motivacional para el cierre de brechas y para que se logre el desempeño laboral deseado.

La EIDD tiene la virtud de integrar diversas facetas, variables y actores dentro de la relación laboral que permita identificar los niveles de desempeño y sus causas. Por ello, dicho modelo recibió el reconocimiento de la Secretaría de la Función Pública como una de las mejores prácticas en recursos humanos en la Administración Pública Federal en año 2012.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Véase Secretaría de la Función Pública, Mejores Prácticas de Recursos Humanos en el Sector Público, [en línea], México, 2012, 160 p. Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3205_01-08-2012.pdf.

6. Colaboración de instituciones de educación superior.

Entre los años 2007 y 2010 el SAT estableció convenios de colaboración con instituciones de educación superior para la elaboración de los reactivos en las evaluaciones de conocimientos técnicos para el ingreso al SFC. Las instituciones que participaron fueron las siguientes:

Cuadro 16.

Instituciones de Educación Superior que establecieron convenios con el SAT para elaboración de reactivos del SFC.

Año	Institución
2007	Instituto Politécnico Nacional – IPN
	Universidad Autónoma Metropolitana - UAM
	Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM
2008	Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM
2009	Instituto Politécnico Nacional – IPN
	Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM
2010	Instituto Politécnico Nacional – IPN
	Universidad Autónoma Metropolitana - UAM
	Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM

Fuente: Solicitud de información no. 0610100029814, del 4 de marzo de 2014, realizada al SAT.

La participación de dichas instituciones garantizó que la calidad de las evaluaciones de conocimientos técnicos fuera alta, a diferencia de la aplicada en el año 2000. Esto constituye una fortaleza porque se aseguró la calidad de las evaluaciones, la neutralidad y objetividad de la misma, dando por resultado que los aspirantes tuvieran las mismas condiciones para participar en procesos de ingreso al SFC.

4.2.3.2 Debilidades/áreas de oportunidad.

1. Lógica jurídica en los ordenamientos del SFC e inexistencia de manuales de procedimientos específicos.

El Estatuto de SFC y sus disposiciones reglamentarias son los dispositivos que delimitan la forma de operación del sistema de carrera. De la revisión de ambos, se identificó cierta inconsistencia, debido a que el Estatuto fue publicado en mayo de 2010 y la última actualización de las disposiciones reglamentarias se realizó en junio de 2008. Estas últimas hacen referencia a artículos del Estatuto que ya no existen o que cambiaron de número y contenido debido a su nueva versión del 2010. Asimismo se establecen lineamientos para la certificación, evaluación del desempeño, otorgamiento de beneficios y del procedimiento de arbitraje, aspectos que ya no se estipulan en el Estatuto. Ante esta incongruencia, existen dos escenarios: el primero, en el que son vigentes las disposiciones reglamentarias en lo que no contradiga al Estatuto, y por tanto son de aplicación parcial; el segundo, en donde no son vigentes ninguno de los señalamientos que establece, pero se incluye como documento de referencia únicamente.

Por otra parte, no existen manuales de procedimientos vigentes para la operación del SFC¹⁶⁵, en donde se plasmen las actividades, los responsables, los medios de comunicación, los insumos y productos de cada actividad en caso y los objetivos de cada procedimiento. La falta de reglas claras y de criterios de aplicación representan una debilidad del sistema porque genera incertidumbre y confusión, además de no permitir que haya un control interno sobre las actividades a fin de prevenir desviaciones y corregir en su momento.

2. Procedimiento de modificación del Estatuto del SFC.

De acuerdo con los artículos 22 y 26 del Estatuto del SFC, el procedimiento para modificarlo inicia en la ACCCH, área responsable de los recursos humanos en el SAT, la cual elabora el proyecto específico y lo presenta a la Comisión del SFC, en donde se revisa y se aprueba. Esta última es presidida por el Jefe del SAT, los titulares de las unidades administrativas y un Secretario Técnico. Finalmente se presenta a la Junta de Gobierno como instancia de

¹⁶⁵ De acuerdo con la solicitud de información no. 0610100028514, del 4 de marzo de 2014, realizada al SAT.

máxima decisión, a la que le corresponde aprobar de manera definitiva las directrices del SAT, incluido el Estatuto del SFC.

Salvo la autorización final¹⁶⁶, el procedimiento de modificación es realizado de manera interna, sin participación de agentes externos a la organización y sin obligación de sujetarse a las disposiciones de recursos humanos que emite la Secretaría de la Función Pública. Cabe destacar que el Estatuto vigente fue aprobado por la Junta de Gobierno sin introducir modificaciones a la propuesta elaborada por la Comisión del SFC, como consta en la sección de artículos transitorios, en donde se estipula que la publicación adoptó de forma íntegra el acuerdo ACUERDO-JG-SAT-IVO-5-2009 que contiene la propuesta citada. A su vez, el artículo 25 del Estatuto señala que corresponde al Jefe del SAT, en su calidad de Presidente de la Comisión del SFC, señalar las directrices del sistema.

Este diseño institucional dota de gran poder de decisión sobre el servicio de carrera en las autoridades del SAT, sin que existan contrapesos o voces expertas que incidan en el diseño y calidad del mismo. De acuerdo con el cuadro 13, en donde se muestran los titulares del SAT y sus periodos de gestión, se observa que hay una coincidencia entre el periodo de gestión de un titular con alguna modificación al Estatuto, y como se señaló en la sección 3.2.3 del capítulo 3 de esta investigación, las modificaciones han sido profundas y realizadas sin ningún control de la Secretaría de la Función Pública o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto afecta la estabilidad del sistema, la certidumbre y la garantía de los derechos de los FFC.

3. Desarticulación de las políticas y programas de recursos humanos.

El SFC fue pensado como una estrategia que dotara de mejores recursos humanos al SAT; además “fue concebido como un sistema que interviene en

¹⁶⁶ Al final de cuentas, la aprobación queda dentro del ámbito de la SHCP, debido a que la Junta de Gobierno del SAT es presidida por el Secretario de dicha dependencia federal, y por tres consejeros de la misma organización y tres más independientes nombrados por el Presidente de la República.

toda la vida laboral del servidor público desde su ingreso hasta su retiro”.¹⁶⁷ En este sentido, el Manual de Organización Específico de la Administración General de Recursos y Servicios (AGRS) indica en su artículo 29, apartado B, fracción XXIV que corresponde al área de recursos humanos (ACCCH) “Definir los procesos, acciones y programas en materia de organización y modernización administrativa del Servicio de Administración Tributaria, con el propósito de asegurar su vinculación con las políticas y sistemas del Servicio Fiscal de Carrera.”¹⁶⁸

De acuerdo a lo anterior, el SFC es visto como una plataforma para la articulación de las políticas de recursos humanos, organización de estructuras y modernización administrativa. Sin embargo las proyecciones no se han llevado a cabo en su totalidad. Al día de hoy, el SFC no es un sistema que module las políticas de recursos humanos, que establezca las bases y objetivos generales para la instrumentación de diversos planes específicos. Existen el Programa Integral de Formación, la evaluación del desempeño, la certificación de competencias, los programas formativos de ingreso, entre otros, sin embargo la vinculación entre ellos en muchos casos no es la adecuada debido a que no se retroalimentan entre sí, por lo que su efectividad se reduce.

Se identifican dos tendencias: una es que los subsistemas del SFC han sido reducidos a tal grado que ya no consideran todas las etapas de la vida laboral del servidor público fiscal; la segunda es que existen políticas y programas enfocados a procesos de recursos humanos pero que no se vinculan con el SFC.

La primera tendencia se identifica con la evolución de los Estatutos del SFC, en donde originalmente se tenían siete subsistemas y en la actualidad sólo hay cuatro, ingreso, formación, plan de carrera y separación. No se contempla la planeación de estructuras ocupacionales, la evaluación del desempeño y prácticamente tampoco los movimientos en la estructura ocupacional

¹⁶⁷ Sánchez Kobashi, Raúl, *El Servicio Fiscal de Carrera*, [en línea], Revista de Administración Pública [en línea], INAP, México, 2000, Núm. 103, Abril, pág. 66, con acceso el: 08/12/2012. Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_103_1999.pdf

¹⁶⁸ Servicio de Administración Tributaria, *Manual de Organización Específico de la Administración General de Recursos y Servicios*, México, mayo 2009, pág. 31.

(ascensos y promociones). La consecuencia es que la articulación lógica de cada etapa por la cual pasa un funcionario fiscal se ha debilitado. El SFC inicia con el ingreso, sin considerar previamente la planeación y previsión de necesidades de recursos humanos en el tiempo ni de estructuras ocupacionales. Del ingreso se pasa a la formación y de esta al plan de carrera. Finalmente a la separación, sin considerar las evaluaciones, el otorgamiento de beneficios, entre otros.

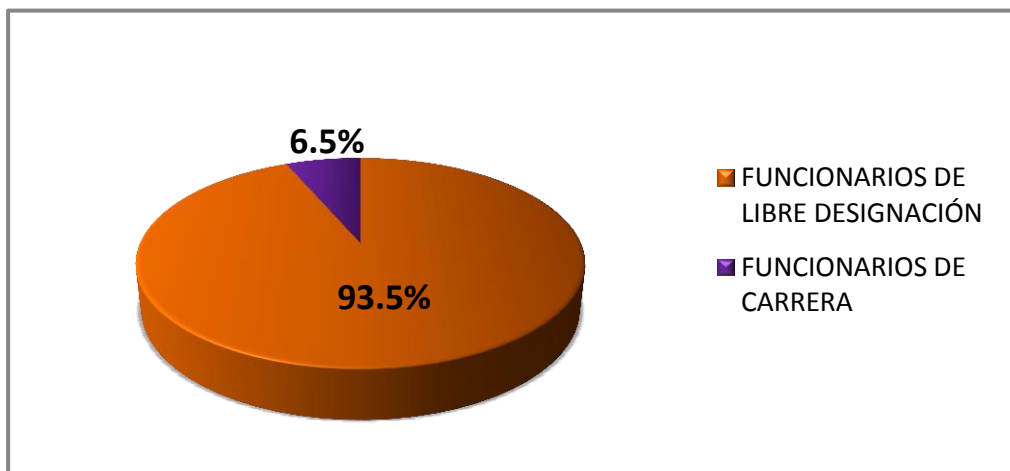
En la segunda tendencia, se observa la existencia de políticas y programas que operan de manera autónoma y paralela al SFC. Ejemplo de esto son la evaluación del desempeño, la certificación de competencias, los ascensos y promociones y el mismo reclutamiento y selección para ingreso al SAT. No constituyen un insumo para que se desarrollen los subsistemas del SFC, ni para el desarrollo de la carrera administrativa.

4. Espacios insuficientes para sistemas de mérito en el SAT.

De un universo de 23,180 funcionarios fiscales con plazas presupuestales para poder acceder al SFC, solo 1,501 lo integran. Un 6.5% en total.

Gráfica 5.

Proporción de Funcionarios Fiscales de Carrera en 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Solicitud de información no. 0610100030214, 4 de marzo de 2014; y Solicitud de información no. 0610100030914, 13 de marzo de 2014, realizadas al SAT.

Sin embargo, si lo comparamos con la totalidad del personal del SAT, sólo el 4.1% del personal está sujeto a un sistema con reglas expresamente meritocráticas. Para cumplir con la cuota que establece el Estatuto del SFC, debe haber al menos 3,615 funcionarios con la categoría de personal de carrera. En este sentido, la cobertura del sistema no ha sido eficiente debido a que no ha cumplido con el mínimo establecido por las disposiciones administrativas aplicables.

Otro aspecto a considerar son los niveles jerárquicos y rangos que abarca el sistema. A comparación de otros sistemas en México, el SFC presenta niveles jerárquicos en menor número disponibles para hacer carrera administrativa:

Cuadro 17.

Niveles jerárquicos por servicio de carrera (ámbito civil y militar).

Sistemas de carrera:	Servicio Fiscal de Carrera.	Servicio Profesional de Carrera de la APF.	Servicio Exterior Mexicano. Rama diplomático-consular.	Servicio Profesional Electoral. Cuerpo de la Función Directiva.	Carrera militar (SEDENA).
Rangos y niveles jerárquicos abarcados.	Administrador.	Director General y Director General Adjunto.	Embajador.	Directivo Electoral 1.	Teniente Coronel.
	Subadministrador.	Director de Área.	Ministro.	Directivo Electoral 2.	Mayor.
	Jefe de Departamento.	Subdirector de Área.	Consejero.	Directivo Electoral 3.	Capitán Primero.
	Enlace.	Jefe de Departamento.	Primer Secretario.	Directivo Electoral 4.	Capitán Segundo.
		Enlace	Segundo Secretario.	Directivo Electoral 5.	Teniente.
			Tercer Secretario.	Directivo Electoral 6.	Subteniente.
			Agregado Diplomático.	Directivo Electoral 7.	Sargento Primero.
				Directivo Electoral 8.	Sargento Segundo.
				Directivo Electoral 9.	Cabo.
					Soldado.

Fuente: Elaboración propia.

No solo se debe considerar el número de escalafones, también es importante considerar el tipo de puestos a los que está dirigido el sistema de carrera. En el SFC, el nivel máximo es Administrador mientras que el nivel inferior es el de

Enlace. Es un sistema dirigido principalmente a mandos medios, mientras que el personal operativo y los mandos superiores no forman parte de él. Comparado con el Servicio Profesional de Carrera, debido a la mayor similitud en niveles jerárquicos, el SFC no incluye niveles superiores como Administrador Central, equivalente a Directores Generales y Directores Generales Adjuntos.

5. Restricciones de ingreso al SFC.

En el apartado 3.2.2.1 Subsistema de Ingreso del Capítulo 3 de esta investigación se señalaron los requisitos para el ingreso de los servidores públicos al sistema de carrera, en donde se observa que el acceso de los recursos humanos interesados en ser funcionarios de carrera se lleva a cabo en dos fases: ingreso al SAT y posteriormente al SFC. Frente a otros sistemas de carrera en México a nivel federal, es una singularidad puesto que en ninguno otro se establece la obligación de ser primero funcionario de la institución y después ser parte del sistema de carrera.

A pesar de que el Estatuto del SFC establece que la experiencia a acreditar puede ser en el SAT, la SHCP, las administraciones tributarias de los estados y municipios y tribunales fiscales, las disposiciones reglamentarias limitan a que se considere únicamente a los funcionarios de SAT. En primer lugar establecen que la antigüedad requerida se verificará en los registros de la ACCCH, unidad dependiente del SAT. En segundo, se debe obtener un resultado normal, alto o superior en la evaluación del desempeño del capital humano del SAT, aplicada también por la ACCCH. Entonces, ¿qué sucede con los interesados externos al SAT, cómo comprobarán la antigüedad requerida o los resultados de la evaluación de desempeño si no hay registro de ellos dentro de la institución? Al ser requisitos de ingreso, prácticamente se impide el ingreso al sistema de candidatos externos al SAT.

Esta restricción proviene desde la Ley del SAT, en donde el artículo 17 fracción I señala que habrá "Igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y

capacidades de los funcionarios fiscales".¹⁶⁹ Señala específicamente que el ingreso al sistema será únicamente para funcionarios fiscales y nunca para aspirantes y candidatos de origen externo.

Cabe añadir que la antigüedad mínima requerida es de 5 años comprobables en los registros del área de recursos humanos de SAT. Durante ese lapso de tiempo no se garantiza a los servidores públicos la estabilidad laboral (a menos que sea personal de base y sindicalizado), por lo que hay el riesgo de que en lugar de concentrarse en mejorar su desempeño dediquen tiempo a no ser cesados antes de poder participar en convocatorias del SFC, con la repercusión en los niveles de eficiencia y eficacia con que desempeñen sus funciones. Al ser funcionarios de libre designación no hay garantía alguna de ser removidos por causas ajenas a su desempeño laboral. Esta incertidumbre de permanencia laboral es una de las principales ventajas de un sistema de carrera, pero en este caso este beneficio requiere que se acrediten un mayor número de requisitos, como la antigüedad, la aprobación de evaluación de desempeño, de conocimientos técnicos en modalidad escrita y oral, así como de la evaluación de confiabilidad en los casos determinados.

Esta forma de proceder limita el universo de participantes para ser FFC, se favorece determinados perfiles y puede repercutir en la pérdida de oportunidad de ingresar talento con experiencia distinta a la del SAT o a la gubernamental, limitando la efectividad del sistema de carrera al garantizar de forma parcial el acceso de los mejores candidatos al SFC.

6. Ascenso interno y reconocimiento del buen desempeño.

Los sistemas de promoción y reconocimientos basados en el mérito son parte de los pilares en los servicios civiles de carrera, porque establecen que el buen desempeño laboral sea premiado y distinguido, lo que constituye un elemento de motivación. La expectativa de crecimiento dentro de la organización en el sentido de ocupar puestos de diferente responsabilidad a lo largo de la vida laboral de un trabajador es algo fundamental en servicios civiles de carrera. En

¹⁶⁹ Ley del SAT. El subrayado es realizado por el autor de esta investigación.

este sentido la ACCCH, como unidad responsable de los recursos humanos del SAT, tiene como una de sus atribuciones “diseñar e instrumentar programas de desarrollo del personal del Servicio de Administración Tributaria, que coadyuven al adecuado desempeño de las funciones de sus puestos, así como a la promoción y ascenso”.¹⁷⁰ Para ello hace uso de los manuales de procedimientos del Subproceso 9.11.5 Elaborar Planes de Carrera y Sucesiones y del Subproceso 9.11.1 Reclutar, Seleccionar y Contratar.

Derivado de la revisión de los citados manuales de procedimientos, se detectó lo siguiente:

1. En el manual referente a planes de carrera establece que los planes de carrera serán elaborados por los funcionarios que voluntariamente deseen realizar el ejercicio, para identificar las brechas que existen entre su perfil actual y los puestos que desean obtener, por lo que no es obligatorio establecer la expectativas de crecimiento dentro de la organización para los servidores públicos en general ni para los FFC. En caso de que se opte por realizar el ejercicio, el propio funcionario es responsable de dar seguimiento a su avance, de manera voluntaria, sin que existan mecanismos para garantizar que se cumpla el cierre de brechas.

La Subadministración de Plan de Carrera (unidad responsable) identificará al personal con alto potencial para ser considerado candidato a ocupar puestos clave en cada Administración General. Los puestos claves serán identificados conjuntamente por la Subadministración citada y las Unidades Administrativas, a fin de que sean considerados en las trayectorias de carrera. La ACCCH proporcionará los nombres del personal que sea elegible para ocupar puestos claves y las Unidades Administrativas informarán a la ACCCH la aceptación o el rechazo del personal propuesto a promociones o ascensos. Sin embargo, no se establecen los criterios para valorar el potencial alto, ni tampoco se han identificado puestos clave por parte del SAT.¹⁷¹

¹⁷⁰ Servicio de Administración Tributaria, Manual de Organización Específico de la Administración General de Recursos y Servicios, *Op. Cit.*, pág. 206.

¹⁷¹ Esto es constatable en el oficio 300-02-00-00-2014-574, de fecha 22 de mayo de 2014, como respuesta a la solicitud de información con folio 0610100073914, realizada al SAT. Ver Anexo 4.

2. Respecto a manual de reclutamiento y selección, es aplicable también para los procesos de promoción interna, en donde se aplican los mismos procedimientos que en el reclutamiento de personal externo (evaluaciones psicométricas, de habilidades gerenciales, en su caso de confiabilidad y entrevista con el jefe inmediato de la vacante). Para integrar la terna de candidatos, los FFC tienen preferencia de ser considerados a cubrir la vacante, y después el personal con resultados de normal en la evaluación del desempeño. Sin embargo, la decisión final la toma el jefe de la vacante, de manera discrecional, en donde puede elegir al candidato que prefiera, sin que necesariamente sea el mejor.

Los mecanismos mencionados no reflejan la existencia de un sistema robusto de ascensos, promociones o reconocimientos al buen desempeño laboral. Se entiende como un sistema de ascenso, promoción y reconocimientos al conjunto de políticas, procesos, mecanismos y procedimientos organizados y relacionados entre sí, que se aplican para dar certidumbre en los movimientos de personal ascendentes, horizontales y transversales, así como el otorgamiento de beneficios diferentes a los derechos derivados de la relación laboral, con el fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de competencia por mérito.

En caso concreto del SFC, no hay bases para dar certidumbre ni garantía de que se puede realizar una carrera administrativa, puesto que no hay disposiciones que establezcan el modo en cómo se realizará, los medios que se utilizarán, cómo se medirán los méritos, y en general no hay un sistema articulado de consecuencias que premie el buen desempeño y el deficiente sea sancionado y corregido. A pesar de que se cuenta con una evaluación del desempeño y sus resultados ubiquen al personal alguna categoría de desempeño, no hay una segunda fase que vaya más allá.

De acuerdo con la investigación de José Luis Velasco, las autoridades entrevistadas del SAT identificaron a su sistema de promoción como un elemento débil y poco robusto:

“El problema es que las oportunidades para hacer una carrera, mediante ascensos y estímulos a la productividad, son muy limitadas... los talentos pueden permanecer aquí dos, tres años... Quien se queda en el gobierno federal es aquella gente que no tiene talento suficiente para salir, y entonces ahí los tienes anquilosados... porque no tuvieron ese empuje para salir del gobierno federal... nosotros somos una gran escuela de negocio, nosotros formamos grandes administradores tributarios, que llegan las empresas privadas y se los llevan porque les ofrecen el doble o el triple de lo que nosotros les pagamos, y nosotros no tenemos cómo retenerlos... Y lo malo no es que los queramos retener a la fuerza; lo malo es que perdemos por nocaut técnico, con alguien que conoce nuestros procesos y por lo tanto eso nos vulnera”.¹⁷²

La citada investigación establece como razones principales de esta problemática la rigidez de las regulaciones salariales en el gobierno mexicano, las cuales se establecen a través del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las pocas posibilidades de realizar una carrera al interior del SAT.

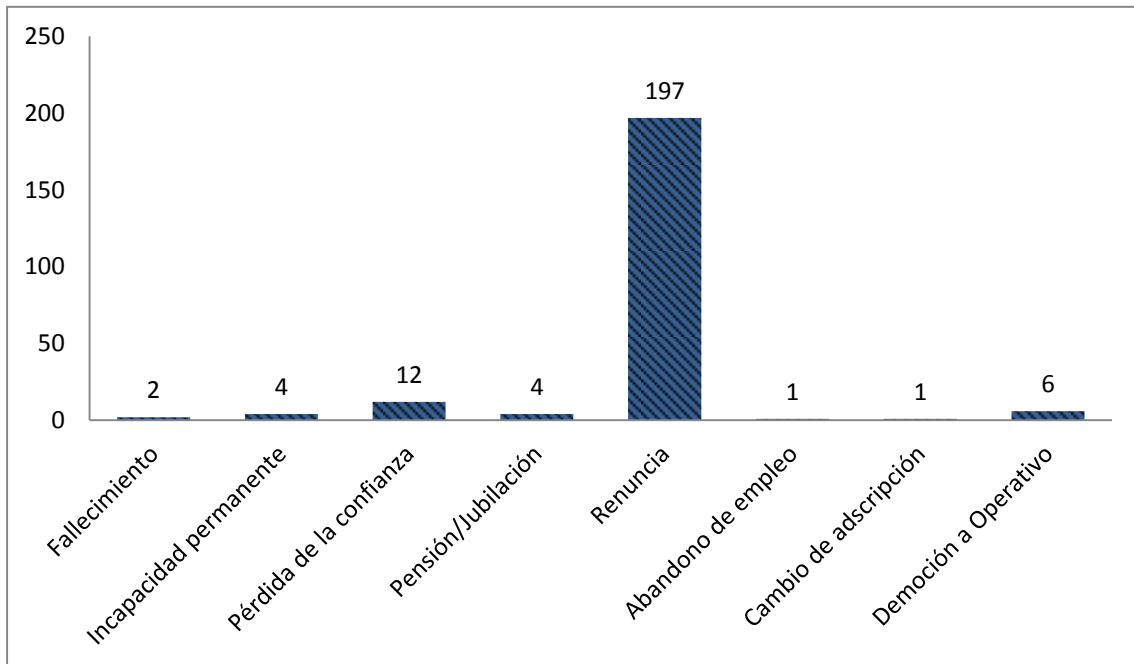
La falta de mecanismos que garanticen el ascenso interno y los niveles salariales provoca que haya una fuga de talentos del SAT. El SFC no ha sido ajeno a esta lógica, puesto que de las 227 separaciones ocurridas entre 2010 y 2014, el 86.8% se debe a renuncia del FFC; solo el 5.3% de los casos son separaciones derivadas de un instrumento de evaluación del SAT, aunque hay que señalar que no es la evaluación del desempeño sino por la evaluación de la confiabilidad. En el año 2013 se registraron 112 separaciones, siendo el año con mayor número, mientras que en el 2012 fueron 58, representando el 75% de las separaciones totales. Lo que llama enormemente la atención es que la renuncia al SFC sea el principal motivo, denotando la debilidad del mismo para poder retener al personal dentro del mismo (ver gráfica 6). El SFC no se hace atractivo puesto que no está garantizando que los ascensos internos se den a quien los merece.

En Francia, en la Dirección General de Impuestos (DGI), organismo equivalente al SAT, la carrera interna de los servidores públicos es papable. “El

¹⁷² Velasco, José Luis, Servicio de Administración... *Op.Cit.*, pág. 40.

Gráfica 6.

Motivos de separación de FFC del SFC.



Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información no. 0610100099312 del 17 de agosto de 2012 y no. 0610100030514 del 6 de marzo de 2014, realizadas al SAT.

ascenso interno existe en cada nivel. Se lleva a cabo mediante selecciones organizadas a nivel nacional... todos sus ejecutivos (5 300) proceden del ascenso interno. Ellos mismos están muy apegados a la DGI y al ascenso interno de sus colaboradores.”¹⁷³ Las condiciones de la Administración Pública en Francia son distintas a las que imperan en la mexicana, sin embargo se debe reconocer el esfuerzo que se realiza para garantizar que el ascenso interno se otorgue a quien lo merece con base en el mérito, lo que constituye un mecanismo de motivación elemental. En el SAT al no tener un sistema de promoción y reconocimientos sólido, combinado con los niveles de percepción comparados con los del mercado, hacen la movilidad del personal sea hacia afuera de la institución, debilitándola y perdiendo recursos que invirtió en la

¹⁷³ Sivieude, Oliver (Director de Recursos Humanos de la DGI), *Reclutamiento y selección de personal, tendencias y estrategias para la capacitación de los recursos humanos*, [en línea], ponencia, en: Aspectos Estructurales Claves de las Administraciones Tributarias, Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), No. 41, Bridgetown, Barbados, 21 al 24 de mayo de 2007, pág. 31, disponible en: http://www.ciat.org/biblioteca/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=400 con acceso el 10/12/2013.

capacitación de los mismos.¹⁷⁴

Ante esta situación, el SFC no ha logrado consolidarse como un esquema de promoción interna, en donde no se brinda realmente la oportunidad de realizar una carrera administrativa. Se corre el riesgo de que el sistema sirva para cumplir las obligaciones legales de la Ley del SAT, debido a que únicamente se concursa por la categoría de FFC como título nominativo y no en función de un repertorio de puestos reservados para personal de carrera, en donde su acceso sea a través de la aplicación de las reglas del SFC.

4.3 Propuesta de mejora al Servicio Fiscal de Carrera.

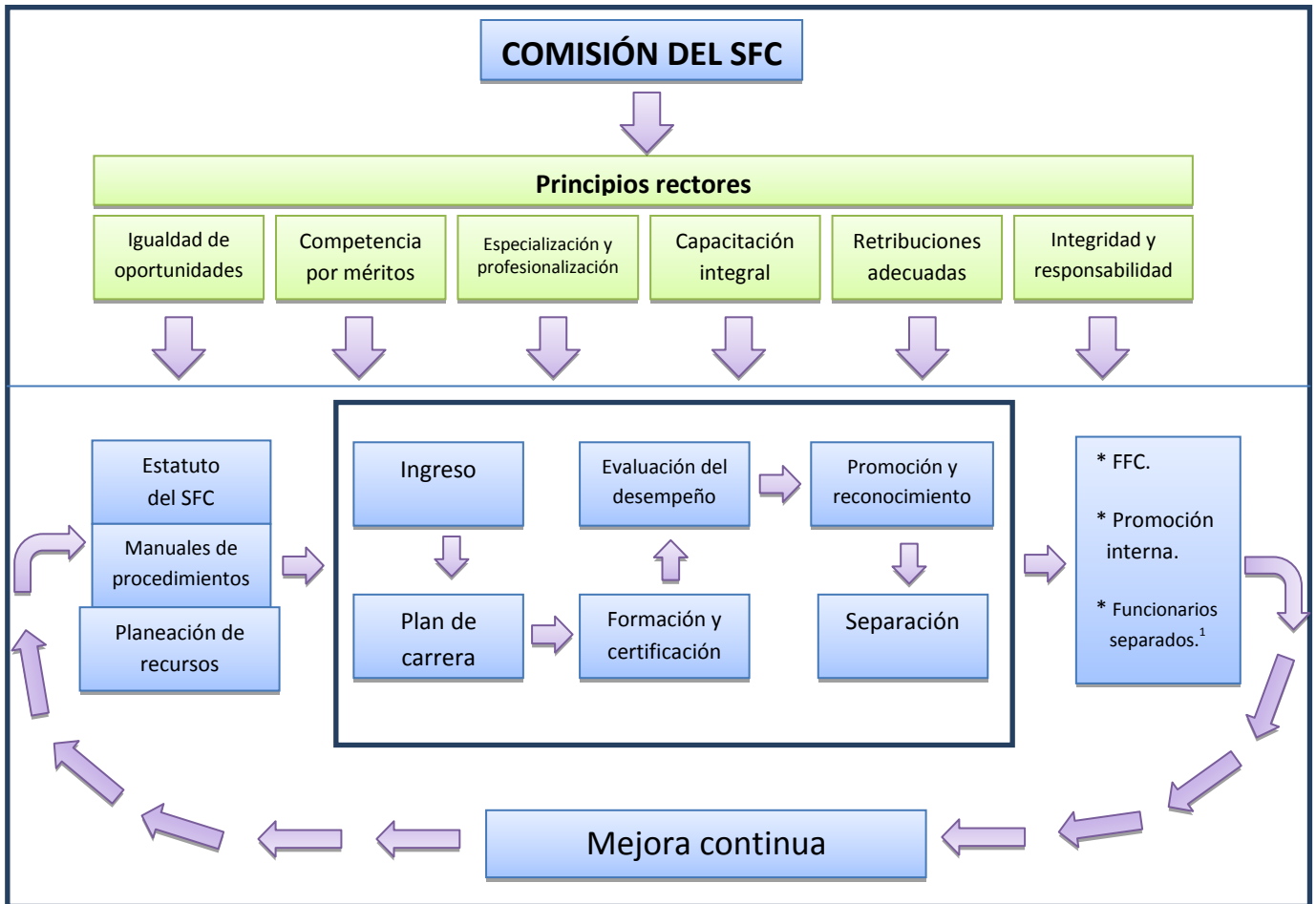
El SFC debe ser una herramienta que potencialice los recursos humanos del SAT y que por tanto eleve su eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, metas y programas institucionales. Se debe evitar que sea visto como un aumento de la carga de trabajo o como mero cumplimiento de la ley o procedimientos. Por el contrario, que sea considerado como un sistema de gestión que articule los diversos programas específicos relativos a los recursos humanos, garantizando los principios rectores de igualdad de oportunidades en el ascenso y promoción, especialización y profesionalización, retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, capacitación y desarrollo integral e integridad y responsabilidad de los funcionarios fiscales.

Con el propósito de transformar el SFC en dicho instrumento y para corregir las debilidades detectadas, se realizan las siguientes propuestas de acciones encaminadas a mejorar el sistema. ¿Qué tipo de servicio civil se requiere para el SAT? ¿Qué aspectos se requieren modificar al sistema actual? Éstas son las preguntas clave a responder, las cuales tomarán como base el modelo de SFC que se propone:

¹⁷⁴ Para mayor información puede consultarse los Informes de Evaluación de Procesos 2011. Programa Presupuestario 026. Recaudación de la Contribuciones Federales del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y del Programa Presupuestario E025. Control de la Operación Aduanera del Servicio de Administración Tributaria (SAT), ambos elaborados por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). En ellos se identifica como una de las principales debilidades la movilidad del personal, en donde el SAT invierte recursos para capacitarlos, pero que no logra retener.

Cuadro 18.

Modelo de Servicio Fiscal de Carrera propuesto.



Fuente: elaboración propia.

¹ Los funcionarios separados del sistema no continúan con el ciclo.

1. Convertir el SFC en un modelo cerrado de gestión de recursos humanos.

Actualmente el SFC es un sistema mixto, con tendencia hacia un modelo cerrado de gestión de recursos humanos. Se propone eliminar los componentes del sistema de gestión abierto, como son el acceso al SAT en cualquier nivel jerárquico por parte de candidatos externos y el otorgamiento de ascensos internos a personal que ocupe cualquier tipo de puesto sin que sea el inmediato inferior jerárquicamente.

Se requiere un sistema cerrado porque la naturaleza de las actividades sustantivas que desarrolla el SAT son delicadas y sensibles para el Estado mexicano. La actividad tributaria debe ser desarrollada de manera profesional y

con el debido resguardo la información que se genere, para evitar que sea utilizada para beneficio de un grupo o para evitar daño patrimonial al Estado. Por su parte, las actividades aduanales pertenecen a la esfera de la seguridad nacional, por lo que un mal manejo puede ocasionar que se materialicen riesgos que perjudiquen la permanencia del Estado y la seguridad de la población. Un sistema cerrado de recursos humanos promueve la estabilidad de los servidores públicos, así como la lealtad a la institución. En cambio en un sistema abierto, los movimientos de personal son constantes, tanto al interior de la organización como al exterior, aumentando el riesgo de que la información de la institución se movilece de similar forma.¹⁷⁵ Además el servidor público no genera un apego hacia la organización puesto que su paso es temporal y su carrera profesional no depende de una sola organización.

Un grave problema en el SAT es la pérdida de talento debido a la debilidad en los sistemas de promoción interna y el nivel de remuneraciones comparadas con las ofertas del mercado. Con un sistema cerrado se promovería la estabilidad de los trabajadores, además de que los ascensos internos se otorgan exclusivamente a personal interno de acuerdo a las reglas del sistema. Claro que se requieren políticas y mecanismos específicos que permitan que el ascenso interno se apegue a los principios rectores y sea real. A su vez el sistema cerrado promueve el desarrollo de identidades y una lealtad a la institución, lo que puede propiciar que la salida de la institución se reduzca.

2. Reconfigurar la Comisión del SFC.

La Comisión del SFC es la pieza fundamental para que el sistema opere como actualmente se desarrolla. En ella se diseñan y aprueban en gran medida las modificaciones. Se propone que la integración de la misma sea la siguiente:

¹⁷⁵ Al respecto, Omar Guerra opina que en México hay las condiciones para establecer un sistema de puestos, debido a este “ha sido exitoso en países desarrollados que cuentan con un mercado laboral donde es susceptible el intercambio de profesionales entre los sectores público y privado, México no ha contado con condiciones laborales de este género”, por lo que un sistema de carrera parece ser la opción en una etapa inicial para conformar instituciones públicas meritocráticas. Véase Guerrero, Omar, Historia del servicio civil..., *Op. Cit.*, págs. 351-352.

- I. Titular del SAT. Presidente.
- II. Titular de la Administración General de Recursos y Servicios. Vocal.
- III. Representante de la SFP. Vocal.
- IV. Representante de Institución de Educación Superior. Vocal.
- V. Representante de Institución de Educación Superior. Vocal.
- VI. Titular de la ACCCH. Secretario.
- VII. Titular del área de programación y presupuesto. Invitado permanente.
- VIII. Invitados que considere el Presidente de la Comisión.

El Presidente de la Comisión tendrá voz y voto de calidad en caso de empate. Los vocales tendrán derecho a voz y voto. El Secretario tendrá derecho a voz y voto, además de ser el responsable de la organización de lo necesario para que se efectúen las sesiones de la Comisión. El Titular del área de programación y presupuesto en el SAT participará como invitado permanente, pero tendrá derecho a voz únicamente. A consideración del Presidente de la Comisión se podrá invitar a especialistas y funcionarios que considere necesario, quienes tendrán voz.

El representante de la SFP podrá ser el titular del Órgano Interno de Control del SAT, o algún funcionario designado por la misma SFP, quien deberá ostentar un nivel jerárquico no menor a director general. Los representantes de las instituciones de educación superior serán de instituciones legalmente reconocidas, que impartan carreras o realicen investigación en áreas de conocimiento vinculadas a la gestión de recursos humanos en el sector público. Para seleccionar a las instituciones invitadas, la ACCCH identificará las instituciones de educación superior con residencia en el mismo lugar donde se desarrollen las sesiones de la Comisión y que estén en posibilidades de participar. Posteriormente por insaculación se elegirán a las dos instituciones a las que se les invitará a participar. Las instituciones designarán a un representante con reconocida trayectoria en el tema de recursos humanos gubernamentales. Su participación será por dos años, y a finalizar la ACCCH realizará el mismo procedimiento.

Con este arreglo institucional se aseguran dos aspectos. El primero es que se crea un contrapeso a las autoridades del SAT para modificar el SFC, con participación de la SFP y de representantes de la academia en las decisiones. Esto para evitar la tendencia de reducir el sistema tanto en cobertura de puestos como en procesos y procedimientos del SAT. Si no existe supervisión externa, la aplicación del SFC dependería de factores organizacionales, como el liderazgo. El problema que se genera es que tanto se puede esperar un impulso positivo como uno negativo al sistema por parte de la élite de la institución. Por ello la necesidad de un esquema que favorezca el sistema independientemente de los factores organizacionales. El segundo es que se asegura la provisión de puntos de vista de expertos, lo que representaría una ventaja para el sistema, ya que no sólo respondería a las necesidades institucionales de corto plazo, sino a un panorama más amplio.

3. Eliminar la yuxtaposición de disposiciones.

Se detectó que hay una yuxtaposición entre el Estatuto del SFC y sus disposiciones reglamentarias, lo que provoca que se cuenten con criterios distintos para operar el SFC. En este sentido se recomienda consolidar las disposiciones administrativas que regulan el sistema en un solo Estatuto, ampliado y detallado. Actualmente corresponde a la Administración General de Recursos y Servicios expedir y modificar las disposiciones reglamentarias. Si esta unidad administrativa tiene participación en la Comisión del SFC, no existe necesidad de tener dos ordenamientos para regular el sistema de carrera. En primera instancia la Ley del SAT dicta que el SFC se organizará de acuerdo al Estatuto que se expida, y en segunda si del Estatuto se deriva otro instrumento para organizar el sistema, se está en una situación de sobre regulación. Esto sin considerar que las disposiciones vigentes no se encuentran alineadas al Estatuto, lo que provoca yuxtaposición y diferencia de criterios.

Por tanto, basta con tener un Estatuto lo suficientemente robusto, detallado y específico para que se opere con un buen grado de eficiencia y eficacia el sistema de carrera. Es un instrumento de orden administrativo puesto que es expedido por autoridades del SAT, con competencia únicamente para el

personal del organismo desconcentrado, por lo que no es preciso contar con demasiados instrumentos regulatorios. En lugar de las disposiciones, es mejor contar con los manuales de procedimientos de los subsistemas del SFC, soportados por el Estatuto del SFC, mismos que no han sido elaborados hasta la fecha.¹⁷⁶ Con un Estatuto como instrumento regulador y los manuales de procedimientos como instrumentos de operación, comunicación, organización, se garantizará mayor certidumbre en la operación del SFC.

4. Ampliar el número de subsistemas del SFC y modificación de otros.

Se plantea que deben existir más subsistemas a los cuatro actuales. Estos son:

- I. Subsistema de planeación de recursos humanos.
- II. Subsistema de ingreso.
- III. Subsistema de plan de carrera.
- IV. Subsistema de formación y certificación.
- V. Subsistema de evaluación del desempeño.
- VI. Subsistema de promoción y reconocimiento.
- VII. Subsistema de separación.
- VIII. Subsistema de mejora continua.

I. Subsistema de planeación de recursos humanos.

Engloba las actividades de revisión y modificación de la estructura orgánica y ocupacional, planeación de la necesidad de recursos humanos en diferentes temporalidades y alineadas al Plan Nacional de Desarrollo, a los planes y programas sectoriales, a la misión, visión, objetivos y metas institucionales, entre otros aspectos. Incluye también la realización, revisión y modificación de los perfiles de puestos.

Se propone la sustitución de la denominación de puestos claves por un repertorio de puestos reservados al SFC. Estos puestos deben ser alineados, dentro lo posible, en trayectorias descendentes y ascendentes, de forma que se contribuya a formar un escalafón. Este instrumento facilitará la elaboración

¹⁷⁶ De acuerdo con la solicitud de información 0610100028514 de fecha 4 de marzo de 2014.

de planes de carrera por especialidad, la planeación de la formación y certificación de competencias y la promoción interna. Con relación a los puestos de libre designación, estos deben estar debidamente fundados y justificados ante la Comisión del SFC.

II. Subsistema de Ingreso.

Este subsistema comprende las actividades de reclutamiento, selección y contratación de personal de nuevo ingreso. Actualmente los procesos que desarrolla el SAT son adecuados, por lo que la modificación no consiste en la operación de los mismos, sino en el ingreso al SFC que se emplea hoy en día. En lugar de que un funcionario fiscal deba tener 5 años de antigüedad en el SAT para poder participar en el concurso de ingreso al SFC, se plantea que el personal de nuevo ingreso pase por un periodo de capacitación inicial con una duración de dos o tres meses (dependiendo del puesto), en donde se brinde inducción al SAT, al puesto, conocimientos técnicos necesarios para el puesto, prácticas laborales, valores necesarios para el servicio público y evaluación de aprovechamiento. Este tipo de capacitación no es ajena al SAT puesto que recientemente ha implementado este esquema en puestos como Oficial de Comercio Exterior, por lo que cuenta con experiencia necesaria para llevarla a cabo en puestos del SFC. Una vez finalizado el periodo de capacitación, se inicia un periodo de prueba de un año, durante el cual el funcionario será considerado como aspirante a FFC. Terminado el periodo de prueba se revisa su evaluación del desempeño, y de tener un resultado superior o alto, aprobar una evaluación de conocimientos técnicos y una nota positiva del superior jerárquico, se le otorgará la calidad de FFC.

Cabe señalar que el ingreso al SFC será siempre por la base, es decir por los puestos de Enlace, respetando el modelo de gestión cerrado de recursos humanos. En cuanto a los puestos de libre designación, el reclutamiento y selección se realizará sin modificación alguna a la forma presente.

III. Subsistema de plan de carrera.

Se refiere a la definición de trayectorias de carrera, verticales, horizontales o transversales. Es pertinente que la Subadministración de Plan de Carrera diseñe las trayectorias genéricas, como se establece en el manual en la materia vigente, para que sea la base de referencia para que cada FFC diseñe su plan de carrera. Se realizará una confronta del perfil de cada FFC, de sus competencias y sus expectativas con las requeridas en el siguiente puesto de acuerdo a la trayectoria de carrera. Derivado de ello se elabora el plan de formación específico a cumplir, para que el FFC pueda estar en condiciones de ocupar el siguiente puesto en su trayectoria de carrera.

IV. Subsistema de formación y certificación.

Incluye las actividades vinculadas con la formación por especialidad, planes de formación específicos, programas transversales e institucionales, ordenadas y programadas en el Programa Integral de Formación. Asimismo la certificación de competencias requeridas para el desempeño del puesto, de las necesarias para ocupar puestos subsecuentes, en un repertorio de competencias seleccionadas por especialidad y puesto ocupado, y con la profundidad acorde al puesto.

V. Subsistema de evaluación del desempeño.

En el SAT se emplea la Evaluación Integral del Desempeño (EIDD) para medir la contribución individual y grupal al logro de los objetivos. Ubica a los evaluados en los parámetros Superior, Alto, Bajo y Deficiente. Su virtud es que conjuga elementos cuantitativos y cualitativos, con una amplia perspectiva en cuanto incluye diversos actores en la evaluación, identifica las brechas y da seguimiento a las acciones para superar las deficiencias. Sin embargo, los resultados que arroja no son un insumo para el SFC ni para la promoción interna, el otorgamiento de reconocimientos y la separación de funcionarios. Es fundamental que la evaluación del desempeño sea un subsistema del sistema de carrera para evitar la inamovilidad de los funcionarios porque imprime dinamismo al estar evaluando su desempeño, sus resultados, su compromiso

con la institución. A su vez es la base para otorgar beneficios del sistema de carrera, y para evidenciar el mal servicio.

VI. Subsistema de promoción y reconocimiento.

Comprende las acciones relacionadas con el desarrollo de la carrera administrativa, vía ascensos internos y promociones, además del otorgamiento de reconocimientos por parte de la institución a la actividad destacada de los FFC. Ambos aspectos deben tomar como base el mérito demostrado, la igualdad de oportunidades y la transparencia de los procedimientos, de manera que estos se otorguen a quienes realmente lo merecen. Para ello es necesaria la construcción de un sistema que garantice los aspectos señalados. Para este punto se puede observar el caso de Francia, en donde se utiliza una tabla de clasificación (*tableau d'avancement*) que inscribe a los funcionarios por orden de prelación de acuerdo con los méritos demostrados y sirve para el otorgamiento de promociones internas. El sistema de puntuación que propone es el siguiente:

Cuadro 19.

Escalas de valoración de méritos para el SFC.

Elemento/Calificación	2	4	6	8	10
Evaluación del desempeño (EIDD). Resultados obtenidos en la EIDD.	N/A	Deficiente en la última EIDD	Bajo en la última EIDD	Alto en la última EIDD	Superior en la última EIDD
Evaluaciones de las acciones de capacitación. Promedio de calificaciones de evaluaciones de aprovechamiento de las acciones de capacitación.	N/A	Promedio menor a 70	Promedio de 70 a 79	Promedio de 80 a 89	Promedio de 90 a 100
Certificación de competencias. Competencias certificadas vigentes vinculadas al puesto ocupado.	Ninguna	N/A	1	2	3 o más
Preparación Académica. Estudios máximos concluidos reconocidos oficialmente, adicionales al requerido por el puesto ocupado.	Ninguna	Diplomado	Especialidad o Licenciatura Titulado	Grado de Maestría	Grado de Doctorado o Posdoctorado
Logros. El alcance de objetivos relevantes o actividad destacada en lo individual, en su campo de trabajo o ajena a esta. Pueden ser publicaciones especializadas, patentes, derechos de autor, servicios de voluntariado.	Ninguno	1	2	3 o 4	5 o más

Capítulo 4. Impacto del Servicio Fiscal en la profesionalización de los funcionarios fiscales.

Reconocimientos, premios y distinciones. Recompensas o galardones otorgado por agradecimiento o reconocimiento al esfuerzo realizado o actividad destacada, profesional o individual. Pueden ser distinciones honoríficas como Grado Académico Honoris Causa, Graduación con Honores o Distinción, Premios, Reconocimientos por actividad destacada.	Ninguna	1	2	3 o 4	5 o más
Trayectoria laboral. Ascensos internos obtenidos.	Ninguno	N/A	1	2	3
Servicios o misiones especiales. Designación para efectuar servicios o misiones especiales, como en el extranjero, en situación de desastres, representaciones en proyectos de diversa índole, diferentes a las obligaciones de su cargo.	Ninguno	N/A	1	2	3 o más
Antigüedad en el SAT. Años de servicios prestados en el SAT.	1 a 5 años	5 a 10 años	10 a 15 años	15 a 20 años	Más de 20 años

Fuente: Elaboración propia. Se consideraron algunos elementos de la Metodología y Escalas de Calificación de la Evaluación de la Experiencia y Valoración del Mérito del Servicio Profesional de Carrera, disponible en:

http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/manualSPC/documentos/metodologia_escalas_calificacion_experiencia-merito.pdf.

El sistema de puntuación se compone de 10 elementos, los cuales presentan cinco grados de profundidad de acuerdo con la actividad de cada funcionario. El máximo a obtener es de 100 puntos. Cada ejercicio fiscal se deberá evaluar a los FFC en su desempeño de acuerdo al sistema de puntuación. Derivado de esto, se elaborará el listado de clasificación por rango jerárquico y en orden de prelación, el cual servirá para asignar las promociones, reconocimientos y ascensos internos.

Las promociones son los aumentos de percepción económica sin dejar de pertenecer al mismo puesto y nivel jerárquico. Para que sean otorgadas de manera progresiva, se propone estructurar el sistema de la siguiente forma:

- a) El sistema se integra por los niveles jerárquicos de Administrador, Subadministrador, Jefe de Departamento y Enlace.

- b) Debe quedar claro que las promociones, ascensos y reconocimientos se obtienen por el mejoramiento profesional de los FFC y no por relaciones personales.
- c) El ingreso al SFC será por los puestos de Enlace, que son los de primer nivel.
- d) De acuerdo con la estructura del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial del sector central aplicable a los puestos de mando de las dependencias y entidades y el correspondiente a los puestos de enlace, disponibles en el anexo 5, se compone de grupos, grados y niveles. Los grupos generalmente corresponden a los diferentes grados jerárquicos: P a Enlace, O Jefe de Departamento, N Subdirector o equivalente, M a Director de Área o equivalente, entre otros. Los grados y niveles dependen de las actividades desarrolladas y conforme a la valuación de puestos.

El tabulador de sueldos y salarios presenta incrementos salariales progresivos. Estos pueden ser utilizados para otorgar las promociones a los FFC. Actualmente los puestos se registran en la SHCP y la SFP con un grupo, grado y nivel específico y fijo, sin que se pueda modificar salvo autorización de las dependencias federales señaladas. Por ello no es posible obtener aumentos salariales si se ocupa el mismo puesto, porque necesariamente se requiere ocupar otro distinto. Tampoco existe posibilidad de reconocer el buen desempeño sin necesidad de dejar el puesto ocupado. Por tanto, para el SFC se plantea que los ingresos a un grupo, por ejemplo el P (Enlace) se realice siempre por el grado y nivel inferior. Al inicio de cada ejercicio fiscal se revisará la lista en orden de prelación y por nivel jerárquico; los que obtengan los mejores puntajes podrán acceder a una promoción, es decir el aumento de grado o nivel y por tanto el aumento en la percepción económica.

Si un FFC obtiene un ascenso a un nivel jerárquico superior, por ende pasará al grupo que le corresponde, pero ingresará con el grado y nivel más bajo de dicho grupo, para que posteriormente, de acuerdo con la puntuación obtenga incrementos salariales ocupando el mismo puesto.

Esto constituye un aliciente para promover la retribución ligada al buen desempeño.

La unidad administrativa encargada del subsistema de planeación y la unidad responsable de la programación presupuestaria del SAT establecerán el número de promociones a otorgar por nivel jerárquico de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

- e) Los reconocimientos serán entregados a personal con actividad destacada, conforme se establece en las disposiciones vigentes. Pueden ser individuales o grupales. Salvo excepciones, serán reconocimientos no monetarios.

- f) El ascenso interno será siempre a un nivel jerárquico superior inmediato. Se podrá seguir el siguiente procedimiento: de acuerdo con las vacantes existentes, se elabora la convocatoria, en donde se establecen los requisitos de acuerdo al perfil de puesto. Podrán participar todos los FFC del nivel jerárquico inferior, sin importar el grado y nivel salarial que tengan. Solo se debe cubrir el mínimo de permanencia en el nivel jerárquico inferior, que en cada caso será de 4 años para poder participar en procesos de ascenso interno. De los candidatos interesados, se observará primero que cumplan con los requisitos del perfil de puesto. La siguiente etapa será de examen de conocimientos técnicos y de habilidades, la cual arrojará un puntaje. La fase posterior es la revisión de la lista derivada del sistema de puntuación, la que concederá otro puntaje. La etapa final será de entrevistas con personal del área de recursos humanos y después con el superior jerárquico de la vacante; en ambas se otorgará un puntaje. Para las entrevistas se observará el orden de prelación procedente de las etapas anteriores. Al final, ganará el candidato que obtenga la calificación más alta.

Las fases del concurso de promoción interna y el puntaje de cada una se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 20.

Fases del concurso de promoción.

Fases		Puntaje.
I. Publicación de la convocatoria e inscripciones.		Sin puntaje.
II. Revisión curricular.		Sin puntaje.
III. Exámenes.	De conocimientos técnicos.	20
	De habilidades.	20
IV. Revisión del sistema de puntaje (méritos y experiencia).		30
V. Entrevistas.	Con personal de la ACCCH.	15
	Con el superior jerárquico.	15
Total		100

Fuente: elaboración propia.

- g) Para evitar la inamovilidad en los puestos (que no se puedan separar de los mismos y que los servidores públicos se estanquen en un puesto) se deben implementar acciones como la obligatoriedad de participar en procesos de promoción, de cubrir satisfactoriamente agendas de formación por el puesto ocupado y de acuerdo a su plan de carrera, los resultados satisfactorios en su evaluación del desempeño y el logro de méritos dentro y fuera de la institución. La membresía al SFC debe fomentar la profesionalización constante y la competencia, no la inamovilidad a cambio de nada.

VII. Subsistema de separación.

Este subsistema se mantiene tal cual al vigente, puesto que se ocupa de los procedimientos relacionados con la separación de los funcionarios del sistema de carrera. Las causales de separación vigentes son adecuadas porque están vinculadas al desempeño (si se obtiene un resultado bajo o deficiente en la EIDD por dos ocasiones consecutivas), a la evaluación de la confiabilidad dependiendo del puesto que se trate, y las demás causales jurídico-administrativas previstas por la leyes y disposiciones en la materia.

VIII. Subsistema de mejora continua.

El subsistema se concentra en la evaluación general del SFC, de acuerdo con los planes y programas institucionales, el programa de trabajo del SFC y las políticas y directrices que emita la Comisión del SFC. Se encarga de revisar los niveles de eficiencia y eficacia en la operación de los subsistemas, el logro de objetivos y metas, la aplicación adecuada de las disposiciones normativas y administrativas en la materia, identifica riesgos y emite las acciones necesarias para retroalimentar el sistema, prevenir los riesgos y corregir las desviaciones. Su labor será fundamental para la toma de decisiones de la Comisión del SFC.

5. Crear un Servicio Fiscal Superior.

Las experiencias de Inglaterra, Estados Unidos y Chile demuestran la tendencia a crear servicios civiles dirigidos para el personal directivo de alto rango, directamente al mando de los puestos de designación política. Su objetivo es asegurar una gerencia pública calificada y profesional a través de la selección de directivos idóneos, capaces de conjuntar la función política de la cúpula organizacional con la función administrativa de los mandos medios y puestos operativos. En particular el caso de Chile aporta experiencias relevantes con la creación de su Sistema de Alta Dirección Pública.

El SFC tiene como puesto de mayor rango jerárquico al de Administrador. El siguiente nivel es el de Administrador Central, el cual es dependiente de los Administradores Generales y del Jefe del SAT. El SFC está dirigido a los mandos medios y enlaces de la dependencia, pero no abarca puestos de mayor responsabilidad. En este sentido es viable construir un Servicio Fiscal Superior (SFS) dirigido a los puestos de Administrador Central.

El Servicio Fiscal Superior cubriría 130 puestos de Administrador Central. Se plantea que sus características correspondan a un sistema de gestión abierto de recursos humanos, con incorporación de candidatos provenientes de la organización como de origen externo. Los candidatos de procedencia interna deberán ostentar el rango de Administrador por al menos 4 años. Los candidatos externos deberán demostrar la experiencia profesional necesaria

para el puesto. La selección de los candidatos idóneos y de los ganadores tendría que ser realizada por un comité independiente, que garantizara que la selección fuera la adecuada. Sin embargo, al no existir un ordenamiento jurídico que determine la creación de un servicio de dicha magnitud, quedaría únicamente como un mecanismo interno del SAT, el cual dependería primero que los dirigentes del órgano desconcentrado tuvieran la voluntad de establecerlo y en segundo término el comité de selección quedaría bajo influencia del Jefe del SAT y de los Administradores Generales, lo cual pondrían en riesgo la independencia del comité de selección.

Para que el Servicio Fiscal Superior fuera implementado de manera cabal, se requeriría modificar la Ley del SAT, aspecto que requiere la aprobación del Congreso de la Unión y del apoyo del Presidente de la República. Sin duda sería un esquema innovador en la Administración Pública Federal Mexicana, debido a que no hay un sistema con las mismas características y objetivos.

CONCLUSIONES.

Primera: El Estado es la organización política de la sociedad, la cual surge de la necesidad de satisfacer las necesidades públicas a través de la consolidación de un ente dotado de capacidades institucionales para lograr sus fines. Los fines del Estado son la preservación de los elementos que lo constituyen, a saber, la población, el gobierno, el territorio y el sistema jurídico.

Segunda: Las capacidades institucionales del Estado son el gobierno y la Administración Pública. El primero se encarga de la dirección de las políticas que rigen el sistema, mientras que la segunda representa la acción organizada del Estado. La Administración Pública materializa los fines del Estado y las directrices del gobierno. Su fin último es el servicio público que cubra las necesidades de la población.

Tercera: En un contexto de democracia política, la esfera de lo público adquiere un alto valor porque tiene como actor central al ciudadano, el cual tiene una serie de derechos y obligaciones, capaz de incidir en la toma de decisiones dentro de un Estado. A su vez, la tendencia en aumento de uso de tecnologías de la información y la comunicación ha transformado la forma de las interlocuciones entre el Estado, el gobierno y la Administración Pública con la sociedad y los ciudadanos. Hoy en día se vigila con mayor cercanía la actividad de los entes públicos, se evalúa su rendimiento y se castiga o premia en las urnas electorales. El ciudadano exige la provisión de bienes y servicios públicos, pero además demanda que sean de buena calidad.

En este panorama, la Administración Pública tiene el reto de cumplir sus misiones con un uso adecuado, eficiente, eficaz y racional de los recursos escasos de la sociedad, además de procurar que las necesidades sociales sean cubiertas de forma óptima. Para el gobierno contar con una Administración Pública capaz de realizar las tareas mencionadas y en la forma señalada es de vital importancia. La legitimidad por gestión es el producto de una buena administración, la cual es necesaria para que los políticos que ocupan el gobierno puedan promover y prolongar su programa político.

Conclusiones.

Cuarta. La profesionalización de la Administración Pública y de sus servidores públicos es una vía para lograr los objetivos del Estado y del gobierno con un uso racional de los recursos públicos. La profesionalización implica el aumento de capacidades de gestión del personal y por tanto de las organizaciones públicas que conforman la Administración Pública. Esto impacta directamente en la calidad de los bienes y servicios que brinda, retribuyendo a la sociedad.

Quinta: Profesionalizar a los servidores públicos es asegurar que posean los conocimientos teóricos y metodológicos necesarios que les permita el análisis y comprensión de los problemas públicos para que puedan plantear y poner el marcha las soluciones más viables, haciendo uso racional de los recursos públicos. A su vez profesionalizar bajo un esquema de competencias significa asegurar que la experiencia y personalidad de cada servidor público contribuya a desempeñar en forma apropiada el puesto que ocupa.

Sexta. Se demostró que el servicio civil de carrera es una vía adecuada para la profesionalización de los servidores públicos, debido a que los principios de legalidad, la eficiencia, el mérito y la imparcialidad bajo los que opera, garantiza la existencia de prácticas, mecanismos y procedimientos destinados a seleccionar personal idóneo que se integre a las organizaciones públicas, evitando las improvisaciones. El personal apto es aquel que cuenta con las competencias necesarias para desempeñar en forma óptima un cargo público. A su vez el servicio civil de carrera promueve el desarrollo de carreras administrativas, con sustento en los méritos de los servidores públicos. Finalmente promueve una formación constante que permita desplegar las capacidades de los trabajadores y potenciarlas. Por tanto, es un sistema integral de gestión de recursos humanos que promueve la profesionalización.

Séptima: El servicio civil de carrera representa una nueva institucionalidad en la Administración Pública mexicana. Si bien es cierto que su origen se remonta a la segunda mitad de siglo XVIII, no se había consolidado a lo largo de dos siglos. Inclusive, durante el siglo XIX se perdieron los avances logrados en los últimos años del virreinato de la Nueva España, a tal grado que se optó por imponer un sistema de patronazgo o de botín. Durante el siglo XX se observaron algunos esfuerzos en dirección de construcción de un servicio civil,

sin embargo fueron limitados y fragmentados, ya que no se estableció un sistema general de servicio civil. En el siglo XXI se percibe un brío renovado por sustituir el sistema de patronazgo por uno de méritos, dando como resultado la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el 2003 y su Reglamento en el 2004. Sin embargo el reto es mayúsculo y se requiere de un periodo de tiempo para que las reglas del servicio civil permeen en las organizaciones públicas y en la sociedad en general.

Octava: Las experiencias internacionales de servicios civiles analizadas muestran las reformas instrumentadas a dichos sistemas, las cuales van en el sentido de otorgar flexibilidad al sistema de carrera, como son la permanencia en el puesto de acuerdo al rendimiento, las retribuciones ligadas al desempeño, mayor movilidad entre organizaciones públicas, privadas y sociales. Asimismo mostraron la construcción de sistemas meritocráticos dirigidos a los puestos de alta dirección, los cuales presentan elementos de un modelo de gestión abierto de recursos humanos. Es así que coexisten dos tipos de modelos meritocráticos en las organizaciones públicas: la carrera funcionaria tradicional y los servicios superiores.

A su vez, el patronazgo en dichos países se ha limitado de manera importante o de plano no tiene cabida, debido a la implementación y fortalecimiento del servicio civil a lo largo del siglo XIX y XX. El caso de Chile es el más reciente, puesto que hasta 1990, con el término de la dictadura militar, se promueve el establecimiento del servicio civil de carrera de manera general en las organizaciones públicas. Cosa diferente ocurrió en México, que en la misma década aparecieron sistemas del mismo tipo pero en algunas organizaciones públicas, es decir su aparición fue sectorizada, no generalizada. Con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el 2003, la tendencia fragmentada continuó debido a que esta ley únicamente va dirigida a personal de mandos medios y superiores de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada que no contaban con un sistema legal de servicio civil. Por tanto se deja fuera al personal de base, además de que la Secretaría de Función Pública prácticamente no tiene facultades para supervisar los servicios civiles distintos al Servicio Profesional de Carrera.

Conclusiones.

Novena: El Servicio Fiscal de Carrera es uno de los servicios civiles que operan de manera autónoma de la supervisión de la Secretaría de la Función Pública. Su origen está íntimamente ligado a la creación del Servicio de Administración Tributaria en 1995, organismo que se erige como el principal producto de un amplio proceso de reforma del sistema fiscal mexicano a lo largo del siglo XX. Durante la investigación se demostró que su aparición fue la respuesta del gobierno mexicano para elevar los niveles de eficiencia recaudatoria y de atención a los contribuyentes, en un contexto de una transformación de la economía hacia una globalizada, además de formar parte de la estrategia para superar la crisis económica de diciembre de 1994.

En dicho cambio organizacional se observa el impulso del servicio civil como medio de gestión de los recursos humanos, debido a que se consideró a la profesionalización como el principal elemento para darle un nueva cara al fisco federal a través de la mejora en la operación de sus procesos, el aumento de la recaudación y la especialización de sus funciones.

Décima: A pesar del apoyo inicial mostrado hacia el Servicio Fiscal de Carrera, su real implementación tuvo un retraso de al menos trece años, debido a circunstancias propias de la institución y externas. Las internas fueron la falta de definición de reglas claras y del desarrollo de políticas y mecanismos necesarios para su puesta en marcha. A su vez las externas fueron la disponibilidad de recursos económicos y la falta de supervisión de la Secretaría de la Función Pública como dependencia del ejecutivo federal encargada de las políticas de recursos humanos. Este retraso provoca que el organismo desconcentrado presente un seria debilidad en la retención del personal y de los mismos funcionarios de carrera, debido que se demostró que el ascenso interno en el Servicio de Administración Tributaria no se realiza con apego a reglas meritocráticas y transparentes, que brinden legitimidad a los procesos de promoción.

Décima primera: El Servicio Fiscal de Carrera fue concebido como un gran modelo bajo el cual se gestionarían las políticas, mecanismos y procedimientos de recursos humanos en el Servicio de Administración Tributaria. Sin embargo, se comprobó que dicho sistema ha sido objeto de desmantelamiento y

reducción, ya que se han separado elementos que operan de manera externa. Los ejemplos son la evaluación del desempeño, la programación de la formación, los procedimientos de ascenso y de reconocimientos, así como la reducción en las cuotas de obligatoriedad para el personal de carrera. Esto es constatable a través de los Estatutos aprobados. Por tanto se transitó de un sistema amplio a uno muy focalizado, desarticulado e inconexo.

Décima tercera: El desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera ha dependido en mayor medida de factores organizacionales, como el liderazgo. Las modificaciones efectuadas al Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera así como la implementación de dicho instrumento guardan una relación con los diferentes periodos de gestión de los titulares del Servicio de Administración Tributaria. A su vez, la ley sólo establece la obligación instaurarlo, sin embargo el diseño concreto corresponde a la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, dominada por el titular de órgano desconcentrado y sus subordinados. El problema radica en que se depende de la voluntad de los líderes de la organización (titular del SAT y Administradores Generales) para que se dé impulso al sistema de carrera o se determine su cese, a pesar de la obligación por ley de su implementación. Si llega una dirección comprometida con el servicio civil, se le impulsa; en caso contrario, una dirección que promueva prácticas de patronazgo, el sistema de carrera se frena.

Por ello la importancia de contar con organismos independientes que apliquen las disposiciones de un servicio civil, para que se cancele la permanencia de prácticas de patronazgo.

Décima cuarta: Ante el desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera a lo largo de su existencia, se ha observado que la falta de implementación del sistema, total o parcial, no constituye un elemento para fincar una responsabilidad para el titular del SAT. Si en las disposiciones que regulan al SAT y a su sistema de carrera se encontrara estipulado algún tipo de sanción por no aplicarlas, habría una obligación con mayor peso para cumplir la normatividad. Sin embargo, el aspecto del liderazgo es fundamental más allá de las disposiciones formales puesto que es un elemento que puede detonar un mayor impulso y dinamismo para el desarrollo del sistema de mérito, o en caso opuesto, puede frenar su

Conclusiones.

desarrollo a pesar de la obligación legal. No obstante, se considera que es una prioridad establecer sanciones en la norma a fin de que sea un contrapeso al factor del liderazgo.

Décima quinta: El Servicio de Administración Tributaria tiene como su mayor reto en materia de recursos humanos retener al personal en el cual ha invertido recursos públicos en su formación. Por ello se debe rediseñar el Servicio Fiscal de Carrera a fin de transformarlo en un sistema que promueva la estabilidad del personal, bajo el cumplimiento de las condiciones de rendimiento y de integridad que se establezcan. El sistema de carrera promovería procedimientos transparentes y de acuerdo a los méritos de los servidores públicos para la promoción interna, lo cual es una estrategia viable para evitar la fuga de recursos humanos.

Décima sexta: El servicio civil de carrera es una institución necesaria para la Administración Pública mexicana. Su práctica extensiva y cotidiana promoverá la limitación del patronazgo, aún presente en nuestras instituciones. El servicio civil de carrera, más que un instrumento de la gestión pública debe ser una fuente generadora de principios y valores en la sociedad mexicana, para que las prácticas meritocráticas impacten en todos los ámbitos de la vida nacional. El beneficio potencial es enorme, pues supondría la consolidación de una sociedad en donde los méritos se premien y el esfuerzo se recompense.

ANEXOS.

Anexo 1. Estadísticas de funcionarios públicos. Diversos países.

1.1 Evolución Nacional del Servicio Civil en el Reino Unido.

Año	No. De Funcionarios
1902	50,000
1910	55,000
1920	161,000
1930	111,000
1939	163,000
1950	433,000
1960	380,000
1970	493,000
1980	547,000
1900	495,000
1995	458,000
1999	478,000
2005	536,000
2010	470,000
2011	453,000

Fuentes: Elaboración propia con datos de Geoffrey K. Fry, Civil Service Systems in Comparative Perspective, School of Public and Environmental Affairs/Indiana University Press, Estados Unidos, 1997, pp. 5-8 y The National Archives, Civil Service Employment Since 1902. Civil Service Statistics, [en línea], The UK Civil Service, Reino Unido. Disponible en: <http://www.civilservice.gov.uk/about/facts/statistics>, con acceso el 15/10/2011.

1.2 Empleados públicos en Estados Unidos.

Año	No. De Funcionarios
1816	4,837
1841	18,038
1861	36,672
1871	51,020
1881	157,442
1901	239,476
1911	395,905

Fuente: Martínez Puón, Rafael, Servicio profesional de carrera ¿para qué?, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pág. 134.

1.3 Empleados públicos en Chile.

Año	Total de personal en el sector central
1971	350,000
1991	140,000
2000	142,751
2003	158,423
2006	172,017
2007	178,274
2008	186,935

Fuentes: Elaboración propia con datos de:

1) Bau Aedo, Catalina, *Experiencias exitosas en la profesionalización de la función pública en América Latina. El caso de Chile*, [en línea], documento de trabajo presentado en el Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), México, 5 y 6 de mayo de 2005, págs. 59-60. Con acceso el 07/12/2011. Disponible en:

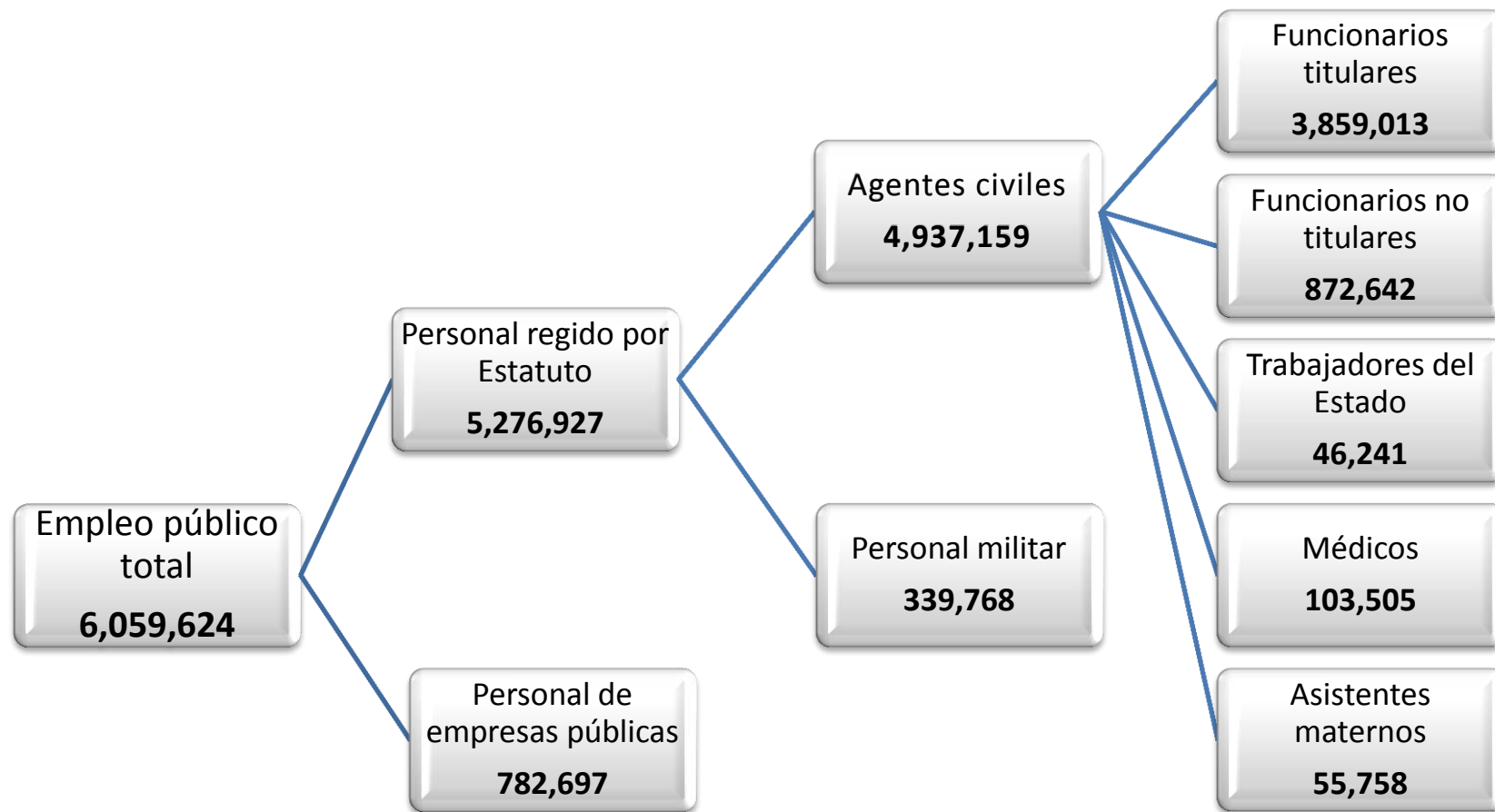
www.voxlocalis.net/revistas/num19/doc/clad0051504.pdf;

2) Martínez Puón, Rafael, Servicio profesional de carrera ¿para qué?, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pág. 145.

3) Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008, [en línea], Chile, 2009, pág. 49. Con acceso el 17/12/2012. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/572/article-54787.html>.

Esta tabla contiene datos únicamente del personal de la Administración Central, excluyendo a las Fuerzas Armadas y del orden, las empresas públicas y los organismos autónomos del Estado.

1.4 Composición de la función pública en Francia (2008).



Anexos.

Fuente: Elaboración propia con datos de: Ministère de la Fonction Publique, Emploi public dans l'emploi total, [en línea], Francia, 2011. Con acceso el 19/11/2011. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/statistiques-12>.

Anexo 2. Cuadro comparativo de los sistemas de servicio civil.

PAÍS	REINO UNIDO	ESTADOS UNIDOS	FRANCIA	CHILE	MÉXICO
POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)	*Población total: 62,036,000 habitantes. *PEA: 31,520,000 (50.8% de la población total).	*Población total: 310,384,000 habitantes. *PEA: 153,900,000 (49.5% de la población total).	*Población total: 62,787,000 habitantes. *PEA: 29,320,000 (46.6% de la población total).	*Población total: 17,114,000 habitantes. *PEA: 7,918,000 (46.2% de la población total).	*Población total: 113,423,000 habitantes. *PEA: 46,990,000 (41.4% de la población total).
VOLUMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	*Empleo público total: 6,162,000 (2011). *Servicio civil: 453,000. 7.35% del empleo público total. (2011).	*Empleo público total: 2,773,878 (2009). *Servicio civil: 1,404,720. 50.6% del empleo público total. (2009).	*Empleo público total: 6,059,624 (2008). *Servicio civil: 4,064,517. 67% del empleo público total. Si se considera únicamente personal bajo estatuto, representa el 77%.	*Empleo público total: 379,520 (2010). *Servicio civil: 186,935 en el sector central. Pertenecientes a sistema de mérito: 87,908 (Carrera Funcionaria y SADP, 2008). 23.1% del empleo público total.	*Empleo público total: 3,000,000 (datos aproximados. Reúne APF Centralizada y Paraestatal. 2008). * APF Centralizada: 649,187 (Se excluye a personal militar, docente y médico.2006). *Servicio Profesional de Carrera: Puestos contemplados: 42,499(2006). Puestos ocupados: 28,953 (2010). 0.96% del empleo público total.
EMPLEO PÚBLICO FRENTE A PEA Y EMPLEADOS PÚBLICOS POR CADA 1000 HABITANTES	*Proporción servidores públicos de la PEA: 19.54% * Proporción servidores públicos de SC de la PEA: 1.43% *Empleados públicos por cada 1000 habitantes: 99.3 *Empleados públicos del SC por cada 1000 habitantes: 7.3	*Proporción servidores públicos de la PEA: 1.8% * Proporción servidores públicos de SC de la PEA: 0.9 % *Empleados públicos por cada 1000 habitantes: 8.9 *Empleados públicos del SC por cada 1000 habitantes: 4.5	*Proporción servidores públicos de la PEA: 20.6% * Proporción servidores públicos de SC de la PEA: 13.8 % *Empleados públicos por cada 1000 habitantes: 96.5 *Empleados públicos del SC por cada 1000 habitantes: 64.7	*Proporción servidores públicos de la PEA: 4.7% * Proporción servidores públicos de SC de la PEA: 1.1 % *Empleados públicos por cada 1000 habitantes: 22.1 *Empleados públicos del SC por cada 1000 habitantes: 5.1	*Proporción servidores públicos de la PEA: 6.3% * Proporción servidores públicos de SC de la PEA: 0.06 % *Empleados públicos por cada 1000 habitantes: 26.4 *Empleados públicos del SC por cada 1000 habitantes: 0.25

Anexos.

PIB Y COSTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	*PIB: \$2,247 billones USD. *Presupuesto Público: \$908 billones USD. *Proporción del presupuesto público: 40.4% del PIB.	*PIB: \$14,660 billones USD. *Presupuesto Público: \$2,162 billones USD. *Proporción del presupuesto público: 14.7% del PIB.	*PIB: \$2,583 billones USD. *Presupuesto Público: \$1,260 billones USD. *Proporción del presupuesto público: 48.7% del PIB.	*PIB: \$203.3 billones USD. *Presupuesto Público: \$45.65 billones USD. *Proporción del presupuesto público: 22.4% del PIB.	*PIB: \$1,039 billones USD. *Presupuesto Público: \$234.3 billones USD. *Proporción del presupuesto público: 22.5% del PIB.
OBJETIVOS DE LA REFORMA DEL SC	*Reducir el volumen del servicio. *Flexibilización de la estructura administrativa. *Gestión por competencias.	*Reducir el volumen de la AP. *Flexibilidad en la operación de la AP. *Descentralización. *Eleva calidad de los servicios públicos.	*Descentralización administrativa.	*Entre 1973 y 1990 reducción del volumen del servicio. *Creación del sistema de mérito. *Inclusión de la alta dirección pública al sistema de mérito, con un esquema flexible y gestión por competencias.	* Creación del sistema de mérito. *Profesionalización de la Administración Pública Federal. *Transparencia. *Eleva la calidad de los servicios públicos.
ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA O DESCENTRALIZADA DEL SC	Descentralizada. Intervienen de manera rectora la Oficina del Gabinete y la Comisión del Servicio Civil. Cada ministerio y agencia poseen amplias facultades sobre su personal.	Descentralizada. La Oficina de Administración de Personal vigila el cumplimiento de los principios de mérito, pero la operación del sistema corresponde a cada departamento y agencia.	Descentralizada. Los ministerios realizan sus procesos de reclutamiento y selección con apoyo de un jurado. El Ministerio de la Función Pública vigila que las disposiciones de cada estatuto se apeguen a los principios del sistema de mérito.	Descentralizada. La DNSC y la DEPIRES, ambas pertenecientes al Ministerio de Hacienda emiten las políticas generales de RH. Las unidades de RH de cada dependencia operan los procesos del SC y de personal en general.	En el SPC descentralizada. Existen en cada dependencia y organismo centralizado un Comité Técnico de Profesionalización y Comités Técnicos de Selección. Ellos aplican las políticas que define la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, dependiente de la SFP.
ORGANIZACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	Sistema mixto: existe carrera administrativa pero basada en el desempeño y con posibilidad de integrar personas externas al servicio desde niveles diferentes a los inferiores.	Sistema mixto. Se puede desarrollar una carrera administrativa a través de la Escala General. Pero se puede ingresar a la SC en cualquiera de los 15 grados. Por otro lado, el SES es una combinación de puestos políticos con funcionarios de carrera. A estos se accede mediante designación política.	Sistema de carrera de tipo cerrado. El ingreso a la AP siempre se realiza por el nivel inferior. Para los puestos de alta dirección, el acceso puede complementarse con los egresados de escuelas de práctica administrativa (ENA e IRAS).	Sistema mixto pero con esferas separadas. En el SADP concursa puestos específicos con duración limitada de tiempo, mientras que en la Carrera Funcionaria se concursa por el acceso a una dependencia (noción de cuerpo), desarrollando una carrera de tipo cerrada de carácter permanente.	En el SPC, sistema de empleo: el ingreso a la AP es por medio de concursos, con la posibilidad de ingresar a cualquier nivel de la organización. No es necesario ingresar por la base y la antigüedad no es criterio para la obtención de promociones internas.

<p>FORMACIÓN Y DESARROLLO</p>	<p>En el caso del Servicio Civil Superior, el <i>Civil Service College</i> es un instituto en donde se forman a los funcionarios superiores.</p>	<p>Cada dependencia y agencia es la responsable de la formación de sus funcionarios. La impartición está a cargo de empresas o universidades contratadas.</p>	<p>Se cuenta con la ENA y los IRA para formar y capacitar al personal público. La capacitación se encamina a brindar y perfeccionar conocimientos técnicos específicos necesarios para cumplir con la misión de la organización.</p>	<p>Es de tres tipos, de ascenso, de perfeccionamiento y la voluntaria. Cada dependencia elabora su programa de formación. No hay escuelas para funcionarios dependientes del gobierno, así que es impartida por universidades, instituciones educativas o al sector privado para proporcionarla.</p>	<p>Con el SPC se creó el portal @campus, con la finalidad de proveer capacitación y formación en línea. Constituye una herramienta innovadora. Adicionalmente, cada dependencia y organismo desconcentrado cuenta con su Programa Anual de Capacitación (PAC), mismo que debe ser registrado en I SFP. La capacitación puede ser impartida por universidades, instituciones educativas, empresas privadas u asociaciones civiles.</p>
<p>SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO Y SISTEMA DE ASCENSOS (ÉNFASIS EN ANTIGÜEDAD O EN EL MÉRITO)</p>	<p>Altamente basado en la orientación a resultados. La tendencia en los ascensos es utilizar criterios de mérito y en segundo plano la antigüedad.</p>	<p>Aunque ha habido intentos de implementar un sistema de evaluación del desempeño, no se ha tenido mucho éxito. Para ascender de grado, la antigüedad en el puesto no es un factor relevante porque se concursan todos los puestos del servicio competitivo.</p>	<p>Se realiza de manera anual. Toma en cuenta ambos criterios, tanto mérito como antigüedad. El ascenso de nivel es por antigüedad. Para el ascenso de grado y de categoría se requiere estar en una tabla de aptitud (en ella se inscriben por orden de mérito de acuerdo a las evaluaciones de desempeño a los funcionarios aptos) o por concurso.</p>	<p>Se evalúa tanto el comportamiento como el desempeño. Y se coloca al funcionario en alguna de las listas: Lista 1 (de distinción); Lista 2 (buena); Lista 3 (condicional); y Lista 4 (eliminación). Para ser considerado para concursos internos de promoción, se debe estar en las listas 1 y 2. A su vez el SADP cuenta con los convenios de desempeño, en donde el alto funcionario es evaluado contrastando los resultados logrados con las metas fijadas por los políticos.</p>	<p>Es individual y colectiva, con elementos cualitativos y cuantitativos a evaluar. Se realiza de manera anual y las escalas de medición se clasifican en Excelente (mayor a 90), Satisfactorio (mayor a 70 y menor a 90), No satisfactorio (mayor 60 y menor a 70) y Deficiente (menor a 60). Los resultados son vinculantes para conservar el nombramiento, ya que si no se aprueba n dos ocasiones la evaluación de desempeño, es servidor de carrera es separado de su puesto.</p>

Anexos.

SISTEMA DE REMUNERACIÓN	Salario base más un porcentaje de acuerdo al desempeño.	Existen tres sistemas de remuneración: A) Escala General (<i>General Schedule</i>) conformada por 15 niveles salariales. B) Sistemas salariales (<i>Wage Systems</i>). C) Otros sistemas específicos.	El salario se compone de los sig. rublos: *Salario básico: 84.4%. *Complementos por desempeño en el trabajo: 13.4%. *Complemento por residencia: 2%. *Complemento por tamaño familiar: 1.3%.	El salario se compone de un sueldo base, asignaciones generales, componentes personales como la asignación profesional y por incentivos de desempeño individual e institucional, que son variables. La Escala Única de Sueldos es el régimen salarial más amplio ya que cubre aproximadamente al 80% del personal del gobierno central.	La remuneración de los servidores públicos de carrera está sujeta a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El tabulador de percepciones es el instrumento presupuestal para otorgar las remuneraciones a todos los servidores públicos. Se compone de un sueldo base, compensación garantizada, ayuda de despena, y otras prestaciones.
INSTRUMENTOS EMPLEADOS EN LA REFORMA	*Políticas de recortes: transferencias de funciones hacia administraciones locales, agencias y el sector privado. *Descentralización de facultades. *Gestión por competencias. *Introducción de elementos de un sistema de puestos (combinado con el servicio civil de carrera). *Gestión por rendimiento.	*Descentralización del servicio. *Planes específicos de reducción del empleo.	*Sin plan de reducción del volumen de la Administración Pública. *Promoción de la movilidad de servidores públicos hacia administraciones locales.	*Entre 1973 y 1990 políticas de recortes y reducción de costos. *Creación del servicio civil de carrera. *Creación del SADP. *Gestión por rendimiento.	*Descentralización de facultades. *Simplificación de procedimientos (mejora regulatoria). *Disciplina fiscal. *Introducción de elementos gerenciales, como evaluación del desempeño en los mandos medios y superiores.
EFFECTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	*Reducción en el volumen del servicio, principalmente en el SC. *Aumento de empleo de medio tiempo. *Administración Pública descentralizada (administraciones locales, agencias y empresas públicas). *Mayor poder de decisión para los directores en recursos humanos, presupuesto y evaluación del desempeño. *Organizaciones públicas con	*Reducción desigual en el volumen de la AP: en algunos sectores es amplia y moderada en otros. *Implementación del trabajo a distancia. Descentralización desigual y heterogénea en la toma de decisiones. *Descentralización en el reclutamiento y selección hacia los departamentos y agencias. *Introducción de mecanismos	*Moderado aumento del volumen de la AP. *Escasa y desigual descentralización de toma de decisiones. *Reducción en la uniformidad de políticas salariales, pero mínimo éxito en sistemas de remuneración por desempeño.	*Entre 1973 y 1990 reducción drástica del volumen de la AP. Posteriormente aumento discreto de funcionarios públicos. *Nueva institucionalidad dado a la creación de reglas de mérito en detrimento de procedimientos discrecionales. *Dos sistemas de mérito disímboles funcionando: Carrera Funcionaria y SADP. Este último presenta elementos innovadores como	*Creación de una nueva institucionalidad al crear el sistema de servicio civil con una lógica totalmente opuesta a la de patronazgo. Reforma administrativa debido a la actualización de procedimientos, técnicas, sistemas, entre otros, para la gestión del capital humano. *Sistema de servicio civil mixto, con elementos del sistema de tipo cerrado y elementos del tipo abierto. *Búsqueda de flexibilidad y

	enfoque de competencias. *Retribución por rendimiento.	de retribución por mérito en algunos ministerios y agencias.		gestión por competencias, convenios de desempeño y altos directivos profesionales y no políticos designados.	agilidad en la prestación de servicios públicos. *Estricto control presupuestario.
--	---	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en datos de:

- 1) Datos de población. ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población World Population Prospects: The 2010 Revision, Estados Unidos, 2011.
- 2) Datos del Producto Interno Bruto (PIB), Población Económicamente Activa (PEA) y Presupuesto Público de Central Intelligence Agency (CIA), The World Factbook, [en línea], Estados Unidos, 2011. Con acceso el 20/12/2011. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.

Otras fuentes:

- 3) Halligan, John, *Anglo-American civil service systems: comparative perspectives* in: Halligan, John (ed), Civil Service Systems in Anglo-American Countries, Edward Elgar, Great Britain, 2003, page 207.
- 4) Martínez Puón, Rafael, Servicio profesional de carrera ¿para qué?, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
- 5) Office for National Statistics, Public sector employment Q1 2011. Statistical Bulletin, [en línea], Reino Unido, 15 de junio de 2011, pág. 1. Disponible en: http://www.ons.gov.uk/ons/publications/index.html?nscl=Government&pubdateRangeType=allDates&sortBy=pubdate&sortDirection=DESCENDING&newquery=*&pageSize=50&applyFilters=true&content-type-orig=publicationContentTypesOriginal, con acceso el 17/10/2011.
- 6) United States Office of Personnel Management, Employment and Trends. September 2009. Federal Employment Statistics, [en línea], Estados Unidos. Con acceso el 14/11/2011. Disponible en: <http://www.opm.gov/feddata/html/2009/September/index.asp>.
- 7) United States Office of Personnel Management, The Fact Book. 2007 edition. Federal Civilian Workforce Statistics, [en línea], Estados Unidos. Con acceso el 14/11/2011. Disponible en: <http://www.opm.gov/feddata/factbook/index.asp>.
- 8) Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Compendio Estadístico Año 2011, [en línea], Chile, 2011, pág. 183. Con acceso el 18/12/2012. Disponible en: http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/compendio_estadistico/compendio_estadistico2011.php.
- 9) Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008, [en línea], Chile, 2009, pág. 49. Con acceso el 17/12/2012. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/572/article-54787.html>.

Anexo 3: Programa de la Universidad Virtual Tributaria y de Comercio Exterior (UVTCE).

PROGRAMA	PERIODO		GENERACIÓN	TOTAL HORAS	MÓDULOS	Área Principal a la que va dirigido	ESTATUS
	INICIO	TÉRMINO					
Diplomado en Habilidades para Jefes de Departamento	11/08/2008	31/03/2010	VI	244	VI+Proyecto Final	SAT	Finalizado
Diplomado en Habilidades de Mando	01/09/2008	31/03/2010	VII	208	VI+Proyecto Final	SAT	Finalizado
Diplomado en Habilidades para Jefes de Departamento	18/11/2008	31/03/2010	VII	244	VI+Proyecto Final	SAT	Finalizado
Programa de Actualización de Mando SAT. Bussines Coaching	25/02/2010	12/05/2010	I	20	I	SAT	Finalizado
Programa de Actualización de Mando SAT. Gestión del Desempeño. Administradores de Área	08/04/2010	30/06/2010	I	20	I	SAT	Finalizado
Programa de Actualización de Mando SAT. Gestión del Desempeño. Jefes de Departamento	11/05/2010	30/06/2010	I	20	I	SAT	Finalizado
Programa de Actualización de Mando SAT. Aprovechamiento de Mejores Prácticas	06/04/2010	31/07/2010	I	20	I	SAT	Finalizado
Diplomado en Habilidades de Mando VIII	30/03/2009	30/08/2010	VIII	224	VI+Proyecto Final	SAT	Finalizado
Programa en Habilidades Gerenciales para Enlaces SAT	15/02/2010	30/08/2010	II	60	III	SAT	Finalizado
Diplomado en Administración Directiva V	09/02/2009	10/09/2010	V	192	VI+Proyecto Final	SAT	Finalizado
Posgrado en Comercio Exterior III	28/05/2007	30/11/2010	III	890	XIV + Proyecto Final	AGA	Finalizado
Diplomado en Fiscal III	16/08/2010	30/09/2011	III	320	VII+Proyecto Final	AGJ	Finalizado
Diplomado en Recursos Materiales, 1a. Generación	25/10/2010	31/03/2012	I	340	III + Proyecto Final	AGRS	Finalizado

Fuente: Elaboración propia con datos de Solicitud de información No. 0610100075711, 4 de mayo de 2011 y 0610100029614, 7 de marzo de 2014, realizadas al SAT.

Anexo 4. Oficio de inexistencia de puestos clave en el SAT.



Administración General de Recursos y Servicios
Administración Central del Ciclo de Capital Humano

Oficio 300-02-00-00-00-2014-574

Asunto: Folio 0610100073914

México, D.F., 22 de mayo de 2014
"2014, Año de Octavio Paz"

Comité de Información del SAT
Presente.

Por medio del presente se hace referencia a la solicitud de información marcada con folio número 0610100073914, que a la letra dice:

"Solicito lo siguiente:

- 1. Una relación, por cada Administración General, de los puestos claves que han sido identificados por la Subadministración de Plan de Carrera en conjunto con las Unidades Administrativas del SAT, en cumplimiento a lo establecido por el Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.5 Elaborar Planes de Carrera y Sucesiones.*
- 2. Señalar por cada puesto clave, si el ocupante o titular del puesto es Funcionario Fiscal de Carrera, Funcionario Fiscal de Libre Designación, Personal de Base.*
- 3. Señalar el rango jerárquico y antigüedad en el SAT de cada ocupante de puesto clave de conformidad con el numeral 1 de esta solicitud."*

Al respecto, en atención a la solicitud antes citada y en cumplimiento a lo previsto en los artículos 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 29 apartado B, en relación con el 28 fracciones IV y XXIII del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se informa que después de haber realizado una búsqueda exhaustiva en los archivos de esta Administración Central del Ciclo de Capital Humano, no se encontró documento físico o electrónico que contenga la información referida en su solicitud, en razón a que no hay puestos claves identificados.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente

Lic. Carlos Caballero Luengas, en mi carácter de Administrador del Ciclo de Capital Humano "1" en suplencia del Administrador Central del Ciclo de Capital Humano de la Administración General de Recursos y Servicios del Servicio de Administración Tributaria, con fundamento en lo establecido en los artículos 2º apartado B, fracción VII, inciso b) penúltimo párrafo; 8º párrafo cuarto; 28 penúltimo párrafo, numeral 3, inciso a) del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de octubre del 2007, reformado el 30 de diciembre de 2013.

Anexo 5. Tabulador de sueldos y salarios de la Administración Pública Federal Centralizada.

ANEXO 3 A TABULADOR DE SUELDOS Y SALARIOS CON CURVA SALARIAL DE SECTOR CENTRAL APLICABLE A LOS PUESTOS DE MANDO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES											
Presidente de la República		40,766.00	167,804.92	208,570.92							
NIVELES											
Grupo	Grado	Puntos	1			2			3		
			Sueldo Base Bruto	Compensac. Garantizada Bruta	Percepción Ordinaria Bruta	Sueldo Base Bruto	Compensac. Garantizada Bruta	Percepción Ordinaria Bruta	Sueldo Base Bruto	Compensac. Garantizada Bruta	Percepción Ordinaria Bruta
G	A	4,897 - 5,629	32,813.14	172,308.91	205,122.06						
H	C	4,225 - 4,896	23,667.18	175,924.29	199,591.47	23,667.18	179,820.79	203,487.97	23,667.18	181,107.09	204,774.27
	B	3,681 - 4,224	23,667.18	171,041.16	194,708.33	23,667.18	175,924.29	199,591.47	23,667.18	179,820.79	203,487.97
	A	3,201 - 3,680	23,667.18	166,277.12	189,944.30	23,667.18	171,041.16	194,708.33	23,667.18	175,924.29	199,591.47
I	C	2,434 - 3,200	23,667.18	173,975.80	197,642.98	23,667.18	174,803.30	198,470.48	23,667.18	175,924.30	199,591.47
	B	2,117 - 2,433	23,667.18	170,088.35	193,755.52	23,667.18	173,975.80	197,642.98	23,667.18	174,803.30	198,470.48
	A	1,841 - 2,116	23,667.18	166,277.12	189,944.30	23,667.18	170,088.35	193,755.52	23,667.18	173,975.80	197,642.98
J	C	1,718 - 1,840	21,068.63	154,760.00	175,828.63	21,068.63	168,875.67	189,944.30	21,068.63	177,976.80	199,045.43
	B	1,604 - 1,717	17,629.88	143,629.84	161,259.71	17,629.88	158,198.76	175,828.63	17,629.88	174,078.88	191,708.75
	A	1,497 - 1,603	17,629.88	128,913.76	146,543.63	17,629.88	143,629.84	161,259.71	17,629.88	159,817.52	177,447.40
K	C	1,397 - 1,496	17,629.88	135,853.47	153,483.34	17,629.88	154,271.47	171,901.34	17,629.88	174,899.63	192,529.51
	B	1,304 - 1,396	17,409.02	118,416.95	135,825.97	17,409.02	136,074.32	153,483.34	17,409.02	156,027.16	173,436.18
	A	1,217 - 1,303	16,762.88	102,907.57	119,670.45	16,762.88	119,063.09	135,825.97	16,762.88	137,399.59	154,162.47
L	C	1,129 - 1,216	16,140.73	97,447.37	113,588.10	16,140.73	114,485.59	130,626.32	16,140.73	134,079.54	150,220.27
	B	1,047 - 1,128	15,541.68	83,230.58	98,772.26	15,541.68	98,046.42	113,588.10	15,541.68	115,084.64	130,626.32
	A	971 - 1,046	14,964.85	70,924.07	85,888.92	14,964.85	83,807.41	98,772.26	14,964.85	98,623.25	113,588.10
M	C	871 - 970	11,552.21	54,118.97	65,671.18	11,552.21	67,253.21	78,805.42	14,409.43	80,945.12	95,354.56
	B	782 - 870	9,863.81	46,265.41	56,129.22	9,863.81	55,807.37	65,671.18	9,863.81	68,284.90	78,148.71
	A	701 - 781	8,157.13	39,816.56	47,973.69	8,157.13	47,972.08	56,129.22	8,157.13	57,514.05	65,671.18
N	C	609 - 700	8,157.13	25,379.94	33,537.07	8,157.13	31,751.97	39,909.11	8,157.13	39,733.80	47,890.93
	B	529 - 608	7,957.05	20,707.10	28,664.15	7,957.05	25,580.01	33,537.06	7,957.05	31,616.68	39,573.73
	A	461 - 528	7,666.09	17,588.67	25,254.76	7,666.09	20,998.07	28,664.16	7,666.09	25,154.37	32,820.46
O	C	401 - 460	7,385.77	14,767.53	22,153.30	7,385.77	17,868.99	25,254.76	7,385.77	21,404.66	28,790.43
	B	351 - 400	7,115.70	12,317.02	19,432.72	7,115.70	15,037.60	22,153.30	7,115.70	18,139.06	25,254.76
	A	305 - 350	6,855.50	10,190.75	17,046.25	6,855.50	12,577.22	19,432.72	6,855.50	15,297.80	22,153.30

VIGENCIA DE APLICACIÓN: 1 DE ENERO DE 2007

Indicador de Grupo Jerárquico y Puesto de Referencia

G Secretaría de Estado	H Subsecretaría de Estado o Titular de Entidad	I Oficialía Mayor o Titular de Entidad	J Jefatura de Unidad o Titular de Entidad	K Dirección General, Coordinación General o Titular de Entidad	L Dirección General Adjunta o Titular de Entidad	M Dirección de Área	N Subdirección de Área	O Jefatura de Departamento
------------------------	--	--	---	--	--	---------------------	------------------------	----------------------------

ANEXO 3 B
TABULADOR DE SUELDOS Y SALARIOS CON CURVA SALARIAL DE SECTOR CENTRAL APLICABLE A LOS PUESTOS DE ENLACE DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

GRUPO GRADO	PUNTOS	1			2			3		
		Sueldo Base Bruto	Compensación Garantizada Bruta	Percepción Ordinaria Bruta	Sueldo Base Bruto	Compensación Garantizada Bruta	Percepción Ordinaria Bruta	Sueldo Base Bruto	Compensación Garantizada Bruta	Percepción Ordinaria Bruta

P	C	279 - 304	6,604.82	9,523.77	16,128.59	6,604.82	10,514.07	17,118.89	6,604.82	10,900.19	17,505.01
	B	254 - 278	6,363.31	8,825.84	15,189.15	6,363.31	9,765.28	16,128.59	6,363.31	10,755.58	17,118.89
	A	231 - 253	6,130.63	8,166.74	14,297.37	6,130.63	9,058.52	15,189.15	6,130.63	9,997.96	16,128.59
	Q	200 - 230	5,906.45	1,945.90	7,852.35	5,906.45	3,002.08	8,908.53	5,906.45	4,670.75	10,577.20

VIGENCIA DE APLICACIÓN: 1 DE ENERO DE 2007

INDICADOR DE GRUPO JERARQUICO	PUESTO DE REFERENCIA
P	Enlace

Fuente: Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2013.

Anexo 6. Estadísticas de recursos humanos del SAT.

6.1 Empleados del SAT.

AÑO	SERVIDORES PÚBLICOS DEL SAT	JEFE DEL SAT Y TITULAR DE UNIDAD ADMINISTRATIVA	CONFIANZA		BASE	HONORARIOS Y EVENTUALES
			DE CARRERA	DE LIBRE DESIGNACIÓN		
2000	38,476	11	0	23,015	10,682	4,779
2006	36,220	11	0	27,132	5,862	3,226
2010	35,519	11	85	27,146	6,257	2,031
2011	35,855	10	571 ^a	23105	9,556	2,613
2012	36,183	13	1,157 ^b	22,028	9,561	3,424
2013	36,471	13	N/D	23,399	9,640	3,419
2014	36,146	13	1,501 ^c	21,806	9,590	3,236

Fuente: Elaboración propia. Para los años 2000 y 2006 los datos fueron tomados de Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006. Para el año 2010 los datos fueron tomados de las Solicitudes de Información No. 0610100141910, 1 de octubre de 2010, y 0610100160010 del 4 de noviembre de 2010. Para los años 2011, 2012, 2013 y 2014 la base fueron las Solicitudes de Información No. 0610100030914 del 13 de marzo de 2014, No. 0610100098912 del 10 de agosto de 2012 y 0610100030214 del 4 de marzo de 2014, todas realizadas al SAT.

^a A septiembre de 2011.

^b A agosto de 2012.

^c A marzo de 2014.

6.2 Funcionarios Fiscales de Carrera como proporción por nivel jerárquico respectivo.

JERARQUÍA	FUNCIONARIOS TOTALES	FUNCIONARIOS FISCALES DE CARRERA	PORCENTAJE DE FFC POR CADA NIVEL JERÁRQUICO
ADMINISTRADOR	815	87	10.7%
SUBADMINISTRADOR	2,392	339	14.1%
JEFE DE DEPARTAMENTO	4,265	366	8.6%
ENLACE	15,705	709	4.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de Solicitud de información no. 0610100030914, 13 de marzo de 2014. Y Solicitud de información no. 0610100030214, 4 de marzo de 2014.

FUENTES DE CONSULTA.

Bibliografía.

- Arrellano, David; Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental, Centro de Investigación Docencia Económicas (CIDE)/Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, 429 p.
- Barenstein, Jorge, El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano, Centro de Investigación Docencia Económicas (CIDE), México, 1982, 220 p.
- Barzelay, Michael, Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, 252 p.
- Bobbio, Norberto, Diccionario de Política. Tomo I, Siglo XXI, México, 2000.
- Castelazo, José R., Administración Pública. Una visión de Estado, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2007, 335 p.
- Caudillo Joya, Antonio, Servicio de Administración Tributaria. Caso práctico de desconcentración administrativa, dirigida por José Antonio Sixtos Ortega, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Superiores Acatlán, México, 2000, 93 p.
- Central Intelligence Agency (CIA), The World Factbook, [en línea], Estados Unidos, 2011. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas, [en línea], Chile, 2006, 160, p. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/27951/lcg2324e.pdf>.

- Cruz Villalobos, Osvaldo, El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la Gestión Pública de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 2009, 387 p.
- Echebarría, Koldo (ed.), Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC, 2006, 620 p.
- Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, UNAM/Editorial Porrúa, México, 2008, 660 p.
- Geoffrey K. Fry, Civil Service Systems in Comparative Perspective, School of Public and Environmental Affairs/Indiana University Press, Estados Unidos, 1997.
- Guerrero, Omar, La administración pública del Estado capitalista, Fontamara, México, 1988, 277 p.
- Guerrero, Omar, Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios, Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, 576 p.
- Guerrero, Omar, Principios de la Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. 1997, 198 p.
- Halligan, John (ed.), Civil Service Systems in Anglo-American Countries, Edward Elgar Publishing Limited, Reino Unido, 2003, 217 p.
- Haro Belchez, Guillermo, Aportaciones para la reforma de la función pública en México, [en línea], Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP), España, 1988, 700 p. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1192>.

- Haro Bélchez, Guillermo, Servicio público de carrera: tradición y perspectivas, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)/Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 296 p.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Informe de Evaluación de Procesos 2011. Programa Presupuestario 026. Recaudación de la Contribuciones Federales del Servicio de Administración Tributaria (SAT), México, 2012, 414 p.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Informe de Evaluación de Procesos 2011. Programa Presupuestario E025. Control de la Operación Aduanera del Servicio de Administración Tributaria (SAT), México, 2012, 300 p.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Servicio Público de Carrera en México. Expectativas y Perspectivas, Memoria de Seminario, México, 2001, 246 p.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Compendio Estadístico Año 2011, [en línea], Chile, 2011, 522 p. Disponible en:
http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/compendio_estadistico/compendio_estadistico2011.php.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2002, México, 2002.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá (Compiladores), Evasión y equidad en América Latina, [en línea], CEPAL/Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Chile, 2010, 363 p. Disponible en:
www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf.

- Kamenka, Eugene, La burocracia: trayectoria de un concepto, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, No. 302, México, 1980.
- Longo, Francisco, La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad, [en línea], documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Estados Unidos, 67 p. Disponible en: http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4freforma_del_servico.pdf.
- Longo, Francisco, Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE)/Instituto de Dirección y Gestión Pública, España, 2002, 109 p.
- Longo, Francisco, Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público, Paidós, España, 2004, 293 p.
- Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo. 1er. Y 2º. cursos, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Oxford University Press, México, 2004, 352 p.
- Martínez Puón, Rafael, La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 2003, 200 p.
- Martínez Puón, Rafael, Servicio profesional de carrera ¿para qué?, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C./Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, 372 p.
- Martínez Serrano, Alejandro, ¿Qué es la Seguridad Nacional? Disponible en: www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html. Junio 2011.

- Merino, Mauricio, Los desafíos del servicio profesional de carrera en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Secretaría de la Función Pública (SFP), México, 2006, 368 p.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer, Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Estrategia y Desarrollo/Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1999, 318 p.
- Nohlen, Dieter, Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos, Tomo II, Porrúa, México, 2006, 1529 p.
- Olivos Campos, José René, (coord.), La administración del Estado contemporáneo, Porrúa, México, 2009, 207 p.
- Organización de la Naciones Unidas, Manual del Servicio Civil, Administración Pública, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1961.
- Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, World Population Prospects: The 2010 Revision, Estados Unidos, 2011.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable, El Colegio Mexiquense, A. C./Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, 391 p.
- Ramió, Carles, Teoría de la Organización y Administración Pública, Editorial Técnos/Universitat Pompeu Fabra, España, 1999, 302 p.

- Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, IAPQROO/Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, 478 p.
- Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, Tomo I (A-LL), Facultad de Derecho/Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- United States Office of Personnel Management, The Fact Book. 2007 edition. Federal Civilian Workforce Statistics, [en línea], Estados Unidos, 108 p. Disponible en: <http://www.opm.gov/feddata/factbook/index.asp>.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2000, 247 p.
- Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruíz, Marcela (coords.), Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado, UNAM/FCPYS/Plaza y Valdés, México, 2002, 237 p.
- Velasco, José Luis, Servicio de Administración Tributaria de México, [en línea], The Center for Migration and Development. Working Paper Series, Princeton University, Estados Unidos, 2008, 51 p. Disponible en: <http://www.princeton.edu/cmd/working-papers/idlac08/wp0805k.pdf>.
- Weber, Max, Economía y Sociedad. Esbozo de la sociología comprensiva, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, 1237 p.

Hemerografía.

- Bau Aedo, Catalina, *Experiencias exitosas en la profesionalización de la función pública en América Latina. El caso de Chile*, [en línea], documento

de trabajo presentado en el Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), México, 5 y 6 de mayo de 2005, 68 p. Disponible en:

<http://www.voxlocalis.net/revistas/num19/doc/clad0051504.pdf>.

- Bergman, Marcelo, La administración tributaria en América Latina, Revista Trimestre Fiscal, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2004, marzo, número 78, pp. 329-363.
- Castañón, Jesús, Historia de la Secretaría de Hacienda, [en línea], Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1959, Núm. 11, Enero-Marzo, pp. 15-54, Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_11_1959.pdf
- Cortázar Velarde, Juan Carlos, Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos, [en línea], Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), No. 49. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/049-febrero-2011/Cortazar.pdf>.
- Democracy Index 2010. Democracy in retreat. A report from the Economist Intelligence Unit, The Economist, Reino Unido, Junio 2011, 43 p. Disponible en: www.eiu.com/democracy.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., ¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual, Revista Servicio Profesional de Carrera, México, 2005, núm. 3, pp. 1-21.

- Dussauge Laguna, Mauricio I., Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos, Revista Servicio Profesional de Carrera, México, 2004, núm. 2.
- Echavarría, Koldo, La gestión pública a través de agencias, experiencias europeas, [en línea], Ekonomiaz: Revista vasca de economía, España, 1993, No. 26, p. 170-197. Disponible en:
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=273974>.
- García, Ariadna, Reforma Fiscal, una historia inacabada, El Universal [en línea], México, jueves 01 de agosto de 2013. Disponible en:
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/reforma-fiscal-una-historia-inacabada-208016.html>.
- Gazcón, Felipe, Inicia nuevo órgano fiscal. Desaparece Subsecretaría de Ingresos por el SAT, Reforma, México, Sección Negocios, 1° de julio de 1997.
- Gazcón, Felipe, Piden para SAT autonomía de Hacienda, Reforma, México, Sección Negocios, 2 de julio de 1997.
- Gómez Díaz De León, Carlos y Cynthia Carolina Arroyo Rivera, La evaluación de políticas públicas: un modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización, Revista Buen Gobierno, México, 2010, Semestral, núm. 9, julio-diciembre, pp. 73-92.
- Iacoviello, Mercedes, *La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes*, [en línea], documento de trabajo presentado en: XV Congreso del CLAD sobre Administración Pública y Reforma del Estado, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010, 19 p. Disponible en:

<https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/iacoviello-panel-chile-clad-2010.pdf>.

- Iacoviello, Mercedes y Ana Laura Rodríguez, La burocracia en México desde una perspectiva comparada: un análisis institucional de la función pública en el gobierno federal, Revista Servicio Profesional de Carrera, México, 2006, núm. 6.
- Juárez, Edgar, Habrà cero tolerancia a la evasión fiscal: SAT, [en línea], El Economista, 14 de noviembre de 2013, México. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/11/14/habra-cero-tolerancia-evasion-fiscal-sat>.
- Martínez Puón, Rafael, Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación, Revista Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, Volumen XV, número 2, II semestre de 2006 pp. 457-483.
- Martínez Puón, Rafael, Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México, Revista Convergencia, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2008, septiembre-diciembre, vol. 15, número 48, pp. 203-221.
- Muedano, Marcos (2011), Alta burocracia devora nómina, [en línea], El Universal, México, 4 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/36765.html>.
- Ramírez Cedillo, Eduardo, El proceso de privatización. Antecedentes, implicaciones y resultados, [en línea], Revista Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Contaduría y Administración, México, mayo-agosto 2007, No. 222, cuatrimestral, pp. 97-114. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/rca/222/RCA000022207.pdf>.

- Sánchez Kobashi, Raúl, El Servicio Fiscal de Carrera, [en línea], Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, Núm. 103, Abril, pp. 55-74. Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_103_1999.pdf.
- Sivieude, Oliver, *Reclutamiento y selección de personal, tendencias y estrategias para la capacitación de los recursos humanos*, [en línea], ponencia, en: Aspectos Estructurales Claves de las Administraciones Tributarias, Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), No. 41, Bridgetown, Barbados, 21 al 24 de mayo de 2007. Disponible en: http://www.ciat.org/biblioteca/opac_css/index.php?lvi=notice_display&id=400 con acceso el 10/12/2013.
- Verduco, Mario Alberto, Por corrupción, cesa SAT a 778 empleados, [en línea], El Universal, México, Sección Finanzas, 24 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/por-corrupcion-cesa-sat-a-778-empleados-108933.html>

Documentos institucionales.

- Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados, Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006, México, 192 p.
- Cámara de Diputados, Exposición de Motivos del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se modifican otras, [en línea], México, 14 de diciembre de 1995. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=692&nIdRef=17&nIdP=1&cTitulo=LEY>

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP), Indicadores y Estadísticas Históricas de Ingresos Públicos, México. Disponible en:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas__1/005_indicadores_y_estadisticas/01_historicas/02_ingresos_publicos_1980_2012/03_ingresos_tributarios_del_gobierno_federal_1980_2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917.
- Dirección Nacional del Servicio Civil, Sistema de Alta Dirección Pública, [en línea], Chile. Disponible en: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%ABblica-0>.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de mayo de 2009.
- Ministère de la Fonction Publique, Emploi public dans l'emploi total, [en línea], Francia, 2011. Disponible en:
<http://www.fonction-publique.gouv.fr/statistiques-12>.
- Ministère de la Fonction Publique, Formation, [en línea], Francia. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/statistiques-18>.
- Ministère de la Fonction Publique, Statut général des fonctionnaires, [en línea], Francia, versión actualizada del 8 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/statut-et-remunerations-0>.

- Ministère de la Fonction Publique, Trois fonctions publiques, [en línea], Francia, versión actualizada del 12 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/statistiques-12>.
- Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008, [en línea], Chile, 2009, Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/572/article-54787.html>.
- Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, No. 18.575, [en línea], Chile. Disponible en: http://www.interior.gob.cl/filesapp/Ley_18575.pdf.
- Office for National Statistics, Public sector employment Q1 2011. Statistical bulletin, [en línea], Reino Unido, 15 de junio de 2011. Disponible en: http://www.ons.gov.uk/ons/publications/index.html?nscl=Government&pubdateRangeType=allDates&sortBy=pubdate&sortDirection=DESCENDING&newquery=*&pageSize=50&applyFilters=true&content-type-origin=publicationContentTypesOriginal.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de abril de 2003.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996.
- Secretaría de Educación Pública, Ley General del Servicio Profesional Docente, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de septiembre de 2013.
- Secretaría de la Función Pública, Encuesta de Cultura y Clima Organizacional, México, 2012.

- Secretaría de la Función Pública, Encuesta de Cultura y Clima Organizacional, México, 2013.
- Secretaría de la Función Pública, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006, México, 222 p.
- Secretaría de la Función Pública, Mejores Prácticas de Recursos Humanos en el Sector Público, [en línea], México, 2012, 160 p. Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3205_01-08-2012.pdf.
- Secretaría de la Función Pública, Metodología y Escalas de Calificación de la Evaluación de la Experiencia y Valoración del Mérito del Servicio Profesional de Carrera, [en línea], México, 2009, 18 p. Disponible en: http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/manualSPC/documentos/metodologia_a_escalas_calificacion_experiencia-merito.pdf.
- Secretaría de la Función Pública, Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de septiembre de 2007.
- Secretaría de Gobernación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1976.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 2013.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Distribución del gasto por Unidad Responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, [en línea], México, 2014. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/06/r06_apurog.pdf.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se crean como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Administración Fiscal Regional y la Dirección General de Administración Fiscal Regional, así como las Administraciones Fiscales Regionales, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de junio de 1973.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de junio de 1997.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de junio de 1998.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto que reforma el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de junio de 1998.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de junio de 2003.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de agosto de 2004.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de mayo de 2010.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de diciembre de 1995.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, [en línea], México, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de mayo de 1977.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de marzo de 1988.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 17 de enero de 1989.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de febrero de 1992.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de junio de 1997.
- Servicio de Administración Tributaria, Disposiciones Reglamentarias del Servicio Fiscal de Carrera, México, 16 de junio de 2008.
- Servicio de Administración Tributaria, Lineamientos para la Autorización de Becas y Becas-Crédito, México, julio 2012.
- Servicio de Administración Tributaria, Manual de Organización Específico de la Administración General de Recursos y Servicios, México, mayo 2009, 805 p.

- Servicio de Administración Tributaria, Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.1 Reclutar, Seleccionar y Contratar, México, 2 de agosto de 2013.
- Servicio de Administración Tributaria, Manual de Procedimientos del Subproceso 9.11.5 Elaborar Planes de Carrera y Sucesiones, 27 de marzo de 2009, México, pág. 6.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de enero de 2002.
- The National Archives, Civil Service Employment Since 1902. Civil Service Statistics, [en línea], The UK Civil Service, Reino Unido. Disponible en: <http://www.civilservice.gov.uk/about/facts/statistics>.
- United States Office of Personnel Management, Employment and Trends. September 2009. Federal Employment Statistics, [en línea], Estados Unidos, disponible en: <http://www.opm.gov/feddata/html/2009/September/index.asp>.

Solicitudes de información pública gubernamental.

- Servicio de Administración Tributaria, Oficio 300-02-00-00-00-2014-574, de fecha 22 de mayo de 2014, como respuesta a la solicitud de acceso a la información con folio 0610100073914, México.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100141910, México, 1° de octubre de 2010.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100160010, México, 4 de noviembre de 2010.

- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100075711, México, 4 de mayo de 2011.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100098912, México, 10 de agosto de 2012.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100099312, México, 17 de agosto de 2012.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100028514, México, 4 de marzo de 2014.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100029714, México, 4 de marzo de 2014.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100029814, del 4 de marzo de 2014.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100030214, México, 4 de marzo de 2014.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100029614, México, 7 de marzo de 2014.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100030914, México, 13 de marzo de 2014.
- Servicio de Administración Tributaria, Respuesta a la solicitud de acceso a la información no. 0610100030514, México, 6 de marzo de 2014.