

Cita APA 7ma edición: Alvarado-Domínguez, O. (2025). Tres elementos que aporta el Servicio Profesional de Carrera para una gobernanza efectiva: Profesionalización, mérito y desarrollo de competencias. En G. Rivero-Rodríguez (Coord.). *Hemisferio occidental: Gobernanza, desarrollo sostenible y cooperación regional*. (pp. 39-58). Editorial Sinergy.

Capítulo 2

Tres elementos que aporta el Servicio Profesional de Carrera para una gobernanza efectiva: Profesionalización, mérito y desarrollo de competencias

Three elements that Professional Career Services contribute to effective governance: Professionalization, meritocracy, and skills development

Ofelia Alvarado Domínguez

Institución Nacional de la Administración Pública, México

 0009-0005-6958-9532 | ofeliaad@gmail.com

Resumen

Se ha explorado el concepto de Gobernanza, al tiempo que se realiza el análisis para determinar de qué forma el Servicio Profesional de Carrera, es un mecanismo efectivo para la generación una gobernanza efectiva. El objetivo fue mostrar qué mecanismos aporta el Servicio Profesional de Carrera, que permiten integrar niveles de efectividad a la toma de decisiones en los gobiernos. El método utilizado fue el descriptivo con mecanismos causales (utilizando la visión de John Elster, Tuercas y Tornillos). Se mostró los aportes específicos de la meritocracia, profesionalización y desarrollo de competencias en el talento humano y cómo este genera márgenes de efectividad en el trabajo cotidiano. Se concluye que en la medida que las organizaciones públicas decidan implementar el Servicio Profesional de Carrera con énfasis en la meritocracia, profesionalización y desarrollo de competencias, en esa medida serán efectivos.

Palabras clave: gobernanza, Servicio Profesional de Carrera, meritocracia, competencias, profesionalización y gobernanza efectiva

Abstract

The concept of governance was explored, while an analysis was conducted to determine how the Professional Career Service is an effective mechanism for generating effective governance. The objective was to demonstrate the mechanisms that the Professional Career Service provides, which allow for the integration of levels of effectiveness into government decision-making. The method used was descriptive with causal mechanisms (using John Elster's Nuts and Bolts approach). The specific contributions of meritocracy, professionalization, and competency development in human talent were demonstrated, as well as how these generate margins of effectiveness in daily work. The conclusion is that to the extent that public organizations decide to implement the professional career service with an emphasis on meritocracy, professionalization, and competency development, their effectiveness will be greater.

Keywords: governance, Professional Career Service, meritocracy, competencies, professionalization and effective governance

INTRODUCCIÓN

En tiempos de turbulencia e incertidumbre en las sociedades, los gobiernos desde el “Contrato Social” hasta la fecha, han estado en busca de las estrategias, métodos, metodologías y herramientas de tecnología de gobierno que permitan atender de forma efectiva las necesidades de la población.

Derivado de lo anterior, las exigencias para resolver los diversos problemas que enfrentan los gobiernos atraviesa invariablemente por la capacidad del recurso humano, hoy denominado talento humano, para innovar, crear, diseñar e implementar diversas estrategias y cursos de acción que den paso a los cumplir los objetivos planteados por los gobiernos, al tiempo de cumplir con las expectativas de sectores de la sociedad con necesidades.

El presente capítulo, tiene dos pilares fundamentales: la gobernanza y los Servicio Profesionales de Carrera (SPC), para lo cual se utilizará una metodología descriptiva y los mecanismos causales (utilizando la visión de John Elster, Tuercas y Tornillos). Las herramientas en específico que aporta el SPC para fortalecer la toma de decisiones del talento humano son: el mérito, la profesionalización y el desarrollo de las competencias. Es decir, en la medida que el servidor público que toma decisiones y en el cotidiano cuenta con mayores habilidades y aptitudes en su labor, en esa medida estará interviniendo de forma decisiva en la mejora de la gubernamentalidad. El objetivo del presente trabajo es mostrar que los SPC son herramientas que pueden generar altos niveles de gobernanza.

Análisis crítico

El presente trabajo es de orden teórico, por ello, solo quedará en el estatus del deber SER, teniendo el objetivo de identificar los elementos que potencializan las bondades de los SPC en la toma de decisiones.

La gobernanza es un concepto, reinterpretado del Siglo XIII que implica dirección, justo eso es lo que los gobiernos buscan ante las diversas asignaturas pendientes que poseen. De ahí que la propuesta de llegar a una gobernanza efectiva debe pasar por un camino metódico en el que el servidor público se encuentre en proceso constante de mejora en cuanto a la habilidades y aptitudes.

Una respuesta a ese camino es el SPC, colocando énfasis en el mérito, la profesionalización y el desarrollo de competencias, para lograrla efectividad de gobernar.

El SPC es un vehículo para canalizar esa participación institucionalizada, mediante funcionarios públicos técnicamente preparados, éticamente comprometidos y evaluados objetivamente.

El mérito permite acceder y ascender a los puestos en las organizaciones públicas en tanto que la profesionalización comprende: la formación, capacitación, adiestramiento, actualización, especialización y certificación, su objetivo es elevar el desempeño del personal, alinearlos con estándares institucionales y adaptar al individuo a necesidades cambiantes, ello, sería conveniente a la par de mejoras en cultura y clima organizacional para impactar el talento humano integralmente

METODOLOGÍA

El presente trabajo se realizó utilizando enfoque metodológico descriptivo-analítico, orientado a caracterizar y explicar los aportes de los Servicios Profesionales de Carrera (SPC) a la gobernanza efectiva, a través de tres pivotes: la profesionalización, la meritocracia y el desarrollo de competencias.

Para el presente tema el método descriptivo encuentra eco con las aproximaciones causales, que diseñó John Elster, al generar mecanismos de explicación social bajo la propuesta de “tuercas y tornillos”, que da paso a explicaciones de interrelación entre los diferentes actores, agentes, arenas y el funcionamiento de los sistemas y microsistemas de un entorno complejo como es el gobierno, los servidores públicos y sus comportamientos, así como, la toma decisiones de estos.

El enfoque descriptivo permite analizar de forma detallada cómo funcionan cada uno de los tres pivotes del SPC: mérito, profesionalización y desarrollo de competencias; identificando patrones consistentes que inciden en la capacidad de gobernanza. Al mismo tiempo, la incorporación de mecanismos causales posibilita ir más allá del simple correlato empírico entre los SPC y los resultados institucionales, permitiendo explicar cómo y por qué ciertas condiciones habilitan (o entorpecen) el fortalecimiento institucional.

Inspirados en Elster, se asume que las instituciones funcionan como sistemas mecánicos y que su desempeño depende de la articulación precisa de múltiples “piezas”. En este sentido, la meritocracia puede verse como un engranaje que filtra la selección de personal por criterios de capacidad; la profesionalización como el sistema de fijación que alinea incentivos con desempeño; y el desarrollo de competencias como el lubricante que mantiene la maquinaria en movimiento constante. Estos elementos mediante el análisis de mecanismos causales interdependientes permiten identificar cómo la configuración interna de los SPC incide directamente en la efectividad de la gobernanza.

RESULTADOS

El Servicio Profesional de Carrera y su aporte en la construcción de una Gobernanza Efectiva

Los gobiernos hoy día deben aplicar estrategias que permitan en la medida de lo posible la participación de la población objetivo en la toma de decisiones, siempre y cuando no se atente en contra de la razón de Estado.

De ahí, que el SPC puede ser una herramienta para cumplir con ese objetivo, siempre y cuando dentro de la estructura de este se cuente con tres elementos estructurados, desarrollados y no sean letra muerta: profesionalización, meritocracia y desarrollo de competencias.

Para efectos de este trabajo se entenderá como profesionalización a los diversos esfuerzos (formación, capacitación, adiestramiento, actualización, especialización y certificación) que permiten la adquisición y aplicación de nuevos conocimientos para ser implementados por los servidores públicos en el trabajo cotidiano y de esa forma elevar la efectividad en el desempeño de sus funciones y elevar los objetivos, metas y resultados establecidos por la organización gubernamental.

Ello, dará paso a que el talento humano se encuentre en constante cambio hacia las necesidades y estándares de la institución. Al mismo tiempo es menester señalar que existen situaciones en las cuales la profesionalización no es suficiente en la mejora del talento humano como puede ser la elevación de la cultura y clima laboral.

Antes de continuar con los tres elementos que nos ocupan, es necesario establecer que existe un documento técnico de Gestión del Talento Humano, que resulta esencial denominado Cédulas de Descripción y Perfil de Puestos, en la que tradicionalmente localizamos la siguiente información: parámetros que debe cubrir la persona que dese acceder al puesto vacante, es decir, habilidades, competencias, actitudes y requisitos específicos como experiencia, nivel educativo y ubicación geográfica; adicionalmente, también se detallan responsabilidades, competencias y condiciones asociadas a un puesto específico dentro de una estructura.

La propuesta que se plantea es que las Cédulas de Descripción y Perfil de Puestos, no solo sean un elemento que permita conocer lo que debemos buscar en los interesados en la vacante, si no que sea una herramienta integral y transversal al SPC, es decir, que este documento también contenga los elementos a evaluar en el desempeño, el tipo y grado de profesionalización, elementos del Plan de Carrera, ascensos, estímulos, promociones, trayectoria laboral y profesional, incluso las causales de separación al SPC, ello permitirá alinear la organización al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, al tiempo que propiciará una gestión transparente que rinda cuentas.

Ahora bien, la profesionalización dentro de los SPC, se ubican en la fase o etapa de ingreso y desarrollo. En el ingreso, la formación y capacitación de los servidores públicos, debe centrarse en conocer cuáles son los conocimientos básicos transversales y técnicos que debe adquirir de forma rápida para el desarrollo de sus funciones; en tanto en la fase o etapa de desarrollo, el servidor público debe adquirir un dominio mayor, es decir, niveles intermedios y avanzados, de aquellos conocimientos gerenciales, técnico y transversales, para lo cual el adiestramiento, actualización, especialización y certificación son útiles.

Hasta el momento con lo puesto en la mesa de la discusión se propone "salir de la caja", lo que implica reconocer nuestras responsabilidades y actuar con empatía y autenticidad; es decir, se provoca romper paradigmas en la gestión del talento humano, iniciando con el cambio en ciertas denominaciones, por ejemplo, no se alude a la administración del recurso humano, sino por el contrario hablamos de gestión del talento humano; el concepto recurso humano, lo hemos cambiado por talento humano.

Un segundo elemento considerado importante dentro del SPC, es el mérito, es decir, después de que el talento humano ha cumplido con la profesionalización solicitada y ha puesto en práctica los conocimientos, deberá ser evaluado y demostrar que los conocimientos adquiridos fueron puestos en práctica de forma exitosa.

Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2020), el mérito debe incluir los siguientes elementos: talento, habilidades, experiencia y competencias, cada día los puestos en el gobierno deben ocuparse por personas altamente capaces. La postura de la OCDE, es que los aspirantes a ocupar una vacante en el gobierno cuenten con una trayectoria laboral en la cual su desempeño haya generado cambios y resultados satisfactorios para la estructura del gobierno (experiencia), que esa experiencia haya generado en el talento humano la destreza necesaria para la obtención de resultados (habilidades), así como, poseer cierta predisposición natural para el desarrollo de alguna actividad con nivel sobresaliente o que muestre facilidad para la ejecución de la misma (talento) y la suma de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten a una persona realizar un trabajo de manera efectiva y con éxito (competencias).

El mérito permite reducir la toma de decisiones subjetivas respecto de la gestión del talento humano, lo que debería redundar en la consecución de las metas y objetivos institucionales., adicionalmente, Cordero Nieves, establece que se logran dos situaciones: pureza administrativa y equidad social (Cordero, 2010). La pureza administrativa se entiende como las ventajas competitivas que deben poseer los sistemas de gestión del talento humano, en donde se privilegia la cuarta propuesta por la OCDE, al tiempo, que las instituciones son capaces de generar los procesos y procedimientos objetivos, transparentes, viables y factibles para que el

[Capítulo 2] Tres elementos que aporta el Servicio Profesional de Carrera para una gobernanza efectiva: Profesionalización, mérito y desarrollo de competencias



talento humano se evalúe; en tanto la equidad social, es la certeza que tienen los ciudadanos que cuenta con bajos niveles sociales y educativos de acceder con base en su esfuerzo a algún puesto determinado de la estructura de gobierno.

Un tema paralelo a la meritocracia o sistema de mérito es la generación de capital intelectual, entendido este como: es aquel que puede ser convertido en beneficios futuros y consiste en ideas, inventos, diseños y proyectos que mejoran la técnica y la tecnología (Sullivan, 1999).

Otra definición más completa es la combinación de activos inmateriales o intangibles, incluyéndose el conocimiento del personal, la capacidad para aprender y adaptarse, las relaciones con los clientes y los proveedores, las marcas, los nombres de los productos, los procesos internos y la capacidad de una organización, que aunque no están reflejados en los estados contables tradicionales, generan o generarán valor futuro y sobre los cuales se podrá sustentar una ventaja competitiva sostenida” (Sánchez-Medina 2007).

Las actividades razonamiento, innovación, organización que realiza la administración pública para atender los diversos compromisos que tiene frente a su sociedad, es utilizada desde las primeras civilizaciones como: Mesopotamia, Egipto, China e India; sin embargo, los problemas públicos que se deben atender cada día son complejos, con dimensiones mayores e impactos amplios, de ahí, que la participación de los servidores públicos como agentes de cambio, como generadores de conocimiento y aprendizaje en las estructuras de gobierno sea indispensable, es decir, pasar de actores pasivos a actores activos, dinámicos, proactivos, creativos e innovadores.

Sin embargo, es necesario que exista el caldo de cultivo adecuado en las organizaciones gubernamentales, es decir, que exista actitud y aptitud de los empleados y sobre todo de la alta dirección; disposición al aprendizaje continuo en todos los niveles jerárquicos de la organización y las condiciones laborales que favorezcan estos trabajos.

Ante esto no podemos negar que por lo menos en gran parte de América Latina, los regímenes actuales han implantado un sistema cerrado, en donde existe poca o nula capacidad de razonar en las estructuras: México, Guatemala, Venezuela, Ecuador, Colombia, Chile, entre otros.

Un tercer elemento es el desarrollo de las competencias de los servidores públicos, como se estableció líneas arriba las competencias son la suma de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten a una persona realizar un trabajo de manera efectiva y con éxito (competencias).

En este sentido, a mayor nivel jerárquico, el nivel de dominio de las competencias gerenciales debe ser mayor y menor nivel en las competencias técnicas, en tanto que, a menor

nivel jerárquico, el nivel de dominio técnico deberá ser mayor y menor nivel de dominio de las competencias gerenciales.

La alta dirección en el ámbito gerencial es conveniente que posea dos subtipos de competencias dentro de las gerenciales: las directivas y las políticas. Las primeras están relacionadas con la generación de estrategias y cursos de acción que permitan contar con una visión estratégica; en tanto, las políticas, se refieren a la capacidad de estos en interpretar las reglas no escritas, los discursos entre líneas y aquellas situaciones que no necesariamente, se refiere a la actividad dura.

DISCUSIÓN

¿Qué debemos entender por gobernanza?

Empezaremos diciendo que el concepto *governance*, no es nuevo sino por el contrario se localiza en el siglo XVI, y en esta ocasión nos sirve de marco para analizar de qué forma los gobiernos intentan incrementar las capacidades gubernamentales.

La dificultad que padecemos aquellos interesados en el tema *governance*, es la imprecisión en su definición, además, de las derivaciones de este. Algunos ejemplos extraídos al azar de una búsqueda electrónica que se realizó en la prensa de los EE.UU. y el Reino Unido entre 1990 y febrero de 1996, arrojó más de 2,300 entradas, indicando que "*governance*" podría significar gobierno, forma de gobierno, sistema de gobierno; régimen, administración de empresas; gestión, gestión de empresas; "governabilidad".

Hasta donde se conoce la *governance*, tiene un origen francés derivado de "*gouvernance*" acuñado en el siglo XVI, pero conocido hasta el siglo XVIII, este término implica la gestión del gobierno. Aunque más tarde los ingleses utilizaron a la *governance*, como sinónimo de dirección de los barcos o naves que llevaban productos o buscaban territorios nuevos.

Uno de los materiales localizados en donde de forma explícita se aborda el concepto *Governance*, es el escrito por Renate Maynetz denominado "Nuevos desafíos de la teoría *Governace*" (Maynetz, 2000). La complicación en la exploración de este tema inicia desde aquí, pues no existe una concepción unívoca al respecto, incluso para esta autora tiene la categoría de teoría, cuando para la mayoría de los estudiosos, solo se considera como elemento en la toma de decisiones gubernamentales con efectos positivo o negativos en el ámbito político-administrativo.

Con este concepto se busca que la política y la administración pública materialicen las demandas de la sociedad para hacer efectiva la razón de ser del Estado, por medio de las herramientas con las que cuenta el gobierno. Precisamente, la falta en el cumplimiento de la

justicia social, la carencia de medios efectivos para distribuir el ingreso ha llevado a las sociedades al desgano en todo aquello con olor a la política y a la administración pública.

Es entonces, cuando el concepto de *governance* se volca útil, para coadyuvar a resolver la serie de ausencias de corte social, político y administrativo en las sociedades. Este concepto provee de dos tipos de capacidades al gobierno:

1. La capacidad procedimental o administrativa, esta cumple la función de propiciar la efectividad en el aparato burocrático por medio de algunas técnicas "sugeridas" por organismos internacionales Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como son: certificación de los procesos públicos a través de la estandarización internacional, implantación de modelos de calidad, privatización, desregulación, es decir, el manejo de métodos utilizados y probados en el ámbito privado.
2. La capacidad política por medio de la cual se busca dar movilidad al lado público del gobierno, es decir, legitimar el régimen político democrático, a través del ejercicio soberano con que cuenta la sociedad civil y exigir una rendición de cuentas real, transparentar la toma de decisiones, eliminar las prácticas de corrupción en los aparatos burocráticos.

Como se manifestó antes, la *governance*, no posee una conceptualización única, sin embargo, se pueden establecer algunos elementos coincidentes entre las definiciones que aportan los estudiosos. Por ejemplo, se manifiesta la necesidad de contar con eficacia administrativa, lo que implica establecer fines, contar con transparencia y rendición de cuentas en la implementación de los procesos clave y adjetivos de las administraciones públicas, siempre que no afecten la razón de Estado o la seguridad nacional, generar marcos institucionales, explorar formas diferentes de cooperación entre la autoridad y el ciudadano, asentar redes entre los diversos actos gubernamentales y públicos, en pocas palabras aplicar una gestión pública democrática, proactiva e innovadora.

Quizá el antecedente más remoto del cual se mantiene registro sobre la *governance*, es que apareció en el Siglo XVI, pero su antesala es el término *gouvernance*, de origen grecolatino antiguo, para establecer la "dirección de las naves".

El primer significado de la *governance*, se refería exclusivamente a los asuntos del Estado, por ende, su objetivo en esta primera etapa de utilización del término fue exclusivamente jurídico-constitucional, para respaldar el derecho de propiedad de todas las instancias políticas. En una segunda fase, esta se refería a un rostro cercano con el gobierno, pues es el ente tangible a través del cual el ciudadano concreta sus necesidades.

Una primera definición de *governance*, es la estructura que asume un sistema político y social a consecuencia del esfuerzo y las participaciones de los diferentes actores. Se observa la importancia de la organización del aparato del gobierno, pues el sistema político refiere a la serie de interconexiones, donde la sociedad manifiesta sus expectativas y por medio de una determinada organización se ejecutan las facultades y obligaciones de este.

¿En qué momento se vuelve a retomar la *governance* como útil en la sociedad contemporánea? No existe registro exacto del momento en que reapareció, mostramos a continuación algunos hallazgos:

1. En el léxico internacional la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1979 en el documento "Governance of the World Food", concepto aceptado por el Consejo Económico y Social, incluso en los subsecuentes Informes, la ONU usa el concepto.
2. Amadeu Sola lo ubica en 1985 cuando Hollingworth y Lindberg publicaron un artículo titulado "The Governance of the American Economy": the role of markets; en 1991 los mismos autores Junto con Campbell volvieron a publicar un artículo con el mismo título que el anterior.
3. En 1992 en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, el término *governance*, se utilizó con frecuencia, pero la falta de acuerdo sobre la definición llevó a que se entendiera como: gobierno, administración, régimen de administración, autoridad.
4. En la Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Beijing en 1995, en los discursos pronunciados por las participantes hicieron referencia a este, pero sin acuerdo, pues se tradujo como: gestión de asuntos públicos, ejercicio del poder, política de buen gobierno.

La distinción o significación más clara es la diferencia entre *governance* y *government*. Esta segunda, es el gobierno en sí, es decir, el conjunto de personas que ejercen un determinado poder, para fines colectivos, de bien común y de esa forma cumplir las necesidades o expectativas del ciudadano; en tanto la *governance* es la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las Intervenciones practicadas (Sánchez, 2002) a través de los actos y actores de gobierno.

Para Renate Maynetz existen tres grandes etapas en el desarrollo de la *governance*: primera, a finales de la década de los sesenta, las teorías de planificación plagaron los estudios en reflexiones, y la propia acción estatal; segunda, en los setenta, la forma de investigación e indagación del desarrollo de la *governance* se focalizó en estudios empíricos sobre el contexto político y organizacional; por último, a finales de la década de los setenta hasta la fecha con el estudio de las políticas y la implementación de estas.

La *governance* en Alemania estuvo equiparada con *Governing*, elemento procedimental de gobernar, es decir, según Maynetz, sinónimo de dirección política (*politische steve rung*). Sin embargo, hoy, *governance* es utilizado para definir dos situaciones: un "nuevo" estilo de gobierno, distinto al control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación, entre la autoridad (gobierno) y los actores participantes en la vida estatal – pública y privada (organismos no gubernamentales, partidos políticos, sociedad civil organizada, entre otros), en este esquema el ciudadano no solo tiene derechos, si no obligaciones y responsabilidades.

Cabe hacer mención que este tipo de administración pública planteada por la *Governace*, debe ser exclusiva para las cuestiones civiles y no aplica para el ámbito de la seguridad nacional, pues esas áreas requieren un tratamiento diferente por la propia naturaleza de las funciones; es decir, un nuevo estilo de gobierno distinto al modelo de control jerárquico caracterizado por un mayor grado de cooperación y la interrelación entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes mixtas entre público y privado (Maynetz, 2000).

Al tiempo, la *governance* plantea nuevos paradigmas como: alternativas al gobierno jerárquico e incorpora nuevas fórmulas de coordinación y articulación social de los intereses individuales. Estas formas actuales de entender la gobernación replantean las funciones de gobierno, pero también del Estado. Dado que el gobierno continúa marcando las pautas de dirección, además, es necesario la participación de los actores de las decisiones, es decir, existe una referencia cercana a la cogestión y a la codirección.

En palabras de Jessop diríamos que la expresión de *governance*, no es verter vinos viejos en odres nuevos, sino por el contrario, encontrar su intersección en los cambios sociales, políticos y administrativos de los estados. Para argumentar lo anterior, el autor observa esta situación a través de cuatro factores: 1) los mecanismos de coordinación en organizaciones y sistemas complejos, a lo largo de mucho tiempo se han utilizado para mantener el *status quo*; 2) emergen a la luz de las discusiones, conceptos nuevos, que en su mayoría no son pensados, ni analizados a profundidad y con posterioridad no se podrá explicar la realidad con ellos; 3) la reaparición del término *governance* debe significar una revolución en los procesos, por ende, una mejora en la capacidad de los gobiernos y 4) la economía a nivel mundial está cambiando vertiginosamente y el triduo Estado-mercado-sociedad debe seguir este paso y no desfallecer, porque de lo contrario se presenta una descomposición social (Jessop, 1998).

Otros autores como Karen Hult y Charles Walcott se refieren a la *governance* como al conjunto de rutinas e interacciones recurrentes en las cuales se ejerce la acción política, la toma de decisiones, y donde las estructuras incluyen no sólo mecanismos y procedimientos formales establecidos, sino también prácticas más informales.

Los organismos internacionales, se suman a la disertación de este concepto y su aplicabilidad en las políticas públicas y gubernamentales, como el caso de la OCDE, a través de la "*Comission on Global Governance*", la define como: la suma de numerosas maneras cómo los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. Es decir, incluye a las instituciones formales, así como, los arreglos informales que las gentes y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad (OCDE, 1992).

La interpretación realizada por la OCDE en cuanto a la *governance* está obviamente relacionada con los objetivos de la misma, pues desde el momento que impulsa la participación tanto individual como de entes públicos y privados, con ello, trata de asegurar la "correcta" implantación de las modalidades gerenciales en las administraciones públicas, es decir, barbecha el terreno para la aplicación de una gerencia pública democrática, en la cual como cualquier organismo internacional privilegia las relaciones del mercado y alienta el establecimiento de empresas privadas.

Por un lado, propone la reforma o modernización de las administraciones públicas bajo los parámetros antes expuestos, con el fin de satisfacer aquellos grupos ciudadanos desprotegidos y con potencia para generar movimientos sociales a la llamada "desobediencia civil"; pero por el otro, propone estrategias para acelerar el crecimiento del mercado como aquel espacio físico, en donde se localiza cualquier producto o servicio para la satisfacción de la sociedad; en tanto, la propuesta de mantener un régimen democrático se debe a que el capital funciona como toda una maquinaria cuando se incuba en un sistema que permite participación, libertad política y económica, medios de justicia para mantener el Estado de Derecho, y con ello a el capital, también.

Para el Banco Mundial (BM), la *governance* es la forma del régimen político y las instituciones políticas; es el proceso de ejercicio de la autoridad y de la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; la capacidad del gobierno para diseñar e implementar sus políticas para el cumplimiento de sus funciones; se plantea la reforma de la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; la capacidad del gobierno para diseñar e implementar sus políticas para el cumplimiento de sus funciones; se plantea la reforma de la administración pública, existencia de mecanismos reales en la rendición de cuentas donde el ciudadano, es decir, la razón de ser, de las administraciones públicas conozca realmente como se administró sus recursos; la transparencia en las acciones cotidianas del gobierno; desarrollo de marcos legales, donde se asegure la propiedad privada, el funcionamiento de las empresas, certeza a las inversiones extranjeras.

De tal suerte, que la dicotomía política-administración pública está cada vez más lejos de aplicarse, pues hoy, cada decisión gubernamental debe estar sustentada con amplios márgenes de legitimidad, no sólo de las Instituciones políticas que detentan el poder soberano, sino de aquella organización social paralela con la suficiente influencia positiva o negativa para llevar a cabo determinada acción gubernativa.

Es decir, el espacio público cada día se incrementa y el espacio gubernamental se constriñe para fungir como gestor y coordinador, en algunos casos no siempre es como decisor.

Para Amadeu Solá, sería importante contar con una definición unívoca de la *governance*, pero sabemos de la imposibilidad de esto, pues tanto académicos, investigadores, funcionarios públicos y políticos hacen uso de este y otros conceptos, lo cual provoca la falta de un acuerdo unívoco, pues antes de establecer su definición más próxima, ya forma parte del vocabulario general, por ende, no se logra un punto de encuentro.

El análisis de la *governance* tiene dos espacios importantes. El primero es el tratar de recuperar, reactivar y reconstruir la naturaleza de la administración pública (Aguilar Villanueva, 2001), es decir, estaríamos hablando del espacio de investigación, o disciplinario de la administración pública; el segundo, es la reactivación y reconstrucción de las capacidades administrativas.

A continuación, en la tabla 1, se muestra la evolución del concepto *governance* en la cual se puede observar que los esfuerzos no son nuevos, que el tema desde el Siglo XVI está presente, ello muestra la necesidad de la estructura de gobierno por atender con responsabilidad la solución de los asuntos públicos con efectividad.

Tabla 1.

Evolución de la Governance

Concepto	Periodo	Investigadores	Propuesta
Gouvernance	Siglo XVI	Se desconoce el nombre de la persona que estableció este concepto.	Establece la necesidad de dirección, a través de una propuesta Jurídica.
Governance	Siglo XVII		
Gobernabilidad	Aproximadamente en 1973	Comisión Trilateral de Gobernabilidad para las Democracias: Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki	La democracia incrementa las expectativas y produce una sobrecarga de demandas. Disminuir la democracia con tal de evitar presión a mercado.
Gobernabilidad democrática	Principios de la década de los ochenta	Edelberto Torres Riveras; Joan Prats I. Catalá; Antonio Camou y Michael Coppedge	La democracia debe convertirse en un mecanismo viable en donde las acciones gubernamentales se subsanen y la sociedad activa.

Gubernamentalidad	Finales de la década de los ochenta	Michael Foucault	Propone que el aparato gubernamental sea racional y cumplir el mandato de la razón del Estado.
Buen Gobierno	Principio de la década de los noventa.	Alicia Ziccardi, Enrique Cabrero y Bob Jessop	Observan que el gobierno debe proporcionar calidad de vida al ciudadano, pero al mismo tiempo, este debe participar en la organización de la acción de gobierno.
Gobernación Gobernanza <i>Governance</i>	Finales de la década de los noventa.	Luis Villanueva, Tanja Bözel y Unión Europea	Localizar la conjunción entre las capacidades políticas y administrativas de los Estados.

Para efectos de este trabajo se propone la siguiente definición de *gobernanza efectiva*: al conjunto de relaciones, acciones, estrategias y métodos de trabajo que se presentan entre actores y agentes internos y externos de los diversos sectores de la sociedad, bajo la tutela de actos de autoridad, con el objetivo de dar respuestas de calidad a los problemas públicos, generando sinergia entre los involucrados con márgenes altos de legalidad, legitimidad y atención en tiempo y forma de las carencias establecidas en las agendas pública y gubernamentales.

Para llegar a este concepto además de analizar las diferentes definiciones que expertos o instituciones que han proporcionado, se realizó un análisis de la raíz de este, concluyendo que: 1) en su mayoría los diversos conceptos tiene una raíz etimológica en el gobierno, ello es entendible, dado que es el conjunto de personas que ejercen el poder dentro de la sociedad; 2) es el brazo ejecutor del Estado, es decir, es la estructura visible dentro de los regímenes; 3) las estructuras de la administración pública fungen como generadoras de energía necesarias para la operación del sistema político administrativo y 4) es el espacio en el cual se llevan cabo las diversas negociaciones, ajustes, argumentación, consenso y disensos respecto de la aplicación de las diversas políticas públicas y gubernamentales.

Cómo se debe entender el Servicio Profesional de Carrera

El estudio teórico de la administración pública y del gobierno, desde su nacimiento ha recibido variadas críticas, pero la mayor de ellas radica en que el estudio de la Administración Pública no ha respondido desde el ámbito teórico a las necesidades que posee la administración pública en su estadio práctico. Es decir, la teoría hasta el momento ha llegado a tratar de apagar los fuegos existentes, aún no cuenta con un mecanismo que permita ser preventiva en lugar de correctiva de los problemas que afectan al poder ejecutivo en acción.

Quizá por ello, Marshal Dimock describía que la complejidad y dificultad del campo de la administración pública “tiene relación con los seres humanos, sus actitudes y tradiciones, los intereses antagónicos y una extensa diversidad de situaciones sociales” (Dimock, 2009).

En este sentido, la batalla que ha peleado la administración pública es hacer compatible las actitudes, tradiciones, preferencias, comportamientos, usos y costumbres de cada empleado de este sector y las necesidades propias de la institución ejecutiva. Hasta el momento, se cuenta con una herramienta de gobierno que se ha visto reformada, modernizada e incluso reinventada, dado que su objetivo principal es que las personas que ocupen un cargo o puesto dentro de la administración pública sean las idóneas y cuenten con las competencias básicas que exige este.

Para lo cual ubicamos los siguientes conceptos: Servicio Profesional de Carrera (SPC), Servicio Civil (SC) y Servicio de Civil de Carrera (SCC), a continuación, describiremos algunas peculiaridades de estos:

Se puede entender al SC: como un sistema a través del cual los trabajadores tienen la oportunidad de desarrollar un camino profesional dentro de una organización pública o privada, se basa en el mérito, la capacitación y el desempeño para avanzar en pirámide jerárquica.

En tanto el SCC, es sistema del ámbito gubernamental que busca la profesionalización de los trabajadores públicos que tienen asegurada la estabilidad laboral y la efectividad de la administración pública, este modelo tiene sus pilares en la selección y promoción basada en el mérito y en procesos transparentes.

Por último, el SPC, es un sistema que tiene como objetivo el concurso interno y/o externo para la ocupación de vacantes, que se privilegia el desarrollo constante del recurso humano a través de la profesionalización y desarrollo del personal.

Yehezkel Dror ha señalado que los cambios en las leyes, las estructuras y las organizaciones son importantes, pero serán en vano a menos que para ello se cuente con personal profesional en el gobierno, comprometido, virtuoso y con un conocimiento amplio (Dror, 1997). Para mayor comprensión se revisarán algunas definiciones establecidas por expertos, ello proveerá de elementos importantes para el estudio que nos compete:

Rafael Martínez Puón, describe el SPC como un mecanismo clave para la profesionalización de la administración pública. Según sus análisis, este sistema busca garantizar que el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos se basen en principios de mérito, capacidad y transparencia. Además, enfatiza que su implementación tiene como objetivo transformar la gestión de recursos humanos en el sector público, promoviendo la eficiencia y la rendición de cuentas (Martínez, 2006).

María del Carmen Pardo, establece que el SCC es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades (Pardo, 2005).

Para Esteban Moctezuma, el Servicio Civil de Carrera pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción; pero para cumplir con ello se requiere establecer mecanismos de control que son difíciles de manifestar, como la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas. (Moctezuma, 2000).

Una vez establecida las diferentes definiciones de expertos teórico incluso uno de ellos, fue alto funcionario del gobierno mexicano, podemos concluir, que el SC y el SCC, son sistemas que permiten que el gobierno se allegue del personal idóneo para cada vacante y con ello, el recurso humano podrá acceder a una estabilidad laboral que redundará en beneficios a las organizaciones públicas; en tanto el SPC, además, de proveer el talento humano idóneo a cada vacante, asegura que este se encuentre en desarrollo constante a través de la profesionalización y otros mecanismos que veremos adelante, ello implica retos y constantes cambios en su estadía en la institución.

La búsqueda de especialista en gobierno no es nueva, desde 1800 en Inglaterra se estableció un mecanismo que permitía que las personas que trabajaran en alguno de los diferentes sectores de la administración pública contaran con estándares de actitud y aptitud mínimos para el desempeño de las funciones. Al mismo tiempo se trataba de diferenciar la carrera militar inglesa, de las “nuevas” exigencias de la estructura gubernamental británica.

El pivote de este esfuerzo fue el informe Northcote-Trevelyan, publicado en 1854, fue un parteaguas en la historia del servicio civil británico y del mundo. Fue elaborado por Stafford H. Northcote y Charles E. Trevelyan, quienes identificaron problemas graves en la administración pública de la época, como el nepotismo, la falta de profesionalismo y la ineficiencia. Para lo cual propusieron:

1. Selección por mérito: Se recomendó que los funcionarios públicos fueran seleccionados a través de exámenes competitivos abiertos, en lugar de depender de conexiones personales o favores políticos.
2. Profesionalización: Se buscó establecer un servicio civil permanente, compuesto por individuos capacitados y comprometidos con los principios de integridad y objetividad.
3. Separación de roles: Se sugirió una clara distinción entre los funcionarios responsables de la formulación de políticas y aquellos encargados de la ejecución administrativa.

Un botón más de muestra es el sistema francés, que tiene sus raíces en el período napoleónico, específicamente a principios del siglo XIX, en el que se estableció un sistema administrativo centralizado que sentó las bases en principios como la meritocracia y la estabilidad en el empleo. Este sistema buscaba profesionalizar la administración pública y garantizar la

[Capítulo 2] Tres elementos que aporta el Servicio Profesional de Carrera para una gobernanza efectiva: Profesionalización, mérito y desarrollo de competencias



eficiencia en la gestión del Estado, es decir, se establecieron, características esenciales del servicio civil moderno.

Tiempo después, en el siglo XX, se consolidó el concepto de "función pública" con la creación de instituciones como la École Nationale d'Administration (ENA) en 1945, que se convirtió en un pilar para la formación de altos funcionarios públicos en Francia. Algunos puntos clave incluyen: Clasificación: los funcionarios públicos se dividen en categorías según su nivel de responsabilidad, desde niveles administrativos básicos hasta altos directivos; reclutamiento por mérito: la selección se realiza a través de exámenes competitivos y entrevistas, especialmente para posiciones en la alta función pública.

El último ejemplo, es México, su creación formal se dio el 10 de abril de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Este sistema fue diseñado para profesionalizar a los servidores públicos, promoviendo la selección basada en el mérito, la capacitación continua y la estabilidad laboral.

Como se puede visualizar hasta el momento, no existe un SPC único que se replique en las instituciones de gobierno, sino por el contrario, es necesario diseñar un SPC acorde a cada institución por la naturaleza de cada una.

Se propone la siguiente definición de SPC: es un sistema que permite la selección, el ingreso y el desarrollo del talento humano que permite ocupar las vacantes con el personal idóneo con base en el perfil de puesto, con el objetivo de que la permanencia de este, se valore de forma continua con tres factores: mérito, profesionalización y desarrollo de las competencias.

Qué se propone

1. Desde el momento que se diseñe un SPC, se debería contemplar el sistema de profesionalización, de mérito y de desarrollo de las competencias. Los cuáles deben funcionar como sistemas dentro un macro sistema en el cual la columna vertebral deberá ser el talento humano.
2. Las Cédulas de Descripción y Perfil de Puesto deben ser la columna vertebral de los SPC, en los cuales se privilegie la trayectoria laboral de los servidores públicos, así como, las competencias y los niveles de dominio mínimos y a los que se debe aspirar.
3. La alta dirección de la organización gubernamental debe estar convencida de que el SPC como política gubernamental propicia la gobernanza efectiva.
4. Diseño e implementación de estrategias que permitan incluir nuevos paradigmas en la cultura organizacional.

5. Establecer dentro del SPC mecanismos que permitan implementar estrategias constantes de aprendizaje organizacional.
6. Diseñar e implementar de forma constante programas de sensibilización y cultura organizacional que promuevan el constante cambio de paradigmas.
7. El diseño de los programas de capacitación debe estar alineados a los procesos clave de cada Unidad Administrativa, utilizando estrategias de la andragogía y estudios de caso en donde el proceso enseñanza aprendizaje contenga un porcentaje mayor de HACER.
8. Los programas de profesionalización deberían atender las tres esferas de las competencias: SABER HACER, SABER SER Y SABER CONOCER.
9. Estructurar e implementar mecanismos que limiten de forma considerable aspectos subjetivos y de camarillas en el SPC.
10. Es sistema de mérito debe establecerse de forma objetiva para que sea posible valorar el desempeño de los empleados y su aporte a las metas colectivas.

CONCLUSIONES

La ruptura de paradigmas es tarea grande, sin embargo, es necesario implementar cambios que generen mayor confianza de los ciudadanos. Los SPC son una estrategia que puede aportar elementos para el desarrollo de la organización.

La instauración de los nuevos paradigmas solo se puede llevar a cabo en la medida que la alta dirección empuje y supervise los cambios y con el hecho apoye esta “nueva” forma de gestionar al talento humano.

El talento humano de nuevo ingreso y el que cuenta con permanencia deben tener clara necesidad de aportar formas diferentes de trabajo, de procesos y de relaciones para cumplir los objetivos y metas de la organización.

Para lo cual los programas de profesionalización deben ser herramienta viable y factible para que desde las competencias gerenciales, transversales y técnicas se sensibilice respecto de esta forma de gestionar el talento humano.

En la medida que al talento humano se le profesionalice y que todo movimiento de laboral se realice con base en el mérito y el desarrollo de las competencias.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva Luis, "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI" en Revista Enlace, No. 51, enero-marzo 2001, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001.
- Dimock, Marshall, "¿Qué es la administración pública?", en *Revista Encrucijada*, número 3, septiembre-diciembre 2009, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts_n3_09_12_2009/art_clasicos3_2_marshall.pdf (fecha de consulta: 1 de julio del 2022).
- Dror, Yehezkel, "Capacidades para gobernar en un país como México", en Schmidt, Samuel (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997.
- Cordero Nieves Yolanda, *Un sistema de mérito para el siglo XXI*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 48, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, 2010.
- Jessop Bob, "El ascenso del buen gobierno y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No.155,1998.
- Kriegel Robert, *De las vacas sagradas se hacen las mejores hamburguesas*, Grupo Editorial Norma, México,1997.
- Martinez Puon Rafael, "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación", *Gestión y Política Pública*, volumen15, número 2, México, 2006.
- Maynetz Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*", *Instituciones y Desarrollo*, No. 7, Madrid, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000.
- Moctezuma Barragán Esteban y Roemer Andrés, *Por un Gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos de México*, Academia Metropolitana. Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Organización para el Desarrollo Económico, *Manual de la OCDE sobre la Integridad Pública*, OCDE, 2020.

Pardo María del Carmen, El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 8, Auditoría Superior de la Federación, 2005.

Ramírez Cedillo Eduardo y Gaona Montiel Fernando Guadalupe, “El servicio profesional de carrera como vía para la formación de capital intelectual en la administración pública”, XVII – Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, octubre, 2012.

Sánchez Medina, A. J, Melián González, A., Hormiga Pérez, El concepto del Capital Intelectual y sus dimensiones, Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, volumen 13, número 2, mayo-agosto, 2007.

Stafford H. Northcote, C.E, Trevelyan, Report on the Organization of the Permanent Civil Service, 1858,
http://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf. (fecha de consulta: 7 de enero del 2025).

Sullivan P., “Profiting from Intellectual Capital”, Journal of Knowledge Management, Vol. 3 No. 2.,1999.

The Arbinger Institute, La Caja: Una entretenida historia sobre cómo multiplicar nuestra productividad, Empresa Activa, México, 2001.