

Aspectos metodológicos para la incorporación del enfoque de competencias laborales en el sector público municipal

Manuel Leonardo González Soto

1. PRESENTACION

Las Municipalidades en Chile están definidas como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (Art. 1º, Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades). Consecuencia de lo anterior es que los municipios constituyen uno de los servicios públicos con que más se relacionan los ciudadanos.

Es por tanto, en una política de Modernización del Estado, un foco de especial atención lo que ocurra en la gestión de estas “organizaciones” , las Municipalidades.

En cualquier tipo de organización, hoy se reconoce que su principal fuente de diferenciación y competitividad es su recurso humano; la contribución que efectúan las personas y colaboradores de la organización a favor del logro de sus objetivos.

El enfoque de competencia laboral se relaciona directamente con ese axioma asumido por las organizaciones. En particular , Mertens (1997), asoció las competencias con la estrategia para generar ventajas competitivas, la estrategia de productividad y la gestión de recursos humanos.

Ahora bien, al entender las competencias laborales como una construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en situaciones reales de trabajo, los que se obtienen no sólo a través de la educación formal, sino también, y en gran medida, mediante el aprendizaje por la experiencia, resulta ser un enfoque necesario de aplicar en la administración del Estado, en favor de sus políticas de modernización.

En particular, este trabajo apunta a desarrollar una metodología para implementar un sistema de desarrollo y certificación de competencias laborales para los trabajadores de las Municipalidades.

La incorporación de este enfoque a la gestión de recursos humanos del sector público municipal, pretende obtener los siguientes beneficios:

- Contar con indicadores sobre el nivel de calificación de los empleados municipales, que permitan precisar las necesidades de la organización, orientar planes de desarrollo de competencias, además de agilizar y reducir costos de reclutamiento, selección y contratación de personal.
- Disponer de criterios comunes de desempeño laboral en el sector, que permitan reconocer y acreditar en cada individuo la competencia laboral alcanzada, independientemente de la forma como la adquirió.
- Establecer un sistema de información transparente, que permita a los trabajadores saber lo que se espera de ellos, a los directivos saber qué competencias están requiriendo en su organización, y a las entidades capacitadoras y/o de formación, que orientación dar a su

currículo.

El enfoque de competencias laborales, garantiza un proceso de mejora continua en el que todos ganan: los funcionarios con un mayor desarrollo personal y laboral, mejor motivación, las organizaciones con personal más competente, y el país con una planta de servidores públicos en condiciones de brindar atención y servicios respaldados por una garantía de calidad.

2. DEL CONCEPTO DE COMPETENCIAS LABORALES

Con la evolución de los mercados de trabajo ocurrida en los últimos años, se ha dejado en una primera línea de atención, la ineludible transformación que deben enfrentar las políticas de educación y formación. Las tecnologías actuales y las que vendrán, junto a las nuevas formas de organización del trabajo, exigen de los trabajadores, además de las capacidades específicas requeridas por una ocupación, niveles cada vez más altos de educación, capacidad de trabajo en equipo y de comunicación en un entorno organizativo dinámico.

Diversos autores coinciden en decir que las ocupaciones requieren no sólo la calificación técnica con las destrezas manuales y/o intelectuales que pueden exigir sus tareas, sino también capacidades para relacionarse con los otros miembros de la organización, para razonar y para evaluar situaciones que van más allá de sus ocupaciones en sentido estricto.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la solución de los problemas de empleo en el largo plazo tiene que ver con el desarrollo de tres capacidades básicas de los individuos, las empresas y las sociedades: de innovación para predecir y enfrentar los cambios; de adaptación para adecuarse a las transformaciones tecnológicas y del mercado; y de aprendizaje como proceso continuo y sistemático.

En cuanto al concepto de competencias labores existen variados enfoques, que están necesariamente relacionados con sus orígenes.

Hyland (1994) hace remontar los orígenes del concepto de competencias laborales a los años sesenta, señalando que el modelo de educación y entrenamiento basado en competencias que surgió en los años ochenta estaba dominado por una tendencia "industrial" más que educacional, aunque se haya modificado bastante, especialmente con los desarrollos posteriores. El autor habla desde Inglaterra y afirma que los orígenes de la educación y entrenamiento basados en competencias, (Competence Based Education and Training, CBET), están en el movimiento americano de los años sesenta, denominado pedagogía basada en el desempeño (performance-based teacher education), el cual coincidió con la preocupación por el "accountability" y el control de los certificados profesionales de los profesores. En Inglaterra, esta tendencia tuvo sus fundamentos en los atractivos populistas de la teoría de eficiencia social. Tanto el CBET como el movimiento de los años sesenta tendrían los siguientes elementos en común: la ideología conservadora, una base en la psicología conductista, y la decisión de servir a las necesidades específicas de la industria. Este movimiento descartó los argumentos de la educación liberal tradicional y de los llamados "culturist" que eran considerados como ajenos al mundo del trabajo. Según Hyland (1994), la teoría de Dewey tendría mucho que ofrecer a los preocupados por mejorar

la educación vocacional (Vocational education and training-VET) y de articular la división académica/vocacional en el currículum post 16 años de edad.

Otros autores identifican el surgimiento de la competencia laboral con las transformaciones productivas que ocurrieron a partir de la década del ochenta, constituyendo la base de las políticas de formación y capacitación de la mano de obra; lo ubican en aquellos países industrializados con mayores problemas para vincular el sistema educativo con el productivo, lo que se explica por el énfasis que este concepto pone en los resultados y en las acciones. Una característica del concepto de competencia es que enfatiza la habilidad en sus tres expresiones: física o manual, intelectual o mental, social o interpersonal. Esto permite orientar futuras acciones relacionadas con la competencia laboral (Mertens, 1996).

En Francia se lo relaciona a la crisis del modelo prescriptivo al inicio de los años ochenta y al aumento de la complejidad del trabajo y de lo imprevisible en el proceso de producción (Zarifian, 1996).

Sin embargo, el concepto puede producir confusión porque sus partidarios lo han elaborado con distintos niveles de amplitud. Así, según Mertens (1996) la competencia laboral pretende ser un enfoque integral de formación que desde su diseño conecta el mundo del trabajo y la sociedad en general con el mundo de la educación. Otro autor describe competencia como “el resultado del comportamiento; tiene que ver con la actuación del que aprende, actuación que se supone medida y valorada según los resultados de ese comportamiento” (Oteiza, 1991:29).

Competencias así definidas son entonces aquellas características que diferencian un desempeño superior de un desempeño promedio o pobre. Se puede también conceptualizar a la competencia como la “capacidad potencial para desempeñar o realizar las tareas correspondientes a una actividad o puesto”. Pero si se refiere sólo a algunos aspectos de este “acervo” de conocimientos y habilidades –aquellos que son necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en diferentes circunstancias– es la “capacidad real para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado” (Mertens, 1996).

Como quiera que se definan las competencias y/o las calificaciones, es necesario determinar cuáles posee un determinado individuo o cuáles se requieren en el ejercicio de un determinado puesto de trabajo u ocupación. Como es de esperar, según la definición del concepto que se utilice, será su forma de operacionalizarlo y medirlo. Para identificar la calificación requerida en un puesto de trabajo se hace un inventario de todas las tareas que comprende una ocupación. Para identificar las competencias se parte de los resultados u objetivos buscados por la organización en su conjunto, los cuales derivan en tareas y estas en los conocimientos, las habilidades y las destrezas requeridos. Mientras la calificación se circunscribe al puesto, la competencia se centra en la persona que puede llegar a ocupar uno o más puestos (Mertens, 1996).

En general, se distinguen tres enfoques u orientaciones de los procesos con que se determinan las competencias:

a) Conductista: El análisis conductista parte de la persona que hace su trabajo bien, de acuerdo con los resultados esperados, y define el puesto en términos de las características de dichas personas. Durante las décadas del setenta y del ochenta se realizaron en Estados

Unidos estudios para identificar los atributos de los gerentes exitosos (Mertens, 1996).

Se hacen las siguientes críticas al modelo conductista: a) la definición de competencia es tan amplia que puede cubrir casi cualquier cosa; b) la distinción entre competencias mínimas y efectivas no aparece con claridad; c) los modelos son históricos, es decir relacionados con el éxito en el pasado y no resultan apropiados para organizaciones que operan con cambios rápidos.

b) Constructivista: Otro proceso para determinar competencias es el constructivista. El principal protagonista de esta corriente es el Dr. Bertrand Schwartz, de Francia. El concepto constructivista alude a que la competencia “aclara las relaciones mutuas y las acciones existentes entre los grupos y su entorno, pero también entre situaciones de trabajo y situaciones de capacitación» (Mertens, 1996: 65). Es decir, este método rechaza la separación entre construcción de la competencia y de la norma por un lado, y por el otro la implementación de una estrategia de capacitación. Construye la competencia no sólo a partir de la función que nace del mercado, sino que da igual importancia a la persona, sus objetivos y posibilidades. A diferencia de los enfoques conductistas, la preocupación de la metodología constructivista incluye a propósito, en el análisis, a las personas de bajo nivel educativo en las empresas (Mertens, 1996).

c) Funcionalista: La teoría del análisis funcional tiene su punto de partida en el pensamiento funcionalista de la sociología y fue aplicada como filosofía básica del sistema de competencias laborales en Inglaterra. Desde esta perspectiva, los objetivos y funciones de la empresa no se deben formular desde su organización como sistema cerrado, sino en términos de su relación con el entorno. La empresa sólo puede funcionar en relación con el mercado, la tecnología, las relaciones sociales o institucionales. Las funciones de los trabajadores no sólo se relacionan con el entorno de la empresa, sino también constituyen subsistemas dentro del sistema empresa, donde cada función es el entorno de otra (Mertens, 1996).

Una metodología que se acerca al enfoque integral de competencias es el DACUM (Developing a Curriculum). Originados en Canadá y popularizados en Estados Unidos, especialmente en la Universidad de Ohio, los esquemas DACUM son usados para la elaboración de currícula y programas de capacitación, y para el establecimiento de criterios de evaluación e identificación de necesidades de capacitación (Wills, 1995). La metodología es altamente participativa y se pone en práctica con los trabajadores y supervisores en pequeños grupos donde, en forma conjunta, identifican el desarrollo de las tareas en los puestos, los ordenan y los procesan temporalmente. El resultado es un listado de tareas y actividades para una función en especial, que puede ser utilizado para desarrollar contenidos de capacitación muy ligados a la función (Mertens, 1996). Oteiza (1991) destaca esta metodología como especialmente relevante para producir articulación con el sector productivo, ya que es la empresa la que señala el tipo de capacitación que se necesita y la que selecciona a los técnicos o empleados que servirán para definir las competencias específicas requeridas.

3. DE LAS MUNICIPALIDADES

La función genérica de las Municipalidades es “administrar la comuna”, para lo cual está dotada de diversas funciones específicas y de atribuciones, así como también de

potestades que le permiten desarrollarla.

En cuanto a los recursos humanos con que cuenta cada municipio, estos se establecieron por Decretos con fuerza de Ley, entre los años 1994 y 1995, en el marco de la Ley 19.280, del 16 de diciembre de 1993.

A modo de ilustración, la Ley 19.280, en su Artículo 2°, Párrafo 7°, señala a la letra “El Alcalde, luego de oír a la asociación de funcionarios más representativa del respectivo municipio y dentro de los 30 días siguientes a la fecha de publicación de esta ley, deberá convocar especialmente al Concejo con el fin de que se pronuncie sobre la proposición que formulará al Presidente de la República, para lo cual deberá haberla hecho llegar a cada concejal, con no menos de 6 días de anticipación a la fecha de la reunión. El Concejo Municipal no podrá aumentar el número de cargos ni modificar los grados que contenga la proposición y sólo podrá reducir la proposición de planta. Si el Concejo no despachare el proyecto en la fecha para que fue convocado o dentro de los 6 días siguientes, se entenderá aprobada la proposición del alcalde. La proposición que aprobare el Concejo será la que deba formularse al Presidente de la República”.

Lo anterior, se señala como elemento de reflexión acerca de la forma de organizar los recursos humanos en una institución cuya finalidad es “satisfacer las necesidades de la comunidad local”.

4. PROPUESTA DE IMPLEMENTACION DE COMPETENCIAS LABORALES EN LA MUNICIPALIDAD DE PUERTO MONTT

4.1 OBJETIVO GENERAL DE LA PROPUESTA

Desarrollar un programa piloto de certificación y desarrollo de competencias laborales en la Municipalidad de Puerto Montt.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

N°	DESCRIPCIÓN	INDICADORES DE EFECTIVIDAD.
1.	Analizar funcionalmente las competencias laborales requeridas en la Municipalidad.	Perfil de competencias para cada uno de los cargos de la Municipalidad.
2.	Identificar los criterios de desempeño de los trabajadores Municipales.	Establecimiento de criterios de desempeño, elementos competenciales y unidades de competencias aplicables a la organización del estudio.
3.	Comparar el nivel de competencias requeridos para un cargo, con el nivel de competencias laborales que presentan actualmente los trabajadores, de tal forma de certificar la posesión de las competencias esperadas	Diseñar un sistema de medición y certificación de las competencias laborales, para los trabajadores del municipio.
4.	Orientar estrategias de desarrollo de competencias laborales de acuerdo al diagnostico de competencias existentes y requeridas.	Diseño e implementación de un plan de desarrollo de competencias.

4.3 PRODUCTOS Y RESULTADOS

PRODUCTO Y/O RESULTADO.	DESCRIPCIÓN	OBJETIVOS ESPECÍFICOS ASOCIADOS. (N°)
1 Mapa de competencias laborales	Se realizará un mapa de competencias laborales en base al análisis funcional de estas. Este análisis se estructura de lo general a lo particular, efectuando un análisis estratégico de la organización y levantando para cada Unidad, las competencias requeridas. Al establecer este Mapa de Competencias se puede saber con qué recursos cuenta cada organización a nivel de personas, y dónde es posible que sean de mayor utilidad a corto, mediano y largo plazo.	Objetivo 1)
2 Metodología e instrumentos de evaluación de competencias.	Se generarán instrumentos de diagnóstico desde un nivel organizacional, hasta un nivel individual. Estos instrumentos permitirán identificar los perfiles de competencias de cada puesto; los perfiles de potencial de cada persona; las necesidades y posibilidades de desarrollo de cada trabajador.	Objetivo 2)
3 Certificación de competencias laborales	Se certificará, por parte de la Universidad de Los Lagos, a los trabajadores en la posesión de determinadas competencias laborales, de acuerdo a los estándares previamente construidos.	Objetivo 3)
4 Desarrollo de competencias laborales	Se capacitará a los trabajadores en función del diagnóstico de competencias laborales. Esta capacitación estará basada en planes y programas de corto plazo, orientados a reforzar aspectos deficitarios de la evaluación, con el objeto de lograr la posterior certificación de competencias, por parte de los trabajadores.	Objetivo 4)

4.4 METODOLOGIA DE INTERVENCION

Antes de detallar la metodología de trabajo, se establece como marco la siguiente definición de competencia laboral: "Un conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes y habilidades relacionados entre sí, que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, según estándares utilizados en el área ocupacional" (Consejo Federal de Cultura y Educación Argentina)

El modelo base de esta propuesta, es el análisis funcional para la identificación de Competencias Laborales.

Las etapas que se identifican son:

1. Identificación de las competencias requeridas para el desempeño óptimo.
2. Evaluación, desarrollo y certificación de competencias.

Descripción de las Etapas:

1.- Identificación de las competencias requeridas para el desempeño óptimo.

Descripción:

A través del Análisis Funcional, que es una técnica que se utiliza para identificar competencias laborales inherentes a una función. Esta es una estrategia deductiva, que se inicia estableciendo el propósito principal de los servicios bajo análisis y se pregunta sucesivamente que funciones hay que llevar a cabo para permitir que la función precedente se logre. Para garantizar buenos resultados en esta etapa, es necesario contar con la participación de trabajadores que conozcan la función analizada. Su valor como herramienta parte de su representatividad. En su elaboración deben seguirse ciertas reglas encaminadas a mantener uniformidad de criterios. La redacción del propósito principal, propósito clave, o función clave de la organización, suele elaborarse de acuerdo a la estructura: VERBO + CONTENIDO + CONDICION .

El proceso de análisis funcional, se realiza desagregando las funciones identificadas a partir del “propósito principal de la organización”, bajo la lógica problema-solución , en el que cada una de las funciones establecidas, se constituye en soluciones para resolver el problema planteado en la función precedente. En función de este análisis se van identificando las funciones claves para cada una de las áreas funcionales de la organización y posteriormente, se detectan aquellas competencias laborales que son consistentes con los factores claves de la organización y área correspondiente.

El análisis funcional, se representa gráficamente en lo que se denomina un “Mapa Funcional”, y para su construcción debe cuidarse no perder de vista la relación entre las funciones y el propósito clave.

Como consecuencia del análisis funcional, se establecen las “unidades de competencia”, entendiéndolo por ello una agrupación de funciones específicas que puede ser realizada por una persona. La “unidad de competencia”, esta conformada por un conjunto de “elementos de competencia”. Un elemento de competencia, es una descripción de una acción o comportamiento que debe ser logrado por una persona en el ámbito de su ocupación.

Actividades Principales y Críticas.

- Realización de Talleres de Análisis Estratégico para cada una de los departamentos de la municipalidad.
- Diseño de instrumentos de diagnóstico de competencias, con los datos obtenidos en los talleres estratégicos.
- Capacitación de Grupos técnicos de apoyo al proceso de levantamiento, pertenecientes a cada una de los departamentos de la municipalidad.
- Levantamiento de Competencias laborales por puesto de trabajo.

Productos o Resultados para la etapa.

- Entrenamiento a los grupos técnicos de apoyo interno

- Instrumentos diagnósticos de Competencias
- Construcción de Mapa Funcional de Competencias
- Elaboración de normas de competencias

2.- Evaluación, Desarrollo y Certificación de Competencias Laborales.

Descripción:

En esta etapa, se comparan para cada trabajador en las áreas especificadas, las competencias poseídas frente a las competencias requeridas.

En función de los resultados del análisis funcional, se procederá a verificar la posesión de Unidades de competencias laborales, para cada trabajador. Para ello, se utilizarán distintas fuentes de verificación de desempeño existentes en la municipalidad en estudio, partiendo por la observación directa por parte de evaluadores calificados, que aplican las normas de diagnósticos definidas en etapas previas y que poseen las competencias de certificadores.

Se utilizarán pruebas de desempeño; encuestas; informes existentes en las municipalidades, entre otros medios disponibles. Si el trabajador posee la competencia, esta será certificada. En caso contrario, el procedimiento consistirá en nivelar las competencias, a través de planes modulares de capacitación, orientados a lograr el nivel de competencia requerido.

Se espera que los trabajadores que pasan por el proceso de evaluación obtengan un reconocimiento formal de las competencias demostradas.

Actividades principales y Críticas:

- Organización y entrenamiento de equipos técnicos certificadores de Competencias laborales
- Búsqueda de las fuentes que aporten evidencia confiable del desempeño de cada trabajador, en cada municipalidad parte del estudio.
- Medición de Competencias Laborales que posee cada trabajador del municipio
- Desarrollo de Competencias
- Certificación de Competencias

Productos o Resultados para la etapa:

- Constitución de Equipos Técnicos certificadores de las Competencias.
- Generación de Planes y programas de desarrollo de competencias
- Nivelación de Competencias a trabajadores, a través de capacitación
- Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El enfoque de competencias constituye una alternativa de gestión integral de recursos humanos, del todo necesaria en un servicio público con una misión tan trascendental como la que tiene las municipalidades. Esta experiencia a implementar en la municipalidad de Puerto

Montt, pretende ser un aporte que inicie un caminar hacia la implementación de un sistema global de desarrollo evaluación y certificación de competencias laborales para el sector municipal.

El modelo de competencias valora a las personas que son capaces de actualizar su saber con miras amplias y un alto nivel de adaptación. Al formar y desarrollar a las personas, aplicando este enfoque, desarrollaran competencias ligadas al éxito en el rol que ocupan, aumentaran su empleabilidad, alcanzarán mejores resultados en su puesto y contarán con posibilidades de promoción a través de planes de carrera.

Finalmente, un aspecto de contribución trascendente para el servicio público municipal, lo constituye la transparencia que involucran los métodos basados en competencia, por cuanto la organización muestra de manera franca, los conocimientos, las habilidades, las actitudes y los resultados que considera importante de su recurso humano .

BIBLIOGRAFIA

- BAEZA, R (1999) "Manual jurídico de gestión municipal", Serie de Estudios Municipales 10, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria.
- DIAZ , T (1999-2000) "Evaluación y certificación de competencias profesionales". Curso de Doctorado, Universidad de Valladolid, Facultad de Educación.
- GALLART, M. A. Y C. Jacinto (1995). "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo", Boletín Educación y Trabajo, 6(2). Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, diciembre.
- MERTENS, L. (1992) "El desafío de las relaciones laborales en la nueva competitividad", Crítica & Comunicación 8, OIT, Lima, marzo.
- MERTENS, L (1995b) "Transformación productiva, empleo y formación profesional", OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario de Santiago (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) mimeo.
- MERTENS, L (1996) "Sistemas de competencia laboral: surgimiento y modelos", CINTERFOR/OIT, Montevideo.

RESEÑA BIOGRAFICA

Manuel Leonardo González Soto, 40 años de edad, Chileno. De formación inicial Profesor de Estado y Licenciado en Educación. Desde hace 15 años ha desempeñado la docencia universitaria, en las universidades Austral de Chile y Universidad de Los Lagos de Chile. Además se ha desempeñado como Director Regional, Décima Región, del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (1991-1995).

Actualmente es alumno del programa de doctorado "Diseño Curricular y Evaluación Educativa" de la Universidad de Valladolid, siendo su tema de Tesis Doctoral, el sistema de desarrollo y certificación de competencias laborales .

Académico jornada completa de la Universidad de Los Lagos de Chile, adscrito al Departamento de Gobierno y Empresa.

Dirección Postal: Serena N° 77, Puerto Montt, Chile

Telefonos: 65-275739 ; 65-258813
Fax : 65-275750
e-mail : lgonza@ulagos.cl