

---

## Formar por competencias

# 4

Una vez establecido el marco general sobre los procesos de formación y aprendizaje y cuáles deben ser los elementos del sistema de Formación Profesional, en este capítulo se abordará el tema específico de las competencias profesionales. A lo largo del capítulo se examinarán las diferentes cuestiones relacionadas con la orientación nueva que el enfoque de las competencias da a las propuestas formativas y a los procesos de aprendizaje. En la primera parte del capítulo se estudiará el significado que tiene para las organizaciones la adopción del enfoque por las competencias. Dado que alrededor de este concepto existe cierto grado de ambigüedad terminológica, cuando no clara confusión, se dedicará una parte de este capítulo a clarificar esta cuestión y aclarar, en la medida de lo posible, el significado de este término. Tras precisar este tema se describen los tipos de competencias existentes y cuáles son sus componentes básicos. A continuación se comentarán cómo las teorías conductista, funcional y constructivista contemplan la cuestión de las competencias. En la parte final del capítulo se analizarán cuáles son las actuaciones que desarrollar por parte de las organizaciones para relacionar las competencias con los aprendizajes.

145

### 4.1. De las cualificaciones a las competencias

Muchas organizaciones se interesan y gestionan hoy los recursos humanos sobre la base de sus competencias laborales. Las competencias laborales, dicen muchos responsables de recursos humanos, aportan una perspectiva nueva y actualizada al propio sentido de las organizaciones. ¿Por qué las competencias profesionales despiertan tanto interés? Esta preocupación surge a partir de puntos de vista muy dife-

rentes. Uno de ellos lo aportan los especialistas en temas educativos y de inserción laboral reflexionando sobre la evolución laboral de las personas dentro de las organizaciones y en la influencia de la formación en la competitividad de las empresas.

El término *competencia laboral* surge en la década de los ochenta en varios países donde era muy evidente la desconexión entre el sector productivo y el educativo, y la necesidad de cualificar adecuadamente a las personas a fin de mejorar su rendimiento en las empresas. La simple observación sobre lo que sucede en una organización evidencia que las personas, para desempeñar de manera satisfactoria su función, han recorrido diversos y plurales itinerarios formativos: procesos formativos formales e informales, aprendizaje en el puesto de trabajo, etc. Un estudio realizado en 1996 por el U. S. Bureau of Labor Statistics evidenciaba que alrededor del 70% de los conocimientos o habilidades empleados en realizar su trabajo se han aprendido al margen de los mecanismos formales de formación. Ante estos datos, la institución de investigación en temas educativos Education Development Center (EDC) patrocinó en 1998 el estudio *The Teaching Firm Project*<sup>1</sup> con el fin de comprobar la veracidad de los primeros datos. Se estudiaron varias grandes empresas norteamericanas: Motorola, Boeing Company, Data Instruments, Siemens Power Transmisión and Distribution, Ford Electronics, Merry Mechanization Inc., y Reflexite North America. Este estudio revela que, efectivamente, alrededor del 70% de los conocimientos o habilidades empleados por los trabajadores de estas firmas se aprenden de manera informal. Estos datos demuestran que «no existe, por tanto, un camino predeterminado que prepare para cada ocupación, pero es fundamental adquirir las competencias básicas a fin de aprender y recalificarse cuando sea necesario. Son estas competencias básicas las que hoy son llamadas competencias de empleabilidad, en tanto son necesarias para conseguir un empleo en un mercado moderno y para poder capacitarse posteriormente».<sup>2</sup>

1 Datos aportados por el Consejo de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos y confirmados por el estudio del Center for Workforce Development. *The teaching firm. Where productive work and learning converge*. Newton, Massachusetts: Education Development Center, Inc, 1998.

2 Mertens, L. *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Herramientas para la transformación, n.º 2, página 38. Montevideo. Oficina Internacional del Trabajo, Poliform-Cinterfor, 1996.

La introducción del enfoque de las competencias surge también por el análisis que los expertos en formación e inserción laboral hacen del fracaso de los sistemas de Formación Profesional tradicionales. Éstos son incapaces de dar respuesta a la evolución del mundo del trabajo y a la necesidad de mantener cotas altas de competitividad empresarial. Los programas formativos clásicos, muy inspirados en una concepción académica de la formación, se centran en preparar a las personas para ocupar determinados puestos de trabajo. Sin embargo, las organizaciones modernas se fundamentan en una cultura del trabajo cambiante y en constante evolución. Las empresas necesitan adaptarse rápidamente a las transformaciones de su entorno y dar respuestas a las demandas nuevas de sus clientes. El sistema formativo ocupacional tradicional estaba pensado para atender a las necesidades de las organizaciones tayloristas y fordistas. Era un sistema diseñado para proporcionar cualificaciones propias de la Sociedad Industrial, pero totalmente ineficiente para atender las demandas de las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento.

En estos años las demandas específicas del sector productivo al sistema educativo han obligado a introducir un enfoque nuevo a los programas de Formación Profesional a fin de asegurar:<sup>3</sup>

- Tener trabajadores más competitivos.
- Garantizar mayor flexibilidad en los empleados.
- Potenciar el concepto de Formación Continua y favorecer métodos de aprendizaje más flexibles y accesibles.
- Pasar de un sistema de capacitación basado en la oferta a otro más sensible a las necesidades del mercado y con capacidad de respuesta a éstas.
- Organizar un sistema de cualificación profesional basado en la eficiencia y la rentabilidad, y que tenga el mismo prestigio que la formación académica.

En los inicios de la Sociedad Industrial, la Formación Profesional se centró, sobre todo, en la transmisión de capacidades profesionales.

3 Motivaciones que justificaron la creación del sistema de titulaciones profesionales en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte.

Éstas consistían en saberes relacionados con los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios para desempeñar correctamente una actividad profesional concreta. Con el tiempo, este concepto evolucionó y se amplió. Entonces surgió el concepto de cualificación. Poco a poco la formación para el ejercicio de una actividad profesional fue centrándose en las cualificaciones entendidas como el conjunto de destrezas, conocimientos y aptitudes necesarias para desarrollar correctamente una profesión pero, además, se incorporó a ello conceptos nuevos como flexibilidad y autonomía para aplicar estos saberes. Con el concepto de cualificación se pasó de una comprensión de la Formación Profesional muy restringida al aprendizaje de contenidos vinculados a una profesión, a una formación menos especializada y más preocupada en proporcionar autonomía a las personas.

Se consideran cualificaciones el conjunto de conocimientos con significación para el empleo que pueden ser adquiridos mediante un proceso formativo formal, e incluso no formal que son objeto de los correspondientes procedimientos de evaluación y acreditación. Se considera que «la amplitud de una cualificación viene dada por los estándares de competencias que la componen, en cualquier caso siempre deben tener un valor y significado en el empleo, permitir la movilidad del trabajador, así como su fácil adaptación a la evolución de las ocupaciones. El agregado de competencias debe estar formulado para que se adapte a los resultados que las personas puedan demostrar, con independencia de cómo, cuándo o dónde se adquirieron dichas competencias».<sup>4</sup> Las competencias profesionales serían el conjunto de conocimientos y habilidades que permiten a las personas el ejercicio de una profesión conforme a las exigencias de la producción y del empleo.

Más adelante, hacia los años setenta, se asoció la Formación Profesional al desarrollo de las competencias. Ello representó una evolución en la comprensión de los procesos formativos. Se entendió la formación como un proceso global y amplio de aprendizaje. Éste debía ser lo más integral y global posible. Para ello debían combinarse los contenidos relacionados con el desarrollo de las capacidades profesio-

4 Arbizu Echávarri, F. M. *El papel del Instituto Nacional de las Cualificaciones en el Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales*. En las III Jornadas sobre Formación Continua en las Administraciones Públicas, Sevilla, 21-22 de junio de 2001.

nales con las competencias relacionadas con el entorno profesional, organización y planificación del trabajo. Según P. G. Bunk «si el paso de la capacitación a la cualificación profesional era todavía cuantitativo, el paso de la cualificación a la competencia profesional es ya cualitativo, puesto que, al incluirse los aspectos de organización y planificación, se produce un cambio paradigmático con respecto a la aptitud profesional de los trabajadores tradicionales. Si hasta ahora los impulsos para la acción iban de arriba abajo, ahora pueden ir en sentido contrario».<sup>5</sup>

**Ilustración 19. Comparación de la capacidad, la cualificación y la competencia profesionales<sup>6</sup>**

	CAPACITACIÓN PROFESIONAL	CUALIFICACIÓN PROFESIONAL	COMPETENCIA PROFESIONAL
Elementos profesionales	Conocimientos Destrezas Actitudes	Conocimientos Destrezas Actitudes	Conocimientos Destrezas Actitudes
Radio de acción	Definido y establecido para cada profesión	Flexibilidad de amplitud profesional	Entorno profesional y organización del trabajo
Carácter del trabajo	Trabajo obligatorio de ejecución	Trabajo no obligatorio de ejecución	Trabajo libre de planificación
Grado de organización	Organización ajena	Organización autónoma	Organización propia

El punto de vista anterior es coherente con la evolución propia de las organizaciones de la Sociedad Industrial. Éstas, cuando abandonan la concepción taylorista y fordiana para asumir los rasgos primeros de la Sociedad del Conocimiento se replantean muchos de los elementos de la cultura del trabajo y el propio rol de los trabajadores dentro de las empresas. Así surgen iniciativas, por ejemplo, orientadas a aprovechar el conocimiento de los trabajadores para conseguir la mejora continua de las actividades. Fruto de esta situación la formación se adentra

5 Bunk, G. P. *La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento profesionales de la RFA*. Revista Europea de Formación Profesional, 1/94.  
6 Bunk, G. P. *La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento profesionales de la RFA*. Revista Europea de Formación Profesional, 1/94.

en nuevos campos, especialmente aquellos que pueden lograr un aprovechamiento mayor de las capacidades integrales de los empleados.

Además, quienes reflexionan sobre cómo deben ser las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento, descubren que aquello que hace competentes a los trabajadores no se aprende exclusivamente a través de los mecanismos habituales de transmisión de saberes. Las competencias necesarias para el éxito de estas organizaciones se aprenden por medio de procesos formales de aprendizaje, pero, además, a través del entorno laboral, de los comportamientos laborales de otros empleados, de los valores de las empresas y en el cómo se hacen las cosas. Se descubre que se aprende mejor trabajando. Las nuevas propuestas formativas se construyen creando una perfecta articulación entre trabajo y aprendizaje.

Esta visión es coherente también con la reflexión que los expertos educativos efectuaron sobre las maneras y modos como las personas aprenden. El aprendizaje efectivo parte de la práctica y de la experiencia. La aparición de teorías nuevas sobre el aprendizaje ha permitido desarrollar y mejorar las intuiciones iniciales que cuestionaron los mecanismos clásicos de transmisión de saberes para el mundo laboral.

Los datos laborales demuestran que muchos de los programas formativos al uso eran obsoletos tanto por sus contenidos como por la manera en que se desarrollaban. Por ello fue necesario obtener un amplio acuerdo sobre la urgencia de repensar un nuevo papel de la formación dentro de la capacitación profesional de los trabajadores. Los contenidos formativos debían evolucionar de la mera transmisión de cualificaciones a proporcionar a los empleados un conjunto de elementos que les permitiera atender satisfactoriamente tanto las demandas actuales del mercado de trabajo como, en parte, las futuras. La nueva Sociedad del Conocimiento, con lo que ella comportaba de derrumbe de las tradicionales concepciones científicas de la organización del trabajo, reclamaba introducir una formación más versátil y más centrada en proporcionar conocimientos elementales de base amplia y emplear unas estrategias formativas coherentes con los conocimientos modernos de los procesos de aprendizaje.

Este nuevo enfoque exigía, por ejemplo, desvincular la formación del puesto de trabajo y centrarla en las competencias que deben tener

las personas para desempeñar adecuadamente las ocupaciones dentro de una organización. Esta orientación, evidentemente, partía en su origen de una manera nueva de entender las organizaciones. Éstas eran mucho más que una mera agregación de puestos de trabajo. Las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento, tal como se ha visto anteriormente, se concebían como un conjunto de cadenas de valor en las cuales las personas desarrollan unas actividades, reunidas en ocupaciones, gracias a las cuales se crea valor para el producto o servicio final. El propio concepto de ocupación incorporaba en sí un grado de flexibilidad, adaptabilidad, incertidumbre y cambio, que contrastaba con el rígido concepto de puesto de trabajo siempre limitado por una rigurosa descripción de tareas fijadas en un catálogo.

Es en este marco nuevo, fruto de la evolución tanto de las teorías organizativas como de los procesos de aprendizaje y de cultura del trabajo, donde se desarrolla y afianza el concepto de competencia profesional. La aparición del concepto de competencia laboral «envuelve una capacidad comprobada de realizar un trabajo en el contexto de una ocupación. Implica no sólo disponer de los conocimientos y habilidades, hasta ahora concebidos como suficientes en los procesos de aprendizaje para el trabajo, ya que define la importancia de la comprensión de lo que se hace y conforma un conjunto de estos tres elementos totalmente articulados. Formar por competencias implica ir más allá, sobrepasar la mera definición de tareas, ir hasta las funciones y los roles. Facilitar que el individuo conozca los objetivos y lo que se espera de él».<sup>7</sup>

Orientar la formación hacia el desarrollo de las competencias profesionales significa entender los procesos de aprendizaje con una perspectiva más amplia y menos conductista de como se entendían. Los programas formativos tradicionales se centran en proporcionar cualificaciones instrumentales para hacer mejor algo. Sin embargo, las nuevas organizaciones exigen hoy que sus empleados dispongan de una multiplicidad de saberes, de culturas y valores relacionados con un espectro ocupacional, además de aquellos contenidos formativos que aseguran el desarrollo personal. Fomentar los perfiles ocupacionales de las personas

7 Vargas Zúñiga, F. *La formación basada en competencias en América Latina*. Documento presentado en el Primer Seminario Andino sobre experiencias de formación basadas en competencia laboral. OIT/Cinterfor, Bogotá, 1998.

significa proponer unos contenidos formativos integrales que permitan tanto la formación técnica y humanística, y física cuando sea necesario, así como el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes. Los expertos opinan que poseer las competencias básicas mejora el nivel de ocupabilidad o empleabilidad de las personas. Así la formación se encamina a proporcionar a las personas la capacidad de conseguir empleo y tener la disposición de ir adquiriendo, de forma continuada, nuevas competencias. Además, las competencias, de acuerdo con la perspectiva de la formación permanente, no quedan circunscritas únicamente a los aspectos laborales, sino que se entienden también como elementos claves para la formación del concepto de ciudadanía activa.

Aunque el concepto de *competencia* siga teniendo diversas conceptualizaciones debido a los diferentes enfoques existentes y distintas experiencias de implantación, parece existir un consenso generalizable sobre cuatro conceptos fundamentales:<sup>8</sup>

- Las competencias permiten dar cuerpo a un conjunto de capacidades informales y procedimentales, que son difícilmente catalogables si se utilizan las clasificaciones más tradicionales.
- Las competencias están ligadas al desempeño profesional. Las competencias no existen en sí mismas, independientemente de una actividad, de un problema que resolver, es decir, del uso que de la misma se hace.
- Las competencias se vinculan a un contexto determinado, a una situación concreta.
- Las competencias integran diferentes tipos de capacidades estructuradas para poder desempeñar adecuadamente una serie de actividades.

Las Administraciones Públicas del entorno de los países de la OCDE van integrando paulatinamente la perspectiva de las competencias. La Función Pública inglesa, por ejemplo, ha organizado sus propuestas formativas alrededor de unas cualificaciones relacionadas con unas áreas ocupacionales claves. Los actuales programas formativos

8 CIDEA (Centro de Investigación y Documentación sobre problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales). *Competencias profesionales. Enfoques modelos a debate*. Cuadernos de Trabajo n.º 27, San Sebastián.

vos proporcionan un conjunto de cualificaciones que habilitan a los empleados públicos en el dominio de una serie de competencias que son consideradas nucleares para la mejora de las Administraciones Públicas, especialmente para acercarlas a los ciudadanos. Asimismo, este conjunto de cualificaciones han sido identificadas como *cualificaciones orientadas al mercado* porque dan, a quienes las posean, mayor ocupabilidad al tratarse de cualificaciones con una amplia aplicación dentro de las Administraciones.

#### 4.2 ¿Qué se entiende por competencia?

El concepto *competencia* es un término bastante polisémico. El término *competencia* induce a una cierta confusión terminológica. En muchas ocasiones se usa indistintamente la palabra *competencia* como homónimo de habilidad, y al revés. De tal manera que al detallar cuáles son los elementos que definen una competencia se vuelve a hablar de habilidad, con lo cual se aumenta, aún más, la confusión.

A continuación se resumen las interesantes observaciones filológicas realizadas por J. M. Prieto.<sup>9</sup> Ellas clarifican esta cuestión, o por lo menos ayudan a asociar la riqueza del lenguaje con los contenidos conceptuales. En lengua castellana existen dos verbos, *competer* y *competir* que se diferencian entre sí a pesar de provenir del mismo verbo latino: *competerere*. A partir del siglo XV, en español, *competer* vino a significar 'pertenecer a', 'incumbir', dando lugar al sustantivo *competencia* y al adjetivo *competente* para indicar 'apto', 'adecuado'. En los últimos años ha aparecido un nuevo adjetivo, *competencial*, siempre referido a temas relacionados con la acción de gobierno. También, a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM) se han difundido expresiones del tipo «análisis competencial», «evaluación competencial», «competencias de un título ocupacional» o «certificación de competencias».

El otro verbo, *competir*, ha seguido desde el siglo XV otra evolución. Desde entonces el verbo *competir* significó 'pugnar con', 'rivalizar con', 'contender', generando sustantivos como «competición», «competencia», «competidor», «competitividad» y el adjetivo «competitivo». Esta

9 Prieto, J. M. *Competerere*. <http://www.ucm.es/info/Psyap/libros/competerere.htm>

evolución en dos verbos con sendas variantes sólo existe, aparentemente, en lengua castellana. El sustantivo *competencia*, que es común a ambos, ha dado lugar a importantes y extendidos equívocos, y a no pocas confusiones.

Prieto, analizando la evolución del lenguaje y el uso corriente del idioma, ha identificado seis grandes acepciones que confirman la anfibología<sup>10</sup> de este término.

**Ilustración 20. Tabla 1: El concepto *competencia* laboral y organizativa en lengua castellana<sup>11</sup>**

Acepciones	Ejemplos	Utilizado por
Autoridad	Estar bajo la competencia de alguien, la competencia del caso entra dentro de mi jurisdicción, estos montes son de la competencia de ambos alcaldes, el techo de competencias de esta comunidad.	Comités de Evaluación, UICP
Capacitación	Su competencia informática son horas ante el PC, es un incompetente porque no está preparado, demostró su competencia lingüística hablando inglés, nos fiamos de su competencia resolviendo estos asuntos.	RR HH MTSS-INEM MEC-FP AA SS
Competición	Se están poniendo a prueba a través de la competencia, gracias a la competencia disminuyen los precios, hay que ir por delante para ganar a la competencia, es resultado de una dura competencia estratégica.	Producción y Ventas
Cualificación	Le contratamos por su competencia profesional, su competencia efectiva prueba su gran calidad, su competencia le permitirá llegar muy alto, a competencias iguales retribuciones equivalentes.	RR HH MTSS-INEM MEC-FP AA SS
Incumbencia	Tales asuntos son de mi propia competencia, estos cometidos son de tu competencia, lo que nos jugamos es una cuestión de competencias, estamos ampliando nuestro ámbito de competencias.	AA SS UICP
Suficiencia	Han certificado su competencia laboral para este puesto, estas competencias marcan los mínimos en este trabajo, si le quitan estas competencias, el puesto pierde estatus, el análisis funcional de las competencias,	MTSS-INEM MEC-FP AA SS

AA SS= Agentes Sociales: CEOE, CEPYME, CIG, CC OO, UGT  
 MEC-FP= Ministerio de Educación y Ciencia, Formación Profesional  
 MTSS-INEM= Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-Instituto Nacional de Empleo  
 RR HH = Expertos en Recursos Humanos  
 UICP = Unidad Interministerial para las Cualificaciones Profesionales

Dice Prieto que la idea de competencia como autoridad suele aparecer cuando se decide qué asuntos y cometidos quedan bajo la competencia directa de un profesional concreto o de una figura profesional. Sin embargo, la idea de competencia como capacitación la utilizan, por ejemplo, los responsables de recursos humanos para destacar los diferentes niveles de preparación de las personas para desempeñar una ocupación como resultado del proceso de aprendizaje. La idea de competencia como competición está presente en la cultura directiva y se refiere a las estrategias que seguir para conseguir vender un bien o servicio. La idea de competencia como cualificación suele aparecer en el área de los recursos humanos a través de los psicólogos del trabajo cuando valoran si un candidato a ocupar un puesto de trabajo tiene las cualidades pertinentes para el mismo. La cualificación en la profesión se refiere, por ejemplo, a cómo los programas de formación proporcionan las competencias propias de un título profesional.

Otra cuestión es la idea de competencia como incumbencia. Esta acepción de competencia suelen utilizarla, generalmente, los agentes sociales para acotar las tareas y funciones atribuibles a unos empleados en un campo profesional dado. De alguna manera se refiere a la noción de figura profesional englobada en el conjunto de realizaciones, resultados, líneas de actuación y logros esperados al profesional que desempeña una profesión u ocupación concreta. Finalmente existe la idea de competencia como suficiencia en la ejecución en una profesión o categoría ocupacional dada. Este concepto lo emplean los agentes sociales, por ejemplo, al fijar las especificaciones consideradas clave para el buen hacer competente y competitivo. En este caso se fijan los resultados, las experiencias, los logros que un profesional debe sobrepasar para acceder o mantener satisfactoriamente en una ocupación con garantías de solvencia y profesionalidad.

El mismo concepto de competencia lleva incorporado el reflejo de la evolución del entorno laboral y de la cultura del trabajo de toda una sociedad. Incluso, la misma aproximación conceptual refleja, en más de una ocasión, interpretaciones debidas a una lectura de género del tema. Por ejemplo, las competencias que, de una manera mayoritaria se asocian a ocupaciones que, en la práctica, están desempeñadas por mujeres se han denominado «competencias blandas» en contraposición

10 Doble sentido que presenta una palabra.

11 Prieto, J. M. *Competere*. <http://www.ucm.es/info/Psyap/libros/competere.htm>

a otras competencias, calificadas de duras, porque tradicionalmente han estado asociadas a tareas de dirección o de gestión. Cuando se afirma que una competencia es blanda se está diciendo que se trata de una competencia que exige pocos conocimientos o habilidades, pues se consideraba que, en parte, su desarrollo estaba asociado a capacidades innatas de las personas.

Algo parecido sucede también cuando se emplea este término como traducción de vocablos de otras lenguas, cosa muy frecuente en el mundo de la gestión pública o en el campo de la formación. Donde existe mayor dificultad para emplear los términos adecuadamente es cuando se traducen los términos ingleses, especialmente porque ellos son dominantes en el campo de la literatura de gestión pública y en la formación o gestión de recursos humanos. ¿Significan lo mismo, por ejemplo, *skill*, *competences* o *competencies*?, ¿cómo deben traducirse estos vocablos al castellano? En la siguiente tabla se reproducen alguna de las equivalencias de estos términos en algunas de las lenguas del entorno de la Unión Europea.

156

**Ilustración 21: El término competencias en las lenguas de la Unión Europea<sup>12</sup>**

Idioma		
Inglés	<i>Skills</i>	<i>Competences</i>
Alemán	<i>Fertigkeiten</i> <i>Gewandtheit</i>	<i>Kompetenzen</i> <i>Fähigkeiten</i> <i>Qualifikationen</i>
Español	Habilidades Destrezas Capacidades Talentos	Competencias Cualificaciones
Francés	<i>Habilités</i> <i>Compétences</i>	<i>Compétences</i> <i>Qualifications</i>
Italiano	<i>Abilità</i> <i>Capacità</i>	<i>Competenze</i> <i>Cualificazióne</i>
Portugués	<i>Habilidade</i> <i>Destreza</i>	<i>Competencia</i>

12 Pricto, J. M. *Competere*. <http://www.ucm.es/info/Psyap/libros/competere.htm>

157

El término *skill*, muy empleado en la literatura inglesa e incorporado sin demasiado rubor en la jerga de muchos consultores, no tiene una traducción fácil. Existe una notable disparidad de criterios en cómo traducir este vocablo. Incluso en inglés el término ha evolucionado, si bien su significado primigenio fue 'algo que es razonable', hasta la acepción actual que expresa la idea de 'conocimiento práctico', aunque hasta hace bien poco se aproximaba más a la idea de 'conocimiento que crea una diferencia'.

La proliferación de traducciones poco cuidadas ha contribuido a crear mayor confusión sobre estas cuestiones. Por ejemplo, mucha literatura francesa ha optado por traducir *skills* por *competences*. Luego, en algunos libros traducidos al español desde el francés *competences* ha sido *competencias* y, por extensión, esta traducción abarcaba el término inglés original de *skills*. La confusión aún se complica más porque ciertas lenguas no tienen la riqueza del inglés para referirse a estas cuestiones. Mientras que en inglés existen dos palabras bien definidas, *skills* y *competence*, en otras próximas al castellano existe una única palabra para referirse a ambos conceptos. Ello ha condicionado muchas traducciones y ha aumentado la confusión.

Ayuda a comprender la dimensión práctica que tiene el término *competencia* si se aprecia la diferencia que puede establecerse entre los términos ingleses de *competence* y *competency*, pues entre ambas palabras existe una sutil diferencia muy ilustrativa de las relaciones que se establecen entre la competencia y los procesos de aprendizaje.

- **Competence/competences.** Son las capacidades que tienen las personas para conseguir los rendimientos normales de un trabajo obteniendo los resultados esperados con unos determinados niveles de calidad.
- **Competency/competencies.** Son las características fundamentales de una persona que hace que ésta obtenga en su trabajo unos niveles de rendimiento superiores a los normales. Por ejemplo, una persona directiva no es competente por más que ordene y mande cosas, sólo lo será si sus directrices sirven para conseguir resolver los problemas.

Con la voluntad de pretender decir lo mismo, se corre el riesgo de no decir lo mismo o de interpretarse de manera distinta según el con-

texto o emplearlo de manera equívoca creando confusión. En algunas ocasiones se puede emplear este término para referirse a cuestiones relacionadas con la cualificación de los profesionales y, por la imprecisión en el uso, quien lo escucha lo interpreta como una incumbencia.

En el uso corriente en temas de gestión de recursos humanos o de Formación Profesional, tal como se puede seguir en el desarrollo normativo que afecta a la Formación Profesional o en la literatura de gestión al uso, se emplea competencia, en unas ocasiones, como sinónimo de incumbencia. Por ejemplo, es habitual definir que una ocupación es «un agregado de competencias con valores y significado en el empleo» o referirse a las competencias requeridas para el empleo como expresión de «realizaciones profesionales y el dominio profesional de las mismas contenidos en el perfil profesional de cada título». Estas definiciones asimilan las competencias con la acepción de incumbencia. En otras ocasiones se vinculan las competencias a los contenidos pedagógicos asociados a las competencias profesionales de una ocupación. Desde esta perspectiva la competencia está más próxima a la acepción de capacitación. Dentro del mismo ámbito, en otras situaciones se asimilan las competencias a la acepción de cualificación al hablar, por ejemplo de las unidades de competencia entendidas como expresión de las realizaciones profesionales y sus criterios de ejecución. Cuando se habla de evaluar las competencias exigidas para una actividad profesional, la acepción en uso se refiere a la competencia como suficiencia.

Estas mismas indefiniciones también las presenta el término de *cualificación profesional*. Para el Ministerio de Educación y Cultura la cualificación profesional se entiende como:

- La formación necesaria para alcanzar la competencia profesional.
- La formación derivada de los objetivos socioeducativos.
- Un cierto nivel de conocimientos culturales, científicos y tecnológicos propios de cada título según su entronque en el sistema educativo.

Quienes abordan la cuestión de las competencias desde la perspectiva de la psicología del trabajo parten de otros presupuestos. En psicología el término *competencia* nace como alternativa al concepto de rasgo, muy empleado en campos como la psicología industrial. Existe la defi-

nición clásica dada por R. Boyatzis, para quien una competencia es una «característica subyacente de la persona, que está causalmente relacionada con un criterio de referencia de actuación exitosa en el puesto de trabajo o en otra situación». Por ello se considera que la competencia es una característica fundamental de una persona que tiene una relación de causalidad con determinados criterios que permiten obtener unos rendimientos eficaces y/o superiores en un trabajo o una situación concreta.

David Mc Clelland<sup>13</sup> propuso identificar algunas variables que pudieran predecir el rendimiento laboral y que no mostraran sesgos en

#### Ilustración 22. Elementos incorporados en la definición de competencia

- **Característica subyacente** porque parte de la personalidad y puede predecir una amplia variedad de comportamientos, tanto en el trabajo como en la vida personal.
- **Causalmente relacionada** porque es la causa o predice un comportamiento.
- **Criterio de referencia** de actuación exitosa significa que podrá predecir cómo se realizará una actuación a partir de unos criterios estándares.

función del género, raza o estatus socioeconómico de las personas. El concepto de competencias que propuso este autor se basaba en aportaciones que efectuaba la psicología clínica. Las aportaciones de McClelland representaron un impulso notable al análisis de competencias en Psicología del Trabajo y en Recursos Humanos.

El análisis de las competencias, desde la perspectiva de la psicología, parte del estudio de las competencias que tienen las personas que ocupan determinados puestos de trabajo. Para ello, en primer lugar, se determina cuál es su grado de cualificación (nivel de posesión de unos conocimientos expresados en forma de saber); luego, se valora su talento para hacer las tareas (cuáles son sus habilidades, destrezas, capaci-

13 McClelland, D. *Testing for competence rather than intelligence*. *American Psychologist*, 28(1), 1-14. 1973.



dades de índole genérica o específica). Finalmente se considera su talento ante sí mismos, ante los demás y ante los desafíos laborales (cuál es su voluntad, sus motivos, sus deseos, sus gustos, sus valores). Desde esta perspectiva una competencia se puede considerar integrada por:

- **Una cualificación.** Aquello que la persona sabe.
- **Un talento.** Aquello que la persona puede empezar a hacer en su ocupación.
- **Un talante.** Grado de motivación de la persona en hacer aquello que se espera de ella.

Los análisis psicológicos sobre las competencias permiten matizar cuáles son las diferencias entre los términos *skills* y *competences*. Desde el punto de vista de la investigación psicológica, la competencia, entendida como equivalente al término inglés de *competence*, hace referencia a la capacidad de una persona en afrontar, de modo efectivo, sus propios asuntos, afrontar sus problemas cotidianos, gestionar y modificar su entorno más próximo. Sin embargo, el término *skills*, entendido como habilidades y destrezas, alude a la capacidad de hacer correctamente un trabajo o tarea concreta. Por ello puede decirse que una persona tendrá competencias (*competence*) y será competente (*skills*).

De acuerdo con el propósito de este libro resultan apropiadas algunas de las siguientes definiciones: «Competencia es la capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada»,<sup>14</sup> o considerar la competencia como «capacidad de aplicar conocimientos, destrezas y actitudes al desempeño de la ocupación que se trate, incluyendo la capacidad de respuesta a problemas, imprevistos, la autonomía, la flexibilidad, la colaboración con el entorno profesional y con la organización del trabajo».<sup>15</sup> También parece apropiada la definición propuesta por J. Tejada: «Las competencias son el conjunto de conocimientos, procedimientos y actitudes combinados, coor-

14 Definición propuesta en numerosos documentos de la OIT.

15 Definición dada en el Real Decreto 797/1995 del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social. En este Real Decreto se establecen las directrices gubernamentales sobre los certificados de profesionalidad y los contenidos mínimos en formación ocupacional.

dinados e integrados en la acción adquiridos a través de la experiencia (formativa y no formativa) que permite al individuo resolver problemas específicos de forma autónoma y flexible en contextos singulares.»

Las competencias, además de conocimientos técnicos o metodológicos incluyen también aspectos relacionales y sociales. Una definición similar a la anterior fue propuesta por G. P. Bunk: «Posee competencias profesionales quien dispone de los conocimientos, destrezas y aptitudes necesarios para ejercer una profesión, puede revisar los problemas profesionales de forma autónoma y flexible, y está capacitado para colaborar con su entorno profesional y en la organización del trabajo».<sup>16</sup> El Departamento de Educación y Competencias británico ha propuesto una definición muy sintética sobre el concepto de competencia, dice así: «competencia es la habilidad para realizar una tarea de acuerdo con un estándar de competencia predefinido. Se adquiere a través de un proceso de aprendizaje formal o informal, o por medio de la experiencia».

Diferentes organismos gestores de políticas profesionales ocupacionales han desarrollado diferentes interpretaciones sobre el sentido de competencia. A continuación se resumen algunas de ellas. Es importante apreciar cómo estas definiciones están condicionadas por los diferentes puntos de vista existentes sobre el tema de las competencias.<sup>17</sup>

**CONOCER (MÉXICO):** La competencia es la capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes; éstas son necesarias pero no suficientes por sí mismas para un desempeño efectivo.

**INEM (ESPAÑA):** Las competencias profesionales definen el ejercicio eficaz de las capacidades que permiten el desempeño de una ocupación, respecto a los niveles requeridos en el empleo. Es algo más que el conocimiento técnico que hace referencia al saber y al saber-hacer. El concepto de competencia engloba no sólo las

16 Bunk, P. G. *La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento profesional de la RFA*. En Revista Europea de Formación Profesional 1/94.

17 Definiciones resumidas por Cinterfor.

capacidades requeridas para el ejercicio de una actividad profesional, sino también un conjunto de comportamientos, facultad de análisis, toma de decisiones, transmisión de información, etc., considerados necesarios para el pleno desempeño de la ocupación.

**POLFORM/OIT:** La competencia laboral es la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo que se obtiene no sólo a través de la instrucción, sino también –y en gran medida– mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo. La OIT ha definido el concepto de «Competencia Profesional» como la idoneidad para realizar una tarea o desempeñar un puesto de trabajo eficazmente por poseer las cualificaciones requeridas para ello. En este caso, los conceptos *competencia* y *cualificación* se asocian fuertemente dado que la cualificación se considera una capacidad adquirida para realizar un trabajo o desempeñar un puesto de trabajo.

**CANADÁ (PROVINCIA DE QUEBEC):** Una competencia es el conjunto de comportamientos socio-afectivos y habilidades cognoscitivas, psicológicas, sensoriales y motoras que permiten llevar a cabo adecuadamente un papel, una función, una actividad o una tarea.

**CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN**

**(ARGENTINA):** Un conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes, valores y habilidades relacionados entre sí que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, según estándares utilizados en el área ocupacional.

**AUSTRALIA:** La competencia se concibe como una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño de situaciones específicas. Es una compleja combinación de los atributos (conocimiento, actitudes, valores y habilidades) y las tareas que se tienen que desempeñar en determinadas situaciones. Éste ha sido considerado un enfoque holístico de las competencias en la medida que integra y relaciona atributos y tareas, permite que ocurran varias acciones intencionales simultáneamente, toma en cuenta el contexto y la cultura del lugar de trabajo, y permite incorporar la ética y los valores como elementos del desempeño competente.

**ALEMANIA:** Posee competencia profesional quien dispone de los conocimientos, destrezas y aptitudes necesarios para ejercer una profesión, puede resolver los problemas profesionales de forma autónoma y flexible, está capacitado para colaborar en su entorno profesional y en la organización del trabajo.

**NATIONAL COUNCIL FOR VOCATIONAL QUALIFICATIONS (NCVQ) DEL REINO UNIDO:**

En el sistema inglés, más que encontrar una definición de competencia laboral, el concepto se encuentra latente en la estructura del sistema normalizado de Formación Profesional. La competencia laboral se condensa en una serie de normas a través de la definición de elementos de competencia (logros laborales que un trabajador es capaz de conseguir), criterios de desempeño (definiciones acerca de la calidad), el campo de aplicación y los conocimientos requeridos. En este sistema se han definido cinco niveles de competencia que permiten diferenciar el grado de autonomía, la variabilidad, la responsabilidad por recursos, la aplicación de conocimientos básicos, la amplitud y alcance de las habilidades y destrezas, la supervisión del trabajo de otros y la transferibilidad de un ámbito de trabajo a otro.

A partir de las anteriores definiciones se identifican las competencias como el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que los trabajadores utilizan para resolver situaciones concretas relacionadas con su trabajo. Esta visión establece ya una importante diferenciación entre competencias y cualificaciones que resulta ser clarificadora en términos de aprendizaje. Si hasta ahora el interés formativo era proporcionar un conjunto de conocimientos útiles relacionados con las actividades de los puestos de trabajo tipo, las competencias aportan un enfoque formativo más orientado a aportar conocimientos relacionados con familias ocupacionales que a los puestos de trabajo. Si la formación basada en las cualificaciones tenía mucho peso, el diseño de un currículo de aprendizaje acreditado por la acumulación de diplomas y certificaciones de aprovechamiento, ahora la perspectiva de las competencias hace hincapié en la aplicación de estos conocimientos en circunstancias reales de trabajo. Aplicación concreta de

conocimientos que se traduce en un aval de la trayectoria profesional. De ahí que una competencia no sería nada más que el conjunto de capacidades concretas para realizar los roles que permiten desarrollar las actividades de una ocupación concreta.

### 4:3 Tipos de competencias

El término *competencia* se ha convertido en un concepto nuclear en la política de Formación Profesional. Pero, a pesar de ser un elemento central, tal como se ha visto anteriormente, cuesta mucho definir qué es una competencia y, aún más, identificarla y medirla. En el actual sistema de Formación Profesional, en algunos casos la competencia se asocia a las cualificaciones que proporciona la Formación Profesional Reglada. Cuando ocurre esto las competencias se adquieren a través de procesos formativos estructurados. En otros casos las competencias se refieren a cualificaciones adquiridas a través de procedimientos informales de aprendizaje asociados, generalmente, a la experiencia laboral. En ambos casos, sí es evidente que la competencia hace mención a unas cualidades que tienen las personas que les permite desempeñar correctamente sus ocupaciones laborales. Sin embargo, a pesar de estas evidencias, no existen unos mecanismos diáfanos que garanticen cuáles son las competencias que tienen las personas.

Existen dos componentes o variables que condicionan mucho el desarrollo de la competencia. Uno es la complejidad de la tarea que desarrollar, y el otro, el grado de autonomía que pueda tener la persona para desempeñar la tarea.

Según la National Skill Taskforce,<sup>18</sup> organismo vinculado a la Administración Pública británica, existen seis áreas principales alrededor de las cuales se perfilan niveles competenciales distintos.

■ **Competencias básicas.** Son las competencias relacionadas con aquellos contenidos fundamentales que hacen que las personas sean capaces de leer y escribir correctamente, y tengan las habilidades

necesarias para realizar cálculos numéricos. Son la base sobre la cual se desarrollan otras competencias, de ahí que se denominen competencias básicas, porque aseguran la empleabilidad de las personas. Algunos autores las denominan también *core skills*.

- **Competencias genéricas.** Son las competencias que aseguran la empleabilidad de las personas. Las competencias genéricas son perfectamente transferibles entre diferentes ocupaciones o categorías profesionales. Estas competencias son la base donde enraizar las competencias más técnicas o específicas de una actividad laboral concreta.
- **Competencias intermedias o profesionales.** Son las competencias necesarias para desarrollar una ocupación específica o una familia profesional. Por sus características se podrían considerar como genéricas a un grupo de empleados. Estas competencias las especifican los grupos funcionales de una organización.<sup>19</sup>
- **Competencias para realizar un desempeño correcto de la actividad laboral.** Son las competencias que se emplean para vencer aquellos obstáculos que impiden a las personas desempeñar adecuadamente la actividad profesional concreta. Pueden no ser exportables dentro de una misma ocupación<sup>20</sup> o familia profesional.
- **Competencias asociadas a las tecnologías.** Fundamentalmente, son las competencias asociadas a las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Son las competencias necesarias dentro del sector de las nuevas tecnologías o en aquellas actividades empresariales que las emplean.
- **Competencias para realizar cálculos.** Son competencias que aportan capacidades para realizar cálculos matemáticos.

Dentro de las competencias genéricas, existe un subgrupo, denominado *competencias clave*, que resulta hoy fundamental para asegurar la ocupabilidad de las personas en el mercado de trabajo real. Estas com-

19 La Diputación de Valencia ha identificado 6 grupos de ocupación dentro de un ayuntamiento: Directivos, Mandos intermedios, Técnicos, Personal Administrativo, Personal de Policía, Personal de Oficios. Cada grupo de ocupación tiene sus correspondientes competencias de ocupación.

20 Para estos fines se considera *ocupación* al conjunto de trabajos que tienen unas tareas similares.

18 Department for Education and Skills, Gobierno británico. *Towards a National Skills Agenda First Report of the National Skills Task Force National Skills Task Force*, 1998.

petencias clave aseguran la empleabilidad de las personas porque las facultan para emplear estas competencias en diferentes ocupaciones laborales. Existe un amplio consenso en que estas competencias giran alrededor de cuestiones como:

- Recoger, analizar y organizar la información.
- Comunicar ideas e información.
- Planificar y organizar actividades.
- Trabajar con otras personas y en equipo.
- Usar las ideas matemáticas y técnicas.
- Resolver problemas.

Varios expertos e instituciones formativas sugieren añadir a la lista anterior las siguientes competencias, que son más específicas que las anteriores.

- Emplear las tecnologías.
- Habilidades relacionadas con las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
- Liderazgo.
- Negociación.
- Habilidades sociales.

En definitiva, todas estas competencias persiguen que las personas en su actividad ocupacional mantengan un nivel de empleabilidad y contribuyan al desarrollo de la competitividad empresarial, en la medida en que ellas sean capaces de desarrollar sus ocupaciones de manera autónoma y tengan capacidad de aprender.

Desde la perspectiva organizacional también puede considerarse la existencia de unas competencias vinculadas propiamente a la organización, son las denominadas por algunos autores como competencias corporativas.

- **Competencias corporativas.** Hacen referencia a las competencias comunes a una organización. Son unas competencias que afectan a toda la organización, tienen carácter estratégico y son coherentes con

la visión, la misión y los valores corporativos. Estas competencias las identifican los directivos de las organizaciones.

Desde otra perspectiva, complementaria a la anterior, las competencias pueden dividirse en dos clases:

- **Competencias esenciales.** Son las competencias que se necesitan para lograr una actuación eficaz en un puesto de trabajo.
- **Competencias diferenciadoras.** Son las competencias que posee una persona con una actuación superior con relación a las presentadas por los trabajadores medios.

#### 4.4 Componentes de las competencias

Las competencias están integradas por diversos elementos. Desde un buen principio siempre se ha considerado que las competencias profesionales de una persona estaban constituidas por una combinación de conocimientos (saberes), habilidades (saber hacer), valores motivadores (actitudes) y valores y creencias que conforman las personas (personalidad).

SABER	Conocimiento	Conjunto de saberes teóricos o prácticos relacionados con una determinada ocupación.
SABER HACER	Destrezas	Aptitudes para realizar con facilidad y precisión las tareas de una ocupación.
SABER ESTAR	Actitudes	Manera de enfocar el desempeño de las diversas tareas de una ocupación.
SABER SER	Valores	Factores que conforman la personalidad madura de las personas.

Básicamente existen cinco tipos de elementos que pueden considerarse como elementos constituyentes de las competencias profesionales:

- **Motivaciones.** Lo que una persona piensa o desea y lo que la impele a la acción. Las motivaciones conducen, dirigen y seleccionan comportamientos a través de determinadas situaciones o metas.

- **Rasgos de personalidad.** Son las características físicas y las respuestas dadas a determinadas situaciones o informaciones.
- **Autocomprensión o concepto de uno mismo.** Son las actitudes de una persona, sus valores o la imagen que tiene de ella misma.
- **Conocimientos.** Información que una persona posee sobre un área de contenido específico.
- **Habilidades.** La habilidad que se posee para desarrollar una tarea mental o física.

Junto al dominio de determinados conocimientos y habilidades profesionales, la ocupabilidad de las personas está asociada también a unas características o atributos de personalidad y actitudes. Los atributos de personalidad dependen de las características psicológicas de las personas y los comportamientos de las personas. Éstos varían entre las personas y, aunque se basan en unos componentes adquiridos al margen de las organizaciones, éstas pueden modificar ligeramente algunos de estos atributos. Los atributos de personalidad más significativos son:

- Calidad personal asociada a la motivación y a la capacidad de trabajar con independencia.
- Tener sentido común, ser disciplinado, organizado y tener iniciativa.
- Flexibilidad y adaptación al cambio y a la incertidumbre.
- Habilidad para mejorar el aprendizaje y el desempeño.
- Afabilidad o capacidad de llevarse bien con otras personas.
- Estabilidad emocional. Mantenerse calmado ante dificultades y transmitir seguridad a su entorno.
- Sociabilidad. Capacidad de establecer y mantener relaciones sociales, extroversión y asertividad. Ser comunicativo.
- Curiosidad.
- Honestidad.

A pesar del esfuerzo realizado por diversos autores por sistematizar y clarificar estos conceptos, persiste aún una cierta confusión alrededor de estos términos y lo que ellos significan. Por ejemplo, se siguen empleando palabras distintas para calificar lo mismo o una misma

palabra para referirse a conceptos diferentes. Un ejemplo de ello está en el énfasis que algunos autores hacen para delimitar claramente, en el caso de las competencias, aquello que es atribuible a los atributos personales o a la posesión de unas competencias personales. ¿Qué tiene más peso en una ocupación?, ¿cuál es el grado de importancia que se da a cada una de ellas?

El conocimiento y las habilidades generalmente son visibles y relativamente superficiales en las personas. El concepto de uno mismo, los rasgos de personalidad y las motivaciones son aspectos más ocultos, profundos y centrales de las personas. El conocimiento y las habilidades son más fáciles de desarrollar. La formación es el sistema más efectivo de asegurar dichas habilidades. Los aspectos más centrales de la personalidad son más difíciles de evaluar y de desarrollar, pero son más efectivos de seleccionar.

No es fácil establecer una delimitación clara entre competencias y atributos personales. En muchos casos el propio concepto de competencia engloba estos atributos, en la medida en que ellos, en parte, pueden ser modificados y aprendidos a través de procesos de aprendizaje y de práctica ocupacional. Por ello, los límites entre ambos conceptos resultan, en algunas ocasiones, imprecisos y, cuando no, confusos. Y un resultado práctico de tal confusión es, por ejemplo, ver diseños formativos que pretenden que, a través de una acción formativa, los participantes aprendan algunos de los atributos de personalidad básicos. Mientras que esta dificultad conceptual es inexistente cuando se aborda el aprendizaje de los conocimientos y habilidades, pues los contenidos conceptuales y procedimentales son perfectamente aprendibles a través de los procesos formativos.

Para aclarar este estado de cosas algunos expertos proponen considerar los atributos de personalidad como elementos innatos de los individuos. Se trataría, fundamentalmente, de aspectos vinculados al carácter de las personas, sus actitudes y maneras de entender el mundo. Generalmente estos atributos se han adquirido a través de la educación. Durante años, al analizar los elementos que hacían a una persona competente se daba mayor relevancia a cuestiones relacionadas con los conocimientos y las habilidades, y se daba poca importancia a las actitudes o rasgos de personalidad. Sin embargo, esta consi-

deración ha cambiado en los últimos años. Ahora las actitudes y los atributos personales son bien valorados por las organizaciones.

Las organizaciones actualmente han cambiado su concepción acerca de lo que es ser competente. El enfoque de las competencias, al considerar que cada ocupación puede desagregarse en un conjunto de actividades asociables al comportamiento de las personas, modifica la propia idea de cómo evaluar la competencia de una persona. Ésta se asocia, fundamentalmente, a la capacidad de una persona de dominar los denominados elementos de competencia, que son los comportamientos y las prácticas que hacen que una persona haga bien las actividades que integran una ocupación.

Desde esta perspectiva, las empresas consideran que una persona es competente cuando:

- Es capaz de aplicar sus conocimientos en cualquier momento y no aquella que acumula más conocimientos.
- No se limita a repetir sus conocimientos, sino que sabe innovarlos y, además, evoluciona en sus competencias.
- No se limita a acumular conocimientos, sino que sabe aprender nuevos y los sabe combinar con su experiencia profesional.

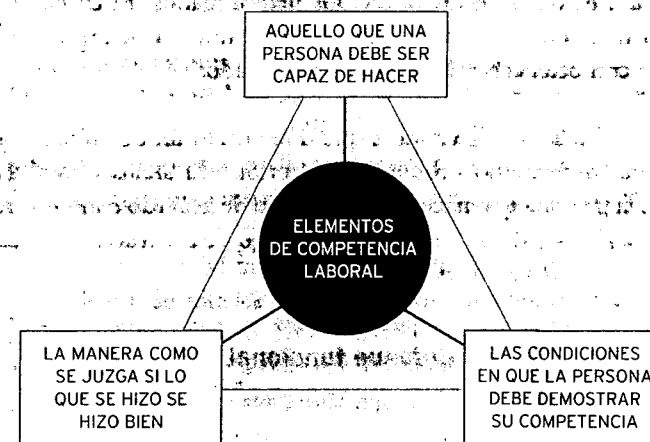
En la medida en que las organizaciones asumen valores y transmiten actitudes, sus empleados deben encajar en este universo de valores. En las empresas privadas estos valores de la organización influyen en la selección de sus trabajadores. En el sector público, obviamente, esta cuestión está muy matizada por las propias características de la Función Pública, pero la reflexión debe avanzar en el sentido de poder hacer compatibles los valores nuevos que exigen los procesos de modernización de las Administraciones Públicas y los atributos que deben poseer sus empleados. Por ejemplo, la orientación hacia el servicio al ciudadano induce unos atributos personales diferentes a los promovidos por una concepción burocrática de la Administración. Por ello algunas opiniones se preguntan si debe existir un perfil de personalidad básico para servir a los ciudadanos desde las Administraciones Públicas.

De acuerdo con este punto de vista, las principales características que definen a una persona competente están asociadas a su cualifica-

ción profesional y a cómo se aplica ésta a una ocupación concreta, y de qué manera el empleado público está dispuesto a asumir, de manera personal y en relación con sus compañeros, nuevos retos profesionales. Una persona competente no es quien atesora más conocimientos, sino quien es capaz de aplicar lo que sabe en cada momento y de hacerlo, no de manera mecánica, sino de manera innovadora. Con ello, la persona competente consigue mejorar sus competencias a partir de su propia experiencia profesional.

Desde otro punto de vista, las competencias expresan la interacción de diversos elementos que expresan tanto aquello que las personas saben hacer, en qué condiciones ellas son capaces de ser competentes y cómo se valora el grado de competencia. En el siguiente esquema se expresan las relaciones de estos elementos.

**Ilustración 23. Elementos de las competencias laborales**



A partir de las diferencias habidas con las competencias, en muchos casos deudoras de la cultura educativa de los países de origen, se han conformado tres modelos básicos de aproximarse al fenómeno de las competencias. A continuación se exponen, a grandes rasgos, estos tres

modelos, aunque en el capítulo dedicado a cómo aprender las personas se abordará cada uno de ellos en mayor profundidad y se analizarán sus relaciones con las propuestas formativas.

### Enfoque conductista

El enfoque conductista fue propuesto por David McClelland a finales de los años setenta. McClelland propuso que existían unos factores -competencias- que permitían predecir, con cierto grado de fiabilidad, un nivel de éxito en la vida. A principios de los años ochenta, R. Boyatzis propuso un modelo genérico de competencias, aunque restringido a la función directiva.

El enfoque conductista parte de definir, en primer lugar, cuál es el desempeño superior de una ocupación e identifica luego las características que hacen que ciertas personas tengan un desempeño alto en sus ocupaciones. El modelo conductista afirma que el desempeño alto se identifica a través de unos resultados determinados. El enfoque conductista defiende que pueden establecerse unas relaciones causales entre las competencias y los resultados deseados.

La visión conductista afirma que las competencias son, fundamentalmente, aquellas características que diferencian un desempeño superior de un desempeño promedio o inferior. «El análisis conductista parte de la persona que hace bien su trabajo de acuerdo con unos resultados esperados y define el puesto de trabajo de acuerdo con las características de estas personas.»<sup>21</sup>

### Enfoque funcional

El enfoque funcional indaga cuáles son los elementos esenciales que permiten obtener el resultado deseado para una determinada actividad y ocupación. El análisis funcional define cuáles son las funciones esenciales para obtener un desempeño adecuado. El enfoque funcional pretende definir unas competencias mínimas para cada ocupación.

21 Mertens, L. *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Herramientas para la transformación n.º 2. Oficina Internacional del Trabajo, Polform-Cinterfor, Montevideo, 1996.

Éste es el enfoque seguido por el sistema inglés de competencias profesionales.

Para los funcionalistas la competencia es algo que una persona debe hacer o debería estar en condiciones de hacer. El enfoque funcionalista identifica, primero, cuáles son los objetivos principales de una organización o de una ocupación y, luego, se plantea la siguiente pregunta: ¿qué hay que hacer para conseguir estos objetivos? El análisis funcional establece una relación de causalidad entre el resultado y las estrategias que deben seguirse para conseguirlo. La visión funcionalista se centra en las funciones que deben realizarse para encontrar la solución a un problema.

Según los funcionalistas las competencias pueden descomponerse en unidades y éstas en elementos. En cada uno de los elementos se definen unos estándares de desempeño que sirven para evaluar el cumplimiento de estas competencias.

### Enfoque constructivista

El enfoque constructivista considera que en las competencias se integran tanto los elementos que permiten obtener unos resultados como aquellos otros relacionados con el desarrollo de las personas independientemente de cuál sea su rendimiento en la organización. El análisis constructivista valora la cualificación de los trabajadores, no únicamente como un recurso instrumental en beneficio exclusivo de la organización, sino también como un desarrollo y progreso personal.

La visión constructivista, en parte relaciona las competencias con la resolución de las dificultades y los problemas que impiden a una organización alcanzar sus objetivos. La formación en estas competencias puede contribuir a resolver estos problemas. Los constructivistas proponen que el aprendizaje de una competencia no puede aislarse de la construcción de un entorno organizativo distinto y de unas nuevas relaciones humanas.

## 4.5 Delimitación de competencias

Cuando una organización quiere adoptar la perspectiva de las competencias en sus procesos formativos, debe desarrollar diversas actividades encaminadas, primero, a delimitar cuáles son estas competencias

que deben aprender sus empleados porque son significativas, y, posteriormente, organizar las actividades formativas de acuerdo con los contenidos de aprendizaje necesarios para aprender dichas competencias.

La OIT distingue cuatro niveles o etapas para introducir la perspectiva de las competencias en el diseño de los procesos formativos de cualquier organización.

- Identificación de competencias.
- Normalización de competencias.
- Formación basada en competencias.
- Certificación de competencias.

**Identificación de competencias:** se entiende por identificación de competencias el proceso que emprende una organización para determinar, a partir de una actividad laboral concreta, cuáles son las competencias que permiten ésta de forma satisfactoria. Las competencias se identifican, fundamentalmente, a través de un proceso participativo en el cual los trabajadores opinan sobre cómo deben desarrollarse las actividades laborales para que puedan mejorarse o ser más eficaces. Existen diversos niveles de análisis. En unas ocasiones, el análisis se limita a describir actividades laborales muy concretas, mientras que otro nivel de análisis se sitúa en la perspectiva de una actividad profesional amplia.

Existen varias metodologías para realizar esta fase de identificación. Todas ellas dependen, en gran medida, del enfoque empleado para definir el sentido de competencia. Los partidarios de los enfoques funcionales utilizan generalmente el denominado Método del Desarrollo del Currículo (DACUM) o alguna de sus variantes.

Los partidarios del enfoque conductista prefieren identificar, en primer lugar, las competencias clave para lograr resultados excelentes. Para ello desarrollan el siguiente análisis:

1. **Definir el criterio que fija el desempeño eficaz o superior.** Éste es el punto más crítico del modelo, porque todo el análisis se fundamenta en esta definición.
2. **Definir la muestra representativa.** En esta fase se determina cuál es el grupo de trabajadores que tienen un desempeño superior y cuáles

les se integran en el desempeño medio con los que se compararán los primeros.

3. **Recoger datos.** Para recoger los datos se pueden emplear diversas metodologías, las más habituales son paneles de expertos, entrevistas de incidentes críticos u observaciones directas.
4. **Analizar los datos y desarrollar el modelo de competencias.** Se analizan los datos y se identifican cuáles son las competencias que diferencian a unas personas con un desempeño superior. El resultado final de este análisis es un conjunto de información que servirá para construir, en la siguiente etapa, el Directorio de Competencias Escaladas. Este diccionario o listado sirve para concretar cuáles han de ser las competencias concretas propias de una ocupación y que permiten obtener un desempeño profesional superior a la media.

Al confeccionar el Directorio de Competencias Escalables sólo hay que valorar aquellas diferencias que puedan ser cuantificables. Dado que estas competencias deben escalarse en grados de desarrollo, para definir esta escala deben considerarse cuestiones del tipo: intensidad personal de posesión de la competencia; alcance del impacto de la competencia analizada y características de las personas afectadas; complejidad del comportamiento, etc.

Los partidarios del análisis funcional buscan identificar las competencias laborales asociadas a una actividad laboral concreta. El análisis funcional pretende identificar las competencias asociadas a las ocupaciones realizadas en una organización para conseguir sus objetivos principales. Para ello emplean una aproximación deductiva. Definen bien, en primer lugar, los objetivos de la actividad o de los servicios analizados y se interrogan sucesivamente sobre qué funciones deben desarrollarse para lograr estos objetivos. Se trata de ir preguntando, de manera sucesiva y desagregada, ¿qué debe hacerse para lograr estas funciones? A partir del propósito inicial, y a través de una serie de preguntas, el análisis llega a un nivel en el cual las respuestas son actividades que desarrollar por las personas. En este momento se considera que el análisis ha terminado, pues se han identificado las competencias de los trabajadores expresadas en actividades observables.



En este último nivel de análisis se determinan las funciones que pueden ser realizadas ya por personas capacitadas. Estas diferentes funciones «cuando ya pueden ser ejecutadas por personas y describen acciones que se pueden lograr y resumir, reciben el nombre de **elementos de competencia**».<sup>22</sup> Al final de todo este proceso se obtiene el mapa funcional de la organización.

Los elementos de competencia pueden agruparse por afinidad, en función de cuál es su aportación al proceso productivo, dando origen a las denominadas unidades de competencia. A su vez, varias de estas unidades pueden agruparse para definir propiamente las competencias. Y éstas, desde la perspectiva funcional, sirven para describir cuál debe ser el desempeño en las ocupaciones. Desde el enfoque funcional, cada ocupación tendrá definidas cuáles son las unidades de competencia que desarrollar para conseguir un desempeño competente de la ocupación.

Para realizar el proceso de análisis funcional es necesaria la participación de los trabajadores de la organización, pues ellos son quienes mejor pueden identificar cuáles son los procesos claves. Por ello se necesita que estos trabajadores sean expertos en el trabajo o actividad analizada. Conviene tener presente que «el análisis funcional se centra en lo que el trabajador logra, en los resultados; nunca en el proceso que sigue para obtenerlos. Ésa es su principal diferencia con los análisis de tareas y de puestos».<sup>23</sup>

El enfoque constructivista introduce un análisis más complejo sobre las competencias, pues para éstos tan importante es identificar cuáles son las competencias que demanda el mercado como el propio proceso de aprendizaje que desarrollan las personas. El análisis constructivista, a diferencia del punto de vista conductista, que para establecer las competencias parte de las personas con comportamientos excelentes, estudia a todas las personas de una organización sin distinción alguna.

La propuesta metodológica del análisis constructivista se basa en las siguientes consideraciones:<sup>24</sup>

22 Vargas Zúñiga, F. *La formación basada en competencias en América Latina*. Documento presentado en el Primer Seminario Andino sobre experiencias de formación basadas en competencia laboral. OIT/Cinterfor, Bogotá, 1998.

23 OIT-Cinterfor *Las 40 preguntas más frecuentes sobre competencia laboral*.

24 Mertens, L. *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Herramientas para la transformación n.º 2. Oficina Internacional del Trabajo, Poliform-Cinterfor, Montevideo, 1996.

#### Ilustración 24. Principales elementos del análisis funcional<sup>25</sup>

**Unidad de competencia:** Conjunto de elementos de competencia que revisten un significado claro en el proceso de trabajo y por tanto tienen valor en el ejercicio del trabajo. La unidad no sólo se refiere a las funciones directamente relacionadas con el objetivo del empleo, sino que incluyen cualquier requerimiento relacionado con la salud y la seguridad, la calidad y las relaciones de trabajo.

**Elemento de competencia:** Es la descripción de una realización que debe ser lograda por una persona en el ámbito de su ocupación. Por tanto se refiere a una acción, un comportamiento o un resultado que el trabajador debe demostrar, y es, entonces, una función realizada por un individuo.

**Criterio de desempeño:** Es una descripción de los requisitos de calidad para el resultado obtenido en el desempeño laboral. Permiten establecer si el trabajador alcanza o no el resultado descrito en el elemento de competencia.

**Rango de aplicación:** Es la descripción de circunstancias, ambiente, materiales, máquinas e instrumentos en relación con los cuales se desarrolla el desempeño descrito en el elemento de competencia.

**Evidencias de desempeño y de conocimiento:** Son descripciones sobre variables o condiciones cuyo estado permite inferir que el desempeño fue efectivamente logrado y que se maneja el conocimiento necesario para lograrlo.

En primer lugar, hay que atender los conocimientos, experiencias, dificultades, desilusiones y esperanzas de las personas con resultados inferiores a los considerados excelentes. Para conseguir una cualificación efectiva, es fundamental la participación de los sujetos que hay que formar en la definición de los contenidos formativos; es decir, en la construcción y el análisis del problema formativo. Esta perspectiva

25 Vargas Zúñiga, F. *La formación basada en competencias en América Latina*. Documento presentado en el Primer Seminario Andino sobre experiencias de formación basadas en competencia laboral. OIT/Cinterfor, Bogotá, 1998.

es muy importante porque vincula las competencias con su aprendizaje. El punto de vista constructivista relaciona el saber con el hacer: la adquisición de conocimientos útiles para la acción.

Los constructivistas son muy partidarios de las estrategias formativas basadas en la alternancia de períodos formativos teóricos con etapas de aprendizaje práctico. Además, los procesos formativos no tienen únicamente sentido bajo la perspectiva instrumental, son importantes también para el desarrollo y el progreso personal. El enfoque constructivista sostiene que cuando una persona aprende surge una nueva competencia. Por ello, en vez de definir de antemano cuáles son las competencias con las que tendrán que ser cualificados los trabajadores, el aprendizaje debe favorecer la progresiva integración de las situaciones de trabajo a fin de favorecer la aparición de nuevas capacitaciones que, a su vez, estimulan nuevas actividades, las cuales, a su vez, son fuente de nuevas competencias.

La perspectiva constructivista modifica la creencia tradicional de que para formar sobre cualquier competencia hay que delimitar previamente y de manera rígida cuáles son los contenidos de cualificación del proceso de aprendizaje. El enfoque constructivista, tal como se verá más adelante en el capítulo dedicado a cómo aprenden las personas, se basa en la comprensión del aprendizaje como un proceso de construcción de significados. Para este tipo de análisis sí que resulta importante, para poder vincular las competencias a la realidad de las organizaciones, relacionar aquellas con las disfunciones o los aspectos que hay que mejorar de éstas.

**Normalización de competencias:** una vez identificadas las competencias se desarrolla un procedimiento para crear una norma, unos estándares. Éstos son un referente para la organización, los empleados y los formadores. El objetivo de la norma es fijar unos estándares que sirvan de referencia para todo el sistema.

El resultado final de este proceso de normalización es la creación de Directorios de Competencias. Éstos se basan, en gran parte, en las observaciones iniciales de R. Boyatzis cuando, al analizar las competencias de gerentes, observó la existencia de un conjunto de competencias que servían para identificar los gerentes excelentes. A estas competencias las denominó genéricas porque servían para explicar el

80-98% de los comportamientos observados de cada modelo de competencia.

En los Directorios de Competencias afines se reúnen agrupaciones o clústers. Generalmente cada clúster tiene entre 2 y 5 competencias. Cada competencia consta de una definición literal y entre 3 y 6 indicadores de comportamientos o comportamientos específicos que se demuestran a través de la práctica laboral.

Los indicadores de comportamiento de las competencias pueden escalar de tal manera que permitan establecer una progresión clara desde un nivel bajo hasta niveles altos de cumplimiento. Este escalado es el resultado de un proceso empírico. Por ejemplo, en el diccionario de competencias creado por L. M. Spencer y S. M. Spencer<sup>26</sup>, para cada competencia hay una tabla principal (A) que representa la intensidad o grado de desempeño de la acción. Además, existe una segunda tabla (B) que determina la amplitud del impacto expresado como número y tipo de personas afectadas o el alcance del proyecto desarrollado. El impacto también puede referirse al volumen del problema afectado.

Cada descripción de competencia va acompañada por una tabla de amplia magnitud. Existe un valor 0 para indicar un punto neutral. También existen valores negativos. Éstos representan comportamientos observados en personas que se consideran medios, pero no superiores. A continuación, a modo de ejemplo, se comentan los enunciados de los comportamientos escalables que corresponden a la competencia de orientación a los resultados. En el caso del diccionario de competencias existe una descripción detallada de cada uno de estos comportamientos.

Para el enfoque funcionalista, los estándares de competencia describen las funciones y cómo deben desempeñarse dentro de una organización. Estos estándares se determinan mediante el denominado análisis funcional anteriormente mencionado. Para cada área ocupacional con sus diferentes familias ocupacionales se definen varios niveles. Éstos se conocen como niveles de competencia y se definen en función del contenido de trabajo y su complejidad.

26 Spencer, L. M., Spencer, S. M. *Competence at work. Models for superior performance.* John Wiley and Sons, Inc. Nueva York, 1993.

**Ilustración 25. Ejemplo de comportamientos asociados a una competencia según un Directorio de Competencias**

**ORIENTACIÓN A LOS RESULTADOS<sup>27</sup>**

Esta competencia se refiere al hecho de trabajar bien o al esfuerzo para lograr estándares de excelencia. Los estándares pueden referirse a niveles de rendimiento personal (mejora del rendimiento) o a objetivos medibles (orientación a los resultados), a los rendimientos de otros (competitividad), o a hacer aquello que nadie ha hecho (innovación). Para cada caso se describe el enunciado del comportamiento esperado.

**INTENSIDAD Y LOGRO TOTAL DE UNA ACCIÓN MOTIVADA**

- A -1 No existen estándares que indiquen la excelencia en el trabajo.
- A 0 Orientación al trabajo, pero sin ningún interés por la excelencia ni los estándares de los resultados.
- A 1 Existe la voluntad de hacer el trabajo bien hecho.
- A 2 Se trabaja para obtener unos resultados.
- A 3 Se crean medidas propias de la excelencia.
- A 4 Se mejora el rendimiento.
- A 5 Se establecen objetivos desafiantes.
- A 6 Se realizan análisis coste beneficio.
- A 7 Se calculan los riesgos empresariales.
- A 8 Se mantienen los esfuerzos empresariales.

**B. AMPLITUD DEL IMPACTO DEL ALCANCE DE LOS RESULTADOS**

- B 1 Sólo afecta a comportamientos personales.
- B 2 Afecta a una o dos personas.
- B 3 Afecta a un grupo de trabajo (4-15 personas).
- B 4 Afecta a un departamento (más de 15 personas).
- B 5 Afecta a la mitad de la empresa.
- B 6 Afecta a la casi totalidad de la empresa.
- B 7 Afecta a todo el sector industrial.

**C. GRADO DE INNOVACIÓN**

- C 0 No representa ninguna novedad.
- C 1 Novedades en el ámbito de trabajo o de unidades de trabajo.
- C 2 Novedades en el ámbito de organización.
- C 3 Novedades en la industria.
- C 4 Transformación.

En la siguiente tabla se especifican cuáles son los posibles niveles de cualificación de acuerdo a un Catálogo de Cualificaciones Profesionales.<sup>28</sup>

**Ilustración 26. Niveles de cualificación para diferenciar las competencias**

**NIVEL DE CUALIFICACIÓN 1**

Competencia en un conjunto de actividades, por lo general rutinarias y predecibles, que están determinadas por instrucciones o información contextualizada de carácter verbal o escrito. Requiere el manejo de ciertos medios técnicos, por lo general, supervisados o preparados por el nivel superior. Las decisiones tienen un margen estrecho de alternativas que son fácilmente reconocibles por sus consecuencias y limitadas a la elección de algunas variables. Requiere la comprensión del proceso de trabajo y trabaja bajo supervisión directa de ejecución. Ejemplos de roles de trabajo: Operación de máquinas automáticas. Operaciones de montaje y comprobación de productos. Operaciones de almacén. Operaciones administrativas auxiliares. Operaciones de caja en «grandes superficies». Servicio de Bebidas.

**NIVEL DE CUALIFICACIÓN 2**

Competencia, en un conjunto de actividades de cierta variedad y complejidad realizadas en diferentes contextos, en la que los procesos suelen estar formalizados, pero que incluyen actividades no rutinarias. La información está definida siendo, en ciertos casos, sólo indicativa y requiere interpretación técnica y la comprensión del proceso para autocontrolar los resultados. Toma decisiones con autonomía limitada, por lo general, en la elección de ciertos medios, herramientas, o ciertos comportamientos. En ciertos casos requiere la colaboración de otras personas en un equipo de trabajo y, en otros, supervisa el trabajo de operarios. Ejemplos de roles de trabajo: Operaciones de mecanizado. Fabricación a medida e instalación de muebles. Operaciones de proceso químico. Laboratorio de materiales. Reparación de vehículos automóviles. Gestión administrativa. Cocina.

**NIVEL DE CUALIFICACIÓN 3**

Competencia en un conjunto amplio de actividades de trabajo, pertenecientes a varios contextos, muchas de las cuales son complejas y no rutinarias, que forman parte de procesos que pueden ser no formalizados y que requieren la administración conjunta de variables de tipo técnico, económico y organizativo. La información, a veces, no está totalmente definida y, por lo general, debe desarrollarla y adaptarla al entorno definiendo procesos y/o procedimientos. Exige la comprensión de los fundamentos técnico-científicos de las actividades, la eva-

27 Ejemplo obtenido del libro de Spencer, L. M., Spencer, S. M. *Competence at work. Models for superior performance*. John Wiley and Sons, Inc. Nueva York, 1993.

28 Peleteiro, A. *Sistema de cualificaciones profesionales y Administraciones Públicas. Posibilidades y problemas de su adaptación*, en III Jornadas de Formación Continua en las Administraciones Públicas, Sevilla, 21-22 de junio de 2001.

**Ilustración 26: Niveles de cualificación para diferenciar las competencias (continuación)**

luación de la importancia relativa de los factores del proceso, la evaluación de las consecuencias de comportamientos no codificados y la capacidad de discernir ante mensajes ambiguos o escasa información. En ciertos casos requiere autonomía en la elección de procedimientos y/o recursos y trabaja, por lo general, bajo dirección en cuanto a ideas, criterios de ejecución y revisión de los resultados obtenidos. Suele supervisar trabajo técnico y especializado. Ejemplos de roles de trabajo: Desarrollo de proyectos electromecánicos. Desarrollo de procesos de fabricación. Análisis y control químico. Imagen para el diagnóstico. Restauración. Gestión de servicios financieros.

**NIVEL DE CUALIFICACIÓN 4**

Competencia en un amplio conjunto de actividades profesionales complejas realizadas en una gran variedad de contextos que requieren conjugar variables de tipo técnico, científico, económico u organizativo para planificar acciones, definir o desarrollar proyectos, procesos, productos o servicios. La información, los datos o las especificaciones de partida suelen ser de carácter general y requieren, por lo general, evaluación y desarrollo. El trabajo exige cierto grado de innovación e ideación original, o adaptación de métodos y procedimientos, una visión global del marco organizativo y de los procesos y la capacidad de enmarcar las actuaciones en las directrices establecidas. Requiere autonomía en la adopción de estrategias en situaciones de cierta incertidumbre en la que no todas las variables son conocidas y en la asignación y distribución de recursos. Por lo general, supervisa trabajo técnico y pluridisciplinar.

Ejemplo de roles de trabajo: Jefatura de taller de mantenimiento. Planificación de fábrica. Definición de procesos de fabricación (varias tecnologías). Jefatura de laboratorio de análisis químico. Jefatura de un servicio comercial. Dirección de una explotación hotelera (pequeña). Auditoría financiera.

**NIVEL DE CUALIFICACIÓN 5**

Competencia en un amplio conjunto de actividades profesionales de gran complejidad realizadas en una amplia y, a veces, impredecible variedad de contextos que implica la aplicación de diversas técnicas y/o principios científico-tecnológicos para planificar acciones o idear productos, procesos o servicios o para establecer marcos de actuación y elaborar estrategias de situaciones de amplia variabilidad y aleatoriedad de las variables. Toma decisiones que implican la evaluación de alternativas diversas. El trabajo exige una gran ideación original en el marco de políticas establecidas y requiere una visión sistémica de las políticas de la organización y de los procesos, y exige, por lo general, gran responsabilidad de supervisión y de evaluación de la «dirección por objetivos» y capacidades para la modificación de productos o servicios y la optimización de recursos. Supervisa trabajo técnico y científico de carácter pluridisciplinar.

Ejemplo de roles de trabajo: Ingeniería de producto. Ingeniería de producción. Definición de proyectos industriales. Jefatura de laboratorio de materiales y procesos. Jefatura de compras. Investigación y desarrollo de productos. Dirección de hotel. Ingeniería de sistemas. Planificación estratégica y económica.

Una norma técnica de competencia laboral debe estar constituida por los siguientes elementos:<sup>29</sup>

- Lo que una persona debe ser capaz de hacer en una ocupación.
- La forma en que puede juzgarse si lo que hizo está bien hecho.
- Las condiciones en que la persona debe demostrar su competencia.

**Ilustración 27: Beneficios de un sistema de certificación de competencias**

1. Identificar al trabajador competente y productivo.
2. Proporcionar una evaluación objetiva del desempeño y mejorar el sistema de evaluación del desempeño.
3. Proporcionar unas referencias claras al trabajador de lo que se espera de él.
4. Planificar adecuadamente las carreras profesionales.
5. Mejorar la descripción de las ocupaciones.
6. Aumentar las oportunidades de empleo.
7. Mejorar la movilidad del trabajador.
8. Mejorar la información del mercado laboral.
9. Motivar al trabajador para que se capacite y se prepare mejor.
10. Facilitar que las entidades responsables de la Formación Profesional sean pertinentes con la educación que requiere el sector productivo del país.
11. Elevar la productividad y la competitividad de las empresas con un talento humano mejor dotado y preparado para el mundo global.
12. Disminuir costos en reclutamiento y rotación de personal.

**Formación basada en competencias:** una vez definidas las competencias y cuáles son sus estándares, el paso siguiente es establecer el correspondiente itinerario formativo para su aprendizaje. Con ello la formación se orienta a estructurar el aprendizaje alrededor de aquellos estándares que definen las competencias.

La formación por competencias se inscribe dentro del marco nuevo que introduce el concepto de competencias en la propia gestión de recursos humanos en las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento. Para cualquier organización, su activo principal hoy son sus personas y, de manera específica, cómo éstas aportan sus conocimientos a la mejora continua de la actividad.

29 OIT/Cinterfor.

La formación por competencias, al relacionar los aprendizajes con comportamientos observables y, en buena medida, medibles, contribuye a transformar notablemente la lógica formativa. La relación entre los aprendizajes y las competencias se establece a lo largo del proceso de análisis de necesidades, a través de identificar cuáles son los principales vacíos competenciales que existen para mejorar la organización o desarrollar profesionalmente a sus trabajadores. Luego, una vez determinada cuál es la demanda formativa, se establecen las bases que permiten definir los objetivos de aprendizaje de acuerdo con los elementos de competencia esperados y, contrastando las competencias esperadas con las que poseen actualmente los trabajadores, se determina en concreto cuál debe ser el aprendizaje. Todo este proceso se resume en el siguiente esquema, donde se relacionan los diferentes componentes que permiten vincular los aprendizajes con las competencias.

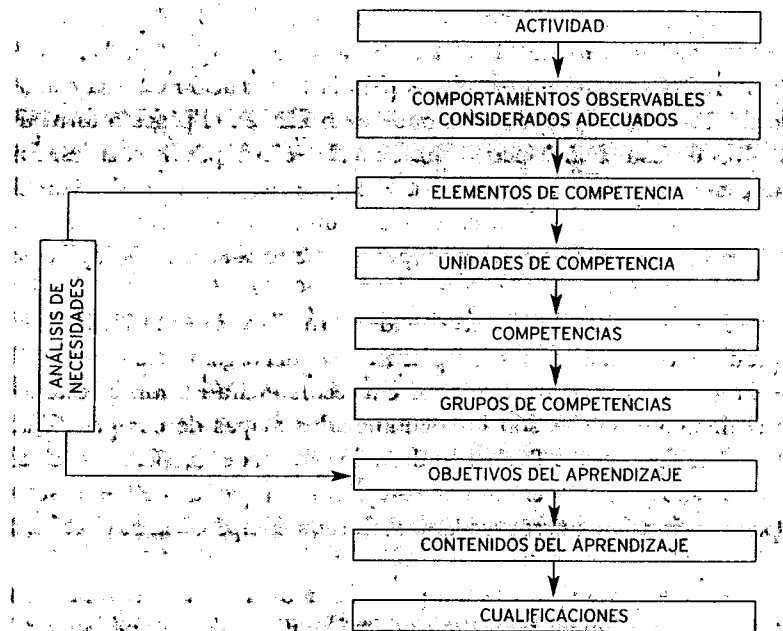
En este esquema, en última instancia se relacionan las actividades que realizan las personas en las organizaciones con las cualificaciones que éstas deben tener o adquirir por medio de los procesos de aprendizaje.

Dado que en el ámbito de la formación no existe siempre un acuerdo generalizado sobre el significado de muchos términos empleados para definir los componentes o pasos que se dan en el diseño de los proyectos formativos, al comentar este esquema es oportuno recordar algunos de los conceptos empleados a lo largo de este libro para identificar algunos de estos componentes.<sup>30</sup> Dentro de una organización, los trabajadores realizan actividades.<sup>31</sup> Éstas se refieren al conjunto de acciones que una persona realiza para alcanzar unas metas relacionadas con su ocupación. Generalmente, estas acciones consisten en la ejecución de unos determinados procesos o tareas con el uso de ciertos recursos. Para realizar estos procesos o tareas, las personas desarrollan unas determinadas acciones o comportamientos totalmente

30 Algunas de las definiciones empleadas están sacadas de la obra *Aprender a planificar la formación*, de López Camps, J., Leal Fernández, I., Editorial Paidós, Barcelona, 2002.

31 El término *actividad* se emplea en un sentido muy amplio. Este concepto se refiere a actividades presentes o futuras a desarrollar por cualquier trabajador dentro de una organización.

**Ilustración 28: Relación entre las competencias y los aprendizajes**



observables y medibles. Por ello, la organización establece unos estándares de referencia que sirven para considerar adecuados estas acciones o comportamientos si ellos permiten conseguir unos resultados esperados. Tales acciones o comportamientos permiten identificar los elementos de competencia. Éstos son la descripción detallada de estas acciones y comportamientos que debe realizar una persona en el ámbito de su ocupación. Diferentes elementos de competencia se agrupan en una unidad de competencia que por sus características tienen un significado claro en el proceso de trabajo. La unidad de competencia no sólo se refiere a las funciones directamente relacionadas con el objetivo del empleo, incluye cualquier requerimiento relacionado con la salud y la seguridad, la calidad y las relaciones de trabajo.

Luego, varias unidades de competencias de significado similar se integran en un elemento de mayor amplitud como son las competencias. Y éstas, por afinidad de contenidos, pueden reunirse en grupos de competencias. Dado el nuevo enfoque adquirido por la formación, sobre todo en lo que se refiere a la formación a lo largo de toda la vida y su relevancia como mecanismo para la consecución de una ciudadanía activa, las competencias que desarrollar en el proceso formativo deben combinar aspectos profesionales con aspectos sociales. En el primer grupo se englobarían las competencias relacionadas con el desempeño correcto de una actividad profesional, mientras que en el segundo grupo se reunirían aquellas que inciden en la proyección social de las personas.

Mediante el análisis de necesidades formativas se conoce cuál es el grado de desarrollo de las competencias en una organización y su nivel en cada uno de sus trabajadores. Un recurso para identificar este nivel de competencias son los denominados mapas de competencias. Estos mapas se construyen identificando el nivel de competencia actual de los trabajadores y el nivel de competencia requerido para el desempeño correcto de una ocupación. Para cada competencia se describen diferentes niveles de logro esperados. Éstos se definen, como se ha visto en el apartado anterior, a partir de unos niveles de cualificación o según unos comportamientos esperados. El diferencial que se obtiene de contrastar las competencias actuales con las deseadas determina la demanda formativa.

La demanda formativa se empleará, en la fase de diseño de la formación, para determinar cuáles son los objetivos del aprendizaje. Se entiende por objetivos de aprendizaje el conjunto de aprendizajes que deben alcanzar quienes participan en un proceso formativo. Generalmente se definen en términos de capacidades y, de manera concreta, en forma de objetivos didácticos que indican una determinada acción que conseguir como resultado de la formación. A partir de estos objetivos se definen los contenidos del aprendizaje, los cuales definen las metas de todo el proceso de aprendizaje y condicionan, naturalmente, todo el proceso planificador de la formación. Al final de todo el proceso formativo, quienes hayan participado en él habrán adquirido una determinada cualificación que estará, en definitiva, estrechamente rela-

cionada, primero a unas competencias y, en segunda instancia, a unas actividades desarrolladas en una organización o que hay que incorporar a un desarrollo futuro. La cualificación es el nivel determinado de formación que debe tener una persona para desempeñar adecuadamente una actividad laboral o integrarse activamente como ciudadano en la sociedad. La adquisición de las cualificaciones puede realizarse mediante procesos formales de aprendizaje o por medios no formales o informales. Muchas cualificaciones profesionales necesitan valorarse, no a través de pruebas académicas, sino por medio de evaluaciones prácticas ligadas al ejercicio de una ocupación o, en su defecto, a través de simulaciones que pretenden reproducir las condiciones efectivas de la ocupación. La diversidad de medios para adquirir las cualificaciones justifica la necesidad de diferenciar la enseñanza de los procesos de aprendizaje. Las siguientes palabras de Lluís Pascual son una buena metáfora de todo ello: «A dirigir se aprende pero no se puede enseñar.»<sup>32</sup>

La interpretación de este esquema debe complementarse con la observación apuntada por la OIT. Esta organización dice: «Es necesario, no solamente que los programas de formación se orienten a generar competencias mediante la base de las normas, sino también, que las estrategias pedagógicas sean mucho más flexibles a las tradicionalmente utilizadas. De este modo, la formación por competencias enfrenta también el reto de permitir una mayor facilidad de ingreso-reingreso haciendo realidad el ideal de la formación continua. De igual forma, es necesario que permita una mayor injerencia del participante en su proceso formativo decidiendo lo que más necesita de la formación, el ritmo y los materiales didácticos que utilizará en su formación, así como los contenidos que requiere».<sup>33</sup>

Asociar la formación con las competencias significa incorporar una importante dosis de realismo y de tangibilidad a las actividades formativas. Éstas deben vincularse, esencialmente, a las competencias reales que necesitan los empleados, identificadas a través de un proceso de análisis de necesidades, tanto para mejorar sus actividades como

32 Pascual, Ll. *Un viaje a la semilla*. El Cultural de El Mundo, 27 de marzo de 2002.

33 OIT-Cinterfor. *Las 40 preguntas más frecuentes sobre competencia laboral*.

para trazar su carrera profesional y avanzar en su desarrollo personal. Eludir esta relación y entender la formación sólo como un consumo de catálogos formativos es malgastar esfuerzos y recursos y desmotivar a los propios empleados, especialmente cuando ellos comprueban que sus procesos de aprendizaje no sirven para transformar su actividad ocupacional ni son útiles para lograr su desarrollo profesional o como ciudadanos activos. En el capítulo dedicado al aprendizaje de las personas y de las organizaciones se desarrollan más ampliamente estas cuestiones, especialmente las relacionadas con el aprendizaje de las competencias.

**Certificación de competencias:** la última etapa hace referencia a cómo se acredita que una persona posee un nivel de competencia para desarrollar determinadas actividades laborales. Para poder acreditar este nivel es preciso poder evaluar las competencias de las personas. Dado que el objeto de evaluación son unas competencias, la certificación evaluativa deberá basarse más en la práctica laboral que en la demostración de que el empleado tiene determinadas titulaciones. Con esta evaluación se certifica aquello que una persona es capaz de hacer y qué competencias posee para hacerlo.

Para acreditar las competencias es importante no perder de vista que éstas siempre se expresan en un contexto y en una actividad. Las competencias son evidenciadas, fundamentalmente, a través de cómo las personas organizan y planifican su trabajo, introducen elementos de innovación y tienen capacidad de abordar tareas no rutinarias. De la misma manera, las competencias de las personas se ponen de manifiesto a través de la eficacia que ellas necesitan en su puesto de trabajo para relacionarse con los compañeros y con los clientes.

Los diferentes enfoques adoptados sobre las competencias comparten la idea de que el conjunto de saberes, desde los más abstractos hasta los más prácticos, se integran en una única perspectiva que conduce a la acción. Las personas verifican lo aprendido en la acción. Las competencias se demuestran, principalmente, a través de comportamientos específicos. En actividades que realizan las personas en contextos organizativos. Por su carácter práctico, las competencias dan pie a las normas de competencia laboral. Éstas son una descripción de las competencias laborales esperadas para realizar con éxito una actividad.

Esta norma, que siempre es flexible y adaptable a cada realidad organizativa, refleja los conocimientos, las habilidades, las destrezas y las actitudes esperadas para un desempeño competente de una determinada ocupación.

El tema de la acreditación no es una cuestión sencilla. El qué se acredita y cómo se acredita son temas que están aún sin resolver en el marco de la Formación Continua de los trabajadores, y, de manera particular, en el caso de la Formación Continua de los empleados públicos. La coexistencia de sistemas formales e informales de aprendizaje hace aún más compleja esta cuestión. En la actualidad existen muchos cabos sueltos en torno al tema de las cualificaciones y el reconocimiento de competencias. Esta cuestión se vuelve más intrincada cuando se aborda desde la perspectiva de las Administraciones Públicas por el papel que tiene la formación tanto en el acceso a la Función Pública como en los mecanismos de promoción. En el sistema de Formación Continua español no existen aún unos criterios claros de cuál debe ser el procedimiento que seguir para reconocer las cualificaciones y competencias de los trabajadores adquiridas a través de mecanismos no reglados y al margen de los centros oficialmente acreditados para ello.

#### 4.6 Competencias, recursos humanos y tendencias de futuro

La perspectiva introducida por las competencias está obligando a repensar muchos aspectos relacionados con las tradicionales políticas de los recursos humanos: selección, remuneración, formación, evaluación y promoción.

Uno de los elementos que modificar por el impacto de las competencias es la propia idea de puesto de trabajo. Como dice Vargas Zúñiga: «Se está llegando a la sustitución total de las nociones de tarea y de puesto de trabajo»<sup>34</sup> por unos conceptos nuevos mucho más orientados a la ocupación y a los resultados esperados. Si hasta ahora

34 Vargas Zúñiga, F. *La formación basada en competencias en América Latina*. Documento presentado en el Primer Seminario Andino sobre experiencias de formación basadas en competencia laboral. OIT/Cinterfor, Bogotá, 1998.



**Ilustración 29: Impacto de las competencias en las políticas de recursos humanos**

Plan de carrera	Establecer los perfiles competenciales de los puestos que configuran una carrera profesional.
Cambio de cultura organizativa	Cambiar la cultura a través de potenciar las competencias que sean representativas de los valores culturales de la organización.
Desempeño/Retribución	Desarrollar las competencias requeridas para un desempeño excelente en cada puesto de trabajo.
Formación/Desarrollo	Implantar un Programa de Desarrollo individual para mejorar la adecuación de la persona al puesto.
Selección	Encontrando a la persona que mejor se adecue al puesto de trabajo.
Evaluación del potencial	Identificar las capacidades de las personas para desempeñar con éxito su trabajo actual o futuro.

se entendía como la unidad básica de una organización, en la actualidad los límites son más difusos. Tal consideración exige superar el concepto rígido de puesto de trabajo para asumir el concepto de ocupación, que es mucho más flexible y refleja mejor la realidad actual de las organizaciones de la Sociedad del Conocimiento. Hay que abandonar la simple descripción del puesto de trabajo, entendido sólo en términos de actividad, y definirlo en términos de valor que las personas incorporan a la organización y cómo las personas se agrupan para realizar sus actividades. El enfoque de las competencias simplifica enormemente la clasificación tradicional, siempre compleja y enmarañada, de los puestos de trabajo en una organización. La definición de áreas de competencias y la creación de niveles de su desempeño permite obtener un sistema de gestión de los recursos humanos más ágil y vinculado a lo que realmente ocurre en la organización.

En el caso específico de las Administraciones Públicas, las ocupaciones deben expresarse en términos de resultados para la organización. El instrumento para alcanzar este objetivo de redefinición organizativa es identificar y definir las ocupaciones en clave de competencias.

Cada ocupación lleva asociada diversos componentes identificados como:

- Lo que se espera de una ocupación concreta. Se trata de los roles que deben desarrollar los trabajadores para obtener los resultados esperados.
- Las competencias concretas que desarrollar. Se refiere a las capacidades que deben tener los trabajadores para desarrollar correctamente los roles esperados.
- Las actividades que desarrollar a fin de mostrar la competencia en una ocupación. Son acciones observables y mensurables. Gracias a ellas los trabajadores demuestran que son competentes.

La mejora de las competencias aumenta la ocupabilidad laboral de las personas. La mayoría de personas en su actividad laboral emplean un conjunto de competencias que son independientes del puesto que ocupan. Son las competencias genéricas. Muchos de los procesos formativos se orientan a potenciar y mejorar estas competencias, con lo cual se mejora, a su vez, la empleabilidad de las personas porque, al poseer las competencias, están preparados para asumir diferentes ocupaciones.

Además, si la gestión de recursos humanos de una organización es capaz de reconocer y certificar las competencias de una persona, al margen de cuál haya sido su proceso de aprendizaje, ello favorece la propia empleabilidad de esta persona. Esta perspectiva es enormemente ventajosa para el empleado, pues significa reconocer que la capacidad laboral de una persona viene acreditada por una pluralidad de fuentes, entre las cuales, el aprendizaje formal es un recurso más.

La orientación aportada por las competencias resitúa muchos de los procesos del sistema de los recursos humanos. Por ejemplo, los procesos de selección y promoción pueden fundamentarse mucho más en las capacidades prácticas de las personas que en la formación académica recibida. Así, en las Administraciones Públicas, los empleados pueden entrar en un proceso de promoción demostrando lo que saben hacer y no con unos certificados, que sólo expresan lo que supuestamente se sabe.



En bastantes organizaciones empieza a ser normal relacionar el desarrollo de las competencias con el sistema de incentivos, pues resulta relativamente simple ligar éstos con la adquisición de diferentes niveles de competencias. Esta perspectiva es muy útil en el caso de las Administraciones Públicas en la medida en que permite crear un sistema de carrera horizontal complementario a los procesos de desarrollo vertical. En estos casos, la organización facilita a los empleados los recursos suficientes para poder construir un itinerario que permita transitar de los niveles de competencia más bajos a los más altos. En el caso de la Función Pública, para cada grupo de titulación se pueden establecer varios niveles competenciales y asociar a cada uno de ellos los actuales niveles retributivos. En este sentido se han desarrollado experiencias interesantes en algunas Administraciones Públicas, como por ejemplo la Diputación de Barcelona o de Valencia, que representan un avance positivo en cómo ligar las competencias al sistema de incentivos y al desarrollo profesional.

La introducción de la idea de competencia en la gestión de los recursos humanos contribuye positivamente a cambiar el estereotipo que las organizaciones tienen sobre la formación. En muchas ocasiones, ésta se ha entendido como un flujo de conocimientos transmitidos entre un formador, considerado experto en una materia, y unas personas reunidas en una sala, que tiene la consideración de aula, en la cual se presupone que van a aprender. Esta manera de entender la formación, como simple acumulación de conocimientos, y al margen de toda otra consideración, especialmente las de índole pedagógico, no es suficiente para adquirir las competencias asociadas a una ocupación laboral en una organización de la Sociedad del Conocimiento. Los empleados no deben acumular únicamente conocimientos, también deben aprender, sobre todo, competencias que permitan mejorar sus actividades laborales y los resultados de las organizaciones.

Con el marco de referencia de las competencias, la formación y sus contenidos han de servir para atenuar las diferencias existentes entre las competencias que tienen los participantes al inicio de un proceso formativo y las que se espera que tendrán al final del mismo. La formación es un medio que viene a llenar los vacíos competenciales. Esta perspectiva modifica notablemente la imagen que muchas organizacio-

nes tenían de la formación. La formación no es una simple transmisión de conceptos, generalmente útiles para situaciones ideales que jamás se producen, sino más bien facilita a los participantes en los procesos formativos instrumentos para mejorar la organización.

En la siguiente tabla se resumen algunas de las aportaciones actuales que la gestión por competencias plantea a los procesos formativos.<sup>35</sup>

#### APORTACIÓN DE LAS COMPETENCIAS A LA FORMACIÓN

- Enfocar el desempeño laboral y no los contenidos de los cursos.
- Mejorar la relevancia de lo que se aprende.
- Evitar la fragmentación tradicional de los programas académicos.
- Facilitar la integración de contenidos aplicables en el trabajo.
- Generar aprendizajes aplicables a situaciones complejas.
- Favorecer la autonomía de las personas.
- Transformar el papel de los formadores hacia una concepción más próxima al facilitador y provocador.

La formación por competencias debe ser el nuevo marco de referencia para orientar la Formación Continua tanto en el sector público como en el privado. Ante el desafío de modernizar las Administraciones Públicas la formación de los empleados públicos debe organizarse a partir de un modelo basado en el desarrollo de sus competencias profesionales.

El contexto en el cual se desarrolla la formación en las organizaciones, y muy especialmente en las Administraciones Públicas, no es favorable a esta visión de la formación. En las Administraciones Públicas los actuales mecanismos de selección y promoción no ayudan a ello. Ambos actúan de importantes fuentes de presión sobre los empleados públicos para acumular cursos, por si ellos son méritos en sus procesos de promoción profesional.

Asociar la formación a la meritocracia tiende a desvirtuar el propio papel de los procesos de aprendizaje. Éstos, más que entenderse como un proceso de fortalecimiento de las capacidades profesionales son

35 OIT/Cinterfor.

valorados por su peso en las expectativas de promoción dentro de la organización. La meritocracia presiona para acumular certificados de asistencia a cursos, la mayoría de los cuales son simples transmisiones de conocimientos del formador que poco tienen que ver con las necesidades reales de aprendizaje de los asistentes y los intereses de sus organizaciones.

Sin embargo, la perspectiva de las competencias aporta una nueva comprensión del sentido de la formación en las organizaciones. El interés de los procesos formativos ha de ser, fundamentalmente, el desarrollar los comportamientos asociados a estas competencias. Por esto la formación no será una simple superposición de conocimientos, sino la transformación de unos determinados comportamientos, bien porque ellos no permiten obtener los resultados esperados, bien porque no se alinean hacia las competencias necesarias para abordar las nuevas actuaciones de las corporaciones o porque ellos no son coherentes con las expectativas profesionales de los empleados.

Los aprendizajes son procesos orientados al cambio permanente en el comportamiento de las personas. Gracias a ellos las organizaciones mejoran y las personas se benefician desde el punto de vista de su carrera profesional. Desde esta perspectiva, los objetivos formativos, y el propio proceso formativo, están sometidos al contraste práctico de la propia actividad del empleado porque:

- *El aprendizaje está asociado a cambios observables en los comportamientos de los empleados.* Después de participar en los procesos de aprendizaje, las personas han de ser capaces de hacer cosas que antes no hacían.
- *El aprendizaje está asociado a un cambio observable del comportamiento de quien aprende.* Después del proceso de aprendizaje, las personas que aprenden deben ser capaces de hacer cosas que antes no eran capaces de hacer.
- *Los cambios producidos por el aprendizaje deben tener una cierta permanencia.*
- *Los cambios que produce el proceso de aprendizaje no se producen de forma inmediata. Estos cambios aparecen de forma progresiva.*
- *Los cambios en el comportamiento resultan de la experiencia o de la práctica.*
- *La experiencia y la práctica se refuerzan con el aprendizaje.*

El interés por las competencias es ya una realidad consolidada en muchas organizaciones privadas o públicas. La introducción del enfoque de las competencias surge del análisis hecho por expertos en temas ocupacionales ante el fracaso de los sistemas tradicionales de formación. Éstos estaban pensados para una sociedad que había dejado de existir. El nuevo enfoque propuesto por estos expertos sustituyó el concepto tradicional de cualificación por uno nuevo: las competencias profesionales. La introducción de este concepto nuevo provoca, en definitiva, la aparición de un nuevo paradigma que afectaba de pleno, además de muchos aspectos de las relaciones laborales, a cómo se desarrollaban los procesos de aprendizaje.

Una de las primeras consecuencias de este nuevo enfoque ha sido la superación de la asociación entre cualificación y el reconocimiento formal de los aprendizajes a través de una evaluación y una acreditación posterior. Las competencias profesionales vinculan mucho más la formación al desarrollo de las actividades que desarrollan quienes participan en los procesos de aprendizaje. Ello ha dado una nueva dimensión a los propios procesos de aprendizaje, pues la experiencia demuestra que las competencias válidas en los procesos productivos son aprendidas tanto a través de mecanismos formales como informales o no formales.

## Resumen

A lo largo del capítulo se ha visto cómo las competencias se desarrollan plenamente en un contexto organizativo nuevo en el cual el enfoque dado a los procesos de aprendizaje se aleja progresivamente de los planteamientos conductistas. La orientación hacia las competencias amplía el horizonte de la formación, haciéndola menos instrumental y más encaminada a una mayor multiplicidad de saberes, entremezclándose contenidos operativos con otros que favorecen el desarrollo profesional y personal.

Debido a que el concepto de competencia sigue siendo bastante polisémico, y ello genera, en muchas ocasiones, ciertas confusiones, algunas debidas a ciertas traducciones inapropiadas, en este capítulo se han examinado algunas de las definiciones al uso. Del conjunto de las

definiciones dadas, se ha optado por considerar que competencia es la capacidad de aplicar conocimientos, destrezas y actitudes, adquiridas a través de la experiencia (formativa o no) que permite a las personas resolver problemas específicos de forma autónoma y flexible en distintos contextos.

Las competencias, desde esta perspectiva, son un conjunto de conocimientos, habilidades, dominio de técnicas o metodologías, y de diversos aspectos relacionales y sociales. Los expertos proponen diferenciar distintos niveles de competencias: básicas; genéricas; profesionales, para el desempeño de una actividad laboral; tecnológicas y de cálculo. Las competencias están integradas, fundamentalmente, por cinco elementos considerados constituyentes esenciales: motivaciones, rasgos de personalidad, autocomprensión, conocimientos y habilidades. Para desarrollar adecuadamente cualquier actividad, las personas se valen de competencias y características o atributos de personalidad, y de actitudes.

No es fácil establecer un límite preciso entre lo que son competencias y los denominados atributos personales. Por ello, en muchas ocasiones, alrededor de estos temas existe también cierto grado de confusión. Un riesgo, fruto de esta situación, es olvidarse de abordar, cuando se diseñan las actividades formativas, los contenidos de aprendizaje relacionados con las actitudes o los rasgos de personalidad.

En este capítulo se han examinado también las tres teorías básicas existentes para analizar el fenómeno de las competencias: conductista, funcional y constructivista. La parte final del capítulo se ha dedicado exclusivamente a desarrollar una pauta, basada en el enfoque constructivista, para introducir la perspectiva de las competencias en el diseño de las actividades formativas y en los procesos de aprendizaje en cualquier organización. La primera actividad propuesta en este modelo consiste en identificar cuáles son las competencias que necesita una organización. Con ello se pretende determinar cuáles son los elementos y las unidades de competencia más relevantes en una organización. El siguiente paso es crear unas normas o estándares para cada una de las competencias identificadas anteriormente. Con estas normas o estándares se tiene suficiente información para confeccionar el Directorio de Competencias. A continuación se establecen los iti-

nerarios formativos específicos para aprender las competencias requeridas en la organización. Con ello, la formación y los procesos de aprendizaje se orientan alrededor de los estándares que definen las competencias. En esta fase se propone un modelo que permite relacionar el análisis de necesidades formativas con las competencias de la organización y los procesos de aprendizaje. Gracias a ello la formación está vinculada a las competencias que necesita la organización. La última pauta hace referencia a cómo acreditar y certificar las competencias adquiridas a través de las actividades formativas.

---

## Nuevos contenidos formativos

# 5

Los cambios profundos producidos por la Sociedad del Conocimiento condicionan también las transformaciones operadas en las Administraciones Públicas. Por su importancia y repercusión en el conjunto de la sociedad y en la propia actividad de las empresas, en este capítulo se examinará detalladamente cómo estos cambios influyen en el modelo organizativo de las Administraciones Públicas, en cómo se estructuran y en cómo se gestionan las personas y sus recursos. Así mismo, se describirán cuáles son los ejes principales de los procesos modernizadores emprendidos para adaptar las Administraciones Públicas a las nuevas exigencias de la Sociedad del Conocimiento. De manera específica se analizarán los seis compromisos prioritarios establecidos en el *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*, documento del gobierno español sobre la modernización de las Administraciones Públicas. A continuación, una vez identificados cuáles son los vectores principales de estas transformaciones, tanto en el ámbito de las organizaciones públicas como en su Función Pública, se estudiarán cuáles son las competencias genéricas que deben tener los empleados públicos para contribuir al éxito de estos procesos de cambio. En la última parte del capítulo se examinarán los contenidos que han de tener cada una estas competencias y cuáles son los principales elementos que deben incorporarse en los procesos de aprendizaje de los empleados públicos.

199

### 5.1 La Función Pública debe cambiar

Los gobiernos y sus Administraciones están hoy influidos, como en otros tiempos, por las tendencias que operan en el mercado de trabajo.

La cultura del trabajo emergente en las organizaciones privadas se proyecta hacia el sector público e interviene en sus procesos de cambio, muy especialmente en cómo se estructuran las Administraciones y en la gestión de sus personas. La Función Pública no es ajena a los cambios y transformaciones operados en el sector privado. Los avances y progresos dados en el mundo de la empresa privada se proyectan positivamente hacia las organizaciones públicas, las condicionan e influyen en su reestructuración. Así, las tendencias observadas en la evolución de las competencias profesionales en el mercado de trabajo tendrán su repercusión, tarde o temprano, en la propia Función Pública.

Dada la permeabilidad de las Administraciones hacia su entorno, es sugerente, a fin de atisbar cuál puede ser la evolución de la Función Pública, conocer cuáles son las grandes tendencias que operarán en el mercado de trabajo en los próximos años. Resultan especialmente interesantes aquellas orientaciones que pueden condicionar efectivamente las propias políticas formativas de las organizaciones.

Según los análisis más recientes<sup>1</sup> realizados sobre las competencias laborales, su evolución próxima sugiere las siguientes orientaciones generales:

- Descenso de la demanda de personas sin ningún tipo de competencias o con escasos niveles competenciales.
- Aumento de la demanda de competencias gestoras o de supervisión, así como de gestión de personas.

Los expertos en cuestiones laborales aducen que las razones principales de estos cambios deben atribuirse a la existencia de los siguientes fenómenos:

- Repercusión de las transformaciones tecnológicas.
- Métodos de trabajo más ricos en conocimiento.
- Aumento de la productividad.
- Presiones comerciales.

1 Campbell, M., Baldwin, S., Johnson, S., Chapman, R., y Upton, A. *Skills in England 2001. The research report*. Policy Research Institute. Leeds Metropolitan University. Leeds, 2001.

- Demanda de productos y servicios de alta calidad.
- Mayor preocupación por la seguridad y salud laboral.

El efecto más inmediato de esta situación puede resumirse en los siguientes puntos que sirven para enmarcar los grandes ejes del proceso de modernización de las Administraciones Públicas en los años próximos.

- Pasar de ser organizaciones centradas en sí mismas a estar orientadas a los ciudadanos.
- Dejar de ser organizaciones defensoras de un statu quo para orientarse hacia el cambio y la transformación. Favorecer las ideas nuevas y el desarrollo del talento de los empleados públicos.
- Pasar de ser organizaciones orientadas a procesos a ser organizaciones que trabajan por resultados.
- Dejar de ser organizaciones que desarrollan su actividad en régimen de monopolio a prestar servicios en un entorno competitivo con otras entidades.

Estos puntos obligan a un cambio de enfoque de las Administraciones Públicas e introducen aspectos que resultan cruciales para su futuro: flexibilidad en el estilo de trabajo; búsqueda de resultados; actuar en determinados ámbitos con criterios de competitividad; alentar el riesgo; análisis coste-beneficio; orientación al ciudadano y a su capacidad de elección. Las nuevas organizaciones públicas deben ser, en definitiva, organizaciones orientadas al aprendizaje, por ello deben tener las mismas características que tiene cualquier organización que aprende.

Como consecuencia de estas modificaciones operadas en el mercado y el entorno laboral se produce un aumento en la demanda de las cualificaciones más básicas de los trabajadores y un aumento significativo en la demanda de habilidades específicas y de competencias prácticas y técnicas. Estos cambios no se dan por igual en todas las actividades productivas. Las familias profesionales y las ocupacionales evolucionan de manera desigual:

- Se desarrollan más las ocupaciones relacionadas con las actividades de servicios, pero en menor grado que las ocupaciones vinculadas a actividades gestoras o profesionales.
- Pierden peso, tanto a nivel absoluto como relativo, las ocupaciones manuales o muy elementales.
- Disminuyen las demandas de trabajadores artesanales o similares, aunque en menor grado que en el caso de los operarios.

En general puede afirmarse que, en la casi totalidad de las ocupaciones, el mercado de trabajo se decanta hacia una mayor cualificación de los trabajadores. Este hecho tiene una repercusión importante en la formación. La primera conclusión es que el mercado pide trabajadores con mayor nivel de formación. Ello se traduce en un hecho incuestionable: los trabajadores necesitan un mayor número de horas de formación. A su vez, de todas las competencias posibles, la demanda se orienta hacia aquellas competencias que están asociadas a las habilidades técnicas, a las competencias genéricas y a las relacionadas con la aplicación de las nuevas tecnologías.

Los análisis del mercado de trabajo sugieren que en el mundo de la empresa privada hay que tener en cuenta los siguientes hechos:

- Existe una necesidad de incrementar las competencias técnicas o específicas.
- Se da la demanda de un conjunto de competencias que son muy transversales para todas las ocupaciones.
- Todos los trabajadores han de poseer unas competencias básicas relacionadas con el buen dominio de habilidades de lectura y comprensión, y cálculo numérico.
- Hay mayor necesidad de desarrollo de las competencias genéricas, fundamentalmente: resolución de problemas, comunicación, trabajo en equipo y planificación.
- Hay una importante demanda de trabajadores con niveles altos de competencias asociadas a la aplicación de las nuevas tecnologías.
- Se observa un incremento de las competencias gestoras en todos los niveles de las organizaciones. Aunque es evidente que se produce un cambio en la naturaleza de estas competencias gestoras. En estos

momentos son consideradas más importantes las competencias relacionadas con el liderazgo, el espíritu emprendedor y la adaptación al cambio.

Algunas de estas tendencias también se observan en el sector público. El profesor Francisco Longo,<sup>2</sup> experto en Administraciones Públicas, sugiere que, en el aspecto de las competencias profesionales, las tendencias principales del sector público son:

- Las cualificaciones relacionadas con la prestación de servicios a las personas tienen y seguirán teniendo un gran peso desde el punto de vista cualitativo.
- En los próximos años aumentará el peso proporcional de las ocupaciones altamente cualificadas.
- Durante estos años coexistirán ocupaciones con requerimiento alto de especialización técnica con otras que requerirán mayor versatilidad y multidisciplinariedad.
- Los perfiles de ocupaciones nuevos en la Función Pública se basarán más en las competencias que en los perfiles profesionales.
- Las profesiones emergentes tienden a desarrollarse también en el sector público aunque con un peso diferente que en el sector privado.
- El aumento de externalización de los servicios públicos recompone los perfiles profesionales de las Administraciones Públicas.
- Los cambios en las Administraciones Públicas fruto de sus transformaciones estimulará la demanda de nuevas competencias directivas.
- El trabajo en red dentro de las Administraciones Públicas estimulará las competencias de carácter relacional.

Por otra parte, el rumbo tomado por los procesos de cambio y modernización de las Administraciones Públicas condiciona totalmente los contenidos formativos. En el primer capítulo de este libro se han trazado los rasgos generales de cuál es el entorno de las Administraciones Públicas hoy y cómo éstas están sometidas a un proceso de cam-

2 Longo, F. *Cualificaciones y tareas en las Administraciones Públicas del siglo XXI*. En el III Encuentro de Formación Continua en las Administraciones Públicas. Sevilla, 22-23 de junio de 2001.

bio y renovación. A continuación, a fin de concretar este marco de referencia y poder vincular estos cambios con las competencias que deben poseer los empleados públicos se examinarán los compromisos establecidos por las políticas gubernamentales en materia de modernización de las Administraciones Públicas de nuestro país.

El principal referente para realizar esta prospección es el *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*<sup>3</sup> y las observaciones y propuestas realizadas por varios expertos en formación de empleados públicos<sup>4,5</sup> y en gestión de los recursos humanos en el sector público.<sup>6</sup> El *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos* constituye, tal como se define en su prólogo, una aproximación básica para lograr una Administración moderna, dinámica y dedicada a su fin primordial: mejorar la atención y el servicio a los ciudadanos. Para ello se establecen seis compromisos prioritarios de acción que deben orientar los procesos de modernización de las Administraciones Públicas en España. En la siguiente tabla se han resumido estos seis compromisos y sus ejes de actuación.

A partir de los compromisos establecidos en el *Libro Blanco*, más las sugerencias aportadas por los expertos y las opiniones vertidas por quienes desde su realidad administrativa pretenden modernizar cualquiera de las Administraciones de nuestro país, las cuestiones principales que influyen y condicionan las competencias genéricas que debe poseer cualquier persona en sus actividades como empleados públicos son:

■ **Prestar servicios de manera más holística o integral.** Hacer más fácil y agradable la prestación de los servicios públicos, y que éstos respondan al mayor número de necesidades de los ciudadanos. Los servicios públicos deben ser y estar próximos a los ciudadanos.

3 Ministerio de las Administraciones Públicas. *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos. Una nueva Administración centrada en el servicio a los ciudadanos*. Madrid, 2000.

4 Conferencia del director del Civil Service Británico. Abril de 2000.

5 Tamkin, P., Hirsh, W., Hillage, J. *Employers Skill Survey. Case Study - Local and Central Government*. The Institute for Employment Studies. Estudio realizado para la Skill Task Force. Brighton, 2000.

6 Longo, F., *Cualificaciones y tareas en las Administraciones Públicas del siglo XXI*. En III Jornadas de Formación Continua en las Administraciones Públicas. Sevilla, 21-22 de junio de 2001.

**Ilustración 30. Los seis compromisos de modernización de las Administraciones Públicas según el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos**

**1. Una nueva organización**

Racionalizar y simplificar la organización.

Ampliar los mecanismos de cooperación interadministrativa.

Promover el desarrollo de proyectos conjuntos con otras Administraciones.

Impulsar el intercambio de información entre las diferentes Administraciones.

**2. Unos servicios públicos de calidad**

Establecer compromisos de calidad de los servicios con los ciudadanos.

Promover la evaluación de la calidad en la atención al ciudadano.

Impulsar en la Administración el aprendizaje organizacional.

Premiar la excelencia en la Administración.

**3. Una Administración sencilla, ágil y accesible**

Simplificar los procedimientos administrativos.

**4. Una Administración de personas**

Mejorar la ordenación de la Función Pública.

Mejorar la formación de los empleados públicos.

Promover el desarrollo profesional y personal de los empleados públicos.

Potenciar las habilidades gerenciales de los directivos públicos.

Establecer un sistema de responsabilidad en la gestión pública.

**5. Una Administración para la Sociedad de la Información y del Conocimiento**

Integrar a la Administración en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Promover el desarrollo de la gestión del conocimiento en la Administración Pública.

**6. Una Administración para el desarrollo económico y el progreso social**

Impulsar el desarrollo de las infraestructuras.

Potenciar la investigación científica, el desarrollo y la innovación.

Asegurar la mejora cualitativa de la educación y la formación.

Favorecer la creación de empresas y facilitar su funcionamiento.

- **Mayor orientación hacia el ciudadano.** La orientación hacia el ciudadano exige que las Administraciones estén menos preocupadas en mirarse su interior y más abiertas a su entorno.
- **Maximizar la eficiencia de la Administración y el valor de los servicios prestados.** Para ello es necesario emplear mejor las tecnologías de la información y de las comunicaciones, organizar las Administraciones Públicas de otra manera y mejorar su gestión a todos los niveles.

Éstos son los vectores de fuerza que determinan los aspectos relevantes a los cuales las competencias genéricas de los empleados públicos deben responder. A continuación se amplían estos elementos y posteriormente se los relacionará con un directorio de competencias genéricas.

- **Prestar servicios de forma más holística o integral.** Para conseguir este objetivo se requiere:

**Promover el trabajo interdepartamental.** La diversidad de problemáticas que deben atender las Administraciones Públicas por la complejidad de la Sociedad del Conocimiento hace que las actividades de aquéllas no puedan desarrollarse a partir de la clásica concepción organizativa basada en la división, cuando no incomunicación, departamental inspirada en una organización taylorista y burocrática del trabajo. La tradicional configuración funcionalista de las Administraciones, donde los departamentos eran casi compartimentos estancos, es inadecuada para atender las nuevas demandas de la Sociedad del Conocimiento. Ésta es dinámica y genera entornos inestables e impredecibles, por ello se necesitan modelos organizativos menos estáticos, menos orientados a funciones, y más pensados para resolver problemas y obtener resultados, sea cual sea el modelo organizativo adoptado. Por ello las Administraciones Públicas deben diseñar respuestas políticas y prestar servicios que sean transversales e integrales.

La prestación correcta de los servicios públicos no es hoy una tarea que afecte a una sola unidad administrativa. Esta nueva realidad instiga, por ejemplo, el surgimiento de una nueva cultura del trabajo en las Administraciones Públicas similar a la presente en los

equipos de proyecto de las empresas privadas (incorporando en ellos a personas de distintos departamentos o unidades) frente a la cultura de trabajo individualista favorecida por la división burocrática tradicional.

**Impulsar el trabajo relacional y crear asociaciones público-privado.** Las Administraciones Públicas por sí solas no pueden articular muchas de las respuestas y alternativas que necesitan los problemas complejos de la Sociedad del Conocimiento. No tan sólo se requieren unas Administraciones Públicas que trabajen de manera interdepartamental, sino que, al mismo tiempo, sepan construir nuevas relaciones entre el espacio público y el privado para la prestación de los servicios públicos. En este sentido, las Administraciones Públicas en los últimos tiempos son cada vez más relacionales, tanto para definir las propias políticas públicas como para organizar la prestación de sus servicios. Desde el sector público, muchos gobernantes han sabido crear importantes espacios de colaboración con la iniciativa privada. Gracias a esta visión, se han podido consolidar importantes complicidades entre ambos sectores, público y privado, en beneficio de una mejora de la calidad de vida para los ciudadanos, una mejora del tejido empresarial y una mayor comprensión de cuál debe ser el papel del espacio público y los niveles de intervención política de la acción de gobierno. La gobernabilidad de la Sociedad del Conocimiento será cada vez más creadora de amplias complicidades sociales.

- **Mayor orientación hacia el ciudadano.** Para conseguir ello es necesario:

**Tener una Administración con capacidad de pensar el futuro.** Los gobiernos refuerzan su legitimidad bien por su capacidad de mejorar la calidad de la acción de gobierno, gracias al desarrollo de una visión estratégica y la creación de espacios nuevos de participación política, bien por su aptitud de anticipar, entender y atender satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos. Es un momento donde el acento recaea, especialmente, en el espacio político. La construcción del futuro requiere también el diálogo, el consenso y la participación de múltiples actores y agentes.



La política, entendida como vertebración del presente y puente hacia el futuro, vuelve a estar actualmente en el centro de la acción de gobierno. La complejidad del futuro hace que el trazo del camino para avanzar hacia él no sea responsabilidad exclusiva de los gobernantes. Pero, para poder compartir eficazmente esta responsabilidad, hay que organizar la acción de gobierno para reforzar su capacidad de desarrollo de visión estratégica y mejorar las Administraciones Públicas para que ellas den respuesta a las demandas ciudadanas. Para conseguir estos objetivos, muchos gobiernos y sus Administraciones han emprendido un proceso de reforma que promueve, por un lado, la aplicación del principio de subsidiariedad para aproximar los órganos de decisión política donde estén los problemas, y organizar las Administraciones para que tengan capacidad de respuesta rápida a las demandas de la sociedad. Cada uno de estos objetivos condicionan también cuál ha de ser el futuro de la Función Pública.

**Conseguir que las Administraciones Públicas sepan atender y satisfacer las expectativas de los ciudadanos.** La acción del gobierno, cada vez más, se encuentra sometida al contraste del juicio de valor de estos servicios públicos con las expectativas que de ellos tienen los ciudadanos. Éstos esperan que los servicios públicos atiendan sus necesidades y se presten de acuerdo con unos estándares y, de manera particular, que éstos sean mejor, si cabe, que los prestados por el sector privado. Los ciudadanos valorarán al gobierno, además de por las decisiones sobre política general, por la calidad de los servicios prestados y por cómo se prestan. Éste ha sido el objetivo que ha presidido durante estos años los esfuerzos realizados por muchas Administraciones en mejorar la calidad de los servicios públicos. El aporte teórico proporcionado por las teorías de la Calidad Total, la gestión de la calidad, la aplicación del modelo EFQM de la excelencia o las normas ISO 9000, son, entre otras, iniciativas que confirman esta voluntad desarrollada por las Administraciones Públicas de mejorar los servicios públicos. La orientación al ciudadano, como expresión que sintetiza este proceso de cambio de las Administraciones Públicas, presiona para desarrollar unas determinadas competencias entre los empleados

públicos totalmente diferentes a las propias de las organizaciones burocráticas.

**Incrementar la especialización y la multidisciplinariedad.** Las expectativas de los ciudadanos en la Sociedad del Conocimiento son cada vez más heterogéneas. Ello obliga a las Administraciones Públicas a diversificar sus ofertas de servicios y procurar que una parte de sus empleados adquieran un cierto grado de especialización para atender estas demandas nuevas. Pero además, la propia complejidad de los nuevos problemas que plantea la Sociedad del Conocimiento exige unos saberes cada vez más especializados. La propia evolución tecnológica actúa a favor de que ciertos saberes técnicos se desarrollen aún más y se especialicen. Sin embargo, al mismo tiempo, y ello representa una paradoja, aparece otro fenómeno que, en cierta medida, puede parecer contradictorio con lo anterior. Los cambios rápidos y fluidos de la sociedad influyen también para que las Administraciones Públicas procuren cualificar a sus empleados para poder dar respuesta rápida y diversa a estas situaciones cambiantes.

**Responder al aumento de la demanda de servicios públicos relacionados con las personas.** Las nuevas demandas ciudadanas de servicios públicos son, en lo esencial, servicios orientados a las personas. Esa realidad significa un desplazamiento notable de las preocupaciones y ocupaciones públicas, hasta ahora centradas en actividades burocráticas, hacia unas áreas nuevas que tienen como rasgo común que todas ellas prestan servicios a las personas. Los nuevos sectores públicos relacionados con la sanidad y la educación, por ejemplo, agrupan hoy buena parte del empleo público.

Al mismo tiempo, surgen nuevas ocupaciones asociadas a los cambios sociales introducidos por la Sociedad del Conocimiento. En el sector público se están consolidando nuevas ocupaciones, los denominados yacimientos de empleo, la mayoría de las cuales tienen también en común ofrecer nuevos servicios a las personas. Estas nuevas ocupaciones tienen como características comunes que se trata de actividades ocupacionales que pretenden dar respuesta a *nuevas necesidades sociales, que son intensivas en el empleo, y su ámbito de realización está definido en el terri-*

torio. Según un Informe encargado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,<sup>7</sup> los yacimientos de empleo surgen debido a:

- La inversión de las pirámides de población, consecuencia del alargamiento de la esperanza de vida y de la caída de natalidad.
- La extensión de los sistemas educativos, lo que determina nuevas demandas educativas y formativas en el sistema escolar y en el de formación permanente.
- La importante incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la transformación de las estructuras familiares.
- El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Los cambios en las pautas de consumo y del uso del tiempo social, de ocio y cultura.

Los nuevos yacimientos de empleo se clasifican en las siguientes actividades:

- *Servicios de la vida cotidiana:* servicios a domicilio, atención a la infancia, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ayuda a los jóvenes con dificultades.
- *Servicios de mejora de la calidad de vida:* mejora de alojamientos, seguridad, transportes colectivos locales, revalorización de espacios urbanos, comercio de proximidad, gestión de la energía.
- *Servicios de ocio:* turismo, audiovisual, valorización del patrimonio cultural, desarrollo cultural local, deporte.
- *Servicios medioambientales:* gestión de residuos, gestión del agua, protección y mantenimiento de zonas rurales, reglamentación y control de la polución y las instalaciones correspondientes.
- *Servicios de acogida e integración:* atención a los inmigrantes, acogida e integración social, junto con la educación de los valores sociales de tolerancia y convivencia cívica.
- *Servicios de democratización de la democracia:* mejora de los niveles de par-

7 Cachón Rodríguez, L. *Nuevos yacimientos de empleo en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 1998.

ticipación ciudadana en los asuntos públicos, creación de espacios deliberativos, resolución de conflictos mediante la mediación.

**Hacer los gobiernos y sus Administraciones más transparentes, responsables y participativos.** La mejora en la calidad de la democracia exige mayores niveles de participación y responsabilidad política, y canales de comunicación más fluidos entre quienes ejercen la acción de gobierno y los ciudadanos. Éstos quieren tener mayor incidencia en la toma de decisiones políticas. Por ello los ciudadanos reclaman establecer nuevos procesos comunicacionales con el poder político y desarrollar nuevos canales de participación que amplíen los actuales mecanismos representativos. Al mismo tiempo se pide a los poderes públicos un mayor grado de transparencia y responsabilidad y a quienes los proporcionan desde las propias Administraciones. Desde la sociedad se reclama una mayor sensibilidad hacia las cuestiones de la ética pública y los códigos de conducta de los servidores públicos.

Asociado con la cuestión de la responsabilidad está el tema del gusto por el riesgo. Se trata de cómo las Administraciones Públicas estimulan a sus empleados a innovar y renovar la gestión pública. La cuestión es bien simple: de qué manera las Administraciones son espacios de creatividad e innovación, asumiendo que en este empeño pueden darse fracasos y errores. De ahí la importancia de asumir el riesgo como un elemento natural en la actividad de las Administraciones Públicas. El gusto por el riesgo debe ser una característica subyacente a toda organización y, de manera particular, un hábito permanente en las Administraciones Públicas. Asumir el riesgo forma parte del acervo cultural propio de una organización que aprende, en la medida que sabe hacer del interés por el riesgo, especialmente cuando éste conduce al fracaso, un motivo de aprendizaje.

- **Maximizar la eficiencia de la Administración y el valor de los servicios prestados.** Para alcanzar este objetivo se debe:

**Consolidar la expansión de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.** Las nuevas tecnologías facilitan el cum-

plimiento eficaz de muchos de los objetivos de modernización. Al mismo tiempo, ellas están transformando profundamente las maneras de trabajar en las Administraciones Públicas. Gracias a las nuevas tecnologías se mejora la calidad de la acción de gobierno. La incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones ha permitido, por ejemplo, mejorar los procesos de toma de decisiones y ajustar mejor la dimensión de las políticas públicas. Así mismo, estas tecnologías permiten mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos. La introducción de las nuevas tecnologías en las Administraciones ha puesto al alcance de éstas la posibilidad de cambiar su fisonomía burocrática y reorganizar sus actividades. La simplificación de procedimientos, la agilidad en la tramitación, la reducción del papeleo y la burocracia son hitos alcanzables gracias a la implantación de las nuevas tecnologías en las Administraciones Públicas.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones están teniendo repercusiones importantes en la manera de estructurarse y de trabajar de las organizaciones públicas. Gracias a estas tecnologías son posibles también procesos de desconcentración del poder político y de descentralización administrativa más audaces. El principio de subsidiariedad, antes mencionado, es uno de los principales beneficiarios de todo este nuevo enfoque de las Administraciones Públicas debido al empleo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Utilizando estas tecnologías, los gobiernos pueden ser más participativos y sus Administraciones más próximas a los ciudadanos. Por la extensión y profusión de estas tecnologías en las Administraciones Públicas todo los empleados públicos están obligados a poseer las competencias necesarias para poderlas utilizar. Además, por su constante capacidad de renovación y actualización, estas tecnologías requieren una constante puesta al día en las competencias relacionadas con su uso.

**Externalizar los servicios públicos.** Las Administraciones Públicas, al igual que el sector privado, tenderán a concentrar en su organización aquellas ocupaciones que aporten alto valor añadido a sus actividades. Un primer resultado de esta tendencia será la progresiva salida al mercado de todas aquellas ocupaciones poco cuali-

ficadas y que, en condiciones de mercado, son asumibles de manera más eficiente. La existencia en el mercado de iniciativas empresariales que asumen estas ocupaciones consideradas poco atractivas para las Administraciones, pero que situadas en el mercado en empresas especializadas sí aportan valor añadido, presionarán a las propias Administraciones para redefinir sus catálogos ocupacionales para potenciar determinados perfiles laborales con sus correspondientes competencias. Un aspecto colateral de este proceso de externalización, que puede parecer paradójico o contradictorio con lo anterior, puede ser la tendencia, ya presente en algunas Administraciones, de buscar en el mercado algunas ocupaciones altamente especializadas que por su elevado coste de formación y alto nivel retributivo no pueden ser asumidas por la estructura administrativa.

**Transformar la cultura de trabajo de las Administraciones.** La aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, además de mejorar el trabajo en las Administraciones y vencer los escollos planteados por su burocratización, permiten transformar de raíz su propia identidad. Dos son los fenómenos que actúan en este sentido. En primer lugar, las nuevas tecnologías favorecen que las Administraciones se organicen en numerosas unidades, plurales y diversas, totalmente interconectadas. La nueva Administración Pública de la Sociedad del Conocimiento se asemejará más a una malla con numerosos nodulos que a una organización piramidal o la agregación de numerosos compartimentos estancos. La Administración en red está transformando la cultura del trabajo y el mismo papel de las administraciones.

Así mismo, el modelo de Administración Pública en la Sociedad del Conocimiento, hacia el exterior, se basará en el trabajo en red y en las relaciones que desde ellas se establezcan con otras instituciones y agentes sociales. Por la misma complejidad del futuro que construir, las Administraciones Públicas crearán sus políticas a partir de establecer múltiples y diversas redes. Las Administraciones trabajarán en red en su proyección hacia la sociedad. Por ello los empleados públicos deberán aprender el conjunto de competencias asociadas al desarrollo de redes, al mantenimiento de las relaciones sociales que las soportan y al empleo de los recursos tecnológicos

que las hacen más eficientes. Los empleados públicos, por ejemplo, deberán estar cualificados para atender las relaciones sociales, la negociación y creación de consenso, la resolución de conflictos y la mediación o la dirección de grupos.

**Potenciar la función directiva.** La nueva Sociedad del Conocimiento exige un cambio de paradigma en el sector público. Fundamentalmente, se reclama una transformación del modelo burocrático de las Administraciones a otro basado en los resultados y en la profesionalización de la gestión por parte de aquellos empleados públicos que asumen una función directiva. La presión ciudadana, encaminada a mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, exige una fortalecimiento de aquellas competencias que garantizan una gestión moderna de las Administraciones Públicas. La sociedad pide que sus Administraciones se gestionen con los mismos criterios técnicos y los mismos métodos como lo hacen las empresas eficientes. La misma permeabilidad de las Administraciones hace que ellas sean sensibles a incorporar los avances del sector privado en las técnicas de gestión.

Toda esta realidad es un estímulo para que las Administraciones Públicas exploren qué técnicas y métodos, algunos desarrollados por el sector privado, deben ser aprendidos e implementados por quienes desarrollan una función directiva pública. Las experiencias modernizadoras emprendidas en los últimos años ponen de manifiesto que su progreso sostenible depende de la existencia de una estructura directiva que dirija y soporte todo el proceso de cambio. Pues la transformación de las Administraciones no es sólo una cuestión de dominar tal o cual metodología de gestión, sino, especialmente, un proceso de gestión del cambio donde los directivos desarrollan un papel totalmente estratégico. De ahí la necesidad de que éstos dispongan de la cualificación apropiada para poder desempeñar correctamente esta función de acuerdo con el nuevo marco dibujado para las Administraciones Públicas de la Sociedad del Conocimiento.

## 5.2 Las competencias nuevas de los empleados públicos

Una vez que se han establecido, a grandes rasgos, cuáles son los desafíos que presiden los procesos de modernización de las Administraciones Públicas el paso siguiente consiste en determinar cuáles son las competencias que deben poseer los empleados públicos para hacer realidad estos procesos de cambio. Algunas de las competencias, por su naturaleza, serán muy transversales en las Administraciones Públicas, de ahí que puedan ser consideradas como competencias genéricas para todos los empleados públicos. Sin embargo, otras competencias serán más específicas al estar más vinculadas a determinadas idoneidades profesionales o a aspectos muy particulares de las transformaciones que se operan en estos procesos de cambio.

En una fase posterior, a partir de haber construido un marco de referencia donde se han asociado los grandes objetivos de reforma de las Administraciones Públicas con las competencias que las deberán hacer posible, los responsables de formación de las unidades administrativas deberán revisar sus prioridades formativas e identificar los grandes ejes alrededor de los cuales articular los contenidos de los procesos de aprendizaje de los empleados públicos.

A modo de sugerencia, y con la voluntad de contribuir a establecer este marco de referencia para los contenidos formativos prioritarios en los programas formativos de las Administraciones Públicas, a continuación se proponen algunas de las áreas que, a tenor de todo el análisis anterior podrían considerarse como claves en los futuros procesos formativos en las Administraciones Públicas. Advertimos al lector que este ejercicio no significa que se proponga prescindir de algunas de las áreas formativas tradicionales. El único propósito de este ejercicio es poner el acento en aquellas áreas formativas que hoy, a tenor del proceso de análisis descrito en los apartados anteriores, resultan claves para avanzar en el proceso de modernización de las Administraciones Públicas.

### **Competencias para prestar servicios de forma más holística**

Para conseguir unos Gobiernos y unas Administraciones Públicas más próximos a los ciudadanos es necesario que las actividades relacionadas con las políticas públicas se diseñen de manera holística y los servicios se presten de la manera más integral posible. Para ello, los empleados públicos deben poseer un conjunto de competencias, la mayoría de ellas dirigidas a asegurar las buenas relaciones personales cuando los empleados públicos se relacionan con otras personas, tanto de dentro como de fuera de su organización. Esta cuestión es importante, especialmente cuando estas personas pueden tener intereses o poseer culturas organizativas muy distintas. Además de dominar las habilidades interpersonales para relacionarse con otras personas, los empleados públicos deben saberlas utilizar para poder trabajar en equipo y organizar las actividades de las Administraciones en forma de proyectos.

216

### **Competencias de eficacia personal: flexibilidad y adaptabilidad**

Ante el elevado nivel de incertidumbre del entorno social y la rapidez de sus cambios, los empleados públicos deben mostrar actitudes flexibles ante las nuevas situaciones y capacidad de adaptación a las mismas. Gracias a la flexibilidad y la adaptabilidad, los empleados públicos estarán más capacitados para trabajar en entornos cambiantes.

Para poder prestar los servicios públicos de la manera más integral posible, los empleados públicos deben relacionarse con otros departamentos y, en otras ocasiones, establecer acuerdos con el sector privado en forma de asociaciones de interés y de colaboración. En ambos casos, los empleados públicos deben estar capacitados para adaptarse a otros entornos de trabajo, con culturas distintas y modos de hacer diferentes, lo que exigirá, en más de una ocasión, flexibilizar posicionamientos personales a fin de alcanzar acuerdos de trabajo favorables a los objetivos perseguidos. En estas ocasiones la flexibilidad y la adaptación son competencias que facultan a los empleados públicos para desarrollar sus actividades en estos nuevos entornos.

Este tipo de competencias capacitan a las personas para entender y apreciar las diferentes perspectivas que surgen al colaborar con otras personas y para adaptarse sin dificultades a los cambios de las situaciones. Estas competencias expresan también la capacidad de modificar la propia conducta para alcanzar determinados objetivos cuando surgen dificultades o cambios en el entorno. Aspecto que contrasta con la rigidez e inflexibilidad asociada, casi en forma de estereotipo, a la cultura burocrática dominante hasta ahora en las Administraciones Públicas.

La posesión de competencias relacionadas con la flexibilidad y la adaptación facilita también la polivalencia laboral de los empleados públicos. La capacidad de adaptación permite contemplar el desarrollo de las carreras profesionales de los empleados públicos en distintas unidades departamentales sin que la integración en nuevos entornos laborales sea un problema. Ello tiene enormes ventajas, tanto personales como organizativas. En la medida en que la movilidad de los empleados públicos representa, desde el punto de vista personal, una posibilidad de desarrollo de la carrera profesional y, desde el punto de vista organizativo, una estimulación de la innovación al hacer confluir puntos de vista nuevos en los propios equipos de trabajo.

217

### **Competencias interpersonales: crear grupos de trabajo y trabajar en equipo**

A fin de crear unas Administraciones Públicas que actúen de forma holística, los empleados públicos han de tener una cultura del trabajo mucho más cooperadora e integradora que la propia de la burocracia tradicional. Para ello es necesario dominar competencias relacionadas con la interacción con otras personas en la creación de equipos de trabajo y en el trabajo en equipo.

Trabajar con otros es la capacidad de establecer relaciones para conseguir resultados, en unos casos para aportar simplemente ideas y en otros casos para realizar un proyecto concreto. En todas estas situaciones los participantes realizan una aportación personal. En algunas ocasiones, las relaciones son simplemente entre dos personas, y en otras, estas relaciones se emplean para constituir un equipo de trabajo. Gracias a la competencia de desarrollo de grupos de trabajo y traba-

jo en equipo, los empleados públicos son capaces de establecer condiciones de trabajo cooperadoras y colaboradoras, aceptación de las críticas de los demás; saber resolver los conflictos que surgen en el seno de los equipos de trabajo. Estas competencias permiten también establecer y mantener relaciones de colaboración entre otras unidades y entre los profesionales, tanto de la propia organización administrativa como de las instituciones externas. Es una competencia que capacita a las personas para organizar las actividades entre diferentes grupos de trabajo, compartir la toma de decisiones en temas comunes y negociar, si es preciso, los objetivos compartidos.

La competencia para trabajar con otras personas y en equipo comporta poseer una sincera voluntad de colaborar con otras personas, formar parte de un equipo para trabajar en lugar de hacerlo aisladamente o de forma competitiva. Los equipos se crean, fundamentalmente, para resolver problemas o desarrollar determinadas actividades para conseguir unos objetivos comunes. En algunas ocasiones esta colaboración para conseguir una meta común puede no estar relacionada con el interés propio. La necesidad de establecer relaciones para conseguir los resultados deseados, tanto entre unidades departamentales como con agentes e instituciones de fuera de las Administraciones, exige dominar, en definitiva, varias competencias interpersonales. Tanto aquellas que facultan a las personas para trabajar con otras para lograr metas compartidas, como aquellas que permiten influir eficazmente en los demás, negociar con las personas y resolver los conflictos que puedan surgir a lo largo de estas relaciones.

Estas competencias también capacitan para participar en grupos de trabajo multidisciplinarios. Ello significa tener la capacidad de proponer y acordar objetivos con otras personas, establecer un plan de trabajo para conseguirlos, decidir qué tareas se deben realizar, establecer responsabilidades, asignar recursos, temporalizar y controlar las actividades. La competencia de crear grupos de trabajo y trabajar en equipo tiene aspectos comunes con la competencia de gestión de proyectos de trabajo.

Por sus características, esta competencia está asociada a otras competencias, especialmente a aquellas que permiten resolver los conflictos que impiden la cooperación y la participación de los profesionales para alcanzar los objetivos de la organización. Otras competencias necesari-

rias y complementarias son: la escucha activa, el saber compartir ideas y propuestas, tomar decisiones entre grupos y que éstos adopten distintos roles de trabajo. Gracias a esta competencia los empleados públicos desarrollan la capacidad de entender, comprender y responder activamente a las necesidades de los ciudadanos. Para desarrollar esta competencia es preciso dominar habilidades relacionadas con la identificación de factores de influencia grupal, determinar estrategias para trabajar conjuntamente y los mecanismos de comunicación para trabajar entre grupos. Esta competencia está también asociada a la capacidad de fijar acuerdos con otras instituciones para cumplir los objetivos de la organización y estrategias adecuadas para formalizar estos acuerdos y realizar un seguimiento de los mismos.

#### **Competencias gestoras: planificación y gestión de proyectos**

En los apartados anteriores se ha hecho hincapié en que las Administraciones Públicas deben mostrar una clara orientación hacia los resultados y descentralizar los procesos de toma de decisiones. Las competencias involucradas en esta nueva orientación de la gestión pública deben favorecer y facilitar la capacidad de dirección y organización del trabajo para obtener resultados y para llevar la toma de decisiones a los niveles más inferiores de las Administraciones, lo más próxima a los ciudadanos. Fundamentalmente se trata de competencias relacionadas con la planificación y la gestión de proyectos.

En la competencia de gestión de proyectos se engloban las habilidades que permiten a los gestores públicos planificar y organizar sus actividades y sus esfuerzos personales a fin de alcanzar, en un tiempo establecido, unos resultados determinados. La gestión de proyectos incluye cómo desarrollar la planificación de proyectos, incluyendo la definición de metas y objetivos, determinar las tareas para alcanzar estas metas, saber concretar qué recursos son necesarios para ello, y qué presupuesto y calendario se necesitan para conseguirlos. También se incluyen las habilidades relacionadas con la aplicación del proyecto, su puesta en práctica, cómo establecer mecanismos de control a fin de averiguar el cumplimiento de objetivos y cómo se evaluarán los resultados obtenidos.

Dado que el proceso de descentralización se extiende por toda la organización pública, la gestión de proyectos no es una cuestión que se detenga en los niveles de alta dirección sino que se difunde por todos los niveles organizativos. Se trata, en definitiva, de una manera nueva de organizar las actividades de las Administraciones Públicas. La gestión por proyectos, al igual que sucede en las organizaciones privadas, se manifiesta como la mejor manera de responsabilizar a los empleados de los resultados que deben obtener las Administraciones y es, al mismo tiempo, una buena metodología para organizar el trabajo.

Para que sea posible la orientación a los resultados, las metas y los objetivos de las organizaciones públicas, establecidos a través de la planificación estratégica, deben estructurarse en planes de empresa donde se recoja la planificación operativa de las actuaciones a corto y medio plazo. Los directivos públicos deben estar capacitados para diseñar estos planes y disponer de mecanismos de control para saber si se cumplen los objetivos trazados.

Pero la orientación hacia los resultados exige también que los empleados públicos estén capacitados para organizar sus tareas en forma de proyectos para obtener resultados. Se trata de dar un nuevo enfoque a la organización del trabajo de las Administraciones Públicas. Para ello los empleados públicos deben estar capacitados para organizar sus actividades y conseguir así los objetivos de forma efectiva y eficiente. Deben saber calcular las cargas de trabajo y los tiempos de ejecución de los proyectos, y elaborar un plan de actuación a fin de hacer operativos los objetivos políticos establecidos por los correspondientes órganos de decisión política.

Las competencias de planificación y gestión de proyectos facultan a los gestores públicos, sea cual sea su posición dentro de la organización, a crear las condiciones para trabajar de una manera distinta, mucho más eficaz, y establecer relaciones de colaboración entre unidades y profesionales de la organización. Para facilitar el proceso de descentralización de los procesos de toma de decisiones, los gestores públicos, en un sentido amplio del término, con lo cual muchos empleados públicos se engloban en esta categoría, deben estar capacitados para ser más autónomos y responsables en su toma de decisiones. Por

otra parte, quienes ejerzan la función directiva deben ejercer un estilo de dirección distinto al tradicional y favorecer esta autonomía.

La gestión de proyectos está estrechamente asociada a otras básicas en estos procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Entre éstas, las más relevantes son: gestión de equipos de trabajo, liderazgo de grupos, creatividad e innovación, gestión presupuestaria, estrategias de planificación, dirección por objetivos, gestión del cambio, mejora de procesos, resolución de problemas, pensamiento sistémico, integración de voluntades, comunicación y negociación. Por ello, si bien algunas de estas competencias pueden abordarse de manera específica, otras pueden integrarse dentro del mismo proceso de aprendizaje de la gestión de proyectos.

No todas las personas de una organización necesitarán desarrollar esta competencia con el mismo nivel. Por ello, es propio pensar en diferentes grados de aprendizaje de esta competencia. A modo de ejemplo se sugieren algunos de estos niveles de acuerdo con la realidad plural de las organizaciones públicas. Para cada uno de estos niveles se indican cuáles pueden ser las unidades de aprendizaje específicas para ellas expresadas en términos de aquello que se espera que una persona sea capaz de hacer. Para definir cada nivel y sus diferentes unidades se ha tomado como referencia la propuesta de niveles establecida por el sistema de las NVQ/SVQ británico para la competencia de gestión de proyectos.

Los diferentes niveles para la gestión de proyectos se pueden establecer según las responsabilidades asumidas. Así, puede considerarse que existe un nivel medio en el cual se integrarían quienes tienen responsabilidades muy operativas en el desarrollo de los proyectos. Luego existiría un nivel superior, en el cual se encuadrarían aquellas personas con responsabilidad sobre las anteriores, y un nivel asociado a la alta dirección de la organización, mucho más sensible a los aspectos estratégicos de la gestión de los proyectos.

**Ilustración 31. Niveles de cualificación para la gestión de proyectos.**

**Nivel medio**

- Establecer los requerimientos de un proyecto.
- Valorar qué recursos son necesarios y determinar dónde se encuentran.
- Programar las actividades necesarias para desarrollar el proyecto.
- Identificar y analizar los posibles factores que pueden modificar la buena marcha del proyecto.
- Gestionar los acuerdos y las contrataciones necesarios para desarrollar el proyecto.
- Dirigir el trabajo de las personas integradas en el equipo de proyectos.
- Gestionar la implantación del proyecto.
- Gestionar los resultados de los equipos y de las personas.

**Nivel superior**

- Establecer los objetivos del proyecto.
- Especificar los requerimientos del proyecto.
- Valorar qué recursos son necesarios y determinar dónde se encuentran.
- Programar las actividades necesarias para desarrollar el proyecto.
- Asegurar los recursos para poder desarrollar el proyecto.
- Identificar y analizar los posibles factores que pueden modificar la buena marcha del proyecto.
- Recomendar las principales contrataciones del proyecto.
- Establecer la organización del proyecto.
- Evaluar los resultados del proyecto.
- Determinar líneas de mejora del proyecto.
- Controlar la implantación del proyecto.

**Nivel de gerente de proyecto**

- Identificar las necesidades que justifican el proyecto.
- Establecer acuerdos con los diferentes grupos de interés sobre el proyecto.
- Determinar cuáles son las expectativas de los principales destinatarios de los proyectos.
- Identificar los condicionantes legales que inciden en el desarrollo del proyecto.
- Valorar el impacto económico del proyecto y los factores de riesgo que pueden alterar el desarrollo del proyecto.
- Negociar con los diferentes decisores la viabilidad del proyecto.
- Coordinar y verificar que el proyecto se desarrolla según el plan establecido.
- Aconsejar a quienes diseñen el proyecto.

222

**Ilustración 31. Niveles de cualificación para la gestión de proyectos (continuación).**

- Analizar los pliegos y las ofertas económicas relacionadas con el proyecto.
- Preparar los contratos.
- Contribuir a resolver los conflictos.
- Mantener las relaciones con los grupos de interés.
- Aportar soluciones cuando surjan problemas con algún grupo de interés.
- Preservar los principios de la ética pública.
- Obtener retroalimentación del desarrollo del proyecto, de sus costes, niveles de calidad e incidencias.
- Planificar, organizar y evaluar el trabajo del equipo del proyecto.
- Participar en comisiones de proyecto.

**Competencias para tener una mayor orientación hacia el ciudadano**

La orientación al ciudadano y al servicio público, son sin lugar a dudas los elementos emblemáticos de los actuales procesos modernizadores de las Administraciones Públicas. Con esta tendencia se quiere transmitir a la ciudadanía en general que los ciudadanos, las empresas, las entidades sociales y el conjunto de elementos de la sociedad son el centro de interés en las actuaciones gubernamentales. Lo cual justifica que las Administraciones estén a su servicio. Este enfoque tiene muchos aspectos de la denominada orientación al cliente desarrollada por muchas empresas privadas bajo el impulso del movimiento de la Calidad Total o de la gestión de la calidad.

En la orientación al ciudadano, como expresión que quiere resumir toda esta nueva orientación que deben tomar las Administraciones Públicas, se reúnen diversas iniciativas tendentes a impulsar cambios profundos en el sector público que tienen en común repensar los servicios públicos desde la perspectiva de quienes son sus usuarios y beneficiarios. Para conseguir que las Administraciones Públicas estén más orientadas a la prestación de servicios de calidad a los ciudadanos, sean más receptivas a sus necesidades y los atienda con atributos parecidos a los que dispensan las empresas de servicios privadas, es necesario desarrollar nuevas competencias en los empleados públicos.

223



Algunas de ellas afectan, fundamentalmente, a los niveles altos de las organizaciones, otras son más propias de quienes prestan directamente los servicios y otras atañen por igual a todos los empleados públicos por estar alineadas con la nueva cultura de las Administraciones Públicas.

La introducción de la gestión de la calidad en las Administraciones Públicas, entendiéndose que esta estrategia de gestión es adecuada para mejorar su orientación a los ciudadanos, exige desplegar nuevas competencias. Algunas de ellas se refieren a las actividades desarrolladas por quienes desempeñan la acción de gobierno. Ello es especialmente notorio en el caso del gobierno local dada la proximidad de los gobernantes a los ciudadanos. A este nivel son importantes las competencias que permiten tener una visión estratégica a fin de conseguir una mayor capacidad de anticipación y de planificación de las Administraciones. Algunas de las competencias necesarias para los niveles políticos o de la alta dirección de las Administraciones son, de alguna manera, compartidas o inciden en las competencias propias de los empleados públicos. Esta situación se da, por ejemplo, en los temas relacionados con la participación política.

A otro nivel, los empleados públicos deberán poseer competencias que permitan mejorar la prestación de los servicios, bien en los aspectos de cómo se prestan, bien en las actitudes que deben manifestar quienes tienen relación con los ciudadanos. Las competencias necesarias en estos casos son una mezcla de habilidades de análisis y resolución de problemas, por un lado, destrezas comunicativas, por otro, y, en otras ocasiones, competencias de tipo relacional, de orientación al servicio y de atención al ciudadano.

Para contribuir a permeabilizar más la acción de gobierno con los ciudadanos y mejorar los grados de participación política de los mismos, los empleados públicos deberán dominar habilidades relacionadas con la comunicación oral y escrita, trabajo en equipo, negociación, resolución de conflictos, técnicas de presentación y similares. Además, según el grado de responsabilidad dentro de las Administraciones, los empleados públicos deben ser competentes en el conocimiento del entorno político y de cuáles son las especificidades del sector público.

### Competencia de pensamiento estratégico

Un aspecto del cambio en la orientación de las Administraciones Públicas es que ellas deben saber anticiparse a las evoluciones y a los cambios del entorno. Los gobiernos deben ser proactivos a las necesidades que puedan tener los ciudadanos y deben poder anticiparse a los problemas que éstos puedan tener. Para ello los integrantes de las Administraciones deben tener la capacidad de desarrollar el pensamiento estratégico. Aunque, como es natural, la intensidad de capacidad estará vinculada al nivel que ocupe el empleado dentro de la organización administrativa. La alta dirección de las organizaciones públicas debe estar capacitada para desarrollar correctamente el análisis estratégico, pues éste condicionará toda la orientación de las organizaciones públicas. El proceso de descentralización de las actividades dentro de las organizaciones públicas hace que la alta dirección se reserve funciones más estratégicas. La alta dirección debe estar cualificada para acomodar su pensamiento a un horizonte estratégico. Gracias a esta cualificación estos directivos públicos deben ser capaces de establecer metas, marcar prioridades de actuación y generar valores corporativos. La dirección de las Administraciones Públicas debe establecer las orientaciones que deben tomar las organizaciones públicas para desarrollar mejor sus misiones. En este sentido esta dirección debe saber cómo generar valores y motivar a los empleados públicos para conseguir las metas organizativas.

Además, dado que los directivos de las organizaciones públicas deben ser los verdaderos impulsores de procesos de cambio y transformación, ellos deben poseer las cualificaciones necesarias para gestionar el cambio y sus resistencias.

Sin embargo, a pesar de que la alta dirección de las organizaciones públicas ha de ser competente en la elaboración de análisis estratégicos, el resto de los empleados públicos, y ello es un rasgo definitorio de esta nueva etapa modernizadora de las Administraciones Públicas, debe estar capacitado, desde una visión más generalista del tema, para desarrollar cierto grado de visión estratégica. Ciertamente, la competencia del análisis estratégico no está limitada a los altos niveles directivos. Los empleados públicos responsables de convertir su trabajo en

proyectos deben poseer las competencias suficientes para desarrollar de forma autónoma el pensamiento estratégico. Se trata de cultivar una actitud mental abierta más allá a la gestión del día y capaz de intuir los nuevos problemas que puedan afectar a las organizaciones públicas. En definitiva, cualquier empleado público debe poder incorporar en su ocupación una capacidad de mirar a medio y largo plazo.

### **Competencias de comunicación: comunicación oral y escrita, escucha activa y presentaciones**

La orientación hacia el ciudadano comporta atender y satisfacer las necesidades de los ciudadanos correctamente. Para ello los empleados públicos deben, entre otras cosas, dominar diversos tipos de competencias vinculadas a las habilidades comunicativas. Éstas, junto con otras competencias del tipo de relaciones interpersonales, de análisis y resolución de problemas, de negociación o gestión de conflictos, permiten atender satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos.

Las competencias comunicativas pretenden capacitar a los empleados públicos en el dominio del conjunto de habilidades y medios que facilitan la transmisión correcta de ideas o información con otras personas empleando para ello distintos canales de comunicación. Junto a los canales comunicativos tradicionales, como son la lectura y escritura y la comunicación oral, los empleados públicos deben saber utilizar los nuevos medios de comunicación (visuales, documentales, multimedia, etc.), emplear la comunicación no verbal, saber escuchar, y tener facilidad para transmitir información numérica. Los empleados públicos deben estar capacitados para comunicarse eficazmente de forma oral utilizando el vocabulario apropiado, el estilo y el tono coherentes a cada situación. Asociada a esta competencia está la capacidad de las personas de saber escuchar activamente. Esta habilidad consiste en atender y entender correctamente los mensajes verbales de otras personas sin anteponer o crear filtros, o manejar prejuicios, que dificultan la comunicación. Otra competencia complementaria a las anteriores es la capacidad de manejar sistemas y mecanismos de soporte a la comunicación que, en muchas ocasiones, se utilizan para apoyar los canales comunicativos más habituales.

La comunicación escrita facilita y mejora el trabajo de los empleados públicos al capacitarles en sus tareas habituales de realización de informes, creación de documentos públicos, redacción de notas, creación de proyectos, etc. Con esta competencia, el empleado público está cualificado para construir informes correctamente desde el punto de vista gramatical y de forma estructurada procurando, en todo momento, adoptar el estilo adecuado para cada ocasión.

Junto a las capacidades anteriores, los empleados públicos deben estar cualificados para informar y argumentar ante una audiencia determinada, utilizando para ello las formas escritas, orales y gráficas apropiadas para cada ocasión. Procurando que en todo momento su comunicación sea clara, fiable y comprensible. Dentro de esta competencia se incluyen también todos aquellos aspectos comunicacionales asociados a la comunicación no verbal, siempre tan importantes como los asociados a la comunicación verbal.

Un aspecto particular de esta orientación hacia los ciudadanos son las relaciones que establecen las Administraciones con los medios de comunicación. Una de las características de la Sociedad del Conocimiento es el poder creciente de los medios de comunicación. Los medios de comunicación son buenos canales para transmitir rápidamente cuál es la percepción que se tiene de los resultados y rendimientos de la acción de gobierno. Por ello los empleados públicos, especialmente aquellos que mantienen una relación constante con los medios de comunicación, deben saber comunicar la actuación del gobierno y relacionarse con los creadores de opinión pública. Algunas de las competencias relacionadas con estas actividades han sido explicadas ya anteriormente o comportan muchos elementos comunes con los de otras competencias, pero necesitan también algunas que son más específicas. Por ejemplo, el conocimiento de aspectos relacionados con el entorno institucional y organizativo de las Administraciones Públicas.

### **Competencias relacionadas con la atención al ciudadano**

La orientación al servicio público hace que los empleados de las Administraciones deban poseer un conjunto de competencias que los faculten para prestar una correcta atención al ciudadano durante la presta-

ción de los servicios públicos. Para ello los empleados públicos deben estar cualificados en un conjunto de amplias competencias que van desde aquellas que les habilitan para desarrollar habilidades interpersonales necesarias en sus relaciones con los ciudadanos hasta aquellas que permiten una buena prestación de los servicios públicos. Todas estas cualificaciones contribuyen a que las personas puedan trabajar eficazmente para dar una mejor prestación de servicios a los ciudadanos.

De acuerdo a las ocupaciones desempeñadas se pueden establecer unos niveles competenciales distintos. Aquellos empleados que mantengan una relación directa con los ciudadanos deben poseer un tipo de cualificaciones más orientadas a los aspectos de relación interpersonal, mientras que quienes tengan la responsabilidad de gestionar las unidades prestadoras de servicios deben poseer, en estos temas, otro tipo de cualificaciones más orientadas a la propia organización del servicio.

En las tablas siguientes, a modo de ejemplo, se relacionan algunas de las unidades que desarrollar para cualificar a aquellas personas cuya actividad sea atender directamente a los ciudadanos o sean responsables de gestionar las unidades prestadoras de servicios públicos. Estas tablas son una adaptación resumida de los contenidos establecidos por los niveles 2 y 3 del sistema NVQ británico en relación con las cualificaciones necesarias para atender a los usuarios de los servicios.

**Ilustración 32. Unidades de competencias y contenidos de las cualificaciones de los empleados públicos en ocupaciones relacionadas con la atención al ciudadano**

UNIDADES DE COMPETENCIA	CONTENIDOS DE LAS CUALIFICACIONES <sup>8</sup>
Dar a los ciudadanos una impresión positiva de uno mismo y de su organización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Establecer relaciones efectivas con los ciudadanos.</li> <li>■ Responder adecuadamente a las peticiones de los ciudadanos.</li> <li>■ Informar correctamente a los ciudadanos.</li> </ul>
Prestar correctamente el servicio a los ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tratar con los ciudadanos.</li> <li>■ Prestar bien los servicios a los ciudadanos.</li> <li>■ Controlar la prestación del servicio.</li> </ul>
Desarrollar relaciones con los ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Crear relaciones de confianza con los ciudadanos en la prestación del servicio.</li> <li>■ Identificar las necesidades y expectativas de los ciudadanos.</li> <li>■ Desarrollar las relaciones entre los ciudadanos y la organización.</li> </ul>
Resolver los problemas de los ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Identificar cuáles son los problemas de los ciudadanos en los servicios públicos.</li> <li>■ Escoger la mejor solución para resolver los problemas de los ciudadanos.</li> <li>■ Implantar la solución a los problemas de los ciudadanos.</li> </ul>
Mejorar los servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Emplear la retroalimentación para identificar aspectos que mejorar en los servicios públicos.</li> <li>■ Aplicar los cambios necesarios para mejorar los servicios.</li> <li>■ Evaluar los cambios en los servicios.</li> </ul>
Promover nuevos servicios a los ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Identificar qué servicios nuevos pueden ser interesantes para los ciudadanos.</li> <li>■ Informar a los ciudadanos sobre los servicios nuevos.</li> <li>■ Conseguir la confianza de los ciudadanos para los nuevos servicios.</li> </ul>
Gestionar la información del servicio al ciudadano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recopilar información de interés para el ciudadano.</li> <li>■ Seleccionar aquella información que pueda ser útil para el ciudadano.</li> <li>■ Aportar información de interés al ciudadano.</li> </ul>

<sup>8</sup> Los contenidos de aprendizaje expresan saberes que las personas deben adquirir para actuar con competencia.

**Ilustración 33. Unidades de competencias y contenidos de las cualificaciones de los empleados públicos que dirigen unidades prestadoras de servicios**

UNIDADES DE COMPETENCIA	CONTENIDOS DE CUALIFICACIÓN
Organizar, prestar y mantener un servicio fiable al ciudadano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Planificar y organizar la prestación de servicios públicos fiables a los ciudadanos.</li> <li>■ Revisar y mantener la prestación del servicio público al ciudadano.</li> <li>■ Emplear sistemas de control para mantener la fiabilidad de los servicios.</li> </ul>
Mejorar la relación con los ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mejorar la comunicación con los ciudadanos.</li> <li>■ Equilibrar las necesidades de los ciudadanos con las de la organización.</li> <li>■ Sobrepasar las expectativas de los ciudadanos.</li> </ul>
Trabajar con otros para prestar buenos servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trabajar con otras personas para planificar la mejora de los servicios al ciudadano.</li> <li>■ Controlar los resultados personales en la planificación de la mejora de los servicios a los ciudadanos.</li> <li>■ Controlar los resultados de los planes de mejora de los servicios.</li> </ul>
Controlar y resolver los problemas en la prestación de los servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Resolver de manera inmediata los problemas en la prestación de los servicios.</li> <li>■ Identificar qué problemas se repiten en los servicios a los ciudadanos y cuáles son sus soluciones.</li> <li>■ Empezar actuaciones para evitar la repetición de los problemas.</li> </ul>
Promover la mejora continua.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Planificar la mejora continua de la prestación de los servicios a partir de la retroalimentación de los propios ciudadanos.</li> <li>■ Implantar los cambios necesarios para mejorar los servicios.</li> <li>■ Analizar los cambios que promueven mejoras continuas en los servicios públicos.</li> </ul>
Desarrollar las propias competencias y las de los otros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Desarrollar las competencias propias.</li> <li>■ Planificar el entrenamiento de otras personas para mejorar los servicios.</li> <li>■ Entrenar a otras personas en la mejora de los servicios.</li> </ul>

**Ilustración 33. Unidades de competencias y contenidos de las cualificaciones de los empleados públicos que dirigen unidades prestadoras de servicios (continuación)**

UNIDADES DE COMPETENCIA	CONTENIDOS DE CUALIFICACIÓN
Organizar y promover productos o servicios para los ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ofrecer productos o servicios adicionales.</li> <li>■ Organizar que los ciudadanos usen los nuevos productos o servicios.</li> <li>■ Controlar la promoción de nuevos productos o servicios.</li> </ul>
Liderar el trabajo en equipo y que los individuos mejoren los servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Planificar y organizar el trabajo de personas y equipos.</li> <li>■ Apoyar a las personas y a los equipos.</li> <li>■ Revisar los resultados de las personas y de los equipos.</li> </ul>

**Competencias gestoras: gestión de la información y manejo de datos**

Los empleados públicos deben estar cualificados para buscar, analizar y organizar la información y saber emplear correctamente los datos numéricos para realizar cálculos, interpretaciones o simulaciones, y saber presentar gráficamente estos datos. Estas cualificaciones sirven a los empleados públicos para buscar la información relevante y útil, en cualquier tipo de formato o soporte registral, saber evaluarla críticamente y emplearla de la forma más eficaz posible. Son un conjunto de competencias que facultan para gestionar adecuadamente la información. Gracias a estas competencias los empleados están capacitados para hacer un uso integral de la información a fin de conseguir una prestación más holística de los servicios públicos.

Gracias al dominio de estas competencias los empleados públicos pueden ayudar a los ciudadanos a identificar sus problemas y expresar sus necesidades. Al mismo tiempo el dominio de la competencia en la gestión de la información facilita que los empleados públicos tengan la información adecuada para analizar los problemas y tomar decisiones.

### **Competencia de conciencia y desarrollo profesional: favorecer la profesionalidad, la responsabilidad y la ética pública**

Todas las anteriores transformaciones contribuirán a que la acción de gobierno y las actuaciones de las Administraciones Públicas se desarrollen con mayores niveles de transparencia y de responsabilidad. Para ello es necesario introducir una serie de competencias específicas para consolidar esta orientación. Para este ámbito resulta fundamental que los empleados públicos posean un conjunto de valores y sostengan actitudes coherentes con el servicio público. En este sentido deben potenciarse las competencias que permiten asentar las responsabilidades profesionales, la orientación al servicio y el respeto a la ética pública.

Esta competencia favorece la capacidad de los empleados públicos de actuar de acuerdo a los principios que rigen la profesionalidad de la Función Pública y los principios éticos del servicio público.

### **Competencias profesionales**

Los empleados públicos deben actualizar permanentemente sus competencias profesionales. Los nuevos servicios que deben prestar las Administraciones Públicas o la evolución misma de las profesiones son elementos que presionan para realizar este proceso de renovación profesional. Junto a ello, además de articular los correspondientes programas relacionados propiamente con el aprendizaje de las competencias ocupacionales, los empleados públicos deben adquirir la capacidad de aprender a aprender. Sólo así podrán mantener al día el conjunto de conocimientos asociados a la Formación Continua de sus competencias profesionales.

Con esta competencia, el empleado público ha de ser capaz de trazar su carrera profesional, de aprender a aprender y de estructurar un plan de aprendizaje permanente. Esta cualificación capacita a los empleados públicos para identificar las oportunidades de desarrollo profesional y diseñar un plan de carrera personal para poder aprovechar estas oportunidades.

232

### **Competencias para maximizar la eficiencia de la Administración y el valor de los servicios prestados**

Para mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas y conseguir que éstas sean más sencillas, ágiles y accesibles para los ciudadanos, los empleados públicos deben dominar un amplio abanico de competencias de tipo gestor, aunque su grado e intensidad variarán según cuál sea su responsabilidad dentro de la organización. También son importantes aquellas competencias que capacitan a los empleados públicos para utilizar correctamente las nuevas tecnologías e introducir mejoras innovadoras en la prestación de los servicios públicos.

La organización en red que adoptan las Administraciones Públicas, con todo lo que comporta de transferencia de grados de decisión hacia los niveles organizativos más próximos a los ciudadanos, o la creación de asociaciones temporales de colaboración con agentes sociales o entidades privadas para desarrollar proyectos, etc., obliga a capacitar a los empleados públicos para dominar un conjunto de competencias de índole gestora. Gracias a estas cualificaciones, los empleados públicos podrán asumir con eficacia estas nuevas responsabilidades. Dentro de estas cualificaciones se hallan aquellas que capacitan para dirigir personas, gestionar recursos, organizar el trabajo y el tiempo, gestionar para obtener resultados e innovar la gestión pública. A este nivel se trata, en definitiva, de capacitar a los empleados públicos para que puedan desarrollar sus ocupaciones de manera más autónoma, con mayor responsabilidad, con mucho más nivel de decisión y con cierto grado de asunción del riesgo.

### **Competencias interpersonales: liderazgo**

Quienes ejerzan la función de directivos públicos deben tener también las competencias adecuadas para actuar como mentores o facilitadores del desarrollo personal y profesional de sus colaboradores. Los directivos públicos deben asumir una nueva manera de entender el liderazgo. Para ello deben estar capacitados para desarrollar las habilidades que permitan guiar, dirigir y aconsejar a sus colaboradores, y establecer y mantener el espíritu de grupo necesario para alcanzar los objeti-

233

vos. Además, a este nivel es necesario dominar un tipo de competencias relacionales y de comunicación muy orientadas a facilitar los vínculos y la comunicación entre la dirección de los organismos públicos con los decisores políticos.

Un aspecto particular del liderazgo, interesante para nuestro propósito, tiene que ver con todo lo relacionado con el desarrollo y la implantación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la toma de decisiones y en la prestación de los servicios públicos. Quienes ejerzan el liderazgo deben estar capacitados para transmitir a sus organizaciones que estas tecnologías son buenas para mejorar la eficacia y la eficiencia de la prestación de servicios públicos. Además, deben saber negociar las correspondientes inversiones tecnológicas, deben preparar las organizaciones para futuros desarrollos de estas tecnologías y han de saber gestionar los impactos que estas tecnologías tendrán en las personas. Un reto importante, donde se pone a prueba la solidez de este liderazgo, es la dirección de los proyectos de cambio asociados a la implantación de un desarrollo tecnológico.

En las nuevas organizaciones públicas, las competencias de liderazgo no se limitan a las cúpulas directivas. Todos los empleados públicos deben ejercer, a su manera, un cierto grado de liderazgo. Se trata de descubrir los diferentes componentes de liderazgo según los distintos niveles organizativos. Muchos empleados públicos, en la medida que vayan asumiendo mayores grados de decisión y de capacidad organizativa de sus tareas, especialmente cuando integren la gestión de proyectos en sus actividades regulares, y por ello asuman ciertos grados de dirección de personas, deberán ejercer la capacidad de liderazgo y saber cómo desarrollar la misión de la unidad administrativa y liderar los procesos de cambio. En momentos de cambio y transformación, los directivos, en cualquier nivel de la organización, deben estar cualificados para ejercer un estilo directivo basado en el liderazgo y en la capacidad de actuar como mentores del desarrollo de las otras personas.

#### **Competencias gestoras: gestión de personas**

Los procesos modernizadores de las Administraciones Públicas propician una mayor autonomía de gestión en todos los niveles organizati-

vos. Para poder incrementar el nivel de autonomía de gestión, los empleados públicos deben incorporar nuevas habilidades de trabajo, y quienes desempeñan algún grado de dirección dentro de la organización pública han de estar preparados para desarrollar todos los potenciales humanos y profesionales de sus colaboradores.

Las habilidades del gestor de personas son múltiples y diversas. Ellas comprenden la capacidad para mantener relaciones positivas con otras personas, de manera franca y abierta, hasta las habilidades que permiten gestionar personas, establecer comunicación efectiva con ellas, la capacidad de escuchar y ser asertivo. Esta competencia comprende también la capacidad para liderar a un grupo de personas a partir de establecer metas y objetivos comunes, y la capacidad de influencia para obtener los resultados fijados. Dentro de esta competencia se incluye también la capacidad de adaptación al cambio o a situaciones nuevas del entorno laboral. El gestor de personas debe estar cualificado para crear un clima de trabajo que favorezca el desarrollo de las personas y gestionar los conflictos cuando surgen y evitar las tensiones del trabajo.

Las competencias de gestión de personas son complementarias con aquellas que facilitan el trabajo en equipo, el escuchar e impulsar la participación de los empleados e impulsar nuevos mecanismos de motivación. Además, quienes desempeñen una labor de dirección de personas en las organizaciones públicas deben estar capacitados, tal como se ha mencionado anteriormente, para desarrollar un estilo de dirección generador de confianza, para proporcionar consejo y facilitar, cuando sea necesario, los recursos para ayudar a cambiar la cultura de trabajo de las personas.

Otras dimensiones relacionadas con esta mejora en la dirección de las personas en las Administraciones Públicas son el respeto a la diversidad, la preocupación por desarrollar nuevas ideas y retener la colaboración de las personas con talento. La primera consideración sobre la diversidad se refiere, fundamentalmente aunque no de manera exclusiva, a la mayor incorporación de las mujeres en los niveles directivos de las Administraciones, asumiendo la pluralidad de visiones que comporta este hecho. La cultura de la Administración aún es una cultura profundamente dominada por los valores masculinos socialmente

aceptados. Por ello, los procesos formativos deben servir para abrir la mentalidad de las personas de tal manera que sean respetuosas con la diversidad real. Sabiendo que ello comporta, ineludiblemente, la confrontación de las nuevas maneras de ver y entender las cosas que aportan las mujeres con la cultura masculina dominante en el seno de las Administraciones Públicas. Es necesario abrir los valores directivos a la aportación cultural que realizarán las mujeres en los puestos de dirección. Pero la diversidad significa también asumir que las Administraciones Públicas deben reflejar, cada vez más, la creciente pluralidad étnica y cultural de la propia sociedad española.

Un aspecto particular de la gestión de las competencias es la cualificación que deben recibir los empleados públicos para poder conciliar y compatibilizar el trabajo público y la vida privada.

#### **Competencias cognitivas: resolución de problemas y toma de decisiones**

Otra competencia clave para mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas es saber definir problemas y buscar sus soluciones. Esta cualificación prepara a los empleados públicos para saber resolver problemas en diversos ámbitos, tanto en situaciones en las cuales éstos y sus soluciones son obvios, como en aquellos casos en que se necesita un pensamiento crítico o más analítico para identificar los problemas y una búsqueda creativa de soluciones.

Se trata de una competencia de carácter cognitivo, pues requiere cualificar a los empleados públicos a fin de dominar el análisis crítico y el pensamiento analítico. Gracias a esta competencia los empleados públicos pueden analizar y razonar los pros y los contras de una situación a fin de identificar los problemas o aspectos de mejoras. Esta competencia capacita a los empleados públicos para desagregar cualquier problema en sus elementos más elementales y establecer relaciones entre ellos. Para desarrollar esta competencia los empleados públicos deben saber establecer relaciones entre hechos y deducir cuáles son las premisas lógicas; deben poder discernir la estructura interna de una situación aplicando modelos preestablecidos; deben ser capaces de analizar problemas desde varios puntos de vista y hacerlo tanto indi-

vidualmente como con otras personas; deben saber analizar ideas y propuestas identificando semejanzas y diferencias entre diversos enfoques. Además de saber utilizar el ciclo del proceso de resolución de problemas, quien posea esta competencia debe ser capaz de emplear los métodos y técnicas grupales habitualmente empleadas en este campo: tormenta de ideas, grupo nominal, matriz de prioridades, evaluación coste-beneficio, etc.

Esta competencia está relacionada con la capacidad de pensamiento creativo para determinar cuáles son las soluciones mejores a los problemas identificados. El pensamiento creativo es una mezcla de originalidad e imaginación. Más adelante, en otro apartado de este capítulo, se abordará de manera específica esta competencia.

Para poder escoger la solución mejor, o la posible de acuerdo con la especificidad del ámbito público, hay que dominar también la competencia de toma de decisiones. La toma de decisiones es la capacidad de evaluar/ponderar varias alternativas, predecir las consecuencias de cada una de las posibles decisiones y seleccionar aquella que se considera mejor atendiendo a varios parámetros condicionantes.

#### **Competencias cognoscitivas: pensamiento innovador y creativo**

Dada la proximidad de la prestación de servicios a los ciudadanos, los empleados públicos deben estar cualificados para prestar estos servicios de la mejor manera posible. Por ello deben tener la capacidad de desarrollar y gestionar redes de prestación de servicios, innovar y mejorar permanentemente esta prestación. Ello se consigue, en parte, estimulando que los empleados públicos sean creativos e innoven continuamente la prestación de los servicios en consonancia con la estrategia de mejora continua.

Gracias a esta competencia se pueden identificar y seleccionar estrategias para mejorar los servicios que las Administraciones prestan a los ciudadanos.

La creatividad es la capacidad de realizar una aportación personal novedosa o dar un punto de vista distinto a un tema a partir de proporcionar información nueva o presentar puntos de vista diferentes a los utilizados. La innovación es la capacidad de utilizar objetos exis-

tentes de otra manera de la prevista para conseguir resultados nuevos. La creatividad es una competencia específica y como tal se puede aprender a través de un proceso de cualificación. Esta competencia está asociada a otras como, por ejemplo, la resolución de problemas, el trabajo en equipo, la mejora continua de los servicios públicos, el pensamiento crítico y la resolución de conflictos.

Las Administraciones Públicas, dada la estabilidad institucional y su importante capacidad de vencer la entropía del sistema, deben favorecer el desarrollo del potencial creativo de sus empleados públicos. Las Administraciones deben ser un semillero de nuevas ideas y amparar la realización de experiencias innovadoras. Para ello el entorno político debe estimular el gusto por el riesgo y hacer de los errores fuente permanente de aprendizaje, siempre y cuando éstos sean atribuibles a la experimentación y no a la incompetencia. La aceptación del riesgo es uno de los retos que deben asumir decididamente las Administraciones Públicas. No es una tarea fácil, especialmente por la prevención que tienen sus responsables a experimentar ante los posibles fallos que se pueden producir y los costes que pueden comportar. Pero las Administraciones deben cualificar a su empleados en saber gestionar los riesgos.

El riesgo es, además, un componente fundamental de la sociedad actual. Si bien la Sociedad del Conocimiento lleva incorporadas, como elemento sustancial, importantes dosis de riesgo e incertidumbre, sobre ello bien saben las empresas o las personas emprendedoras, las Administraciones Públicas deben saber coexistir con el elemento de riesgo presente en el entorno. Una manera práctica de integrar este hecho es asumir que se pueden tomar decisiones que conllevan riesgo con la tranquilidad de saber que sus empleados son competentes en trabajar en entornos de mayor incertidumbre y riesgo.

#### **Competencias interpersonales: negociación y resolución de conflictos**

El aumento de externalización de los servicios públicos exige asegurar la planificación, la negociación, el seguimiento, el control y la evaluación de los servicios públicos gestionados por empresas privadas. Para

ello será preciso que en las Administraciones Públicas existan personas expertas en realizar estas tareas, pues de ellas depende el éxito, en términos de eficacia y eficiencia, de estos procesos de contratación externa de los servicios públicos. Estos empleados deberán ser capaces de negociar la externalización de los servicios públicos. Esta habilidad requiere estar cualificados en identificar los intereses propios y los ajenos en una negociación, saber ceder y alcanzar acuerdos satisfactorios.

La competencia de negociación comprende varias habilidades relacionadas con el dominio de estilos de influencia, el empleo de los diferentes modelos negociadores, la identificación de los atributos personales para desarrollar la negociación y las estrategias más idóneas para crear consenso.

La competencia de resolución de conflictos es la capacidad de gestionar y resolver cualquier tipo de conflicto de manera constructiva, creativa y colaboradora, proporcionando a todas las partes implicadas la oportunidad de mejorar y de conseguir el desarrollo personal.

#### **Competencias gestoras: gestión de las tecnologías**

Las competencias relacionadas con la gestión de las tecnologías son aquellas que permiten aplicar cualquier desarrollo tecnológico, tanto por poseer las habilidades que permiten su empleo correcto como los conocimientos que facilitan su comprensión y saber aplicarlas, de la manera adecuada, en la mejora de las actividades de las Administraciones. En el ámbito de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, en unos casos estas competencias están circunscritas a las propias habilidades de los usuarios finales y, en otras circunstancias, a las posibilidades que estas tecnologías ofrecen para trabajar de forma cooperadora, gestionar el conocimiento, crear organizaciones que aprenden y mejorar los servicios prestados a los ciudadanos.

Para mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas es imprescindible emplear eficazmente las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Hoy, casi todas las personas de las Administraciones Públicas usan, con más o menos intensidad, equipos informáticos para realizar su actividad o gestionar la información. La consolidación de la estrategia del *e-gobierno* obliga a desarrollar un nuevo



marco de referencia sobre las competencias relacionadas con las tecnologías de la información y de las comunicaciones. De manera global, es evidente que para implantar, desarrollar y consolidar los proyectos de *e-gobierno* se requiere una manera particular de abordar la relación de los empleados públicos con las nuevas tecnologías.

De acuerdo con los expertos, el desarrollo de los proyectos del *e-gobierno* debe basarse en las siguientes grandes áreas competenciales:<sup>9</sup>

- Liderazgo de proyectos tecnológicos.
- Compra de recursos tecnológicos.
- Profesionales en tecnologías de la información y de las comunicaciones.
- Profesionales en la gestión de la información.
- Especialistas en el uso de la información.
- Usuarios finales de las nuevas tecnologías.
- Desarrollo de sistemas tecnológicos para las organizaciones.

Según su función, los empleados públicos deberán recibir la cualificación apropiada de acuerdo con el cuadro competencial anterior. Quienes asumen funciones directivas, por ejemplo, deberán saber cómo liderar los proyectos tecnológicos, mientras quienes realizan adquisiciones de equipos y recursos tecnológicos deberán poseer aquellas competencias que les permitan relacionarse con este sector del mercado. Otros sectores de las Administraciones deberán estar capacitados en la correcta gestión de los equipos tecnológicos y procurar que el resto de la organización emplee correctamente las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Un sector específico de las Administraciones Públicas deberá poseer las cualificaciones necesarias para utilizar óptimamente los datos y la información aportada por estas tecnologías, mientras que otros deberán demostrar su competencia en la creación del conjunto de sistemas e interrelaciones que sustentan la estrategia del *e-gobierno*. Finalmente, la mayoría de empleados públicos han de estar adecuadamente cualificados para desarrollar con

<sup>9</sup> Central Government National Training Organisation. Gobierno británico. *Developing 21<sup>st</sup> Century Skills*. CGNTO, 2001.

éxito sus funciones en entornos altamente tecnológicos. Aquellos necesitan, fundamentalmente, estar cualificados para dominar las competencias relacionadas con contenidos procedimentales (habilidad de usar), que permitirán aprovechar adecuadamente los recursos tecnológicos, competencias relacionadas con la gestión de la información (cómo crear eficazmente información, cómo almacenarla, cómo encontrarla o cómo compartirla y utilizarla) a fin de mejorar la gestión de las personas y la organización.

A pesar de que la implantación de las nuevas tecnologías en las Administraciones conlleva un marco competencial amplio, hasta ahora las Administraciones Públicas se han preocupado más por desarrollar las habilidades prácticas propias de los usuarios finales de aquéllas. Han sido menos frecuentes las acciones formativas orientadas a fortalecer las competencias relacionadas con la gestión de la información y las estrategias que seguir para que ésta sea útil en la toma de decisiones políticas y en la gestión del día a día. Los empleados públicos deben mejorar su comprensión de las potencialidades de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y las habilidades que permiten aplicarlas para mejorar los procesos de trabajo de las Administraciones Públicas. El marco de referencia sobre las competencias necesarias para desarrollar el *e-gobierno* permite delimitar itinerarios de aprendizaje de acuerdo con los niveles de responsabilidad de los empleados públicos.

Los empleados públicos deben estar capacitados para aprovechar todas las potencialidades de las bases de datos y los sistemas expertos para gestionar la información de las Administraciones Públicas desde la perspectiva de la Gestión del Conocimiento. Gracias a ello las Administraciones Públicas serán verdaderas organizaciones que aprenden. Estas competencias deben permitir también a los empleados públicos identificar los ámbitos donde, aplicando las nuevas tecnologías, puede mejorarse la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos.

Para determinados colectivos profesionales, la incorporación de las nuevas tecnologías significa adquirir unas competencias tecnológicas específicas. Son competencias de usuario especialista. A diferencia de la mayoría de los usuarios finales, en las Administraciones Públicas existen personas o determinados colectivos que por su actividad pro-

fesional utilizan específicamente ciertas aplicaciones informáticas o son gestores de amplias bases de datos y de fuentes de información.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones exigen la existencia de un núcleo básico de buenos profesionales. Aunque, para algunas de las actividades, el mercado proporciona estos profesionales, en el interior de las Administraciones Públicas deben existir núcleos de profesionales que garanticen el éxito de los proyectos emprendidos en torno a estas tecnologías, porque estos proyectos son estratégicos para la propia acción de gobierno. Las competencias de estos profesionales son críticas y deben estar en un constante proceso de adaptación y transformación ante los rápidos y veloces cambios tecnológicos.

#### Competencias del aprendizaje permanente: aprender a aprender

Ante la rapidez de las transformaciones sociales y económicas, la celeridad de muchos acontecimientos y la propia imprevisibilidad de los mismos, los empleados públicos deben actualizar permanentemente sus cualificaciones. Para servir correctamente a los ciudadanos, los empleados públicos deben dominar una serie de competencias técnicas asociadas a las nuevas demandas generadas por la Sociedad del Conocimiento. Ello exige un notable esfuerzo formativo, bien para actualizar los conocimientos de los profesionales de las Administraciones, bien para reconvertir la actividad profesional o para adquirir nuevas cualificaciones profesionales capaces de atender las nuevas demandas ciudadanas. En cualquier caso, y éste es el elemento común denominador, todos los profesionales de las Administraciones Públicas deben estar aprendiendo constantemente. Pero para ello deben mantener activo su interés por aprender y sus capacidades para hacerlo.

El primer paso para aprender consiste en que cada persona sepa cuál es su estilo de aprendizaje y sepa cómo dominarlo a fin de facilitar mejor el aprendizaje. Esta capacidad prepara a las personas para poder establecer itinerarios de aprendizaje coherentes con sus expectativas de desarrollo profesional.

## Resumen

Los gobiernos y sus Administraciones Públicas están condicionados por las transformaciones introducidas por la Sociedad del Conocimiento. La buena gobernabilidad de la sociedad y de sus instituciones político-administrativas depende de numerosos y heterogéneos factores. Sin embargo, algunos de estos componentes requieren la adquisición de nuevas cualificaciones de los empleados públicos. Por ello una cuestión estratégica para la buena gobernabilidad de la Sociedad del Conocimiento es el aprendizaje de contenidos formativos que aseguren el dominio de las nuevas competencias para los empleados públicos.

El análisis de las ocupaciones en el sector público evidencia una transformación clara en la estructura de las familias ocupacionales existentes en la Función Pública. El análisis de las tendencias indica que se pierden algunas ocupaciones, aunque surgen otras nuevas. El rumbo tomado por los procesos modernizadores de las Administraciones Públicas condiciona totalmente el contenido de los aprendizajes de sus empleados. A lo largo de este capítulo se han identificado cuáles son los grandes vectores de fuerza que surgen de los procesos modernizadores de las Administraciones Públicas y cómo ellos condicionan los contenidos de las competencias genéricas de sus empleados.

De acuerdo con el análisis efectuado se concluye que las Administraciones Públicas: se orientan hacia una prestación holística de los servicios públicos; muestran una mayor preocupación por la atención a los ciudadanos; y buscan cómo maximizar su eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos. A partir de estas líneas prioritarias de cambio y de transformación se han determinado las competencias que deben tener los empleados públicos para hacer realidad estos procesos de modernización.

En el siguiente cuadro se relacionan los grandes objetivos y líneas de cambio de las Administraciones con aquellas competencias que parecen más relevantes para el éxito de estos procesos modernizadores. Por ello se considera que estas competencias deben ser hoy consideradas genéricas para los empleados públicos de las Administraciones Públicas de la Sociedad del Conocimiento y su cualificación resulta prioritaria para hacer realidad en las Administraciones Públicas la era del *e-gobierno*.

**Ilustración 34. Relación entre los ejes modernizadores, las respuestas operativas y las competencias de los empleados públicos**

ELEMENTO CLAVE PARA LA MODERNIZACIÓN	RESPUESTAS OPERATIVAS	COMPETENCIAS IMPLICADAS
Prestar servicios de forma más holística.	Favorecer el trabajo interdepartamental. Trabajar por proyectos.	Flexibilidad y adaptabilidad. Crear grupos de trabajo. Trabajo en equipo. Planificación y gestión de proyectos.
	Cooperar con otros departamentos e instituciones fuera de la Administración. Establecer múltiples relaciones de asociación y cooperación.	Crear grupos de trabajo. Habilidades relacionales. Competencias de atención al ciudadano.
Mayor orientación hacia el ciudadano.	Tener visión estratégica.	Pensamiento estratégico.
	Atender las demandas ciudadanas.	Orientación al ciudadano. Comunicación oral, escrita, escucha activa y presentaciones. Habilidades interpersonales. Gestión de la información y manejo de datos.
Tener unas Administraciones próximas a los ciudadanos.		Nuevas competencias profesionales.
	Crear nuevos canales de participación.	Comunicación. Habilidades interpersonales. Negociación y gestión del conflicto.
Mayor transparencia y sensibilidad por la ética pública.		Favorecer la profesionalidad, la responsabilidad y la ética pública.

**Ilustración 34. Relación entre los ejes modernizadores, las respuestas operativas y las competencias de los empleados públicos (continuación)**

ELEMENTO CLAVE PARA LA MODERNIZACIÓN	RESPUESTAS OPERATIVAS	COMPETENCIAS IMPLICADAS
Maximizar la eficiencia de la Administración y el valor de los servicios prestados.	Utilizar las nuevas tecnologías para mejorar el funcionamiento de las Administraciones. Externalizar servicios públicos. Trabajar en red. Consolidar la función directiva y las habilidades de gestión a todos los niveles.	Innovación y creatividad. Negociación y resolución de conflictos. Habilidades interpersonales. Liderazgo. Gestión de personas. Resolución de problemas y toma de decisiones. Gestión de tecnologías. Aprender a aprender.

Cada una de las competencias identificadas cubre diversos aspectos de las actividades que realizan los empleados públicos. Los procesos de aprendizaje identificados deben servir para adquirir las cualificaciones que permiten mejorar la acción de gobierno y hacer que sus Administraciones estén más orientadas a servir los intereses de la sociedad y de los ciudadanos; sean más innovadoras y creativas; sean capaces de aprender de sus acciones; sean responsables; sepan trabajar en equipo y estimulen la colaboración entre lo público y lo privado; y sean sensibles a utilizar las nuevas tecnologías para mejorar la toma de decisiones políticas y la prestación de los servicios públicos.

La formación de los empleados públicos afronta el reto importante de dar respuesta a los desafíos que plantea la Sociedad del Conocimiento. Por ello en este capítulo se ha examinado el doble desafío a que se enfrenta la formación pública en las Administraciones Públicas. Se trata de un doble reto de características muy similares al que se da en las empresas privadas. Por una parte, las tecnologías de la informa-