

Las competencias profesionales. Qué son y cómo se usan

Carlos Adiego

INAP

2017

Índice

Este trabajo es un intento de aclaración conceptual y de elaboración de un mapa de un conjunto de prácticas relativamente extendidas en organizaciones públicas y privadas y que se suele llamar “gestión por competencias”. No es un examen exhaustivo del campo ni tiene ninguna pretensión de originalidad. Quiere ser una introducción sencilla a una serie de conceptos y herramientas que reciben, por lo general, un tratamiento inconexo y poco sistemático y, lo que es peor, confuso.

En el primer capítulo se repasa, por una parte, la historia de las competencias como técnica de gestión del trabajo y de la formación, y se abordan, por otra, los intentos de definición de las competencias. La idea es que esta somera excursión por la evolución de las competencias en el siglo pasado permita entender un poco mejor las innumerables definiciones del término.

El segundo capítulo está dedicado a la elaboración de los diccionarios de competencias, principal herramienta de la gestión por competencias. También se habla del análisis de los puestos de trabajo, imprescindible en la construcción de los catálogos de competencias técnicas y en todo caso el precedente, y contrincante, de las competencias como técnica de gestión.

La aplicación de las competencias en distintas funciones del área de recursos humanos es el objeto del tercer capítulo. Se trata, sobre todo, la evaluación de competencias en los procesos de selección y también, con menos detalle, en la evaluación del desempeño y en la formación.

En el cuarto capítulo se describe a grandes rasgos la aplicación de la gestión por competencias en cinco administraciones públicas: la federal de los Estados Unidos, la del Reino Unido, la de Bélgica, la de Francia y la de España. En el caso de España, se aborda el trabajo realizado en el campo de las competencias en la AGE, en la Generalidad de Cataluña y en la Administración de la Comunidad de Andalucía.

En el quinto y último capítulo se presentan las conclusiones a que han llegado algunos estudios recientes y de calidad sobre las competencias que necesitarán los empleados públicos del futuro.

1. El concepto de competencia

1.1. La historia de las competencias	5
1.1.1. Taylor y la gestión científica del trabajo.....	5
1.1.2. El impacto de la Primera Guerra Mundial.....	5
1.1.3. El periodo de entreguerras.....	7
1.1.4. La Segunda Guerra Mundial.....	8
1.1.5. La Guerra Fría.....	9
1.2. Las competencias sociales	10
1.3. Hacia una definición de “competencia profesional”	10
1.3.1. Distintas definiciones de competencia.....	12
1.3.2. Una propuesta de definición.....	17

2. Los diccionarios de competencias.

2.1. Qué son los diccionarios de competencias o marcos competenciales.	18
2.2. Clasificación de las competencias.	18
2.3. El nivel de dominio de las competencias	23
2.4. Cómo se elaboran diccionarios de competencias.	25
2.4.1. Como se detectan las competencias específicas.....	25
2.4.2. Como son los diccionarios de competencias genéricas.....	33
2.4.3. Como se elaboran los diccionarios de competencias genéricas.....	35
2.4.4. Método simple de elaboración de diccionarios de competencias.....	37
2.5. Cómo se describen las competencias.	43
2.5.1. Distintas formas de describir las competencias.	43

3. Gestión por competencias.

3.1. ¿Qué es la gestión por competencias?	49
3.2. ¿Para qué sirve la gestión por competencias?	50

3.3. ¿De qué depende el éxito de la implantación de la gestión por competencias?	53
3.4 La detección o evaluación de competencias	53
3.4.1. ¿Qué entendemos por evaluación de competencias?	55
3.4.2. Selección y evaluación de una herramienta de evaluación	57
3.4.3. Un caso práctico	65
3.5. Formación en competencias.	65
3.5.1. Introducción y definición	66
3.5.2. Desarrollo de itinerarios formativos para el desarrollo de competencias	66
3.5.3. Algunos modelos para el desarrollo de currículums o itinerarios formativos.....	66
3.5.4. Distintas estrategias en la formación en competencias	68
3.5.5. El diseño de la formación en competencias	73
3.6 Las competencias en la evaluación del desempeño.	74
3.6.1. Integración de las competencias en el proceso de evaluación	74
3.6.2. Fiabilidad en la evaluación de las competencias en el proceso de evaluación del desempeño	74
3.6.3. Las competencias en la evaluación de 360º	75

4. El uso de las competencias en las administraciones públicas

4.1. Por qué se implanta la gestión por competencias en las administraciones públicas	76
4.2. Características propias de los modelos públicos de gestión por competencias.....	78
4.3. Las competencias en los países anglosajones	79
4.3.1. El Reino Unido	79
4.3.2. Los Estados Unidos	81
4.4. Las competencias en los países de administración continental	89
4.4.1. Bélgica	89
4.4.2. Francia	89
4.5. España	104

5. Competencias para el futuro en las administraciones públicas.

5.1 Impulsores del cambio en las administraciones públicas.	114
5.1.1 Las decisiones políticas.....	115
5.1.2. Las demandas de la ciudadanía	115
5.1.3. La digitalización.	115
5.1.4. La complejidad y la rapidez del cambio.	115
5.2. Las posibles respuestas de la administración.....	115
5.2.1. Innovación, creatividad.....	116
5.2.2. Liderazgo.....	117
5.2.3. Tecnología.	117
5.2.4. Coproducción.	117
5.3. Qué competencias deberán dominar los empleados públicos en el futuro.	
5.3.1. Las competencias necesarias en la economía que viene.	118
5.3.2. Qué competencias deberán dominar los empleados públicos para lograr una administración eficaz.	118
5.4. Todo depende de la organización.	125
5.5. Conclusión provisional.	126

1. El concepto de competencia.

Introducción: La evolución de la idea de competencia en la gestión del trabajo y en la formación.

1.1. La historia de las competencias.

1.1.1. Taylor y la gestión científica del trabajo.

Aunque la palabra “competencia” referida a la aptitud profesional aparece en los años 60 de siglo pasado¹, las teorías y prácticas en las que se basan la gestión y la formación por competencias se remontan a las primeras décadas del siglo XX.

A principios del siglo XX, una serie de estudiosos procedentes de distintos campos, la ingeniería, la sociología o la psicología, abordaron la investigación sistemática de los procesos de trabajo en las grandes organizaciones industriales y burocráticas de la época. Max Weber, Henry Gantt, Henri Fayol y muchos otros descubrieron y describieron estructuras organizativas y pautas de comportamiento que caracterizaban a las grandes empresas fabriles y a las organizaciones burocráticas públicas y privadas. No cabe, por supuesto, poner a la misma altura a un gigante de la sociología y del pensamiento como Weber y a un teórico de la función directiva como Fayol, pero forman parte de un ambiente intelectual preocupado por cómo funcionaban y por cómo debían funcionar las grandes organizaciones en el momento en que empezaban a determinar la vida social, económica y política de los países desarrollados.

Para lo que nos interesa, conviene que le dediquemos alguna atención al padre de la "gestión científica", Frederick Taylor. Taylor estaba interesado en las acciones físicas concretas que realizaban los trabajadores manuales, y en cómo podría diseñarse el trabajo para aumentar la eficiencia de esas acciones. Aunque Taylor menospreciaba a los trabajadores a los que estudiaba, comparándolos a veces con animales de carga, lo cierto es que puso el énfasis no tanto en la tarea del puesto de trabajo como en la habilidad que el trabajador debía tener para ejecutarla correctamente. Este enfoque es el que ha ido ganando peso con el tiempo: prácticamente desde el principio el interés se centró en el trabajador y en sus capacidades, en la motivación y en los incentivos que mueven a las personas, en el valor de los conocimientos y las actitudes. Más de medio siglo después, este interés cristalizó en el concepto de competencia tal y como se usa en la actualidad.

“El desarrollo y uso por Taylor del análisis del tiempo y el movimiento en el trabajo en “The principles of scientific management” cristalizó el interés en el análisis del trabajo, y lo elevó al nivel de ciencia. La nueva ciencia, según Taylor, era básicamente un proceso muy simple: ‘cada trabajo debería ser cuidadosamente subdividido en sus operaciones elementales, y cada una de esas unidades debería ser objeto del estudio más cuidadoso’. El desarrollo por Taylor del concepto de análisis del trabajo se demostraría infinitamente útil para la selección y ubicación de los trabajadores, pero aún más importantes fueron sus implicaciones para su formación”². El análisis del trabajo no solo debía revelar la manera óptima de llevar a cabo cualquier tarea, además mostraría la manera más eficiente de formar a alguien para ejecutarla.

¹ “An introduction to the discourse on competency-based training”. Mike Brown. En “A collection of readings related to competency-based training”. Deakin University. Victoria. Australia. 1994. “Competence-based education and training: background and origins”. Eric Tuxworth, en “Competency Based Education and Training”. John Burke ed. Falmer Press. 1989.

² “Educational responses to the concern for proficiency” William Neumann. 1979. En “A collection of readings related to competency-based training”. Deakin University. Victoria. Australia. 1994”

Aun así, no hay que magnificar la penetración del análisis del trabajo en el tejido industrial. Su extensión se produjo lentamente, y estuvo estrechamente ligada a procesos como la generalización, en las grandes empresas al menos, de los departamentos de gestión de personal. Mediante el análisis del trabajo, estos departamentos podían asumir con rigor tareas hasta entonces propias de los capataces. También podían clasificar los puestos de trabajo a efectos de salarios y eliminar de ese modo, al menos en parte, la arbitrariedad en la asignación de retribuciones, origen frecuente de huelgas³. Por razones similares, también los sindicatos lucharon por la implantación de clasificaciones rigurosas, basadas en el análisis de tareas, de los puestos de trabajo. La clasificación de los trabajadores en categorías permitía fijar sueldos homogéneos, algo que favorecía la acción colectiva. Por esa razón, los empleadores se resistieron, en nombre de la autonomía organizativa del empresario, a la extensión de estas prácticas.⁴ Por otra parte, la descripción de las tareas mínimas componentes de un trabajo permitió a muchas empresas terminar con el poder de los trabajadores especializados, muchos de ellos procedentes del trabajo independiente artesanal. Estos trabajadores, caros, podían ser ahora sustituidos por obreros no cualificados pero cuidadosamente entrenados en el manejo de máquinas específicas.⁵ En este sentido, se puede decir que el taylorismo quitó autoridad a los empresarios independientes al mismo tiempo que se la quitó a los trabajadores, para entregársela a los managers, a la nueva clase media industrial.⁶

En todo caso, justo antes de la Primera Guerra Mundial, lo que al principio había sido el “taylorismo” se convirtió, en manos de los sucesores (Barth, los Gilbreth, Gantt) de Taylor, en la gestión científica del trabajo. Esta nueva “ciencia” iba a reconciliar los intereses de la propiedad y el trabajo, ya que la arena de la lucha desaparecería a manos de las decisiones técnicas, neutras.

En cierto sentido, la Gestión Científica fue una moda o incluso una fe. Algunos de sus aspectos más extremos, y desde luego su retórica inicial, desaparecieron. Pero sus formas y objetivos no solo han sobrevivido hasta hoy, sino que informan la gestión de organizaciones públicas y privadas en general, la formación profesional, la educación y en buena medida la gestión de la vida personal. Donde hay objetivos claros de rendimiento y medición, hay Gestión Científica. Las competencias son, como veremos, un resultado directo de este movimiento tanto en la gestión como en la formación.⁷

1.1.2. El impacto de la Primera Guerra Mundial.

La gestión científica y la descripción de puestos de trabajo encontraron un campo abonado para su aplicación generalizada durante la Primera Guerra Mundial. En 1915, el Ejército de los Estados Unidos contaba con 100.000 soldados, y la Guardia Nacional con otros 112.000; en 1918, el país había movilizó más de 4 millones de personas.

³ “Employing Bureaucracy. Managers, Unions and the transformation of Work in the 20th century”. Sanford M. Jacoby. Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers. USA. 2004. P. 111.

⁴ Op. cit. p. 113-115

⁵ “Management and Ideology. The legacy of the International Scientific Management Movement”. Judith A. Merkle. University of California Press. 1980. P. 30.

⁶ Op. cit. p. 33

⁷ Merkle. Op. cit., p. 60 y ss. Por cierto, y como una demostración más de que no hay nunca nada nuevo, los reformistas de la administración pública americana del primer cuarto del siglo XX abrazaron la Gestión Científica precisamente por estas razones: para sustituir “política” por “ciencia” mediante la incorporación de las más modernas técnicas empresariales. 60 años después, el NPM redescubriría las asépticas virtudes de la gestión empresarial para la transformación de la administración pública.

Para aprovechar al máximo desde el principio la experiencia profesional y los conocimientos de los reclutas, el Comité de Clasificación creó el Índice de Especificaciones Laborales y Ocupacionales, que establecía las tareas y obligaciones de las 714 profesiones de todas clases que el Ejército necesitaba. Como no eran raros los casos de reclutas que mentían sobre su experiencia para obtener destinos más deseables, el Ejército elaboró tests prácticos fiables. La formación también se derivó de la descripción de los puestos de trabajo.

Tres teóricos tempranos de la formación por competencias trabajaron directamente para el ejército. Charles R. Allen publicó en 1919 *“The instructor, the man and the job”*, fruto de sus experiencias durante la guerra. En ese libro, Allen expuso que la base de una buena formación era el análisis correcto y completo de todas las fases y aspectos de un trabajo, y su correcta clasificación, eran el secreto de la formación eficaz⁸. Channing R. Dooley dirigió el Comité para la Educación y Entrenamientos Especiales del ejército, y llegó a la conclusión de que el aprendizaje individualizado y el progreso pautado en la formación, lo que más tarde se llamaría *“mastery learning”*, eran las características que habían propiciado el éxito de la instrucción en el ejército. Al comenzar la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos eran aún un país en buena medida agrícola, en el que la mano de obra estaba en general poco cualificada. La Gran Guerra fue la primera guerra tecnológica, en ella las máquinas adquirieron un protagonismo que no ha dejado de crecer. El éxito del ejército en la formación de cientos de miles de soldados para capacitarles en el uso de la tecnología más avanzada de la época sorprendió a muchos. Vale la pena citar a Dooley: *“Agricultores que ignoraban completamente el trabajo con el metal producían piezas de calidad comercial, incluyendo la realización de sus propios moldes y la aplicación de principios de geometría descriptiva; administrativos de la banca cortaban patrones excelentes; agentes inmobiliarios adquirían gran habilidad y entusiasmo en el cableado eléctrico; obreros del textil que no habían visto nunca hierro al rojo se convertían en buenos herreros. Los fracasos eran tan pocos como para considerarlos residuales”*⁹. Franklin Bobbit, por último, extendió la experiencia militar a la educación en general en su libro de 1918 *“The curriculum”*. Para Bobbit, la vida humana consiste en la *“ejecución de actividades específicas”*. El análisis detallado de esas actividades mostrará las *“habilidades, actitudes, hábitos, apreciaciones y formas de conocimiento”* que los seres humanos necesitan, y esos serán los *“objetivos del currículum”*. Bobbit adelanta el trabajo que luego, más de 50 años después, elaboraría McClelland, como veremos.

La experiencia de los ejércitos de los Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial afianzó el doble papel de las competencias: como pilar de la eficiencia y la eficacia en la realización de tareas concretas y como mejor vía de educación de las personas para realizarlas. También creó las herramientas básicas del trabajo con competencias en las organizaciones: los tests prácticos para la selección y provisión de puestos de trabajo y la formación práctica basada en el dominio sucesivo de tareas cada vez más complejas y relativamente individualizada.

1.1.3. El periodo de entreguerras.

*“Los años 20 fueron el apogeo del análisis del trabajo”*¹⁰. El análisis de actividad, el análisis funcional, el análisis de dificultad, el análisis de rasgos, se aplicaron a la selección, encuadramiento y entrenamiento de personas sobre todo en la industria, pero también por primera vez en algunas

⁸ *“Educational responses...”*

⁹ *“Educational responses...”*

¹⁰ *“Educational responses...”* P. 100.

profesiones. En particular, en 1928 se publicó el “Commonwealth Teacher Training Study”, dedicado a la catalogación de comportamientos propios de los profesores y maestros y probablemente, según Neumann, “el más profundo análisis de un trabajo realizado jamás”¹¹, en el que se recogieron más de 2 millones de actividades, luego resumidas en algo más de 1.000.

Desde el punto de vista teórico, el periodo de entreguerras conoció el desarrollo de dos teorías que contribuirían poderosamente al desarrollo del movimiento competencial¹². En primer lugar, el conductismo, tal como lo aplicó a la formación Thorndike, para quien “la educación se ocupa de cambios en las personas; un cambio es una diferencia entre dos situaciones, conocemos cada una de ellas solo por lo que produce: cosas hechas, palabras dichas, actos ejecutados, etc.”¹³. Más tarde, Skinner introduciría el concepto de “condicionamiento operante o instrumental”: el aprendizaje es “algo” que se produce entre la respuesta del alumno y el refuerzo, o sea, la retroalimentación que recibe esa respuesta. La retroalimentación es un elemento esencial de distintos aspectos de la gestión por competencias, como la formación o la evaluación del desempeño.

La segunda teoría que marcaría el desarrollo de las competencias y su uso en la formación y en la gestión de las organizaciones es la de sistemas¹⁴. La teoría de sistemas parte de las ideas que expuso Bertalanfy en los años 30. Para Bertalanfy, un fenómeno complejo es siempre o casi siempre un sistema, un conjunto de cosas que interactúan. Las grandes organizaciones son “sistemas padre”, para las que trabajan “subsistemas operativos”. Durante la Segunda Guerra Mundial, los teóricos que trabajaban para el ejército americano consideraron el ejército el “sistema padre”, y a la formación uno de los “subsistemas operativos” que lo alimentaban. La organización por competencias de este subsistema operativo determinó la cualidad de las competencias de ser un sistema subordinado a otros superiores. Esta es una de las características que más críticas ha recibido la formación por competencias: mientras que la educación debe ser un fin en sí misma, la formación por competencias está siempre al servicio de otra cosa, el ejército, la empresa o el sistema productivo en general.

Aunque en los años 30 no hubo nuevos desarrollos de importancia, tanto en la industria como en la formación se habían puesto las bases para el salto cuantitativo que supondría la Segunda Guerra Mundial.

1.1.4. La Segunda Guerra Mundial.

Si para la Primera Guerra Mundial el ejército de los Estados Unidos entrenó a cientos de miles de hombres y mujeres, para la Segunda fueron 12 millones de personas. El uso de los sistemas de encuadramiento y formación por los ejércitos americanos tuvo consecuencias que fueron mucho más allá de las puramente institucionales: las personas que pasaron por los sistemas de clasificación y formación militares se llevaron esa experiencia a sus trabajos y a sus vidas. Empresas, escuelas y universidades se llenaron de veteranos que habían conocido de primera mano formas rigurosas de organizar el trabajo y de adiestramiento.

¹¹ “Educational responses...” P. 101.

¹² Así lo denomina Sylvia Horton en “The competency movement: its origins and impact in the public sector”, *The international journal of public sector management*, vol. 13, nº 4, 2000, p. 309

¹³ Citado en “Origins of competency-based training”. Richard J. McCowan. SUNY Research Foundation/Center for Development of Human Services. 1998.

¹⁴ “The origins of competency-based training”. Steven Hodge. *Australian Journal of Adult Learning*. Vol. 47. N.2, julio de 2007.

Para evitar que se perdiera la experiencia ganada en este esfuerzo, el Consejo Americano de Educación creó una comisión bajo la dirección de Alonzo P. Grace para estudiar cómo la educación civil podía aprovecharla. Esta comisión concluyó que había evidencias sólidas sobre la validez de algunas ideas, como el uso de objetivos claros, la necesidad de revisar constantemente los currículos para adecuarlos a los cambios sociales y técnicos, el mayor impacto del aprendizaje práctico sobre el meramente teórico.

También el ejército siguió interesado en mejorar sus procesos de formación. Un resultado básico de este esfuerzo fue la confirmación de que la secuencia análisis de tareas>establecimiento de objetivos de aprendizaje era el fundamento del diseño de formación eficaz. El éxito de la instrucción militar tendría, de nuevo, un impacto poderoso en la educación civil. Algunos de los más importantes pedagogos de la posguerra habían trabajado para el ejército, como Robert Gagné, luego jefe de la división militar de la American Psychological Association, y habían asumido la descripción de tareas como la base de cualquier formación eficaz.

Un resultado puntual, pero muy significativo para el desarrollo posterior del movimiento competencial, fue el diseño, en 1954, por John C. Flanagan, de la técnica del incidente crítico. Esta técnica, cuyas características y aplicaciones veremos más adelante, se basaba en el Programa de Psicología para la Aviación, desarrollado en 1941 por las Fuerzas Aéreas estadounidenses para crear nuevos procedimientos de selección y clasificación para las tripulaciones de los aviones de guerra¹⁵.

1.1.5. La Guerra Fría.

En 1957, la Unión Soviética lanzó el Sputnik 1. Es difícil exagerar el impacto que ese lanzamiento tuvo a corto y largo plazo en la formación en los Estados Unidos.

El 1958, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Educación de la Defensa Nacional, en cuyo preámbulo se lee “la seguridad de la Nación exige el máximo desarrollo de las capacidades intelectuales y las habilidades técnicas de nuestros jóvenes. La emergencia actual demanda la provisión de más y más adecuadas oportunidades educativas”¹⁶. Esta decisión se reflejó en abultados presupuestos que durante los 60 y los 70 dieron el apoyo económico imprescindible para el desarrollo de la formación por competencias.

El último empujón, que supuso la adopción formal del término “competencias” en la formación, lo dieron los programas de formación del profesorado que se desarrollaron a partir de entonces.

A finales de los 60 del pasado siglo, por tanto, se habían establecido las bases teóricas y prácticas para que las competencias se convirtieran en la columna vertebral de la educación general y de la formación profesional en los Estados Unidos. En cuanto a la organización científica del trabajo, la estipulación de conductas estandarizadas en la industria, era desde hacía tiempo la norma en todas las ramas de la producción en las que el trabajo era sobre todo una relación entre hombres y máquinas.

¹⁵ “Competency-based human resources management”. Dubois y Rothwell. Davies-Black Publishing. USA. 2004. P. 17

¹⁶ “The origins of competency-based training”. Steven Hodge. Australian Journal of Adult Learning. Vol. 47. N.2, julio de 2007.

1.2. Las competencias sociales.

Como hemos visto más arriba, Bobbit en 1918 ya había visto la posibilidad de aplicar la perspectiva competencial, es decir, el análisis de las conductas que componen los comportamientos complejos que permiten desempeñar correctamente un puesto de trabajo, a prácticamente cualquier actividad humana.

Esta aplicación tenía que ver con dos aspectos que hasta ese momento no se habían abordado de manera sistemática: en primer lugar, es evidente que en el desempeño exitoso de un puesto de trabajo interviene algo más que la ejecución correcta de una serie de destrezas o habilidades psicomotoras o cognitivas. Hay tareas, o competencias, que no podemos definir con la necesaria precisión. En ese caso, no podemos establecer claramente las conductas o subconductas que puedan convertirse en objetivos de aprendizaje o, desde la perspectiva de la gestión, en instrucciones o reglas de trabajo.

En segundo lugar, cada vez más puestos en las organizaciones públicas y privadas eran puestos de dirección y de planificación o prospección, de interpretación del entorno, de identificación de oportunidades y riesgos. Para esas tareas son necesarias competencias cuyo análisis y desmenuzamiento es difícil y discutible.

Para resolver o intentar resolver este doble problema, se produce el giro hacia las competencias sociales o, desde otro punto de vista, genéricas.

Puede considerarse a David McClelland, psicólogo de la universidad de Harvard, el pionero del estudio de las competencias blandas o interpersonales. McClelland, famoso también por sus teorías sobre la motivación humana, publicó un artículo seminal en 1973 en "The American Psychologist" titulado "[Testing for competence rather than for 'intelligence'](#)"¹⁷. En este trabajo, MacClelland se preguntaba por qué se seguían haciendo tests de inteligencia si se sabe que no son capaces de predecir el comportamiento profesional, ni tampoco en general el éxito en la vida. Ofrecía un enfoque alternativo, que consistía en comprobar "competencias"¹⁸.

Explicaba así en qué debería consistir este nuevo enfoque:

- En primer lugar, los psicólogos deberían analizar las conductas concretas de los trabajadores concretos en cualquier campo, y luego diseñar pruebas que permitieran comprobar si una persona es o no capaz de llevarlas a cabo. Para eso, los psicólogos deberían abandonar sus "juegos de palabras" y realizar análisis conductuales detallados.
- Esas nuevas pruebas demostrarían su fiabilidad al mostrar las variaciones en sus resultados derivadas del incremento del dominio de una competencia fruto de la

¹⁷ McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than for "intelligence." American Psychologist, 28(1), 1-14.

¹⁸ Una crítica demoledora de las tesis de McClelland puede encontrarse en "[A reconsideration of testing for competence rather than for intelligence](#)". Barret y Depinet. The American Psychologist. Octubre de 1991. Barret y Depinet afirman que las bases empíricas del trabajo de McClelland no son sólidas, y que los tests de inteligencia y las calificaciones escolares y universitarias sí predicen el éxito en el trabajo: "Para que el concepto de competencia pueda considerarse una contribución al campo de la psicología, (McClelland) debe presentar datos empíricos que lo apoyen", es su conclusión.

experiencia y el aprendizaje. Es decir, la "inteligencia" que miden los tests no cambia a lo largo de la vida, pero el nivel de dominio de una competencia, cómo se ejecutan distintas conductas profesionales, sí.

- En las nuevas pruebas, los criterios de evaluación deberían ser explícitos y públicos, de manera que la gente pudiera mejorar activamente en ellas.
- Las pruebas de competencias tendrían que ser conjuntos de pruebas prácticas que dieran cuenta de actividades profesionales complejas. Las pruebas de competencia de un carpintero, por ejemplo, tendrían que ser muy variadas para poder dar cuenta de la competencia en la profesión. En algunos casos, decía, habría que incorporar pruebas que identificaran competencias como el liderazgo o distintas habilidades de relación personal.
- Los tests deberían incluir tanto conductas de respuesta (a preguntas muy estructuradas con respuestas óptimas) como conductas operativas (respuestas a preguntas más vagas, problemas mal estructurados).

Vemos como McClelland anticipa en este artículo buena parte de los problemas que la teoría y la práctica de la gestión por competencias está aún intentando resolver. En todo caso, su enfoque sigue siendo la base del trabajo con competencias interpersonales o sociales, que se distingue por, en primer lugar, ir más allá de las habilidades cognitivas e integrar habilidades sociales y capacidades como la auto regulación o la auto conciencia; y, en segundo, por entender que todos estos componentes de la competencia, a diferencia de la inteligencia o la personalidad, pueden ser aprendidos.

Richard Boyatzis, compañero de McClelland, y siguiendo la misma línea, desarrolló la teoría de las competencias a partir del estudio de las que distinguen a los directivos eficaces en su libro "The competent manager: a model for effective performance", de 1982. Este libro presentaba un trabajo de campo sobre distintos puestos de trabajo con responsabilidades de gestión importantes, en el que se estudió el comportamiento de 2000 gestores ("managers") en 41 puestos de trabajo-tipo distintos. El concepto de competencia se basa, para este autor, en una teoría del rendimiento. Se considera que el máximo rendimiento se alcanza cuando las capacidades o los talentos de una persona son coherentes con las exigencias del puesto de trabajo y con el entorno organizacional. El talento de una persona incluye sus valores, su visión y su filosofía personal, sus conocimientos, la fase de la vida y de su carrera en que se encuentra, sus intereses y su estilo. Las exigencias del puesto de trabajo pueden describirse como las tareas a realizar y las responsabilidades a cubrir¹⁹.

Fue Boyatzis, cuando trabajaba para McBer Associates, hoy combinada con HayGroup, quien escogió el término "competencia" (competency) y quien lo definió como "una característica subyacente de un individuo causalmente relacionada con el desempeño efectivo o excelente de un puesto de trabajo"²⁰. Boyatzis identificó 19 competencias genéricas propias de los puestos de mando o responsabilidad de distintos niveles, competencias que permitían alcanzar la excelencia

¹⁹ Richard Boyatzis, "Competences in the 21st century", Journal of Management Development, nº 1 2008

²⁰ Sylvia Horton, "The competency movement: its origins and impact in the public sector", The international journal of public sector management, vol. 13, nº 4, 2000, p. 309

en ese tipo de puestos, aunque no todos las necesitaran todas y aunque algunos necesitaran otras adicionales.

Vemos que existe una diferencia radical con el enfoque competencial que hemos visto hasta este momento: una “característica subyacente” no es una conducta directamente observable. La detección, evaluación y aprendizaje de estas características supone un reto y una dificultad considerable para la gestión de las competencias.

1.3. Hacia una definición de “competencia profesional”.

No existe una definición comúnmente aceptada de la competencia profesional. Tanto en su aplicación a la formación como a la gestión de los recursos humanos, estamos ante un concepto cambiante, que evoluciona constantemente en función del uso que se le vaya a dar, de quién y con qué intención lo utilice, de la difusión de ideas y modas más o menos pasajeras en el mercado de la consultoría y en la academia.

Partiremos de una definición provisional, examinaremos después sus distintas dimensiones y analizaremos algunas definiciones habituales o bastante conocidas a la vista de estas dimensiones, para terminar adoptando una definición que sea lo bastante operativa, es decir, orientada a su utilización en las organizaciones, en particular en las públicas.

Adoptaremos como definición provisional la que ofrecen Santiago Pereda, Francisca Berrocal y Miguel A. Alonso en el estudio sobre las competencias de los puestos de trabajo de niveles superiores de la Administración General del Estado²¹: “un conjunto de comportamientos observables que están causalmente relacionados con un desempeño bueno o excelente en un trabajo concreto y en una organización concreta”. Como señalan los autores, es prácticamente la misma definición de Boyatzis, pero sustituyendo las “características subyacentes” por los “comportamientos observables”.

1.3.1. Distintas definiciones de competencia.

Según el diccionario de la Real Academia Española, competencia, en su segunda acepción, significa:

1. f. incumbencia.
2. f. Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado.
3. f. Ámbito legal de atribuciones que corresponden a una entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa."

Es el segundo significado, pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo, el que es relevante para nosotros. Es frecuente el equívoco entre el segundo y el tercer significado: "este juez es competente, sabe distinguir a los culpables de los inocentes", primer significado; "el juez dictó sentencia, a pesar de ser incompetente", segundo significado.

Así pues, pericia, "Sabiduría, práctica, experiencia y habilidad en una ciencia o arte"; aptitud, " Capacidad para operar competentemente en una determinada actividad" y también " Capacidad y disposición para el buen desempeño o ejercicio de un negocio, de una industria, de un arte, etc."; idoneidad, ser adecuado o apropiado para algo. Como siempre, el diccionario de la RAE resume con

²¹ Santiago Pereda, Francisca Berrocal, Miguel A. Alonso. “Catálogo de competencias genéricas de los niveles 26 al 30 de la AGE”. INAP/Cenited Consulting. Madrid. 2013. P. 10.

precisión y elegancia las ideas relevantes: conocimientos, prácticas, experiencia, habilidad, disposición, buen desempeño, adecuación...

El CEDEFOP, en el documento “Terminology of European education and training policy”²², define competencia como “la capacidad de una persona para poner en práctica adecuadamente los resultados de aprendizaje en un contexto concreto (educación, trabajo o desarrollo personal o profesional)”, o bien “la capacidad para utilizar conocimientos, destrezas y habilidades personales, sociales y metodológicas en situaciones de trabajo o estudio y en el desarrollo profesional y personal.”

La ley española, Ley 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, por su parte, define competencia como “el conjunto de conocimientos y capacidades que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y del empleo”.

En el cuadro siguiente hay algunas definiciones de competencia:

Autor	Concepto
Boyatzis (1982)	Una competencia laboral es una característica subyacente de un empleado (o sea, un motivo, rasgo, habilidad, autoimagen, papel social o conocimiento) que produce un rendimiento laboral efectivo y/o superior.
Sparrow (1997)	Las competencias son repertorios conductuales de las personas, es decir conjuntos de modelos de conducta relacionados con el rendimiento en el trabajo y que distinguen a los trabajadores excelentes de los que están en la media.
Spencer y otros (1994)	Una competencia es una combinación de motivos, rasgos, ideas sobre uno mismo, actitudes o valores, conocimientos o habilidades cognitivas; cualquier característica individual que pueda ser medida fiablemente o cuantificada y de la que se pueda demostrar que diferencia a los mejores de los demás.
Van Beirendonck(2009)	Las competencias son características observables cuando adoptan la forma de conocimiento aplicado o de conducta real y que contribuyen, de un modo u otro al desempeño con éxito de una función o papel específico.
Woodruffe (2000)	Las competencias son el conjunto de modelos de conducta que el titular debe aplicar en un puesto de trabajo para ejecutar sus tareas y funciones con competencia.
Hay/McBer	Las competencias son características personales relativamente estables y causalmente relacionadas con el éxito en el puesto. Esto incluye los conocimientos y habilidades relacionados con el puesto pero también los valores, la autoimagen, los rasgos y los motivos.
Belisle y Linard	Capacidad de un individuo de realizar una tarea profesional según

²² “Terminology of European education and training policy”. Luxemburgo. Publications office of the european union, 2014.

(1996)

ciertos estándares de rendimiento, definidos y evaluados en condiciones especificadas, a partir de un método de descomposición de las funciones y las tareas en niveles y unidades de comportamientos observables, provistos de criterios precisos de rendimiento.

Algunos autores han intentado, en vista de la dispersión existente, establecer definiciones comprensivas. Aunque el producto sea interesante, el resultado es, con frecuencia, un aumento de la confusión: Para el examen de las competencias desde el punto de vista profesional, como una herramienta útil en la gestión de personas, Delamare le Deist y Winterton proponen un marco holístico²³, que integre y reconozca el valor de todas las aproximaciones. Ese marco debe contar con las tres dimensiones que, de un modo u otro, se reconocen en prácticamente todas las teorías contemporáneas sobre las competencias: la cognitiva, la funcional y la interpersonal/actitudinal. Estas tres dimensiones coinciden a grandes rasgos con el marco francés ("savoir, savoir faire, savoir être") y con la tríada KSA del mundo anglosajón (knowledge, skills, attitudes).

Estos autores añaden, en su excelente artículo, un aspecto meta-competencial, a saber, la autoconsciencia sobre las propias competencias. Esta meta-competencia es necesaria para facilitar el aprendizaje de las demás. El enfoque norteamericano ha demostrado la utilidad de las competencias sociales y de las actitudes personales para alcanzar un rendimiento superior en el trabajo; del enfoque británico se deduce la necesidad del análisis de las capacidades funcionales para garantizar la aplicabilidad al puesto de trabajo; los enfoques francés y alemán alientan la multidimensionalidad y la convergencia de todos los enfoques.

Además, señalan, sería preciso superar la distancia entre el enfoque que prevalece en la elaboración de los marcos de cualificaciones profesionales, de tipo racionalista, y el enfoque propio de la gestión de recursos humanos, más interpretativo.

Desde un punto de vista más amplio, como un concepto que intenta delimitar realidades sociales y personales contemporáneas, es decir, como el producto de tendencias históricas económico-sociales, las competencias son un concepto en desarrollo que se sitúa en la intersección de tres campos²⁴:

- las biografías individuales, los procesos de socialización individuales.
- la experiencia profesional.
- la formación y la educación.

En este sentido, las competencias profesionales son la realización en la práctica, el producto en acción, en un contexto profesional, de todo un bagaje social, cultural e individual propio del individuo. El comportamiento profesional sujeto a análisis revela una triple composición: conocimientos, habilidades, actitudes. Pero es también el producto de motivaciones personales y de condicionamientos sociales que escapan al individuo, aunque se reflejen en su conducta.

²³ "[What is competence?](#)" (Human Resource Development International, Vol. 8, nº 1, 2005), Delamare le Deist y Jonatahn Winterton.

²⁴ Jean François Levy, "État de l'art sur la notion de compétence", INRP, Montrouge, Paris, 2010

Además, las competencias son siempre algo que los demás reconocen: si no hay un reconocimiento social, y por general, además, oficial o de algún modo regulado, no hay competencia profesional.

Podemos concluir, en todo caso, que definamos las competencias como las definamos, tendremos que contemplar en ellas los conocimientos teóricos o declarativos necesarios; las habilidades o destrezas observables y aplicables al trabajo; y las actitudes y las habilidades sociales imprescindibles en el contexto de trabajo. Como veremos, más importante que contar con una definición definitiva, es saber que estos son los componentes de las competencias, y que los tendremos en cuenta más o menos en función de para qué queramos utilizar las competencias.

Existen también diferencias nacionales a la hora de definir las competencias, derivadas del desarrollo histórico específico de la gestión por competencias y de la formación por competencias en cada país.

Aunque procedan de un tronco común, la idea de competencia que se utilizaba en el Reino Unido y la que se utilizaba en los Estados Unidos es distinta, e incluso la palabra utilizada es otra: en el Reino Unido se dice "competence", en Estados Unidos "competency"²⁵. Las diferencias conceptuales son importantes: "(el término "competence") se adoptó en el Reino Unido para referirse a un conjunto de estándares ligados al rendimiento en el trabajo. La competencia ocupacional se define como la capacidad para aplicar los conocimientos y habilidades prácticas e intelectuales necesarias para ejecutar de manera efectiva los estándares exigidos en el puesto de trabajo"²⁶. En los Estados Unidos, en cambio y como hemos visto, el objetivo de la investigación en competencias eran las diferencias individuales que producen un mejor desempeño en el puesto de trabajo, que permiten alcanzar la "excelencia".

Dicho de otro modo, el enfoque británico son los estándares profesionales, el enfoque estadounidense las motivaciones y los talentos individuales. Parece evidente que el tratamiento original de las competencias en el Reino Unido tiene mucho que ver con los análisis de puestos de trabajo tradicionales que hemos visto en el apartado anterior, mientras que el norteamericano procede de una tradición académica preocupada por las características personales que mueven al individuo a intentar alcanzar el máximo rendimiento, la excelencia.

La gestión por competencias ha conocido también un fuerte desarrollo en Francia desde los 80 del siglo pasado, aunque la tradición francesa ha resultado bastante refractaria a la tradición norteamericana, y allí la influencia seminal de McClelland ha sido menos acusada. El enfoque francés²⁷ es considerado allí más amplio que el norteamericano, normalmente y erróneamente llamado en Francia "anglosajón", e incluye "savoir", esto es, conocimientos; "savoir faire", o sea, competencias funcionales o prácticas; y "savoir être", competencias sociales o psicológicas. Hay,

²⁵ Aunque también hay quien utiliza estas palabras para señalar conceptos distintos dentro del mismo marco teórico: "It is important to note that a *competency* model describes the qualities required of a worker to be successful in a position, on a team, and within an organization, but a *competence* model describes what an individual worker must perform consistently to achieve or exceed the strategic goals of the organization". "Competency Models: A Review of the Literature and The Role of the Employment and Training Administration (ETA)" U. S. Department of Labor. January 29, 2008 Michelle R. Ennis. P. 11

²⁶ "Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future" Sophie Op de Beeck y Annie Hondeghem. OECD 2010 p. 9

²⁷ "[What is competence?](#)" (Human Resource Development International, Vol. 8, nº 1, 2005), Delamare le Deist y Jonatahn Winterton, p. 37

naturalmente, una correspondencia entre las competencias funcionales británicas y el "savoir faire", y entre las competencias sociales propias del enfoque norteamericano clásico y el "savoir être".

La larga tradición alemana en la definición de competencias profesionales puso siempre el énfasis en los conocimientos teóricos. Pero a partir de los 80, al igual, como hemos visto, que en otros países europeos, la idea de competencia empezó a reflejar más las prácticas profesionales concretas y a incorporar también competencias sociales o interpersonales, "blandas". Las tipologías actuales de competencias en Alemania las dividen en competencias de dominio, competencias personales y competencias sociales. Las de dominio se refieren a la capacidad de obtener resultados a partir del conocimiento experto de un campo de actividad; las personales incluyen características psicológicas como la responsabilidad, la fiabilidad o la voluntad; las sociales incorporan aspectos como la capacidad de relacionarse con otros responsablemente o desarrollar y mantener relaciones interpersonales.

Debemos hacer una última advertencia: cuando hablamos de competencias, hablamos de capacidades potenciales. La puesta en práctica de esas capacidades está estrechamente relacionada con la motivación de la persona, con sus valores, y con el entorno profesional en el que se encuentra la persona. Puede decirse, con Raven²⁸, que la motivación es una parte integral de la competencia. De hecho, varios modelos de competencia entienden la motivación como uno más de sus componentes, al lado de los conocimientos, las habilidades y las actitudes.

Raven, en el trabajo citado señala que "es importante subrayar que lo que esta investigación ha demostrado es que lo que distingue un rendimiento mayor de otro menor en un amplio abanico de puestos de trabajos tiene que ver con la **predisposición motivacional** a emprender ciertos tipos de actividad y la tendencia espontánea a emprender esas actividades con un cierto nivel de competencia. Mientras que la habilidad para comportarse competentemente en una u otra de estas formas puede ser o no aprendida y enseñada, es la fuerza de la tendencia espontánea del individuo para mostrar altos niveles de competencia en relación con ciertas actividades en situaciones específicas lo que determina su competencia". Es decir, existen ciertas "características subyacentes" en el individuo, para usar la expresión de Boyatzis, que predicen un alto rendimiento en determinadas actividades profesionales. Se trate de disposiciones genéticas o de tendencias aprendidas mediante la experiencia, el individuo "las lleva puestas" cuando llega al puesto de trabajo. Y no está claro que las pueda aprender de manera deliberada con educación o entrenamiento. Esas características subyacentes pueden ser identificadas con técnicas como la entrevista de incidente conductual, de ahí la importancia del uso de estas técnicas en procesos de selección de personas.

En otro apartado de la misma obra, Raven señala un aspecto interesante: hay un salto conceptual muy significativo entre las investigaciones de los años 50 sobre la motivación humana, que son la base de los trabajos de McClellan y luego de los diccionarios de competencias de los que estamos hablando, un salto que cuestiona el uso de las competencias tal y como lo hace esta tradición norteamericana. Los estudios originales dejaban claro que una persona mostraba un grado superior de competencia respecto a una actividad que le importaba en particular, no respecto a cualquier actividad. Así, por ejemplo, una persona mostrará "orientación al logro" en la medida en que el logro concreto ("correr 1 km. en menos de 4 minutos", por ejemplo) le interese y se implique emocionalmente en alcanzarlo. Dicho de otro modo, no tiene sentido intentar medir la "orientación

²⁸ [The assessment of competence, John Raven. 2000. p.5](#)

al logro" que tiene una persona en general, para cualquier actividad. Esto se "olvidó", dice Raven, cuando empezaron a utilizarse comercialmente los diccionarios de competencias.

Ese "olvido", la falta de garantías de que esas disposiciones puedan crearse o reforzarse mediante formación diseñada con esa intención, y el hecho de que el individuo probablemente no pueda desarrollarlas deliberadamente, hacen problemática la utilización de diccionarios de competencias del tipo de los elaborados por Boyatzis en una gestión de recursos humanos que tenga en cuenta, además de la búsqueda de la máxima eficacia de la organización, la justicia en el tratamiento de las personas.

1.3.2. Una propuesta de definición.

A la vista de lo dicho hasta ahora, podemos decir que todas las definiciones tienen aspectos comunes:

Son repertorios de comportamientos concretos eficaces en situaciones determinadas. La idea de práctica, de intervención eficaz en la realidad, es central.

Se componen de conocimientos, habilidades y actitudes. Esta tríada, utilizada por lo general en sus siglas en inglés, Knowledge, Skills, Attitudes, KSA, son los elementos que constituyen una competencia cualquiera. Pueden o no presentarse con estos nombres, pero en todo caso las competencias y cada uno de sus comportamientos están compuestos de estos distintos elementos.

Son locales, o sea, dependen del contexto de su ejercicio. Una competencia es siempre un comportamiento situado en un contexto. Un fontanero, por ejemplo, puede dominar la competencia "planificación y organización" en su trabajo, y ser, por el contrario, desorganizado y errático en su vida personal. Dicho de otra manera, solo consideraremos que un conjunto específico de conocimientos, habilidades y actitudes es una competencia cuando se apliquen combinadamente en un contexto profesional concreto.

Estos aspectos en los que hay consenso no pueden ocultar diferencias de énfasis significativas y, sobre todo, no deben llevarnos a suponer que existe alguna convergencia en cuanto al trabajo práctico con las competencias, sea en formación o en gestión de la organización.

Sin ánimo de cerrar una discusión seguramente permanente, podemos completar ahora nuestra definición provisional: entendemos por competencia "un conjunto de comportamientos observables relacionados causalmente con el desempeño correcto de un puesto de trabajo concreto en un entorno especificado. La fuente de esos comportamientos son ciertos conocimientos, destrezas y actitudes que el trabajador posee o puede adquirir."

2. Los diccionarios de competencias.

2.1. Qué son los diccionarios de competencias o marcos competenciales.

Como hemos visto en el apartado anterior, podemos detectar cientos o miles de comportamientos relevantes para el desempeño de cualquier puesto de trabajo. Para poder trabajar con competencias en cualquier área de recursos humanos es necesario reunir, articular esos comportamientos en conjuntos manejables.

Las mismas competencias son conjuntos de comportamientos según las definiciones comúnmente aceptadas, así que la idea de competencia profesional obedece a la necesidad de abstraer del análisis del trabajo los componentes fundamentales en términos de comportamientos observables.

Una vez identificadas las competencias en los términos señalados, hay que dar un paso más, es necesario agruparlas en conjuntos homogéneos que nos permitan trabajar con ellas. Esos conjuntos son los diccionarios de competencias, que pueden llamarse también catálogos de competencias, listados de competencias o marcos competenciales.

Para agrupar o clasificar las competencias necesitamos criterios de clasificación. En este capítulo veremos, en primer lugar, cuáles son esos criterios y cuál es el resultado de su aplicación. En segundo lugar, abordaremos los procedimientos o técnicas que pueden utilizarse para elaborar diccionarios o catálogos de competencias genéricas. Las competencias genéricas son las que se aplican a todos o a la mayoría de los puestos de trabajo de una organización.

2.2. Clasificación de las competencias.

Cualquier organización cuenta con distintos puestos de trabajo, algunas con miles. Y en cada puesto de trabajo pueden observarse innumerables comportamientos²⁹. Para poder trabajar con ellos, es preciso ordenar los comportamientos en función de algunos criterios o dimensiones.

Para empezar, como se ha dicho, las mismas competencias son ya el fruto del criterio que podemos llamar de semejanza o cercanía: la competencia “comunicación”, por ejemplo, comprende una serie de conductas relacionadas cuya combinación acertada permite una comunicación eficaz. De hecho, como veremos en el apartado siguiente, para identificar las conductas efectivas que buscamos, el método más eficiente es partir de estos agrupamientos.

Desde otro punto de vista, los comportamientos pueden ser relevantes para un conjunto limitado de puestos de la organización o para todos o la mayoría. En este sentido, diremos que las competencias, en tanto que conjuntos de comportamientos, pueden ser **genéricas**, aplicables a todos o a la mayoría de puestos, o **específicas**, aplicables solo a un número limitado de puestos. Algunos autores añaden conjuntos intermedios de competencias, llamados comunes o **transversales**, que se refieren por lo general a competencias aplicables en ámbitos funcionales enteros. Así, habría, en una organización, competencias genéricas, propias de todos sus puestos (por ejemplo, “comunicación”); específicas, propias de algunos puestos (por ejemplo, “manejar hojas de cálculo”); y transversales, propias de ámbitos funcionales (por ejemplo, en el ámbito de recursos humanos, “realizar entrevistas de selección por competencias”).

Otro criterio de clasificación es la forma que adopta la descripción de los comportamientos. Algunas descripciones son **procedimentales**:

²⁹ Hasta dos millones, como hemos visto más arriba, en el caso del estudio sobre la profesión de profesor realizado en 1928, el “Commonwealth Teacher Training Study”.

- “Los taladros requeridos, en su caso, para la fijación de los elementos se practican en el lugar marcado, utilizando el procedimiento y herramientas adaptados a sus dimensiones y a las características del material a perforar”
- “El fichero de clientes se mantiene actualizado incorporando la información relevante de cada contacto comercial, así como aquella que permita mantener las relaciones comerciales con el cliente y establecer nuevos contactos con otros clientes, empleando, en su caso, aplicaciones informáticas de base de datos”

Otras se describen más literariamente, por decirlo de algún modo. Podríamos llamar a estas descripciones **declarativas**:

- “Presenta una predisposición constructiva para llevar a cabo las políticas definidas por la dirección”
- “Transmite los mensajes sin ambigüedades, de manera didáctica, incorporando el por qué o la finalidad última que se pretende conseguir”

Las competencias que pueden ser objeto de descripción procedimental se denominan “**técnicas**”; las que no pueden definirse con la misma precisión reciben distintas denominaciones: conductuales, genéricas (ya que en general, suelen ser las competencias requeridas en un mayor número de puestos), **sociales** (porque se refieren a relaciones con otras personas, mientras que las técnicas apuntan más bien a la relación con máquinas). En la tradición americana es frecuente denominar este tipo de competencias “**conductuales**”.

Las competencias pueden referirse a una **profesión**, es decir, se suponen aplicables a puestos de trabajo-tipo que existen en muchas organizaciones distintas. Así, las “cualificaciones profesionales” son conjuntos de competencias técnicas y genéricas que deben dominar profesionales determinados, como un “trabajador social” o un “oficial electricista de 1ª”. En este caso distinguimos entre “**competencias de trabajo**” y “**competencias de organización**”.

La clasificación más importante es la que distingue entre competencias genéricas y específicas. Los métodos de detección de unas y otras son distintos, las organizaciones suelen tener diccionarios distintos para cada uno de estos tipos, y, por último, la aplicación de las competencias en selección o formación presenta diferencias importantes para cada uno de estos dos tipos de competencias.

Para facilitar el uso de las competencias en la gestión de las personas, es frecuente clasificarlas a su vez, agruparlas con conjuntos lógicos que permitan un abordaje homogéneo o más eficaz. Es habitual, en primer lugar, distinguir entre competencias genéricas esenciales y competencias genéricas complementarias. La Guía de Calificaciones del Senior Executive Service de los Estados Unidos (US Office of personnel management. 2012) establece 5 *Core competencies*, o competencias esenciales, para los miembros del cuerpo superior de los funcionarios de la administración federal norteamericana (Senior Executive Service):

- Dirigir el cambio.
- Dirigir a las personas.
- Orientación a resultados.
- Comprensión del negocio (Business acumen)

- Construcción de alianzas.

Esas competencias esenciales agrupan a su vez a las 22 competencias propias de ese cuerpo. Por ejemplo, en el caso de la competencia esencial Comprensión del negocio entienden que abarca 3 competencias:

- Gestión financiera.
- Gestión del capital humano.
- Gestión de la tecnología.

La competencia esencial Dirigir a las personas abarca las competencias:

- Gestión del conflicto.
- Aprovechamiento de la diversidad (inclusión y aprovechamiento de las diferencias individuales, de raza, género, etc.)
- Desarrollo de las personas.
- Construcción de equipos.

Como vemos, la distinción entre competencias esenciales y complementarias no tiene que ver con la importancia relativa de unas y otras, sino con la necesidad de clasificarlas para facilitar su uso en las distintas funciones de recursos humanos. Un ejemplo quizá más claro de la intención de la aplicación de este criterio de clasificación podemos verlo en el nuevo marco competencial de la administración del Reino Unido, que más adelante examinaremos en detalle:



Las competencias se han dividido en tres grupos, uno dedicado a la planificación y la dirección de proyectos, Setting Direction; otro dedicado a la dirección de personas, Engaging People; y otro centrado en la obtención de resultados, Delivering Results.

Otro criterio de clasificación que se utiliza con frecuencia para ordenar las competencias genéricas es su agrupación lógica o temática. La Junta de Andalucía³⁰ ordena sus competencias genéricas en los siguientes grupos: competencias básicas, competencias de comprensión, competencias personales, competencias interpersonales, competencias organizativas y competencias de liderazgo:

<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS BÁSICAS - TENEMOS ACTITUD DE SERVICIO - PRESTAMOS ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA - NOS ORIENTAMOS A RESULTADOS - NOS IMPLICAMOS CON LA ORGANIZACIÓN - SOMOS LEALES - COOPERAMOS - NOS INTERESAMOS POR NUESTRO DESARROLLO - TENEMOS PERSPECTIVA DE GÉNERO 	<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS DE COMPRENSIÓN - ENTENDEMOS Y TRATAMOS LA INFORMACIÓN - ANALIZAMOS LA INFORMACIÓN - INTEGRAMOS LA INFORMACIÓN - INNOVAMOS - CONCEPTUALIZAMOS
<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS PERSONALES - SOMOS FLEXIBLES Y NOS ADAPTAMOS - SOMOS CONFIABLES - SABEMOS GESTIONAR EL ESTRÉS - NOS ORIENTAMOS A LA ACCIÓN - NOS COMPROMETEMOS 	<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS INTERPERSONALES - NOS COMUNICAMOS Y COMPRENDEMOS - TRABAJAMOS EN EQUIPO - INFLUIMOS - CONSTRUIMOS Y DESARROLLAMOS RELACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS ORGANIZATIVAS - EJECUTAMOS LAS TAREAS - ORGANIZAMOS LAS ACTIVIDADES - ACTUAMOS DE MANERA AUTÓNOMA Y TOMAMOS DECISIONES - PLANIFICAMOS Y GESTIONAMOS - DESARROLLAMOS VISIÓN ESTRATÉGICA 	<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS DE LIDERAZGO - ENSEÑAMOS Y APOYAMOS - DIRIGIMOS - MOTIVAMOS - DESARROLLAMOS - INSPIRAMOS

Esta clasificación combina el criterio básicas/complementarias con el criterio temático.

También la Generalidad de Cataluña clasifica las competencias de su diccionario para puestos de responsabilidad³¹ aplicando un criterio similar, del que se derivan 4 conjuntos de competencias: las que se refieren a la gestión de la unidad, las propias del liderazgo de personas, las enfocadas a la

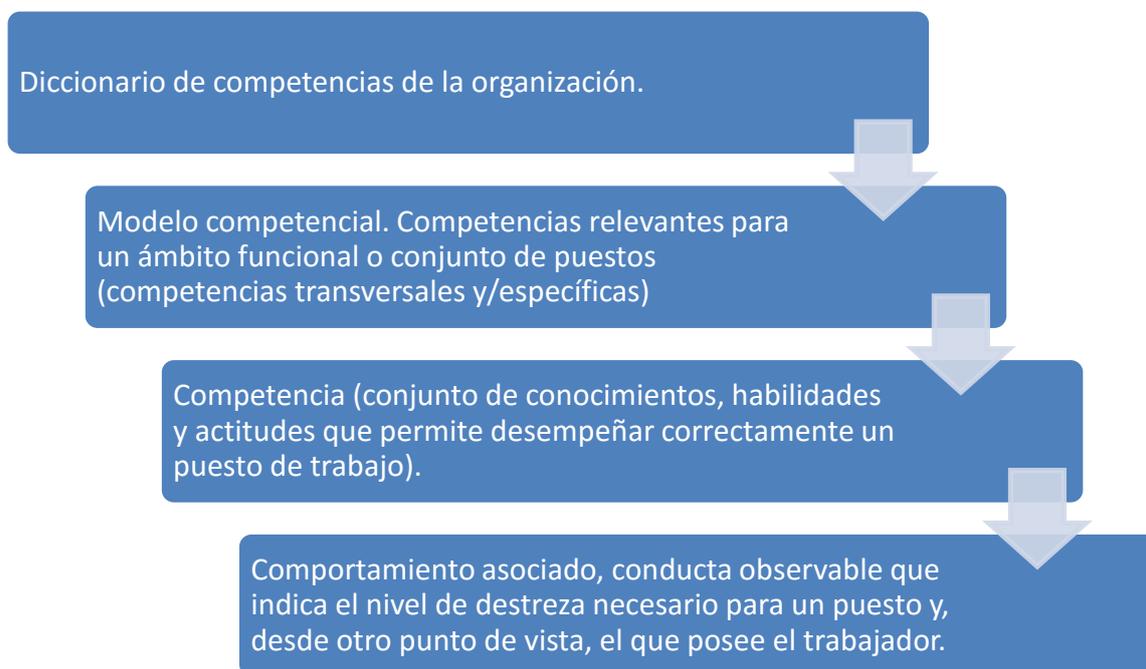
³⁰ “Diccionario de competencias genéricas de la Junta de Andalucía”. Instituto Andaluz de Administración Pública. 2010.

³¹ “Diccionari de competències dels càrrecs de comandament de la Generalitat de Catalunya: cap de secció, cap de servei i subdirector/a.” 2009, Departament de Governació i Administracions Públiques, Secretaria de Funció Pública i Modernització de l’Administració

autogestión de personas y las que tienen que ver con influencia y relación:



Otro principio de clasificación de las competencias puede ser el nivel de detalle con se abordan. Desde este criterio, podríamos establecer los siguientes grados³²:



Podemos resumir los distintos criterios de clasificación de las competencias con la siguiente tabla:

³² “Doing competencies well: best practices in competency modelling” Michael A. Campion et al. PERSONNEL PSYCHOLOGY.2011, 64, 225-262. Tabla p. 240.

Criterios de clasificación					
Competencias	Por número de puestos de trabajo	Por tipo de descripción	Por ámbito de aplicación	Por conjuntos lógicos o temáticos	Por nivel de detalle en la descripción
	Genéricas, propias de todos lo mayoría de puestos de trabajo	Declarativas (por lo general sociales o conductuales)	De una profesión	Personales, organizativas, de liderazgo, estratégicas, etc.	Diccionario de competencias
	Transversales, propias de un área funcional		De una organización		Modelo competencial
	Específicas, propias de unos pocos puestos de trabajo	Procedimentales (por lo general técnicas)			Competencia

La aplicación de estos criterios no es excluyente: en la profesión “enfermería” pueden distinguirse competencias genéricas y específicas, y lo mismo en la organización “Hospital Ramón y Cajal”, por ejemplo.

2.3. El nivel de dominio de las competencias.

Hemos visto que las competencias son conjuntos de comportamientos que permiten desempeñar **correctamente** un puesto de trabajo o, en otras definiciones, que permiten desempeñarlo de manera **excelente**. Un trabajador puede dominar una competencia en un grado u otro y, por otro lado, un puesto de trabajo puede exigir un nivel de dominio más o menos alto o complejo de una competencia determinada. Por ejemplo, una persona que está en un puesto de atención al público tendrá que dominar la competencia comunicación, y puede dominarla bien, mal o regular. Un profesor tendrá que dominar esta misma competencia, y podrá hacerlo también bien, mal o regular, pero los comportamientos que marcan los niveles de dominio de la competencia serán distintos en estos dos puestos de trabajo, es decir, los comportamientos que marcan el nivel de dominio excelente en la competencia comunicación para la persona que atiende al público no son los mismos que marcan el nivel de dominio excelente de la competencia comunicación para el profesor.

Es frecuente que los diccionarios de competencias incorporen los niveles de dominio de cada competencia expresados en conjuntos de comportamientos distintos. Esa incorporación puede ser de cada uno de los dos tipos señalados.

El primer criterio es el nivel de dominio de la competencia en función del nivel del puesto de trabajo.

En el siguiente cuadro vemos la clasificación de la competencia Comunicación, persuasión e influencia del diccionario de competencias de la Generalitat de Catalunya. En cualquiera de los tres niveles, normal, alto o muy alto, puede alcanzarse la excelencia; lo que intenta trasladar esta clasificación es que no puede exigirse a quienes ocupan puestos de nivel bajo un dominio de esta competencia superior al N3, y que el dominio de la competencia a este nivel es ya excelente en estos casos.

Sub-competencia	N3 / normal	N2 / alto	N1 / muy alto
Persuasión	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando comunica una directriz o emite un comunicado, se asegura que el interlocutor comprende el mensaje con todos los matices. • Se explica de manera didáctica, concretando el por qué y explicándolo de manera operativa. • Siempre habla con respeto y con un tono adecuado a la situación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando comunica un mensaje, lo hace de manera que lo que dice y lo que entiende el receptor es el mismo, y se asegura que se entiende con todos los matices con que se ha emitido. • Afronta situaciones de discrepancia cuando es necesario y aporta argumentos para defender su punto de vista. • Argumenta y defiende una línea de trabajo mostrando el valor añadido que aporta y se asegura que el interlocutor lo comprende. • Expone lo que tiene que decir, pero respeta otras opiniones. Se comunica asertivamente cuando la situación lo requiere y consigue hacer prevalecer su criterio. • Se comunica con respeto, empleando un lenguaje adecuado a la situación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actúa con asertividad: transmite lo que piensa y defiende sus criterios. • Comunica y convence al equipo. • Cuando negocia, consigue un resultado cercano al que se había planteado previamente a la negociación. Negocia con sindicatos o con grupos con intereses contrapuestos y es capaz de llegar a un buen acuerdo para las partes implicadas. • Interviene en negociaciones técnicas en nombre de su superior, adoptando la posición preestablecida previamente. • Orienta a nivel técnico sobre la postura que debe asumir la dirección tras analizar técnicamente la situación.

El segundo criterio es el nivel de dominio de la competencia propiamente dicho, es decir, a nivel personal, la capacidad de la persona para realizar los comportamientos propios de la competencia que sea con mayor o menor corrección. Hay diccionarios, como el de HayGroup, que presentan siempre escalonadas en este sentido las competencias. Así se presenta la competencia Comprensión interpersonal en este diccionario:

11. COMPRENSIÓN INTERPERSONAL (COM)

Pregunta clave: *¿Es consciente esta persona de lo que los demás sienten y piensan aunque no lo digan?*

Comprensión Interpersonal implica querer entender a los demás. Es la habilidad para escuchar, entender correctamente los pensamientos, sentimientos o preocupaciones de los demás aunque no se expresen verbalmente o se expresen parcialmente. Esta competencia mide la creciente complejidad y profundidad que supone entender a los demás; puede también incluir la sensibilidad intercultural.

Esta persona:

1. **Entiende los sentimientos o su razón.** Capta los sentimientos de una persona en un momento dado o su razón explícita, pero no ambas cosas.
2. **Entiende los sentimientos y su razón.** Entiende a la vez los sentimientos de los demás y su razón explícita.
3. **Entiende los porqués.** Entiende el sentido o el porqué los demás actúan en ese momento de una determinada manera, aunque estos no lo expliquen o lo hagan de una forma incompleta o imprecisa, o bien consigue que los demás voluntariamente actúen en la dirección que él quiere; es decir, utiliza su comprensión de los otros para lograr que actúen en la forma que él desea.
4. **Comprende las razones de fondo.** Entiende los problemas de fondo de los demás. Comprende las razones principales de los sentimientos, preocupaciones y comportamientos más arraigados de otras personas. O bien da una visión completa de los puntos fuertes y débiles de los demás.

Como vemos, estos niveles de dominio pueden aplicarse sea el que sea el nivel del puesto de trabajo.

2.4. Cómo se elaboran diccionarios de competencias.

Como hemos visto, conviene agrupar las competencias para facilitar su uso en las distintas áreas de la gestión de personas. Las agrupaciones de competencias que utilizan las organizaciones se denominan diccionarios, listados o catálogos de competencias o marcos competenciales.

Por sus distintas características y también porque los métodos de detección y descripción suelen ser distintos, lo habitual es que una organización cuente con un catálogo de competencias genéricas y con otro de competencias específicas.

En este trabajo no tratamos de las competencias específicas o técnicas, pero conviene ver aunque sea por encima cómo se detectan.

2.4.1. Cómo se detectan las competencias específicas.

Existen dos vías para abordar la elaboración de diccionarios de competencias específicas. La primera, la más ortodoxa y tradicional, es la descripción de los puestos de trabajo que componen la organización. Es la vía que utiliza, por ejemplo, la Administración Federal de los Estados Unidos. La descripción de puestos de trabajo, sin embargo, plantea problemas graves: es, por una parte, muy costosa en tiempo y recursos, y, por otra, requiere de un esfuerzo constante de actualización, dada el carácter cambiante del contenido de los puestos de trabajo específicos. Por eso, en la elaboración de diccionarios de competencias específicas suelen utilizarse métodos más sencillos y menos costosos, aunque también, en principio, menos rigurosos.

Veremos primero, someramente, qué es la descripción de puestos de trabajo, para examinar después cómo se han elaborado diccionarios de competencias específicas utilizando métodos más sencillos.

2.4.1.1. La descripción de puestos de trabajo.

La idea de competencia está, como se ha dicho, estrechamente ligada a la investigación sobre la organización y contenido del trabajo desarrollada por Taylor a principios del siglo XX. El estudio pormenorizado de las tareas a realizar para obtener un producto industrial debía permitir la división del trabajo más eficaz posible y aprovechar al máximo el tiempo de trabajo.

El análisis de puestos de trabajo, *job analysis* o *work analysis*, es "un conjunto de procedimientos que permiten identificar el contenido de un puesto de trabajo entendido como las actividades a realizar en el mismo y/o como los requisitos necesarios para realizarlas correctamente"³³.

La base del análisis de un puesto de trabajo es la lista de tareas a realizar en el mismo, por lo general ordenadas en torno a las funciones o misiones del puesto. Esta lista se obtiene por observación directa del trabajador y mediante entrevistas estructuradas en profundidad al ocupante del puesto; el resultado de este trabajo, por lo general responsabilidad de psicólogos de trabajo, debe siempre ser validado por el superior del titular del puesto de trabajo estudiado.

El análisis de puestos de trabajo se lleva a cabo hoy de manera parecida a como se realizaba hace 50 o 60 años. Existen dos aproximaciones al análisis: desde el punto de vista de la tarea y desde el punto de vista del trabajador. El primero describe en detalle las tareas a realizar, el segundo intenta, partiendo también de la descripción de las tareas, establecer qué necesita saber el trabajador para realizar la tarea en términos de conocimientos, habilidades y actitudes. Como lo que persiguen ambos tipos de análisis es lo mismo, saber qué debe saber hacer el trabajador para utilizar ese conocimiento en cualquier función relacionada con la gestión de recursos humanos (selección, formación y desarrollo, evaluación del desempeño, etc.), y el análisis que incorpora el punto de vista del trabajador es más rico y está menos sujeto a los aspectos tecnológicos del trabajo, es el más utilizado.

Un ejemplo de los dos enfoques, referido a un puesto de atención al público en una oficina cualquiera:

Descripción de las tareas del puesto.	Conocimientos, habilidades y actitudes que debe tener el trabajador.
Saluda al usuario.	Conoce y aplica las reglas habituales de cortesía.
Pregunta qué trámite viene a realizar. Identifica el trámite y comprueba que es ese.	Es capaz de comunicarse eficazmente poniéndose a la altura del interlocutor. Conoce y aplica la normativa correspondiente a los trámites propios del puesto de trabajo.

³³ "Job analysis", Wikipedia, consultado el 14 de enero de 2015

Comprueba la identidad del usuario y la documentación aportada.	Sabe qué documentos acreditan la identidad personal y los documentos necesarios para los trámites de su responsabilidad.
Realiza el trámite en la aplicación correspondiente.	Utiliza con soltura la aplicación informática que soporta los trámites propios del puesto de trabajo.
Entrega el justificante y se despide.	Conoce y aplica las reglas habituales de cortesía.

Vamos a describir el proceso de análisis de un puesto de trabajo con cierto detalle, y al hilo de esta descripción veremos las distintas herramientas de análisis que suelen utilizarse:

1. En primer lugar, hay que saber para qué vamos a utilizar el análisis. Si es para cubrir el puesto, para utilizarlo en un proceso de selección externa o interna, nos fijaremos en algunas características y no en otras. Si, por ejemplo, esperamos que las habilidades propias del puesto se aprendan una vez se ocupe el mismo, no tendremos que fijarnos en ellas en el análisis para la selección. Lo mismo vale para las demás utilidades del análisis: fijación de retribuciones (en este caso se utilizan unas técnicas específicas denominadas "valoración de puestos de trabajo" que se centran en la responsabilidad del puesto, las consecuencias de su buen o mal desempeño para la organización, la autonomía del trabajador o si está sujeto a protocolos estrictos, etc.); formación; etc.
2. Después recopilaremos la información existente sobre el puesto: organigrama de la organización y dónde se ubica el puesto, superiores y subordinados, sentido del flujo de la información en ese puesto, etc. Se trata de estudiar documentalmente el puesto antes de empezar el análisis.
3. En tercer lugar elegiremos puestos tipo si estamos describiendo puestos similares. Si, por ejemplo, estamos analizando el puesto de celador en un hospital y hay 100 celadores en ese hospital, elegiremos una muestra para su análisis.
4. El siguiente paso es el análisis propiamente dicho. Se utilizan para ello una o varias de las distintas técnicas existentes:
 1. Observación. Es el método clásico: observar al trabajador mientras realiza su trabajo. En la industria se ha utilizado siempre, pero también existen estudios de campo sobre puestos directivos en que un analista ha pasado varios días observando el trabajo de un directivo, haciéndole o no preguntas aclaratorias.
 2. Técnica del incidente crítico. La técnica del incidente crítico, según explica Flanagan en "[The critical incident technique](#)", Psychological Bulletin, julio de 1954, "más que recoger opiniones, intuiciones y estimaciones, permite obtener un registro de conductas específicas de los que están en la mejor posición para hacer las observaciones y evaluaciones pertinentes. La recogida y tabulación de estas observaciones hace posible establecer las exigencias críticas de una actividad. Una lista de conductas críticas proporciona una base sólida para inferir esas exigencias en términos aptitudes, formación y otras características". (p.30). El incidente crítico es en general un suceso relativamente notable en el ejercicio de una profesión o de las tareas de un puesto de trabajo que entendemos significativo. Costa Alcaraz y Almendro Padilla señalan en [su estudio del incidente](#)

crítico que este no tiene por qué distinguirse por su gravedad, sino que más bien debe sorprendernos por resultar inesperado o molesto. Esta técnica es especialmente adecuada en trabajos que tienen que ver con la atención directa al público o al usuario, ya que este tipo de incidentes son por lo general de carácter interpersonal y su aparición, aunque sea esporádica o rara, suele señalar prácticas frecuentes que solo a veces producen efectos indeseados pero que forman parte del contenido de un puesto y contribuyen por eso a su descripción. Es además una técnica relativamente sencilla y de ejecución rápida que va directamente a los requerimientos críticos del puesto de trabajo, a sus tareas esenciales³⁴.

3. Cuestionarios y encuestas. Los análisis de puestos de trabajo suelen incluir cuestionarios, que son el resultado bien de entrevistas estructuradas bien de encuestas realizadas online, a los ocupantes de los puestos de trabajo analizados y a sus superiores. Las cuestionarios consisten normalmente en frases que describen las tareas a realizar, y que los entrevistados deben ordenar o priorizar según su importancia para el puesto, la frecuencia con que se presentan o si requieren aprendizaje previo.
4. El cuestionario de análisis del puesto³⁵ es quizá la herramienta más conocida y utilizada para la descripción de puestos de trabajo. Es sencilla y su uso no exige demasiada formación para el analista. Hay numerosos ejemplos de análisis de puestos y de formularios en la red. En general todos responden, con mayor o menos sofisticación y detalle, a las mismas cuestiones: ¿qué papel desempeña el puesto en la organización?, ¿qué tareas y actividades se realizan en el puesto?, ¿con qué frecuencia y qué tiempo llevan?, ¿con qué otros puestos/departamentos/clientes se relaciona el puesto?, ¿qué equipo de trabajo se usa?, ¿qué formación exige?, etc.
5. Una vez realizado el análisis es preciso verificarlo con el ocupante del puesto y con su superior. Siempre hay que realizar esta verificación, pero en particular cuando se han utilizado procedimientos de análisis que, como la observación, no incluyen en principio la comunicación con el trabajador.
6. El último paso es elaborar el informe de análisis del puesto, que suele tener dos partes: la descripción del puesto de trabajo y el perfil de exigencias del puesto, es decir, la visión del puesto desde el punto de vista de las tareas y la visión del puesto desde el punto de vista de lo que necesita saber hacer una persona para desempeñarlo correctamente.

“Quizá la conclusión más importante a la que han llegado quienes utilizan más de un método de análisis de puestos en su trabajo es que no existe un método óptimo de análisis de puestos”³⁶. Un método puede ser eficaz en unos casos y menos en otros, o puede o no proporcionar la información relevante para una tarea u otra. El método del incidente crítico puede quizá arrojar resultados de mayor calidad, pero es más caro que el cuestionario de análisis de puesto (PAQ, Position Analysis

³⁴ Reid, Barrington y Brown, "Human Resource development", CIPD, Londres 2004, p. 140

³⁵ [“Técnicas de análisis y descripción de puestos de trabajo en la gestión por competencias”](#).

Pereda y Berrocal. Página 37 y ss.

³⁶ “Exploratory comparative study of four job analysis methods”. Levine, Ash y Bennet. Journal of Applied Psychology. Vol. 65, nº 5, 524-535. 1980.

Questionnaire), y este a su vez resulta de más difícil uso para los gestores de recursos humanos que el análisis de tareas.

El análisis de puestos de trabajo se utiliza en todas las funciones propias del área de recursos humanos: selección, asignación de retribuciones, formación, etc. Uno de los usos más comunes en la actualidad es la identificación de competencias y de catálogos de competencias. Las competencias están constituidas, como hemos visto, por los conocimientos, habilidades y actitudes que una persona necesita para desempeñar correctamente un puesto de trabajo. De este modo, los análisis de los puestos de trabajo de una organización son la fuente natural y más rigurosa para identificar los conjuntos de competencias que la organización necesita.

2.4.1.2. La elaboración de diccionarios de competencias específicas con métodos más sencillos.

En primer lugar, para detectar y definir las competencias específicas sin acudir a la descripción de todos los puestos de trabajo afectados, tenemos que dividir la organización en ámbitos funcionales. Toda organización compleja puede dividirse, para empezar, entre ámbitos transversales u horizontales y ámbitos sectoriales o verticales. Son transversales las unidades de la organización que prestan servicios a toda la organización: área de recursos humanos, área de administración económica y financiera, etc. Son sectoriales las unidades que prestan los servicios propios de la organización: producción, comercialización, investigación, etc.

Las administraciones públicas son organizaciones extraordinariamente complejas, en las que cabe distinguir muchos ámbitos funcionales.

La Generalitat de Catalunya, por ejemplo, utiliza estos ámbitos funcionales ("Guia per identificar i definir perfils competencials per àmbits funcionals". Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona 2009):

Ámbitos funcionales para el personal de los grupos A1 y A2:

1. Jurídico.
2. Económico.
3. Genérico/gestión administrativa/procesos administrativos.
4. Recursos humanos y organización.
5. Análisis, planificación y estadística.
6. Comunicación, atención al ciudadano y gestión del conocimiento.
7. Gestión documental, patrimonial y cultural.
8. Políticas sociales y de igualdad.
9. Salud pública/promoción y protección de la salud.
10. Ejecución penal.
11. Infraestructuras y ordenación territorial.
12. Gestión de medio.
13. Industria y Energía.
14. Prevención de riesgos laborales.

En esta clasificación es fácil distinguir los ámbitos funcionales transversales (jurídico, económico, recursos humanos y organización, etc.) de los sectoriales (salud pública, ejecución penal, gestión del medio, etc.).

La Administración General del Estado, en 2003, clasificó provisionalmente sus ámbitos funcionales, entre otros, en los siguientes:

ÁREAS FUNCIONALES

- **Recursos Humanos**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Gestión
 - Prevención de Riesgos
- **Informática**
- **Económico-Financiera**
 - Presupuestación
 - Gestión Económico Financiera
- **Jurídica**
 - Defensa Letrada y Asistencia Jurídica
 - Recursos
- **Estudios, Estadística e Informes**
 - Estadística
- **Inspección y Auditoría. Organización y Calidad**
 - Inspección y Auditoría
 - Organización y Calidad
- **Servicios Generales**
 - Documentación y publicaciones
 - Apoyo Administrativo
 - Régimen Interior y Patrimonio
 - Atención al público
- **Instituciones Penitenciarias**
- **Investigación**
- **Obras públicas e Infraestructuras**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Supervisión y ejecución de proyectos
 - Inspección y control
- **Sanidad**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Seguridad y control
- **Educación**
 - Regulación, ordenación y planificación
 - Inspección y control
- **Cultura**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Gestión y conservación de bienes culturales
 - Inspección y control
- **Medio Ambiente**
 - Regulación, coordinación y planificación

- Meteorología
- Vigilancia y control
- **Servicios Sociales**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Prestaciones económicas
 - Asistencia social directa
- **Relaciones Internacionales**
- **Hacienda y Recaudación**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Gestión de impuestos y tasas
- **Agricultura, pesca, ganadería**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Vigilancia y control
- **Política económica, industrial y energética. Promoción de la Sociedad de la Información**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Vigilancia y control
- **Seguridad**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Seguridad
 - Vigilancia y control
- **Trabajo**
 - Regulación, coordinación y planificación
 - Inspección

También en este caso es fácil distinguir entre los transversales y los sectoriales.

Una vez fijados los ámbitos o áreas funcionales, se trabaja en cada uno de ellos para detectar las competencias específicas de los puestos de trabajo adscritos al ámbito en cuestión.

Podemos ver un ejemplo de método sencillo (es decir, relativamente sencillo, más sencillo que el uso de descripciones exhaustivas de todos los puestos de trabajo, pero de todos modos complejo y costoso) en el seguido para la elaboración del Diccionario de competencias técnicas de la Administración General de la Junta de Andalucía en el marco del proyecto Competec³⁷.

El diccionario elaborado se circunscribe a tres ámbitos funcionales transversales:

- Gestión económica y presupuestaria.
- Gestión de personal.
- Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En la breve introducción metodológica del diccionario no se indica qué otros ámbitos funcionales existen en la AGJA.

El proceso de elaboración se describe así en el documento:

³⁷ “Diccionario de competencias técnicas de la Administración General de la Junta de Andalucía”. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2015.

“En la síntesis entre el diseño inicial y el proceso de investigación-acción, el proyecto se ha basado principalmente en tres grandes líneas metodológicas:

a. Identificación participativa de los procesos y actividades de los tres ámbitos.

Para poder analizar los conocimientos (saber) y habilidades (saber hacer) que permiten la ejecución excelente de los procesos y actividades, se ha partido de la identificación de dichos procesos y actividades, sistematizando la información sobre qué es lo que hace y debe hacer el personal de la Junta de Andalucía en cada uno de los tres ámbitos analizados.

Dicha información se ha obtenido a través de reuniones con personas expertas de todos los niveles en cada ámbito (mandos intermedios y personal técnico y administrativo de las diferentes unidades, tanto en los servicios centrales como en las delegaciones provinciales, en las que primero se han identificado los procesos, a través de técnicas grupales, y luego se han pasado cuestionarios en dos fases: primera para concretar los contenidos de los procesos, y segunda para detallar los subprocesos, las actividades y los conocimientos y habilidades necesarias).

Esta ha sido la primera fuente a través de la cual se comenzaron a identificar las primeras competencias, extraídas de la información obtenida a través de reuniones y cuestionarios, tras sistematizar mapas de procesos en cada ámbito.

b. Investigación y construcción de modelos de competencias (Benchmarking).

Ha sido una parte del trabajo a través de la cual se ha recopilado información y se han analizado y reflexionado buenas prácticas y nuevas ideas enriquecedoras, mediante la comparación de las intuiciones del modelo adoptado por el Grupo Operativo con otros modelos, tanto de procesos como de competencias, existentes en organizaciones y entidades públicas.

Este ejercicio de aproximaciones al modelo y *benchmarking* sobre el mismo, ha supuesto un esfuerzo de síntesis entre las competencias y contenido competencial surgido desde las aportaciones a los mapas de procesos y los modelos o estándares analizados. Para la identificación y definición de un modelo propio de nuestra Administración se fue sistematizando una serie de criterios y tomando decisiones, entre las que se encuentran: el uso de infinitivos, el uso de verbos de acción, la no correspondencia necesaria entre saber y saber hacer, la coexistencia de contenido específico y contenido continuo en los distintos niveles de conocimientos y habilidades, etc.

c. Proceso permanente de acción-reflexión y aproximaciones sucesivas.

Partiendo del diseño y enfoque inicial, tras ir dando los primeros pasos del proceso, se ha ido reconduciendo el proyecto, desarrollando una metodología basada en la mejora progresiva a partir de la propia práctica y el análisis de la experiencia. Paulatinamente se ha ido entrando en una dinámica de toma de decisiones por aproximaciones sucesivas, en las cuales se han adoptado modelos abiertos y flexibles, que se han ido perfilando y enriqueciendo conforme se han ido dando los distintos pasos acordados. El conocimiento analizado y acumulado en cada paso se ha convertido en la base más sólida desde la que hacer evolucionar las decisiones iniciales y adoptar nuevos progresos. Finalmente, este método de trabajo ha tenido su culminación en el análisis cuantitativo y cualitativo de los productos resultantes para una mejora y enriquecimiento general de los mismos, utilizando el amplio abanico de criterios acumulados durante el proceso.”³⁸

³⁸ Op. cit. Pp. 15 y 16.

Como vemos, el método combina un trabajo de campo realizado directamente con titulares de puestos de trabajo con un análisis de otros diccionarios similares elaborados por otras administraciones públicas. En los trabajos de elaboración han colaborado más de 350 personas.

Como muestra del resultado alcanzado, estas son las competencias específicas de la competencia “gestión de ingresos” de la familia “gestión económica” del ámbito “gestión económica y presupuestaria”. Las competencias se definen entre “saber” y “saber hacer”, y se definen para tres niveles, correspondientes a agrupaciones de niveles jerárquicos de la Administración General de la Junta de Andalucía:

GESTIÓN ECONÓMICA

GESTIÓN DE INGRESOS

Ejecutar todos los procesos para una gestión eficaz y eficiente de los ingresos.

NIVEL	saber	saber hacer
SOPORTE	<ul style="list-style-type: none"> • Los conceptos básicos de gestión de ingresos, impuestos, tasas, precios públicos y su contabilización. • Los procedimientos contables y administrativos de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar la documentación. • Manejar antecedentes e identificar expedientes. • Extraer la información del sistema sobre ingresos realizados y a realizar. • Cumplimentar los documentos de ingreso. • Comprobar los incumplimientos de ingresos. • Verificar la validez de los documentos justificativos de ingresos y reintegros. • Controlar las liquidaciones. • Registrar en la contabilidad auxiliar.
TÉCNICO	<ul style="list-style-type: none"> • Los principios y conceptos de gestión de ingresos, impuestos, tasas y precios públicos. • Los procedimientos contables y administrativos de ingresos. • La previsión de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar los expedientes complejos. • Supervisar la gestión de los ingresos para generar procesos de mejora. • Valorar las aportaciones en la fase de alegaciones. • Valorar la validez de garantías para aplazamientos y fraccionamientos. • Verificar las operaciones de ingreso. • Gestionar los recursos y las reclamaciones. • Redactar las respuestas a recursos contra actos declarativos de derechos de tipo económico de la Administración Pública. • Aplicar criterios de transparencia.
ESTRATÉGICO	<ul style="list-style-type: none"> • La realidad económica del entorno. • Las directrices de la gestión económica y presupuestaria. • La previsión de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer los procesos de trabajo y las listas de control. • Participar en el diseño de la política de ingresos. • Identificar y aplicar las oportunidades para la mejora de la gestión de ingresos. • Supervisar las respuestas a los recursos redactados por el nivel técnico contra actos declarativos de derechos de tipo económico de la Administración Pública. • Aplicar criterios de transparencia.

2.4.2 Cómo son los diccionarios de competencias genéricas.

También en el caso de las competencias genéricas puede considerarse que el método más riguroso es partir de la descripción de todos los puestos de trabajo de la organización. Pero, por las mismas razones que las expuestas para los diccionarios de competencias específicas, es frecuente utilizar métodos más sencillos.

El primer diccionario de competencias genéricas elaborado con los criterios utilizados en la actualidad fue, como se dijo en el apartado anterior, el diccionario de la consultora McBer, desarrollado a partir de las ideas y trabajos de McClelland, Boyatzis y otros a principios de los 80. "Es importante señalar que el diccionario se basa en su totalidad en el estudio de los pensamientos, sentimientos y conductas observables asociadas con acontecimientos reales o "incidentes conductuales". No se basa en la especulación de comités o burócratas. Tampoco se basa solo ni mayormente en observaciones externas o en "evaluaciones" (ratings). Incluye información procedente "de dentro de la cabeza del entrevistado", información sobre sus objetivos, pensamientos, motivos, sentimientos, esfuerzos e intenciones"³⁹.

³⁹ The McBer competency framework", en "Competence in the learning society". John Raven. 2000

Spencer y Spencer actualizaron este diccionario en 1993, dejándolo así:

Tabla resumen de competencias genéricas, del Diccionario de Competencias Escalonadas McBer, 1996.

1	Orientación al logro. Esencia: ¿piensa (el titular del puesto de trabajo, el candidato al puesto, etc.) en alcanzar y superar objetivos y acepta riesgos calculados a cambio de la obtención de beneficios previstos?
2	Pensamiento analítico. Esencia: ¿entiende las cadenas causales y las relaciones?
3	Pensamiento conceptual. Esencia: ¿contrasta modelos?, ¿encaja muchas partes en un todo coherente?, ¿crea nuevas perspectivas?
4	Orientación al usuario. Esencia: ¿actúa en beneficio de la persona a la que sirve?
5	Desarrollo de personas. Esencia: ¿trabaja para desarrollar a largo plazo las características (y no solo las habilidades) de otras personas?
6	Liderazgo. Esencia: ¿establece estándares sólidos de conducta y hace que la gente responda ante ellos?
7	Flexibilidad. Esencia: ¿puede cambiar de dirección o velocidad o abandonar la tarea en curso si la situación lo exige?
8	Impacto e influencia. Esencia: ¿usa tácticas o estrategias deliberadas para influir a otros?
9	Búsqueda de información. Esencia: ¿va más allá de lo obvio y busca información?
10	Iniciativa. Esencia: ¿ve más allá de la situación presente y actúa en función de necesidades y oportunidades futuras?
11	Integridad. Esencia: ¿actúa conforme a creencias y valores incluso cuando es difícil hacerlo?
12	Comprensión interpersonal. Esencia: ¿comprende lo que otros sienten y piensan aunque no lo digan?
13	Conciencia de la organización. Esencia: ¿es sensible a las realidades y estructuras de la organización donde trabaja?
14	Compromiso con la organización.

	Esencia: ¿elige actuar de acuerdo con la autoridad, los estándares de la organización, sus necesidades y objetivos?
15	Desarrollo de relaciones. Esencia: ¿se esfuerza por desarrollar una relación personal?
16	Auto confianza Esencia: ¿asume tareas difíciles, es capaz de enfrentarse a la autoridad?
17	Liderazgo de equipos. Esencia: ¿dirige grupos de personas para conseguir que trabajen juntos eficazmente?
18	Trabajo en equipo y cooperación. Esencia: ¿facilita el trabajo del equipo en el que está integrada?

El [listado de competencias estándar de Hay](#) es un desarrollo de estado inicial.

En todo caso, los diccionarios de competencias genéricas tienen todos la misma forma de este inicial. Pueden componerse de más o menos competencias, agruparlas de distintas maneras y describirlas con más o menos detalles y de manera escalonada o no, pero son listas de competencias relevantes para organizaciones concretas (Catálogo de competencias transversales del INAP), áreas concretas de la gestión (competencias del líder) o ramas económicas o profesionales (competencias de la profesión médica). De este último tipo son los diccionarios de competencias para el trabajo social, por ejemplo.

En el siguiente apartado veremos cómo se elaboran estos diccionarios.

2.4.3. Cómo se elaboran los diccionarios de competencias genéricas.

Como se ha dicho, por competencia entenderemos "un conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes relacionadas que afecta a la mayor parte de las tareas a realizar en un puesto de trabajo, que tiene una influencia directa en el rendimiento en el trabajo, que puede medirse conforme a estándares aceptados comúnmente y que puede mejorarse mediante el aprendizaje". Así, por ejemplo, la competencia "Dirección de personas":

Dirección de personas. Dirigir equipos y conseguir que las aportaciones de éstos contribuyan a la consecución de los resultados esperados por la Organización, estableciendo y manteniendo el espíritu de equipo necesario para alcanzar los objetivos fijados.

- Transmite la misión, visión y valores de la Organización a los colaboradores.
- Comunica al equipo de trabajo los objetivos y los planes estratégicos de la Organización.
- Distribuye las actividades y cargas de trabajo entre los colaboradores en función de sus características personales y las necesidades de la Unidad.
- Se muestra coherente en su comportamiento, hace lo que dice que va a hacer.
- Comparte la información con los colaboradores y fomenta que tengan una visión global de los asuntos que se gestionan.
- Fomenta la evaluación continua de los resultados y da retroinformación a los colaboradores sobre el grado de consecución de los objetivos.
- Fomenta la participación activa de los miembros del equipo en la toma de decisiones y en la solución de problemas, tomando en cuenta sus opiniones y sugerencias.
- Se muestra accesible y cercano, sin por ello perder su rol y autoridad.
- Adecúa su comportamiento en función de las necesidades de los colaboradores y de la situación, para facilitar que se alcancen los resultados.
- Reconoce y recompensa el buen desempeño y el compromiso de los colaboradores.
- Ayuda a superar las discrepancias que pueden surgir entre los miembros del equipo de trabajo, mediando si es preciso.
- Ofrece confianza y alienta a los colaboradores ante las dificultades.

La competencia en sí, Dirección de personas, no es más que un medio conveniente para agrupar comportamientos profesionales objetivos. ¿Cómo elaboraremos el listado de comportamientos? Los métodos de elaboración de diccionarios o catálogos de competencias intentan responder a esa cuestión con mayor o menor eficacia y sencillez.

Se puede decir, en general, que la primera fase de la elaboración de un diccionario de competencias se nutre casi siempre de una serie de fuentes más o menos heterogéneas: diccionarios de competencias ya existentes, perfiles de los puestos de la organización que se hayan realizado por cualquier razón (procesos de selección, por ejemplo), decisiones estratégicas de los responsables de la organización o de los consultores, etc.

En principio, la vía más ortodoxa de obtener un diccionario de competencias adecuado para una organización sería estudiar de la manera más exhaustiva posible los puestos de trabajo que la componen. Podemos ver el esfuerzo real que exige este trabajo en uno de los ejemplos más y mejor desarrollados: el método utilizado por la Office of Personnel Management de la Administración Federal de los Estados Unidos.

La OPM, una Agencia que depende directamente del Gobierno del país, lleva más de 20 años aplicando una herramienta denominada Inventario Cerrado Multipropósito de Análisis de Sistemas

Ocupacionales⁴⁰. Se trata de un sistema de análisis de puestos de trabajo-tipo, es decir, de ocupaciones en la administración federal, basado en encuestas realizadas a titulares de puestos y a sus supervisores. La preparación y mantenimiento del sistema se basa en el estudio de la investigación de la psicología y la ciencia de la organización y de la información sobre puestos de trabajo (análisis y descripciones de puestos, estándares de clasificación, planes de formación, marcos competenciales) de organizaciones públicas y privadas. Mediante estos estudios y encuestas, la OPM ha podido identificar las tareas y las competencias críticas para más de 200 ocupaciones o puestos-tipo de la administración federal norteamericana.

Es evidente, y podremos comprobarlo en el apartado correspondiente, cuando abordemos los diccionarios de competencias de la alta función pública de los Estados Unidos, que un esfuerzo de este tipo, riguroso y continuado, proporciona marcos competenciales relevantes y fiables. La cuestión es qué administración pública es capaz de un esfuerzo así.

En general, por lo dicho, lo normal es empezar la elaboración de un diccionario de competencias eligiendo uno de los muchos disponibles. Además de ser un método menos costoso en tiempo y esfuerzo, un diccionario bien elegido nos garantiza un nivel alto de consistencia interna y la presencia de todas las competencias importantes⁴¹. La elección del diccionario base depende del uso que vayamos a darle al nuestro. Lo habitual es acudir, por una parte, a diccionarios genéricos como el McBer, y complementarlo con diccionarios elaborados por organizaciones similares a la nuestra o dirigidos al conjunto de puestos de trabajo para el que lo estamos elaborando (diccionarios de competencias para el liderazgo, por ejemplo).

2.4.4. Método simple de elaboración de diccionarios de competencias.

Por eso, los diccionarios se construyen habitualmente con un método más sencillo, que incluye, por supuesto, la intervención de los titulares de los puestos de trabajo o de una muestra significativa de ese grupo, pero que no parte por lo general de las descripciones de los puestos de trabajo. Vamos a ver, siguiendo el ejemplo de la elaboración del Catálogo de competencias genéricas para puestos de niveles 26 a 30 de la AGE, cómo se construyen por lo general los diccionarios o marcos competenciales.

Los diccionarios de competencias se construyen en cuatro fases:

1. Elaboración del listado de competencias sin comportamientos.
2. Identificación de los comportamientos asignados a cada competencia.
3. Validación del diccionario.
4. Análisis de los datos y redacción final del diccionario.

2.4.4.1.- Fases 1 y 2, elaboración del listado inicial de competencias e identificación de los comportamientos.

Lo primero que vamos a hacer es determinar qué competencias son relevantes para nuestra organización o rama profesional. Las competencias pueden ser potencialmente muchas, pero por lo general partimos de un diccionario amplio, unas 20 o 25 competencias, que reduciremos más o menos a la mitad. Es imposible o muy difícil trabajar con más de 10 o 12 competencias, y, por otra

⁴⁰ Multipurpose Occupational Systems Analysis Inventory - Close-Ended (MOSAIC). Apéndice F del [Delegated Examining Operations Handbook](#). OPM. 2007.

⁴¹ "Doing competencies well: best practices in competency modelling" Michael A. Campion et al. PERSONNEL PSYCHOLOGY.2011, 64, 225-262. P. 245.

parte, con solo 6 u 8 competencias puede explicarse el 80% de lo que constituye el ejercicio correcto de un puesto de trabajo⁴².

Después describiremos cada una de esas competencias. Es decir, asignaremos a cada una de ellas los comportamientos observables y concretos que son en sí mismos los que garantizan el desempeño correcto del trabajo.

En primer lugar, se fijó un catálogo inicial de 19 competencias. Este catálogo se estableció a partir de la experiencia de los consultores contratados para el trabajo, Santiago Pereda, Francisca Berrocal y Miguel Alonso⁴³, de los catálogos de competencias ya desarrollados por algunas Comunidades Autónomas y de los catálogos elaborados por la especialista argentina Martha Alles:

1.	Dirección de personas. Dirigir equipos y conseguir que las aportaciones de éstos contribuyan a la consecución de los resultados esperados por la organización. Establece y mantiene el espíritu de equipo necesario para alcanzar los objetivos fijados.
2.	Desarrollo de personas. Crear un ambiente de trabajo positivo hacia el aprendizaje, facilitando acciones que favorezcan el desarrollo propio y del personal.
3.	Comunicación. Transmite mensajes de forma estructurada, clara y concisa, adaptando el lenguaje a la situación y a la persona destinataria ya sea de forma oral o escrita, así como escuchar activamente.
4.	Orientación estratégica. Visualiza a dónde se orienta la organización a medio y largo plazo, identificando oportunidades de mejora e implementando y reajustando las acciones para dirigirse hacia la consecución de sus objetivos estratégicos.
5.	Flexibilidad y gestión del cambio. Modificar el comportamiento para dar respuestas a necesidades cambiantes, reajustando las prioridades de las funciones, adoptando nuevos enfoques y cambios en función de las demandas.
6.	Trabajo en Equipo. (Colaboración) colaborar y participar en grupos de trabajo para alcanzar unos objetivos comunes trabajando de forma eficiente compartiendo recursos e información.
7.	Planificación / Organización. Definir prioridades, establecer planes de acción organizando las tareas, acciones y proyectos, ajustándose a los presupuestos y plazos temporales y distribuyendo los recursos, estableciendo las medidas de control y seguimiento necesarias, de forma que se alcancen los objetivos fijados en los plazos acordados.
8.	Orientación a la calidad. Realizar el trabajo buscando conseguir los resultados con la máxima calidad y el menor gasto de recursos posible, proporcionando un servicio seguro, fiable y que cumpla con los requisitos de la legislación y reglamentación aplicables.
9.	Orientación a resultados. Dirigir todos los esfuerzos a conseguir los objetivos fijados, analizando los indicadores oportunos para comprobar los resultados alcanzados.
10.	Solución de problemas. Estudiar los problemas, identificando sus aspectos más relevantes y sus causas, para elegir las soluciones de mayor calidad, en los plazos fijados y en función de la situación, las posibilidades de implementación, los recursos disponibles las consecuencias que se deriven y los riesgos asociados.
11.	Orientación a la ciudadanía. Analizar y comprender las necesidades de los ciudadanos, orientando las políticas, los proyectos y las acciones a la satisfacción de sus necesidades, requisitos y expectativas.
12.	Compromiso. Conocer y compartir los principios y valores de la Administración General del Estado, actuando siempre de forma coherente con respecto a los mismos.

⁴² Suele considerarse que el número de competencias adecuado para un diccionario está entre 9 y 14, cada una de las cuales se describirá con distintos niveles de detalle, según el uso que se vaya a hacer de ellas. **“Doing competencies well: best practices in competency modelling”** Michael A. Champion et al. PERSONNEL PSYCHOLOGY.2011, 64, 225-262. P. 248.

⁴³ Esta descripción se basa en el documento de análisis que formaba parte del trabajo y en el libro de estos autores "Técnicas de gestión de recursos humanos por competencias", Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid 2011, pp. 81 y ss

13.	Mejora continua. Establecer metas y objetivos individuales y/o de equipo buscando mejorar constantemente la eficacia y la eficiencia del trabajo en función de las posibilidades de la organización.
14.	Aprendizaje continuo. Aprender y aplicar nuevos conocimientos, informaciones, sistemas y métodos de trabajo que permitan mejorar la eficacia y la eficiencia.
15.	Resistencia a la tensión. Controlar las emociones propias y evitar reacciones negativas que puedan afectar a los niveles de eficacia y eficiencia en el trabajo en situaciones de presión, oposición, desacuerdo y dificultades o fracasos, liberando la tensión de manera constructiva y aceptable para los demás.
16.	Negociación. Identificar las posiciones propia y ajena en una negociación, buscando alcanzar acuerdos satisfactorios para ambas partes.
17.	Toma de decisiones. Tomar decisiones rápidamente y emitir juicios aunque puedan ser difíciles o poco populares, valorando las distintas posibilidades de actuación y las características de la organización.
18.	Proactividad. Actuar anticipándose a los acontecimientos, realizando propuestas, descubriendo y aplicando nuevas informaciones, sistemas y métodos de trabajo, dirigidos a la mejora de la eficacia y de la eficiencia de los resultados.
19.	Innovación. Aportar ideas y soluciones originales y eficaces de manera diferente a la habitual, para satisfacer las posibles necesidades de los ciudadanos y de la organización, de forma que se mejore la calidad, la eficiencia y/o los resultados de la actividad.

Una vez fijado el diccionario inicial, se realizó un trabajo con expertos para revisarlo y para asociar a cada competencia los comportamientos correspondientes. Se consideró que los expertos eran titulares de los puestos afectados de reconocido prestigio por su desempeño sobresaliente. Para designarlos se acudió a las Subdirecciones de Personal de cada ministerio. Al final se obtuvo un grupo de 77 personas. Estas personas se subdividieron a su vez en 8 grupos: dos por cada nivel (26, 28, 29 y 30), uno con mando, en el que cada experto contaba con subordinados, y otro sin mando, en el que el experto trabajaba solo.

Con cada uno de los 8 grupos se mantuvo una sesión de trabajo de unas cuatro horas de duración. En esa sesión se siguió el siguiente método de trabajo, el mismo con los 8 grupos:

- Elección de las 8 competencias, entre las 19 propuestas, consideradas clave para el desempeño de sus puestos de trabajo. Para ello se les daban como guía dos preguntas: ¿necesito utilizar esta competencia para desempeñar mis funciones y actividades", y ¿es imprescindible para poder realizar mis funciones y actividades? Podían, además, añadir competencias a las propuestas y modificar sus definiciones.
- A continuación, se le presentaron a cada sujeto todos los pares que se podían hacer con las competencias que previamente había seleccionado. Estos pares estaban ordenados aleatoriamente y cada sujeto debía elegir, en cada uno, la competencia que consideraba más importante para su trabajo, indicando la magnitud de la diferencia en importancia entre las dos competencias, utilizando la tabla que se le aportaba y que se presenta en la tabla siguiente para determinar la importancia relativa de cada competencia, a cada participante se les daba un protocolo personalizado que emparejaba las 28 posibles combinaciones entre las ocho competencias que había elegido.

Magnitud de la Diferencia	Significado	Explicación
1	Igual importancia	Las dos competencias tienen la misma importancia en la organización
3	Diferencia moderada en importancia	Se considera que una competencia es moderadamente más importante que la otra para la organización
5	Diferencia alta en importancia	Se considera que una competencia es bastante más importante que la otra para la organización
7	Diferencia muy alta en importancia	Se considera que una competencia es mucho más importante que la otra para la organización
9	Diferencia extrema en importancia	Se considera que una competencia es extremadamente más importante que la otra para la organización
2, 4, 6, 8	Valores intermedios	Cuando es necesaria una valoración media de la diferencia en importancia entre las competencias

- Los resultados obtenidos por cada persona mediante el método de jerarquización analítica de Saaty, y luego se calcularon las puntuaciones medias del grupo, para obtener las 8 competencias consideradas clave por el grupo.
- Una vez consensuadas con el método indicado las competencias clave, se pidió a cada participante que escribiera en una tarjeta los dos o tres comportamientos que consideraba asociados a cada competencia. Cada tarjeta se leía en voz alta, se discutían y aclaraban los comportamientos y se decidía su inclusión o no.
- Por último, se les pedía que dijeran qué competencias del listado inicial eran relevantes para todos los puestos de la administración, no solo los que ellos ocupaban y en los que se había centrado la primera parte de la reunión.

El resultado de esta primera fase fue un catálogo de 14 competencias, con ligeras diferencias respecto a sus definiciones iniciales, y 150 comportamientos asociados, entre 10 y 12 por competencia.

El catálogo inicial lo componían las primeras 14 competencias del cuadro siguiente:

Competencias	Con Mando					Sin Mando					%Total	Total
	30	29	28	26	%	30	29	28	26	%		
Comunicación	X	X	X	X	70,91	X	X	X	X	77,27	72,73	G
Solución de Problemas	X	X	X	X	63,64	X	X	X	X	68,18	64,94	G
Planificación / Organización	X	X	X	X	60,00	X		X	X	50,00	57,14	G
Dirección de Personas	X	X	X	X	72,73			---	---	4,55	53,25	GM
Trabajo en Equipo	X	X	X	X	56,36	X	X	X	X	59,09	57,14	G
Resistencia a la Tensión		X		X	45,45	X	X	X		59,09	49,35	G
Toma de Decisiones	X	X			49,09					27,27	42,86	GM
Orientación a la Calidad		X	X	X	40,00	X	X	X	X	59,09	45,45	G
Flexibilidad y Gestión del Cambio				X	43,64		X	X	X	50,00	45,45	GS
Orientación Estratégica	X	X	X		29,09	X				36,36	31,17	
Innovación		X	X		45,45	X			X	50,00	46,75	G
Proactividad			X		36,36	X	X		X	59,09	42,86	GS
Aprendizaje Continuo				X	34,55		X	X	X	63,64	42,86	GS
Compromiso	X				25,45			X	X	36,36	28,57	
Orientación a Resultados	X				23,64				X	27,27	24,68	
Orientación a la Ciudadanía		X			18,18					18,18	18,18	
Desarrollo de Personas			X	X	32,73	---		---	---	00,00	23,38	
Mejora Continua		X			32,73					22,73	29,87	
Negociación					18,18			X		31,82	22,08	

En rojo, las competencias consideradas como imprescindibles para el nivel correspondiente; en azul, las consideradas suficientes; G son las competencias genéricas para los niveles 26, 28, 29 y 30; GM, las genéricas para esos niveles con mando; GS, las genéricas para esos niveles sin mando. Los porcentajes señala la proporción de los funcionarios participantes en las sesiones de trabajo que eligieron la competencia correspondiente como clave.

2.4.4.2.- Fase 3. Validación del diccionario.

Con los 150 comportamientos identificados por los grupos de expertos, se elaboró un cuestionario para su cumplimentación online. El cuestionario se envió a más de 6.000 funcionarios que ocupaban puestos de niveles 26 a 24 para que lo cumplimentaran de manera anónima. Solo tenían que decir, para permitir una explotación más precisa, si tenían o no subordinados, y, si lo deseaban, el ministerio en el que trabajaban.

Esta es una imagen del cuestionario:

Comportamientos

Lee cada uno de los comportamientos que te presentamos a continuación y señala la importancia que crees que tiene para el desarrollo óptimo de las funciones y responsabilidades de tu puesto de trabajo actual.

Utiliza la escala que va desde "poco importante" a "muy importante". Si no es de aplicación en tu puesto de trabajo, señala "no se aplica".

Comportamientos	No se aplica	Poco importante	Algo importante	Bastante importante	Muy importante, imprescindible
1. Escucha de forma activa (mirando a los ojos, asistiendo con la cabeza...) mostrando a la otra persona que se le presta atención:	<input type="checkbox"/>				
2. Transmite la misión, visión y valores de la Organización a los colaboradores:	<input type="checkbox"/>				
3. Modifica el comportamiento para adecuarlo a situaciones de cambio o ambigüedad:	<input type="checkbox"/>				
4. Se implica a nivel operativo con su equipo, como si fuera un miembro más, cuando la situación lo requiere:	<input type="checkbox"/>				
5. Define objetivos ambiciosos pero realistas para su Unidad, teniendo en cuenta las directrices políticas y el plan estratégico:	<input type="checkbox"/>				
6. Establece para el equipo indicadores de resultados asociados a objetivos e indicadores de desempeño:	<input type="checkbox"/>				
7. Orienta las actuaciones de la Unidad para lograr los objetivos estratégicos de Organización :	<input type="checkbox"/>				
8. Utiliza distintas fuentes de información para identificar problemas y sus causas:	<input type="checkbox"/>				

16

Los comportamientos no venían ordenados por competencias en el cuestionario, y el funcionario debía decidir en qué medida se aplicaba cada uno de ellos a su propio puesto de trabajo, conforme a una escala de cinco niveles de importancia. Se dio un plazo de 15 días para la cumplimentación, y respondieron a la petición cerca de 2000 funcionarios, un número suficiente para asegurar la consistencia estadística del trabajo.

2.4.4.3.- Fase 4. Análisis de los resultados y redacción final.

En la última fase del trabajo se analizaron los datos obtenidos con la cumplimentación del cuestionario y se establecieron definitivamente las competencias y los comportamientos asociados. Los resultados los examinaremos con mayor detalle en el cuarto capítulo de este trabajo, dedicado al uso de las competencias en las administraciones públicas. Lo que cabe destacar aquí es que al listado definitivo de competencias se añadieron dos, compromiso con la administración y orientación a la ciudadanía, que no habían obtenido bastante apoyo ni en los grupos de trabajo ni en la fase de cumplimentación del cuestionario, porque los responsables de la AGE en este proyecto consideraron que debían estar en todo caso entre las competencias clave. Esta decisión de introducir o modificar competencias una vez realizado el trabajo de campo es frecuente en todo tipo de organizaciones. La razón es que las competencias, como veremos más adelante, no son solo la constatación de cómo hay que comportarse en un puesto de trabajo para desempeñarlo con éxito, sino que son también una expresión de cómo quiere evolucionar la organización en el futuro. Las competencias tienen un componente estratégico y prescriptivo que no tiene por qué reflejarse en el trabajo de campo, pero que los responsables de la estrategia organizativa sí deben tener en cuenta.

Podemos concluir que los factores clave a la hora de elaborar un diccionario de competencias genéricas relevantes para una organización dada son:

- Partir de uno o más diccionarios existentes de rigor reconocido.

- Asegurar la participación de titulares de los puestos de trabajo para los que se elabore el diccionario cuyo desempeño sea correcto o excelente. A menos que la organización sea muy pequeña, trabajaremos con una muestra.
- Aplicar un método válido y aceptado para identificar las competencias y enumerar y describir sus comportamientos asociados.
- Validar el resultado con la participación del máximo número posible de titulares de los puestos afectados.

2.5. Cómo se describen las competencias.

A la vista de cómo hemos definido las competencias en el apartado anterior, comprendemos que su descripción es muy importante para su correcta aplicación en la gestión de recursos humanos. Existen distintas estrategias para la descripción de las competencias, y también se pueden dar algunas reglas para obtener descripciones útiles.

Uno de los ejemplos de competencia que hemos visto, y que aparece de un modo u otro en todos los diccionarios, es la **flexibilidad**.

El diccionario de la Real Academia define **flexibilidad** como “cualidad de flexible”, y dice que es flexible:

1. Lo que tiene disposición para doblarse fácilmente.
2. Quien en un enfrentamiento se pliega con facilidad a la opinión, a la voluntad o a la actitud de otro o de otros.
3. Lo que no se sujeta a normas estrictas, a dogmas o a trabas.
4. Lo que es susceptible de cambios o variaciones según las circunstancias o las necesidades.

El diccionario de sinónimos y antónimos de Espasa-Calpe, por su parte, relaciona la flexibilidad con la ductilidad, la elasticidad, la maleabilidad...y también con la tolerancia, la contemporización o el amoldamiento.

Como competencia profesional, la flexibilidad es una de las que se asignan siempre a puestos de carácter directivo. Pero no esperamos de un directivo que se doble fácilmente, o que fácilmente se pliegue a la voluntad de otros; sí esperamos, en cambio, y al menos en un directivo público, que se sujete a normas estrictas. Esperamos que sea dúctil y elástico, pero no necesariamente que sea tolerante o contemporizador.

Es decir, que **no nos sirven las definiciones de las palabras** que dan los diccionarios de la lengua.

Nuestras competencias son **conductas** que hay que **describir** de manera que podamos comparar la descripción con las conductas reales de quienes ocupan los puestos, o con las de quienes aspiran a ocuparlos.

Hay que tener en cuenta, además, que una competencia profesional forma parte siempre de un diccionario o listado de competencias. Lo que describiremos con ella será un aspecto de una conducta global, por lo que esa descripción tiene sus límites en las descripciones de otros aspectos relacionados de esa misma conducta. Si en nuestro diccionario incorporamos como competencias **flexibilidad, creatividad, iniciativa, orientación a resultados y orientación al usuario**, tendremos que asegurarnos de que no hay solapamientos entre ellas, y que cada una de ellas es relevante por sí misma. Por eso no se elaboran nunca competencias aisladas, lo que se hace es **construir diccionarios**.

2.5.1 Distintas formas de describir las competencias

Todos los diccionarios de competencias comparten al menos dos elementos:

- La palabra o palabras que le dan nombre: **Comunicación**, o **Comunicarse con otros**, o **Comprensión Interpersonal**.
- Una definición más o menos breve de la competencia: **“Se refiere a la capacidad para transmitir mensajes con claridad, precisión y credibilidad, adecuándolos al escenario y al interlocutor. Es también la capacidad para escuchar y mantener una postura abierta al diálogo. Implica además la habilidad para establecer y mantener relaciones cordiales con personas de diferentes niveles de la Administración, y en diferentes ámbitos, cuya cooperación puede resultar relevante en determinadas situaciones”,** o bien **“varía la comunicación de ideas o información para asegurarse de que es comprendido”**.

Como hemos dicho, el nombre y la definición inicial de la competencia están en relación con el diccionario de competencias global y con el uso que le vayamos a dar.

Es raro que un diccionario se quede en estos dos únicos elementos, ya que en sí mismos difícilmente serán suficientes para aplicar las competencias a la evaluación del desempeño o a la formación. Para eso necesitamos algo más, una concreción mayor que nos indique con más precisión los comportamientos a los que nos referimos.

Para conseguir esa mayor concreción se utilizan, en general, los siguientes métodos:

- Añadir a la descripción inicial una lista de conductas asociadas.
- Añadir a la descripción inicial una lista de conductas positivas asociadas y otra de conductas negativas.
- Añadir a la descripción inicial una lista nivelada o escalonada de conductas.

Vamos a ver un ejemplo de cada uno de ellos referido a esta competencia, la de **Comunicación**, que es común a la mayoría de los diccionarios con ese mismo nombre o uno similar:

Lista de conductas asociadas

Del diccionario elaborado por la UAM para el INAP en 2003, referido a los directivos de la AGE:

Comunicación

Definición: Se refiere a la capacidad para transmitir mensajes con claridad, precisión y credibilidad, adecuándolos al escenario y al interlocutor. Es también la capacidad para escuchar y mantener una postura abierta al diálogo. Implica además la habilidad para establecer y mantener relaciones cordiales con personas de diferentes niveles de la Administración, y en diferentes ámbitos, cuya cooperación puede resultar relevante en determinadas situaciones.

Comportamientos:

- Expresar con claridad y concisión las ideas, los hechos y las decisiones. Transmitiendo la información de manera ordenada y estructurada para facilitar la comprensión del mensaje.
- Adaptar los contenidos y características del mensaje a las peculiaridades de cada interlocutor.
- Cuando es necesario expresarse en público, mantener la atención de la audiencia y transmitir el mensaje adecuadamente.
- Comprobar que los interlocutores entienden el mensaje (realizar preguntas, prestar atención a sus gestos...).
- Comunicarse con eficacia con interlocutores de diferentes administraciones.
- Promover y facilitar una comunicación fluida entre los diferentes niveles de la Administración Pública.
- Comunicar con seguridad y confianza, transmitiendo credibilidad al interlocutor.
- Mantener una actitud abierta al diálogo, escuchar a sus interlocutores y entender los diferentes puntos de vista. Sin que ello suponga necesariamente renunciar a sus propios planteamientos.
- Promover reuniones o entrevistas con diferentes implicados en la Administración con el fin de obtener y proporcionar información de primera mano.

Listas asociadas de conductas positivas y negativas.

Del diccionario de competencias de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. La competencia no es en este caso la de Comunicación, que como tal no existe en este diccionario, sino la denominada Desempeño Transversal, que en buena medida incorpora la competencia de comunicar eficazmente:

CI.04. DESEMPEÑO TRANSVERSAL

Capacidad de cooperar y compartir información necesaria con otros profesionales y con otras unidades organizativas de la Administración para la consecución de objetivos comunes, sin miedo a perder valor. Implica capacidad para entender el carácter horizontal y global de la información y la comunicación en la Administración y la capacidad para entender el papel del propio trabajo en el contexto organizativo. Capacidad de colaborar más allá de las fronteras formales.

	Conductas positivas	Conductas negativas
Ejemplos de conductas asociadas	<ul style="list-style-type: none"> • En los procesos de cambio, su preocupación es la mejora global de la administración y no las modificaciones que ocupan únicamente a su unidad de trabajo. • Al atender a un ciudadano o cliente interno o externo, es capaz de ver su situación global detectando todas sus necesidades, independientemente de que su área de trabajo sólo cubra una parte de estas. • Conoce todas las áreas de trabajo de la administración que están relacionadas con la suya y que, de forma conjunta, cubren las necesidades de los ciudadanos. • Conoce las técnicas, procesos y procedimientos de trabajo que relacionan su unidad con el resto de la organización. • Conoce la importancia y la contribución de su unidad en la cadena de prestación de servicios al ciudadano. • Tiene una visión global de la finalidad que tiene el conjunto de las unidades organizativas que se interrelacionan con la suya • Sigue los protocolos establecidos para archivar y consultar información. Estructura la información para que pueda ser utilizada. • Comprende que la información es un bien que se debe compartir. Facilita generosa y amablemente la información de la que dispone. • Participa, con otros profesionales, en el diseño de procesos de trabajo que mejoren el servicio. • Establece redes y contactos con otros profesionales ajenos a su unidad administrativa y establece protocolos de actuación que recojan y den oficialidad a estos contactos. • No tiene miedo a difundir y compartir los resultados de su trabajo. Divulga los resultados para que puedan ser aprovechados por otros. • Fomenta reuniones entre distintas unidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Su esfuerzo se centra en su interés y exclusivamente en la actividad de su unidad organizativa, evitando el trabajo en equipo. • Desatiende los requerimientos de información y colaboración de los responsables de otras unidades organizativas. • Tiene una visión parcial de las unidades organizativas y procesos de la Administración. • Sólo ofrece la información que le exige directamente su superior. Cree que tener información es tener poder y teme perderlo. • No muestra interés por seguir los protocolos establecidos para archivar y consultar información. • Nunca realiza informes sobre los resultados de su actuación. Nadie sabe muy bien a qué se dedica. • Evita los encuentros organizados para reforzar y favorecer las relaciones personales entre los compañeros de trabajo.

Lista nivelada o escalonada de conductas.

Del diccionario de competencias de la consultora HAY Group, que se utilizó en el estudio que hizo esta empresa sobre las competencias de los directivos de la Junta de Andalucía en 2006. En este caso las competencias son dos, Comprensión Interpersonal e Impacto e Influencia, que en el diccionario de HAY incluyen todos los aspectos que tienen que ver con la comunicación:

11. COMPRENSIÓN INTERPERSONAL

Pregunta clave: ¿Es consciente esta persona de lo que los demás sienten y piensan aunque no lo digan?

Comprensión Interpersonal implica querer entender a los demás. Es la habilidad para escuchar, entender correctamente los pensamientos, sentimientos o preocupaciones de los demás aunque no se expresen verbalmente o se expresen parcialmente. Esta competencia mide la creciente complejidad y profundidad que supone entender a los demás; puede también incluir la sensibilidad intercultural.

Esta persona:

1. Entiende los sentimientos o su razón. Capta los sentimientos de una persona en un momento dado o su razón explícita, pero no ambas cosas.
2. Entiende los sentimientos y su razón. Entiende a la vez los sentimientos de los demás y su razón explícita.
3. Entiende los porqués. Entiende el sentido o por qué los demás actúan en ese momento de una determinada manera, aunque estos no lo expliquen o lo hagan de una forma incompleta o imprecisa, o bien consigue que los demás voluntariamente actúen en la dirección que él quiere; es decir, utiliza su comprensión de los otros para lograr que actúen en la forma que él desea.
4. Comprende las razones de fondo. Entiende los problemas de fondo de los demás. Comprende las razones principales de los sentimientos, preocupaciones y comportamientos más arraigados de otras personas. O bien da una visión completa de los puntos fuertes y débiles de los demás.

13. IMPACTO E INFLUENCIA

Pregunta clave: ¿Utiliza la persona deliberadamente estrategias o tácticas de influencia?

Impacto e Influencia implica la intención de persuadir, convencer, influir o impresionar a los demás para que contribuyan a alcanzar los objetivos propios. Está basado en el deseo de causar un efecto específico en los demás, una impresión determinada o una actuación concreta cuando se persigue un objetivo.

Notas para la codificación: Los niveles 2 y 3 se refieren a medidas de persuasión poco sofisticadas (el mismo comentario se puede hacer a otra persona en una situación similar). En los niveles 4 a 6 los argumentos se adaptan a las situaciones concretas, e implican cierta Comprensión Interpersonal y/o Conocimiento Organizativo. Una o ambas pueden codificarse también si hay suficiente evidencia. Si una persona utiliza distintos enfoques para un mismo problema, codificar con el nivel 5 ó 6. No codificar estas acciones por separado.

Esta persona:

1. Demuestra la intención aunque no actúe. Intenta producir un impacto determinado sobre los demás; muestra preocupación por la reputación, el status, la apariencia, etc., pero no lleva a cabo ninguna acción concreta.
2. Utiliza una única acción para persuadir. Utiliza directamente la persuasión en una discusión o presentación sin llegar a adaptar los argumentos al nivel o a los intereses de su interlocutor (por ejemplo: hace referencia a razones, datos, sus motivaciones personales, usa ejemplos concretos, gráficos, demostraciones, etc.).
3. Utiliza acciones múltiples para persuadir. Elabora varios argumentos o puntos de vista para una presentación o discusión, aún sin tomar en consideración el nivel o los intereses de su interlocutor. Incluye la preparación cuidadosa de los datos para una presentación o la elaboración de dos o más argumentos en una presentación o discusión.
4. Calcula el impacto de las palabras o acciones. Adapta la presentación o discusión para atraer

el interés de los demás.

Piensa de antemano en el efecto que una acción o cualquier otro detalle producirá en la imagen que los demás tienen de él.

Lleva a cabo acciones inusuales o singulares especialmente pensadas para producir un impacto determinado. Se anticipa y se prepara para las reacciones de los demás.

5. Utiliza influencias indirectas. Usa cadenas de influencia indirectas: Con A se obtiene B, B nos llevará a C, etc. Utiliza una estrategia formada por diferentes y sucesivas acciones para influir en los demás, adaptando cada acción al interlocutor implicado. Utiliza expertos u otras personas para influir.
6. Utiliza estrategias de influencia complejas. Fomenta coaliciones para apoyar ideas, consigue apoyo "entre bastidores", da o retiene información para crear determinados efectos, utiliza habilidades de conducción de grupos para guiar o dirigir a un grupo de personas.

Cada uno de estos métodos nos remite a diccionarios distintos, que pueden ser utilizados para cosas distintas (selección, formación, evaluación del desempeño). En principio, cuanto más detallada sea la descripción de una competencia, más fácil resultará su evaluación. Si además lleva incorporada una escala, como en el último ejemplo, más sencillo su uso.

Hay que señalar, sin embargo, en este último caso, que hay una diferencia importante entre nivelar o escalar una competencia para señalar los distintos niveles de ejercicio que pueden presentarse para ella en un mismo puesto de trabajo, que hacerlo para señalar el nivel global de ejercicio de la misma que se espera en diferentes puestos de trabajo. Es decir, no se espera, ni es exigible, la misma capacidad de comunicación en un auxiliar que en un directivo. El ejercicio de la competencia de Comunicación que puede ser excelente para un auxiliar puede resultar insuficiente para un directivo.

La redacción correcta de las competencias.

Las reglas para redactar la definición de una competencia, o de cualquiera de sus conductas asociadas, no se diferencian mucho de las reglas generales de la buena redacción. Vamos a ver cuáles son esas reglas con ejemplos:

Sencillez y claridad: cualquiera que lea la competencia tiene que identificar claramente cuál es.

Gestión del conflicto	
Incorrecto	Correcto
<i>Gestiona los conflictos, las confrontaciones o los desacuerdos de cualquier tipo en toda situación y con distintos tipos de personal así como con usuarios externos y resuelve esos conflictos, y resuelve esos conflictos, confrontaciones o desacuerdos de una manera constructiva y acorde con las reglas de la organización para minimizar cualquier impacto personal potencialmente negativo en los empleados, los usuarios o la organización.</i>	<i>Gestiona y resuelve conflictos, confrontaciones o desacuerdos de manera constructiva para minimizar el impacto personal negativo</i>

Evitar la especificidad excesiva: si, por ejemplo, hablamos de competencias digitales, evitar referirse a aplicaciones concretas.

Lenguajes de programación	
Incorrecto	Correcto
<i>Conocimiento de Java y C++ y sus aplicaciones para permitir que un sistema ejecute sus funciones específicas.</i>	<i>Conocimiento de lenguajes de programación y sus aplicaciones para permitir que un sistema ejecute sus funciones específicas.</i>

Basar la definición de la competencia o el comportamiento en conductas: podemos garantizar el respecto a esta regla esencial utilizando verbos de acción.

Razonamiento	
Incorrecto	Correcto
<i>Capacidad para sacar conclusiones precisas a partir de la información disponible.</i>	<i>Identificar reglas, principios o relaciones que expliquen hechos, datos u otra información; hacer inferencias correctas desde el análisis de la información.</i>

Evitar calificativos como “conocimiento profundo”, “destreza considerable” o “conocimiento básico”; no ayudan a discernir entre distintos niveles de dominio y hacen que el evaluado no comprenda bien el resultado de su evaluación.

Liderazgo	
Incorrecto	Correcto
<i>Influye a otros con éxito, motiva a fondo; adapta su estilo de liderazgo a distintas situaciones difíciles.</i>	<i>Influye y motiva; adapta su estilo de liderazgo a distintas situaciones.</i>

Hemos visto que en la elaboración de nuestro diccionario de competencias vamos a trabajar con personas que ocupan puestos concretos, y que les vamos a dar el máximo protagonismo en el proceso de elaboración. Sin disminuir ese protagonismo, tenemos que asegurar que la redacción cumpla estas reglas, si queremos que nuestro diccionario sea útil.

3. Gestión por competencias.

“El enfoque de competencias implica una forma diferente, aunque no novedosa, de abordar el comportamiento humano. (...) Como se ha comentado a lo largo de este artículo, este hecho no siempre ha quedado claro, más bien al contrario. Tras décadas de aplicación, parece predominar un

cierto caos conceptual, la ausencia de un marco teórico coherente, la disparidad de criterios y la diversidad de técnicas empleadas.⁴⁴

Esta crítica del uso habitual del enfoque de competencias en la literatura y en la práctica de la gestión de recursos humanos, que compartimos plenamente, apunta a un uso de las competencias muy extendido, pero no universal. Este uso se plantea a partir de categorías propias de la psicología que luego no solo no son tratadas con rigor, sino que se mezclan y, supuestamente, se aplican sin criterios claros y de manera incoherente.

“Sin embargo, las *competencias* parecen haber llegado para quedarse. Cualquiera que sea su tratamiento, están plenamente integradas en el ideario de la gestión de recursos humanos. Su aplicación se está extendiendo, no sin polémica, a otros ámbitos como, por ejemplo, el de la formación universitaria y su adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior o la definición de perfiles profesionales (psicólogos, médicos, ingenieros, abogados, etc.).”⁴⁵

Como se ha dicho repetidamente, para que las competencias sean útiles deben considerarse “*conductas observables*; más concretamente, aquellas que demuestran discriminar entre un rendimiento superior y un rendimiento medio en un trabajo o situación dados”⁴⁶.

Rendimiento y resultado no son lo mismo. Cuando hablamos de rendimiento nos referimos al esfuerzo que realiza el trabajador, a su conducta en la medida en que está a su alcance comportarse de un modo u otro. El resultado de ese esfuerzo depende de muchos factores externos: los recursos disponibles, la reacción de los usuarios o sus propios intereses, etc.

Vamos, pues, a abordar la gestión por competencias, o de las competencias, desde estos dos puntos de partida: que hay mucho parloteo sin valor en el mundo del enfoque en competencias, y que hay que centrarse en las conductas concretas para alcanzar el rigor imprescindible.

3.1. ¿Qué es la gestión por competencias?

Gestionar por competencias es utilizarlas para dirigir la política y la gestión de los recursos humanos en una organización.

Vamos a ver algunas definiciones de “gestión por competencias”⁴⁷:

Gestión de los recursos humanos basada en competencias.	
Fuente	Definición
Brockmann, Clarke, Méhaut, & Winch, 2008, pp. 227–244	La gestión basada por competencias es una nueva corriente en la gestión de recursos humanos en las competencias específicas aplicadas a un trabajo concreto, permitiendo una gestión más personalizada y un desarrollo de competencias más individualizado en la carrera profesional. Desde esta perspectiva, las competencias son propias de las organizaciones y de los puestos de trabajo.

⁴⁴ “Una revisión constructiva de la gestión por competencias”. Miguel García Sáiz. Anales de Psicología. 2011. Vol. 27, número 2.P. 487.

⁴⁵ García Sáiz. P. 490.

⁴⁶ García Sáiz. P. 487. Santiago Pereda y Francisca Berrocal comparten también este punto de vista.

⁴⁷ “Competency-based human resources management. The lifelong learning perspective”. Sienkiewicz et al. Varsovia 2014. P. 10.

Dubois & Rothwell, 2008, p. 53	La gestión de los recursos humanos basada en competencias contempla los resultados esperados y las exigencias organizacionales desde el punto de vista del empleado más que desde el punto de vista del puesto que ocupa. Las competencias pueden convertirse así en la base del Sistema entero de gestión de los recursos humanos. Las competencias son el factor que determina los procesos de reclutamiento, selección, provisión de puestos, gestión del rendimiento, y compensación de los empleados. Una organización aplica gestión por competencias cuando todos los aspectos de la gestión del personal se centran en las competencias y no en las tareas de los puestos de trabajo.
Sienkiewicz, 2004	La gestión de recursos humanos por competencias busca la aplicación o activación apropiada de un modelo o marco de competencias, ya que el modelo como tal no añade valor si no se aplica a la gestión de los recursos humanos.
Oleksyn, 2006, p. 40	La gestión por competencias es una práctica orientada al logro de metas ejecutado observando los principios de racionalidad, esfuerzo y ética, en la que pueden distinguirse las siguientes funciones: planificación, organización, gestión de las personas y de los procesos y supervisión (control y corrección).
Klett, 2010	La gestión por competencias utiliza la medición de competencias y la evaluación de todos los empleados para determinar un plan apropiado de desarrollo profesional consecuente con los objetivos de la organización.

La política de recursos humanos consiste en tomar decisiones estratégicas respecto a los recursos humanos: cuántos y cuáles, con qué calificaciones; qué carrera profesional; qué política retributiva; qué sistema de evaluación del desempeño; qué política de formación. La política de recursos humanos persigue garantizar que el esfuerzo de las personas que estén al servicio de una organización esté dirigido al logro de sus objetivos estratégicos.

La gestión de recursos humanos es la ejecución del conjunto de procedimientos que asegura la administración de estos recursos: la elaboración de la nómina, la prevención de riesgos y enfermedades profesionales, el reconocimiento de derechos, el control horario y de permisos, el control de las plantillas, la ejecución de los procesos de selección y de provisión de puestos de trabajo, el mantenimiento de los expedientes personales.

En la gestión por competencias, las competencias específicas y genéricas se convierten en los ejes de la política y de la gestión de recursos humanos. Así, se planifica la sucesión y la incorporación de personal para asegurar que la organización cuenta siempre con las personas que poseen las competencias que necesita; se planea y se ejecuta la formación para desarrollar esas competencias; se evalúa el desempeño de esas competencias; se desarrollan las pruebas de selección para detectarlas; etc.

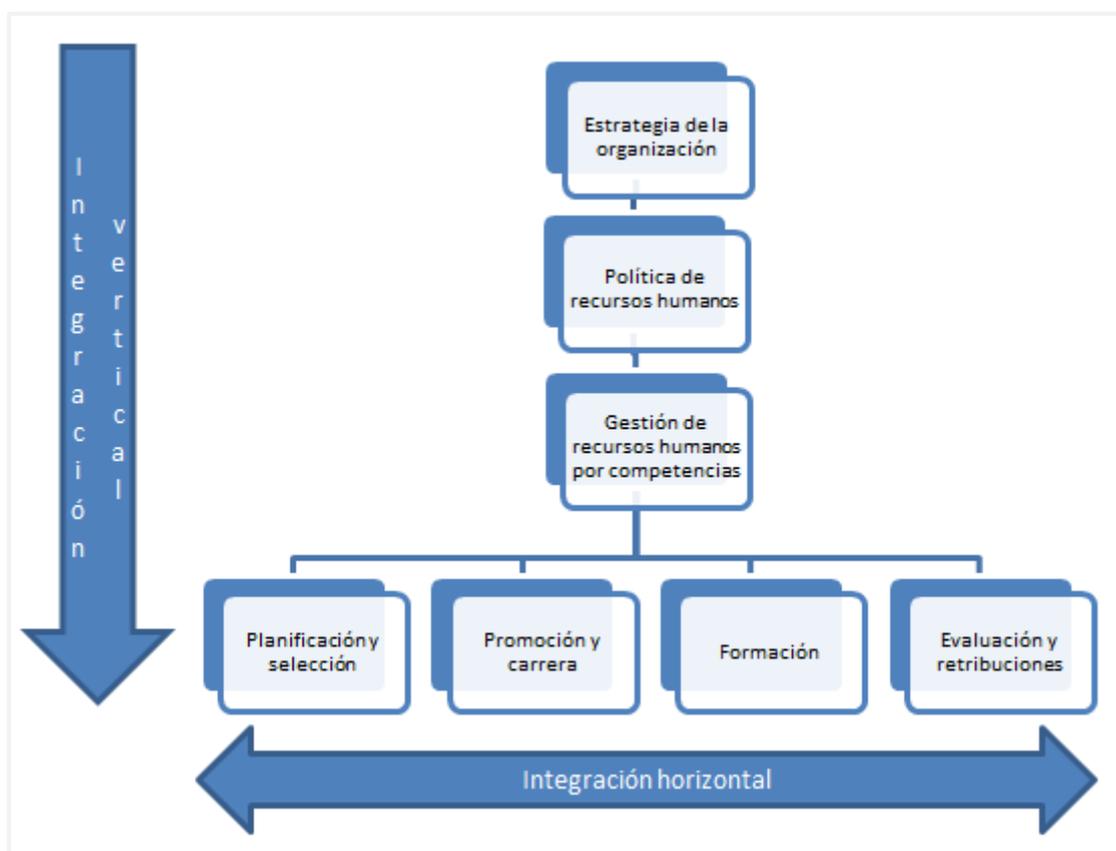
La gestión por competencias es, en principio, la gestión integral por competencias. Pero pocas organizaciones la practican. En la mayoría de los casos, las competencias se utilizan solo en algunas áreas de recursos humanos: en la formación, casi siempre; en la selección frecuentemente, aunque

depende del nivel de los puestos, ya que la selección por competencias no es barata; menos habitualmente en la carrera; etc.

3.2. ¿Para qué sirve la gestión por competencias?

Cuando una organización, pública o privada, quiere implantar la gestión por competencias, suele justificar esa decisión en la utilidad de esta herramienta para mejorar la gestión de los recursos humanos a su disposición.

La gestión por competencias permite integrar la gestión de los recursos humanos en la estrategia general de la organización⁴⁸. Esta integración vertical asegura el alineamiento de las personas con los objetivos organizativos. Por otra parte, las competencias proporcionan un lenguaje común para las funciones del área de recursos humanos: selección, formación, carrera, retribuciones, evaluación del desempeño. Esta integración horizontal permite optimizar la gestión de los recursos humanos para la organización, mientras que proporciona expectativas claras para las personas que trabajan en ella.



Además de estas razones estratégicas, tanto los especialistas en gestión como los teóricos de la academia dan un sinnúmero de motivos para implantar la gestión por competencias: mejorar el rendimiento de la organización, aumentar la competitividad, apoyar el cambio cultural, aumentar la eficacia de la formación, mejorar los procesos de selección, reducir la tasa de rotación, poner el

⁴⁸ "Competency-based management. An integrated Approach to human resource management in the Canadian public sector". Arie Bonder, Carl-Denis Bouchard and Guy Bellemare, PhD. Public Personnel Management Volume 40 No. 1 Spring 2011. P. 1. "Managing competencies in government: State of the art practices and issues at stake for the future". Sophie Op de Beek y Annie Hondegem. OECD. 2010. P. 17.

énfasis en los objetivos de la organización, analizar las destrezas y permitir su mejora a largo plazo, aumentar la flexibilidad del personal, apoyar la integración de las estrategias y políticas de personal, proporcionar una base sólida a las políticas de retribuciones⁴⁹. O sea, como se ha dicho, un reforzamiento de todas las funciones del área de personal y, sobre todo, su integración en la estrategia general de la organización.

En 2000, la Society for Industrial and Organizational Psychology, una organización corporativa de los psicólogos industriales en Estados Unidos, encargó a Jeffery S. Shippman dirigir un equipo que examinara la opinión que merecía a estos profesionales el entonces aún bastante incipiente enfoque competencial en la consultoría empresarial. El trabajo resultante⁵⁰ contiene muchas indicaciones valiosas, y entre ellas es relevante el que al comparar la fiabilidad de los métodos de definición y modelado de competencias con los utilizados para describir y analizar puestos de trabajo, estos, campo acotado de los psicólogos industriales, se vieran como mucho más rigurosos, con una excepción: las competencias tienen una relación más directa y más relevante con los objetivos estratégicos de las organizaciones. Como se señala en el trabajo, en tiempos de cambio acelerado e incertidumbre, no es de extrañar que este aspecto influya poderosamente en la creciente adopción del paradigma competencial.

3.3. ¿De qué depende el éxito de la implantación de la gestión por competencias?

El éxito de la implantación de la gestión por competencias depende de dos elementos: la consistencia técnica del modelo de competencias empleado y su legitimidad para el personal afectado.

Veremos primero qué condiciones fija para el éxito de la implantación de la gestión por competencias el informe ya citado de la OCDE⁵¹, en el que se recoge la experiencia en este campo de 10 países de esa organización. Luego las compararemos con un caso de éxito, el de la agencia del gobierno canadiense Service Canada⁵², cuyo objetivo es proporcionar desde un solo punto todo tipo de servicios al ciudadano de manera personalizada.

El estudio de la OCDE.

La OCDE dice que el éxito de la implantación de la gestión por competencias depende de:

1. Tener buenas razones. No basta con que las competencias estén de moda. Tiene que ser como instrumento de una reforma más general. En este sentido, es significativo que en muchas organizaciones privadas y en la mayoría de las públicas (el caso de Bélgica es ejemplar) la implantación de la gestión por competencias se haya llevado a cabo, además de por su valor intrínseco, como palanca en procesos de reforma globales.

⁴⁹ "Competency-based management in organizational context. A literature review". K. Tripathi y M. Agrawal. Global Journal of Finance and Management. Vol. 6, nº 4. 2014.

⁵⁰ "The practice of competency modeling". Shippman et al. Personnel Psychology. 2000. P. 733.

⁵¹ "Managing competencies in government: State of the art practices and issues at stake for the future". Sophie Op de Beeck y Annie Hondeghe. OECD. 2010. P.53

⁵² El informe de la OCDE dedica comentarios muy elogiosos a la experiencia canadiense en el uso de competencias. Véanse las páginas 54 y 93 y siguientes del mismo.

2. Compromiso y participación de todos. Sobre todo de los directivos, pero también de los cuadros intermedios, que deben tener responsabilidades claras en el proceso.
3. Prestar atención a la especificidad del sector en que se aplica. Esto es especialmente importante en las organizaciones públicas.
4. Adaptación a las necesidades de organizaciones concretas. Por supuesto para las competencias específicas, pero también con algún grado de adaptación de las genéricas.
5. Insistir en las tres dimensiones de la gestión por competencias (vertical, horizontal e integral)
6. Insistir en la planificación, detección, etc., de las competencias para el futuro.
7. Revisión e impulso constantes del modelo adoptado.

El caso de Service Canada.

Service Canada puso en la base de su proyecto de implantación los dos elementos señalados: la consistencia técnica y su legitimidad para el personal afectado.

Para asegurar la consistencia técnica, en primer lugar, es imprescindible partir del análisis del puesto de trabajo. Como veremos en los apartados siguientes, dedicados al uso de las competencias en las diferentes áreas de los recursos humanos, solo desde los puestos de trabajo, no desde las personas, pueden fundamentarse decisiones sólidas técnica y éticamente.

“Centrando sus esfuerzos en el nivel del puesto (...) y construyendo sobre un sistema de análisis de puestos preexistente, Service Canada fue capaz de desarrollar una base sólida y duradera para su iniciativa en el campo de las competencias. Así, además, Service Canada demostró cómo podía lanzarse un puente entre los mundos del análisis de puestos y la configuración de competencias (...) para alcanzar un enfoque de la gestión de los recursos humanos de calidad, integrado y práctico en una organización pública de gran tamaño.”⁵³

Otra de las características positivas de la iniciativa de Service Canada fue el uso de una escala sencilla para diferenciar los niveles de dominio de las competencias. En vez de establecer esa escala para cada competencia, estableciendo definiciones y comportamientos para cada nivel en cada una de ellas, se utilizó una escala de 6 niveles (desde el 0, información insuficiente para evaluar, hasta el 5, dominio experto).

Por último, los catálogos de competencias de Service Canada incluían competencias genéricas, transversales para grupos de puestos y específicas o técnicas para puestos de trabajo concretos.

El anclaje de las competencias en las características de los puestos de trabajo concretos, la sencillez en la definición de las escalas de dominio y la aplicación a todos los niveles de la organización fueron los principios que garantizaron la consistencia técnica y la calidad del modelo.

⁵³ Bonder, Bouchard y Bellemare, p. 4.

En cuanto a su legitimidad, depende del grado de participación del personal en la elaboración e implantación del modelo y de la madurez del trabajo con competencias en la organización. En el caso de Service Canada, ambas condiciones se satisfacían ampliamente.

En los apartados siguientes veremos cómo se aplican las competencias en distintas funciones del área de recursos humanos.

Trataremos en primer lugar de la evaluación o detección de competencias, es decir, de los procedimientos que se utilizan para averiguar si una persona posee una competencia y en qué grado. Este apartado es directamente aplicable a la selección por competencias, pero también a la provisión de puestos de trabajo que se realiza dentro de una organización, o sea, a la carrera profesional. El uso de las competencias en la carrera profesional en las administraciones públicas lo veremos con más detalle en las partes dedicadas al uso de las competencias en distintas organizaciones públicas en el mundo y en España.

En segundo lugar veremos cómo se usan las competencias en formación, o, con más precisión, cómo se forma en competencias, cómo pueden desarrollarse las competencias mediante la formación en las organizaciones. Este es el uso más generalizado de las competencias.

Por último, examinaremos la problemática que plantea el uso de las competencias en los sistemas de evaluación del desempeño.

Repasaremos así todas las funciones del área de recursos humanos en su relación con las competencias: selección, carrera profesional, formación, evaluación del desempeño y retribuciones. Retribuciones y competencias se relacionan por lo general en la evaluación del desempeño, aunque hay casos particulares como el sistema belga, que veremos en su momento.

3.4. La detección o evaluación de competencias.

3.4.1. ¿Qué entendemos por evaluación de competencias?

La evaluación o detección de competencias⁵⁴ es el proceso que permite a una persona demostrar si es competente o no, si domina o no una o más competencias y con qué nivel las domina. Este proceso consiste en la acumulación de evidencias directas (observación de la realización del trabajo), indirectas (todo tipo de tests y pruebas) o complementarias (uso de referencias, currículums, etc.)

Una persona es competente cuando es capaz de aplicar sus conocimientos y habilidades en un entorno de trabajo real a lo largo del tiempo. Sabemos cuándo una persona es competente cuando

⁵⁴ En este apartado se han consultado los siguientes documentos: “Guidelines for assessing competence in vocational education and training”, Department of training and workforce development, Government of Western Australia, 2012. “Assessment decision guide” United States Office of Personnel Management, USA, s.f. “Testing and assessment. An employer’s guide to good practices” US Department of Labor, Employment and Training Administration, 2000. “Guía del Evaluador” INCUAL, Ministerio de Educación, Madrid, s.f. “Manual de procedimiento para el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia profesional”, INCUAL, Ministerio de Educación, Madrid, s.f.

nos lo demuestra: para obtener el carné de conducir hay que demostrar que se sabe conducir en un examen. Evaluar competencias es permitir, mediante la aplicación de una o más herramientas adecuadas, que alguien demuestre que es competente para realizar un trabajo determinado.

La evaluación de competencias puede utilizarse en distintas funciones del área de recursos humanos: selección, promoción profesional, asignación de retribuciones, formación, etc. Es importante saber para qué vamos a evaluar las competencias, ya que el propósito de la evaluación nos ayudará a elegir las herramientas de evaluación más adecuadas.

Para evaluar competencias necesitamos una definición concreta, precisa y extensa de la competencia a evaluar, y una o más herramientas de evaluación.

El INCUAL define competencia como el “conjunto de conocimientos y capacidades que se ponen en práctica, de forma integrada, para el ejercicio de las actividades profesionales incluidas en una cualificación profesional, dando respuesta a diferentes contextos y situaciones de trabajo”. En este caso se cuenta con una cualificación profesional bien definida y contenida en un documento oficial. Esto no es frecuente, y en el caso de las competencias genéricas partimos simplemente de una serie de comportamientos asociados más o menos bien definidos. Si queremos evaluar una competencia como “comunicación”, y tenemos un comportamiento asociado frecuente para esta competencia como “ponerse a la altura del interlocutor y adaptar nuestro discursos a sus costumbres y posibilidades”, ¿cómo detectar si una persona es capaz de hacer eso correctamente?, ¿cómo evaluar si lo hace a un buen nivel o de manera deficiente? Basta con este ejemplo para que nos demos cuenta de la dificultad de la detección o evaluación de las competencias.

Por esa razón, como veremos, un método de evaluación de competencias suele utilizar varias herramientas, que elegiremos en función de las características de la competencia, del fin con el que realicemos la evaluación y de nuestras propias posibilidades.

El proceso de evaluación es sistemático, y debe combinar equilibradamente la información aportada por todas las herramientas de evaluación utilizadas. Como todo proceso complejo que se desarrolla en el tiempo, el de evaluación de competencias debe ser correctamente planificado. Un plan de evaluación debe contar con, al menos, los siguientes elementos⁵⁵:

- Una identificación adecuada de la competencia y sus comportamientos asociados.
- Una relación preestablecida entre los resultados de la evaluación y la predicción de éxito (competencia) en el desempeño del trabajo.
- Una selección de las herramientas a utilizar.
- Confianza en el resultado de la evaluación (básicamente, rigor de las herramientas y capacitación de los evaluadores).
- Documentación completa del proceso.

⁵⁵ En España el INCUAL publica guías y procedimientos formales de acreditación de competencias sujetos a la normativa vigente. Se puede [acceder a estos documentos](#) en su página web.

Hay que precisar que nos referimos en todo momento a la evaluación de competencias adquiridas en el trabajo o mediante aprendizaje informal. Esto es así porque nos movemos en el ámbito de la gestión por competencias en un entorno profesional. En los entornos educativos, la evaluación y eventual certificación de competencias se refiere siempre al resultado de la formación. Es decir, en un caso pretendemos saber si una acción formativa ha tenido éxito, en el otro, el que nos interesa, si una persona sabe hacer algo determinado en el ámbito profesional. Nos da igual, en este sentido, si ese algo que sabe hacer lo ha desarrollado mediante procesos formales de formación, mediante procesos informales o mediante experiencia laboral.

3.4.2. Selección y evaluación de una herramienta de evaluación.

La elección de una herramienta de evaluación de competencias no es sencilla, y debe tener en cuenta equilibradamente el coste en tiempo y dinero de su aplicación y su validez, es decir, la capacidad de la herramienta para predecir el ejercicio real de la competencia evaluada en el entorno de trabajo.

Factores a tener en cuenta:

- **Fiabilidad:** consistencia de resultados de una misma persona cuando utiliza la misma o parecida herramienta varias veces. Es una característica importante, ya que condiciona a las demás (si no hay consistencia difícilmente puede haber validez). La fiabilidad oscila entre 0 (ninguna fiabilidad) y 1 (fiabilidad total); se considera suficiente a partir de 0,7. Si hay variación importante de resultados entre una prueba y otra puede deberse a:
 - Estado físico o mental de la persona.
 - Forma de administración de la prueba: tiempo límite, instrucciones dadas, ayudas permitidas, etc.
 - Condiciones ambientales: luz, sonido, temperatura, etc.
 - Medición de los resultados: examinadores, distintos centros de evaluación, etc.
 - Casualidad, azar.

- **Validez:** relación entre el rendimiento en la prueba y el rendimiento en el trabajo. Es una característica crítica, ya que es la que proporciona la información que realmente nos interesa. Oscila también entre una correlación de 0 y 1; se considera suficiente 0,3, rara vez es superior a 0,5. Habitualmente se utilizan varias pruebas para incrementar la validez global del proceso de evaluación.

- Tecnología: pueden utilizarse herramientas online para reducir el número de candidatos a un puesto, aunque para la selección final siempre es mejor una prueba o pruebas presenciales.
- Igualdad: las pruebas no deben producir discriminación por raza o sexo.
- Validez aparente/reacciones de los candidatos: una prueba de evaluación no solo examina al evaluado, también al evaluador. El candidato puede encontrar la prueba de mala calidad, no relacionada con el trabajo, inútil para mostrar sus verdaderas capacidades, etc.

La fiabilidad y la validez son, lógicamente, los criterios más importantes de la calidad de una herramienta de evaluación, pero hay que insistir en que son conceptos inútiles si no contamos con una descripción adecuada de la competencia, de unos criterios específicos y rigurosos de su ejercicio y de estándares bien establecidos de la conducta profesional a que se refiere. En España pueden utilizarse a estos efectos, en numerosas profesiones, y en particular en algunas directamente relacionadas con el trabajo social, las Guías de Evidencia de las Unidades de Competencia, de las que hablaremos en su momento con más detalle.

En la Guía del Evaluador editada por el Instituto Nacional de las Cualificaciones español se añade además el criterio de Rigor Técnico, entendido como el respeto a los principios éticos que el evaluador de competencias ha de contemplar en el proceso de evaluación. El Rigor Técnico se refleja en las categorías descritas más arriba Igualdad y Validez aparente.

Diseño del proceso de evaluación.

Una vez que sabemos qué competencias queremos evaluar, diseñaremos el proceso teniendo en cuenta:

- Presupuesto disponible.
- Decisión sobre las herramientas a emplear.
- Si son varias, orden en el que las emplearemos.
- Si necesitaremos evaluadores expertos y en ese caso cuántos.
- Número de candidatos/evaluados.
- Tiempo disponible.

Es crítico en este aspecto el número de herramientas a emplear: varias distintas dan más oportunidades a buenos candidatos, que pueden no ser tan buenos en una prueba y excelentes en otra. Además, podemos usar pruebas para excluir candidatos si tenemos muchos.

Para garantizar un proceso de evaluación efectivo:

- Asegurarse de que todas las personas son tratadas igual y se documenta igualmente su evaluación.
- Asegurarse de que las competencias responden a buenos análisis de puestos y actualizados, y de que las pruebas son válidas respecto a ellos.
- Asegurarse de que los evaluados perciben el proceso como justo:
 - Ofrecer una descripción previa realista del puesto de trabajo a ocupar.
 - Justificar el proceso de evaluación, diciendo lo que se evalúa y por qué es importante para el trabajo.
 - Permitir que los evaluados pregunten sobre el proceso y sobre el trabajo.
 - Tratar a las personas con respeto e imparcialidad.
 - Pedir comentarios sobre el proceso tanto a los que superan las pruebas como a los que no.
- Asegurarse de que todas las personas implicadas en el proceso entienden bien su papel y su responsabilidad.

Revisión de los métodos de evaluación.

En lo que sigue se revisan 13 métodos de evaluación. Cada uno de ellos se examina a la luz de los siguientes criterios:

- Validez (de contenidos, según criterios, o del constructo)
- Validez nominal/reacciones del candidato.
- Método de administración (número de candidatos, electrónica o no)
- Discriminación por sexo, etnia, raza.
- Costes de desarrollo (tiempo, dinero, conocimientos expertos)
- Costes de administración (personas, tiempo, dinero, tecnología, etc.)
- Relación coste/beneficio
- Uso más frecuente.

Examen de la documentación existente.

Procedimiento sistemático de recolección de información sobre formación, educación, experiencia y resultados obtenidos en el pasado respecto a competencias relevantes para el puesto de trabajo. Se basa en el principio de consistencia de la conducta: la conducta pasada es el mejor predictor de la futura. Se pide al candidato que proporcione información para entre 4 y 8 competencias, por lo general.

Se trata de información escrita sobre logros pasados en la que se describen los problemas que se resolvieron y cómo. No tiene por qué ser solo sobre un trabajo idéntico al del puesto de trabajo para el que estamos evaluando, puede ser similar o en una actividad voluntaria o altruista, etc. También se piden referencias para comprobar la información, en su caso.

La información la valora un panel de expertos contra una descripción conductual escalonada de las competencias evaluadas. A veces se usan autoevaluaciones, pero no está claro que estas sean igual de válidas.

Es un método que goza de validez si los componentes críticos de las competencias evaluadas han sido bien descritos y si se confrontan bien con la descripción conductual escalonada.

Goza de validez nominal entre trabajadores con experiencia, pero no para nuevos candidatos sin experiencia.

Puede administrarse con papel o electrónicamente, no es discriminatorio, no cuesta tanto desarrollar el método como aplicarlo, tiene buena relación costes/beneficios en la selección de profesionales con gran experiencia, se usa en situaciones en las que los candidatos no apreciarán tests estándar y como filtro previo a entrevistas personales.

Los centros de evaluación

Los centros de evaluación (assessment centers) no son lugares físicos, ni son un solo método de evaluación. Utilizan varios métodos distintos para distintos usos (promoción, selección, etc.). Muchos utilizan prácticas profesionales reales y simulaciones.

Pueden utilizarse para la evaluación de muchas competencias, entre ellas las interpersonales, de comunicación hablada o escrita, de planificación y evaluación, etc. Suele utilizarse el test de la bandeja de entrada, en la que el candidato tiene que resolver y reaccionar a un montón de informes, correos, etc. Se sitúa al evaluado frente a una bandeja de entrada similar a la que tendría en el puesto de trabajo de referencia, y se le da un plazo para que resuelva los distintos expedientes que contiene. La prueba puede incluir un ordenador donde se reciben correos, un teléfono que recibe llamadas, etc.

Se pueden utilizar para estudiar comportamiento en grupos, y en ellos se usan todo tipo de métodos, como tests de personalidad, de conocimiento del trabajo, etc.

Son caros de desarrollar y mantener, y suelen usarse para la selección de directivos y para evaluar el liderazgo.

Los centros de evaluación tienen alta validez según criterios, pero no tan alta validez predictiva. Tienen alta validez nominal. Poco discriminatorio, altos costes de desarrollo y mantenimiento, alto ROI en selección de altos gestores.

Tests biográficos.

Son tests desarrollados por expertos competentes en el trabajo y en las competencias a evaluar mediante ejemplos conductuales y pueden incluir preguntas de hecho (¿cuántos libros ha leído en los últimos 6 meses?). Suelen ser baterías de preguntas a las que se responde en una escala de uno a cinco; se agrupan las preguntas consistentemente respecto a una competencia. Un ejemplo de test biográfico es la medida de compatibilidad con el puesto, en el que se miden o detectan conductas contraproducentes (consumo de drogas, acoso laboral, etc.)

Son relativamente válidos (aunque añaden validez a otras pruebas) y por lo general tienen poca validez nominal (el candidato no percibe la relación entre la pregunta y el puesto de trabajo que quiere ocupar). Son costosos de desarrollar, pero fáciles de administrar y aplicar.

Tests de habilidad cognitiva.

Evalúan capacidades cognitivas: razonamiento, capacidad verbal y matemática, memoria, capacidad para resolver problemas. Los tests de capacidad cognitiva tradicionales están bien hechos y han sido probados muchas veces. Son útiles para evaluar capacidades relativamente independientes de trabajos concretos.

Son bastante válidos para evaluaciones generales, y añaden validez a otras pruebas. Tienen más validez nominal cuando están adaptados a trabajos concretos.

Son relativamente discriminatorios (más que otras pruebas). Son baratos cuando son comerciales, o sea, cuando no se desarrollan específicamente para un proceso concreto de evaluación. Fáciles y baratos de administrar y aplicar.

Tests de inteligencia emocional.

La inteligencia emocional es la capacidad de supervisar las propias emociones y las de otros, discriminar entre ellas y utilizar la información para guiar la conducta. Es una habilidad bastante específica que incluye un conjunto de destrezas que pueden agruparse en cinco categorías:

- Autoconciencia. Observación de uno mismo, reconocimiento de un sentimiento o emoción cuando aparece.
- Gestión de las emociones. Reconocer lo que hay detrás de un sentimiento, manejar las emociones para que sean las adecuadas, manejar la ira, la tristeza, el miedo, la ansiedad.
- Empatía. Capacidad para adoptar la perspectiva de otros, sensibilidad hacia las preocupaciones y sentimientos de los demás.
- Automotivación. Autocontrol emocional, poner las propias emociones al servicio de un objetivo.
- Manejo de las relaciones: control o gestión de las emociones de otros, habilidades sociales.

La aproximación habitual a la medida de la inteligencia emocional es un test cuyas respuestas se valoran en función de la escala establecida por expertos o por la convergencia de las respuestas de un gran número de personas. A veces se usa la autoevaluación emocional, pero no parece muy útil.

Son bastante válidos para trabajos relacionados con el uso de la inteligencia emocional, también son bastante válidos nominalmente. Discriminan ligeramente a favor de las mujeres (aunque si es porque las mujeres son más hábiles emocionalmente quizá no haya discriminación). Es un método barato de adquirir, administrar y aplicar, y tiene ROI alto.

Tests de integridad y honestidad.

Son tipos específicos de tests de personalidad diseñados para evaluar la tendencia de una persona a ser honesta y de fiar. También pueden utilizarse para medir la fiabilidad de una persona para un trabajo en general, ya que la honestidad está relacionada con la escrupulosidad, un factor directamente relacionado con el rendimiento en el trabajo. Un test de este tipo no eliminará el robo en el puesto de trabajo, pero quien puntúe bajo en estos tests será seguramente menos productivo.

En cuanto a su validez, aseguran una importante en combinación con los tests de habilidad cognitiva para prácticamente cualquier tipo de trabajo. En cambio, tienen una baja validez nominal (bien el que contesta lo encuentra no relacionado con el trabajo, bien le parece intrusivo). No son discriminatorios por raza o sexo, pero sí por edad (los jóvenes salen peor parados).

Son baratos, tienen ROI alto y se utilizan a menudo como filtro en procesos amplios de selección.

Tests de conocimiento del trabajo.

Son tests de maestría diseñados para evaluar la pericia técnica o profesional en áreas específicas de conocimiento. No son útiles cuando el aprendizaje se va a realizar tras la ocupación del puesto, sirven para seleccionar cuando se requiere alguien que tenga conocimientos que solo se pueden adquirir mediante larga experiencia (programación de computadores, contabilidad, gestión financiera, etc.). Se construyen sobre la base del análisis del puesto o puestos de trabajo, y pueden ser de respuestas alternativas, respuestas breves, rellenar los blancos, etc.

Son totalmente válidos para lo que pretenden, y también tienen una alta validez nominal.

Son caros si se desarrollan ex profeso, pero baratos si se compran. Tiene ROI alto si se utilizan adecuadamente.

Tests de personalidad.

Diseñados para obtener sistemáticamente información sobre las motivaciones, preferencias, intereses, constitución emocional e interacción social de una persona. Se componen generalmente de una serie de afirmaciones con las que la persona tiene que mostrar su grado de acuerdo.

La personalidad se describe como una combinación de rasgos o dimensiones. Los rasgos más evaluados para entornos profesionales o laborales son la Extroversión, la Estabilidad Emocional, la Amabilidad, la Escrupulosidad y la Apertura a la Experiencia. Este es el Modelo de los Cinco Factores, o "Big Five".

Son bastante válidos, pero menos que los centros de evaluación, los tests de habilidades cognitivas o las muestras de trabajo/simulaciones.

Nominalmente son menos válidos (parecen menos adecuados para el trabajo concreto, y son invasivos), y cuando son transparentes son fáciles de falsificar, es decir, el evaluado puede fácilmente simular rasgos de personalidad que no posee.

Son baratos y fáciles de administrar y aplicar. Tienen ROI alto para trabajos en general, y más bajos para trabajos concretos donde la personalidad importa poco.

Control de referencias.

Es un control objetivo del pasado profesional del candidato obtenido de sus jefes, pares y subordinados.

El control de referencias ha demostrado ser un predictor útil del rendimiento en el trabajo, del éxito en la formación, del potencial de promoción, etc. Si es proceso se estructura planteando las preguntas conforme al análisis del puesto de trabajo, la eficacia es mayor.

Son menos válidos que el test de habilidades cognitivas, y a algunas personas les parecen invasivos. Son baratos y tienen ROI alto si se utilizan bien. Se usan en las etapas finales de un proceso de selección.

Tests de juicio situacional.

Se presenta un caso directamente relacionado con el trabajo y se pide a la persona que diga cómo lo manejaría. Como no es una simulación ni una muestra de trabajo, se suelen llamar simulaciones de baja fidelidad.

Los TJS pueden presentar escenarios y recoger respuestas de varias formas. Una es presentar una situación y decir a los candidatos que respondan varias preguntas sobre la situación. Más a menudo, los TJS presentan una nueva situación para cada pregunta. A los candidatos se les puede preguntar lo que harían en la situación, su respuesta más probable y la más improbable, la mejor respuesta entre varias opciones, la primera y la segunda mejores entre varias opciones o lo que sería más probable que ocurriera después de una decisión determinada.

Pueden ser lineales o interactivos. En el segundo caso, las preguntas van cambiando en función de las respuestas del candidato, y son generalmente por ordenador.

Las preguntas y las respuestas se basan en incidentes críticos determinados por expertos en la materia, lo mismo que la puntuación en el test.

Su validez es alta respecto al contenido, y menos alta como predictor (o sea, según criterios). Su coste es menor que las simulaciones de alta fidelidad. Si las habilidades interpersonales son muy valiosas para el puesto, el ROI es alto, si no, no.

Entrevista estructurada.

Es uno de los métodos más utilizados y por eso más afinados con el tiempo. Una entrevista sujeta a reglas o estructurada es poco arbitraria y más válida. Cuanto más estructurada está una entrevista (las preguntas preestablecidas para empezar y después de cada posible respuesta), más válida es.

Una entrevista puede incluirlo todo: preguntas sobre el pasado, el presente y el futuro, sobre la educación y el rendimiento en el trabajo. Cuanto más centrada en el análisis del puesto convocado, más válida es, más consenso hay entre los entrevistadores y más fiable es la evaluación.

Las buenas preguntas se presentan bien en el formato situacional (¿qué haría usted en esta situación?), bien en el conductual (describa una ocasión en la que usted hizo tal cosa y diga cómo la hizo).

Ambos tipos descansan en el desarrollo de incidentes críticos relacionados con el puesto de trabajo (ejemplos de muy buen o muy mal rendimiento). Los dos tipos son igualmente efectivos. El conductual es más válido cuando la naturaleza del trabajo es muy compleja (puestos directivos o profesionales). Normalmente se evalúan los resultados por un panel en el que cada miembro puntúa individualmente las respuestas del candidato y luego hay una discusión de grupo para resolver las diferencias de puntuación significativas.

Las entrevistas estructuradas son muy válidas e incrementan grandemente la validez de los tests de habilidad cognitiva y los de personalidad.

Son siempre individuales, y su coste depende de cuántos evaluadores hay y cuántos candidatos, de si hay que entrenar a los evaluadores, etc. El ROI es alto si se trata de competencias críticas para el trabajo, menor si se pueden aprender en el puesto de trabajo o son menos críticas.

Se usan para todo, generalmente como prueba final.

Evaluación de la experiencia y la formación.

La evaluación de la experiencia y la formación es un método sistemático utilizado para evaluar la información proporcionada por un candidato sobre su experiencia laboral previa, su educación y la formación profesional recibida. La evaluación se basa en los requisitos y exigencias del puesto detectados mediante su análisis.

Pueden ser de tipo general o centrarse en tareas concretas.

Su validez depende la sinceridad del candidato, por lo que la información que aporta debería ser siempre verificada.

Es un método barato, de ROI moderado.

Simulaciones y prácticas profesionales.

Las prácticas profesionales obligan a los candidatos a ejecutar tareas o funciones que reflejan las que los empleados realizan en el puesto de trabajo real. Pueden ser idénticas y realizarse en un entorno de trabajo idéntico (transcriba este texto en este ordenador, para un auxiliar administrativo), o ser simulaciones más o menos cercanas a la realidad (atienda a este cliente quejoso, representado por un actor). Los expertos pueden evaluar los resultados del candidato.

Tienen alta validez y alta validez nominal. Son de diseño y mantenimiento caros, y su ROI es alto si la competencia es necesaria desde el primer momento y no es objeto de entrenamiento en el trabajo. Se utilizan sobre todo cuando hay competencias críticas específicas para el puesto y no demasiados candidatos.

Otros métodos de evaluación de las competencias.

Otros métodos menos utilizados son: examen del historial del candidato (por ejemplo, de los antecedentes penales); prueba de adecuación al trabajo (que busca saber si el candidato encajará en la organización (por ejemplo, si le gustan o no los cambios frecuentes); tests de capacidades físicas; descripción realista del puesto, en la que al candidato se le explica cómo es de verdad el puesto (esta prueba se utiliza, como la de adecuación, como filtro mediante el que el candidato puede renunciar al puesto al principio del proceso de selección al comprender que no es lo suyo).

3.4.3. Un caso práctico.

Lidia Cabrera y Miriam Córdoba⁵⁶ llevaron a cabo en 2010 una investigación en Canarias sobre los procedimientos utilizados para evaluar y evidenciar el dominio de competencias adquiridas en el trabajo para los puestos “Técnico en cocina” y “Técnico en restaurante y bar”. En el proceso estudiado se utilizaron las siguientes herramientas de evaluación:

- Dossier de evidencias profesionales e historial laboral, preparado por el candidato.
- Cuestionario de autoevaluación.
- Prueba objetiva (lo que hemos llamado “práctica de trabajo”)
- Entrevista individual.

Los resultados fueron solo aceptables: mientras que el dossier de evidencias era fiable, el cuestionario de autoevaluación no lo era tanto. Hubo muchos problemas para realizar las pruebas prácticas (falta de medios), que hubo que limitar a cuestionarios con preguntas (algo que a la mayoría de los candidatos les resultó muy poco adecuado). En cuanto a la entrevista, fue tanto o más útil para valorar el proceso mismo de evaluación que para evaluar las competencias.

Puede decirse, como conclusión de este útil trabajo de investigación, que el éxito del proceso, en la medida en que lo tuvo, dependió casi por entero de la profesionalidad de los evaluadores.

⁵⁶ “Evaluación de un procedimiento de validación y acreditación de competencias profesionales”. Lidia Cabrera y Miriam Córdoba. Revista de Investigación en Educación, nº 9 (2), 2011, pp. 51-75

3.5. Formación en competencias.

3.5.1. Introducción y definición.

Hemos definido las competencias como un conjunto de comportamientos que permiten desempeñar correctamente un puesto de trabajo. Esos comportamientos, reflejo o aplicación de conocimientos, habilidades y actitudes específicos, son el objeto de la formación en competencias. Es decir, formar en competencias quiere decir ayudar a aprender esos comportamientos.

Es evidente que necesitamos conocer los comportamientos objeto de la formación con precisión, y que no será sencillo trasladarlos a un programa formativo: “el proceso de elaboración de los currículos a partir de las normas de competencia no es, en modo alguno, un proceso lineal o automático”, como se señala en el documento de CINTERFOR “Las cuarenta preguntas más frecuentes sobre formación por competencias”.

El Servicio Público de Empleo de España llama a este proceso “derivación de contenidos formativos a partir de los perfiles profesionales”.

Los perfiles profesionales responden al análisis de los puestos de trabajo, a las tareas y funciones que cada empleado debe llevar a cabo. Ese análisis establece las distintas fases o etapas existentes en el proceso de trabajo, que deben reflejarse en las fases o etapas del proceso de aprendizaje. Podemos llamar a estas etapas del proceso de aprendizaje de muchas maneras: módulos, unidades, secciones, etc. Lo importante es que proceden de, y se corresponden con, los resultados del análisis de los puestos de trabajo.

3.5.2. Desarrollo de itinerarios formativos para el desarrollo de competencias.

La diferencia del enfoque competencial en la formación con enfoques más tradicionales es su énfasis en la demostración por parte del alumno de una serie de comportamientos demostrables. Los resultados del aprendizaje deben ser prácticos, situados contextualmente, y demostrables mediante la práctica.

Se pretende con ello acercar los resultados de la formación a las exigencias de los entornos profesionales.

Como las competencias son constructos complejos, compuestos de conocimientos, habilidades y actitudes, y como se espera que el dominio de estos constructos se demuestre en situaciones también complejas y cambiantes, los itinerarios formativos para el desarrollo de competencias tienen que asegurar:

- La pertinencia y relevancia de los contenidos y prácticas de aprendizaje.
- La integración del proceso de formación, evitando la fragmentación tradicional en compartimentos estancos.
- La autonomía del alumno en el aprendizaje.⁵⁷

⁵⁷ Rodolfo Schmal y Andrés Ruiz-Tagle. “Una metodología para el diseño de un currículum orientado a las competencias”. Revista chilena de ingeniería. 2008. Nº 1, pp. 147-158.

Rodolfo Schmal y Andrés Ruiz-Tagle, en su trabajo “Una metodología para el diseño de un currículum orientado a las competencias”, proponen el siguiente modelo conceptual de derivación de la formación desde la definición de las competencias:

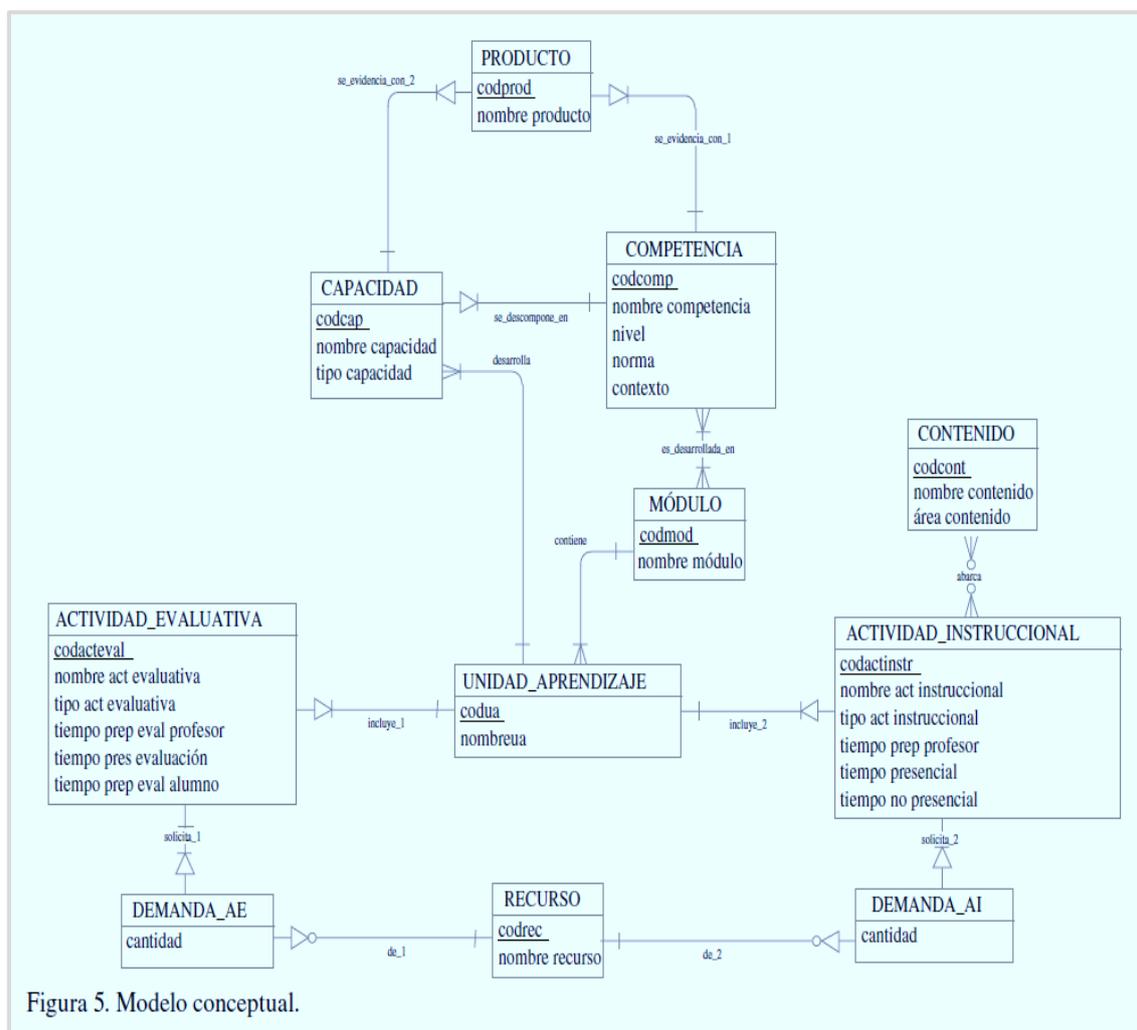


Figura 5. Modelo conceptual.

En este modelo podemos observar un camino lógico inverso que sería el siguiente: una unidad de aprendizaje incluye al menos una práctica de evaluación y una actividad práctica, y se refiere a una o varias capacidades (destrezas); un módulo se compone de una o más unidades de aprendizaje y desarrolla al menos una competencia. En este modelo, una competencia es un conjunto de capacidades o destrezas, mientras que cualquier destreza puede corresponder a una o varias competencias. Todas las competencias deben ser demostradas por el alumno mediante productos concretos.

El análisis del trabajo establece qué competencias son necesarias para ejecutarlo correctamente. Las competencias se componen de destrezas. Competencias y destrezas se agrupan en unidades de aprendizaje y módulos. Las unidades de aprendizaje y módulos se componen de información, prácticas y evaluación.

Schmal y Ruiz-Tagle parten del método DACUM de diseño curricular. Este método permite analizar funciones y tareas de los puestos de trabajo con la vista puesta en la formación.

Básicamente se trata de identificar competencias con módulos y de estructurar y ordenar estos módulos con criterios de aprendizaje (es decir, cronológico desde el punto de vista del trabajo, de menor a mayor complejidad, etc.) El diseño del aprendizaje implica una iteración constante del proceso de diseño, de manera que pueden variar la longitud y el contenido de los módulos, e incluso la definición y composición de las competencias.

El conjunto de módulos que incluye todas las competencias necesarias para la realización de un trabajo constituye un itinerario formativo o, desde otra perspectiva, un syllabus.

3.5.3. Algunos modelos para el desarrollo de currículums o itinerarios formativos⁵⁸.

El método DACUM (DesignACurriculUM) apareció en Canadá en los años sesenta del siglo pasado, y se ha desarrollado en Estados Unidos en las últimas décadas. Los métodos SCID (Systematic Curriculum Instruction Design) y AMOD (A Model) parten del resultado de los talleres DACUM e intentan establecer los criterios y sistemas de evaluación de las competencias. De este modo, adelantan en parte el resultado del diseño de la formación y lo ajustan mejor al contexto laboral.

Las premisas teóricas del modelo son tres⁵⁹:

- Son los ocupantes de un puesto de trabajo con experiencia quienes mejor y con más precisión pueden definir su trabajo.
- Las tareas que lleva a cabo en su puesto de trabajo su ocupante son la base para establecer las funciones del puesto.
- Todas las tareas requieren conocimientos, destrezas y actitudes para ser ejecutadas correctamente. Las competencias no son tareas, pero sí son su fundamento o posibilitador.

El método DACUM es, básicamente, un taller con trabajadores expertos en el que se traza un mapa, una matriz de funciones y tareas que el trabajador debe poder realizar, complementada con los conocimientos, destrezas y actitudes necesarias para realizarlas bien.

El mapa tiene tres niveles: ocupación o puesto de trabajo/proceso; funciones; tareas. Las funciones son resultados amplios, mientras que las tareas son resultados discretos, necesarios para la realización de las funciones.

Los criterios para identificar una tarea son⁶⁰:

1. Representa la unidad más pequeña de una actividad del proceso con un resultado palpable y con sentido;
2. Resulta en un producto, servicio o decisión;
3. Representa una unidad de trabajo asignable a una persona;
4. Tiene un punto de inicio y fin;

⁵⁸ Seguimos el documento “DACUM (desarrollo de un currículum) y sus variantes SCID y AMOD”, de Leonard Mertens. 1997.

⁵⁹ Mertens, p. 2.

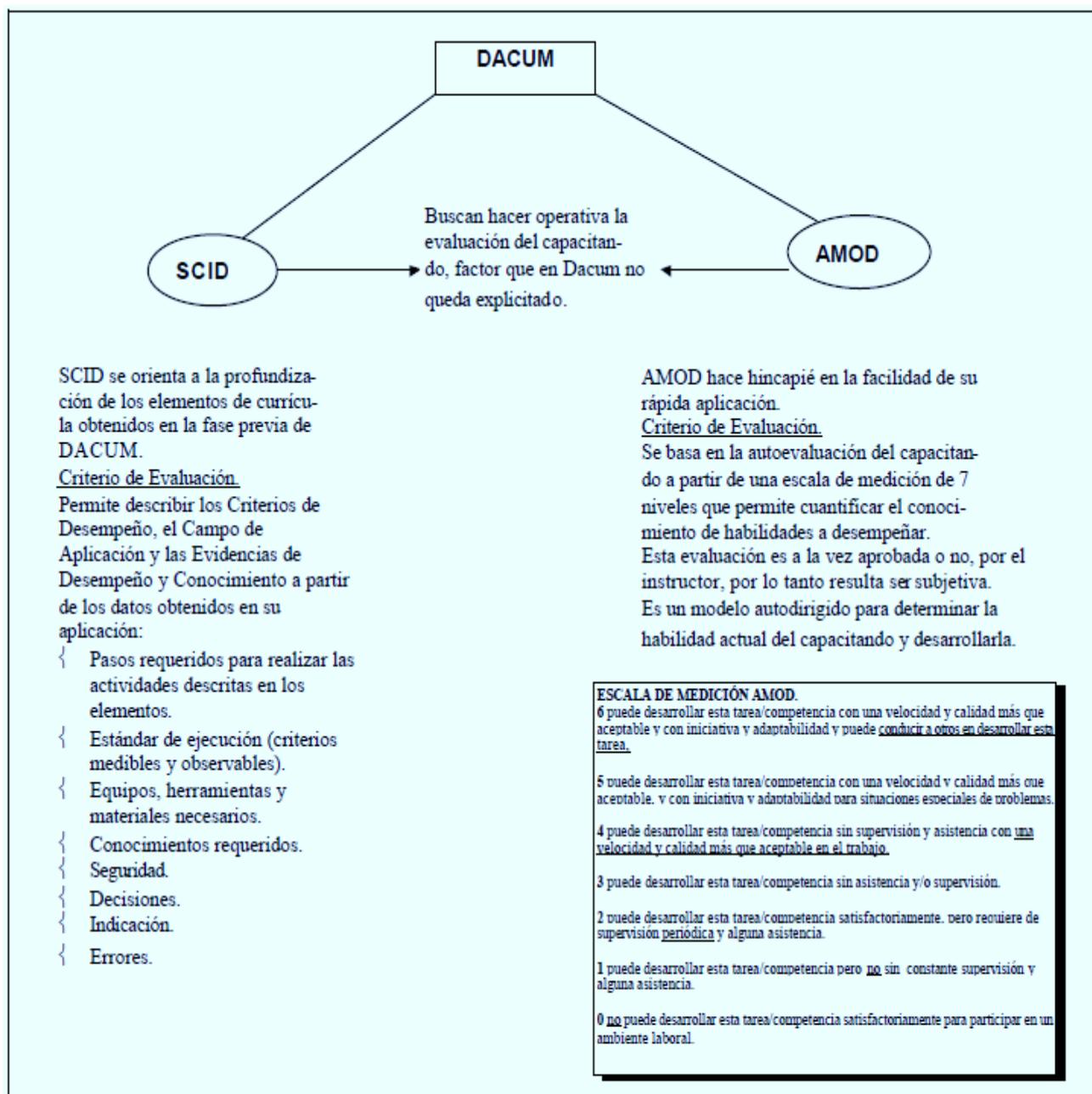
⁶⁰ Mertens, p. 5.

5. Puede ser observado y medido;
6. Se puede realizar en un corto período de tiempo;
7. Se puede realizar independientemente de otras tareas;
8. Consta de dos o más pasos.

La definición de funciones y tareas está sujeta a reglas sintácticas: uso de verbos específicos que señalan acciones sobre objetos concretos.

Las tareas nos permitirán identificar las destrezas y habilidades, y también abordar con solidez la identificación de conocimientos y actitudes, que debe hacerse a un nivel superior al del puesto, pero con métodos similares.

Los métodos SCID y AMOD parten de lo obtenido por el método DACUM para fijar los sistemas de evaluación de lo aprendido:



2. SCID (Desarrollo Sistemático de Currículum Instrucciona)

Estos métodos son la base para desarrollar una formación eficaz, centrada en el trabajo concreto y en el alumno. Tienen, sin embargo, algunos problemas que no deben descuidarse⁶¹. El primero y fundamental es que no tienen en cuenta los aspectos globales de la organización, el producto total, el objetivo general. Por esta razón no permiten identificar bien las competencias que tienen que ver con todo aquello que permite funcionar bien a la organización, pero que no se deduce inmediatamente de las tareas y funciones de cada puesto de trabajo: la comunicación, el liderazgo de personas y equipos, la planificación estratégica y operativa, etc. Es decir, no permiten fijar las competencias genéricas de la organización. Aunque en el marco de un proceso de detección de competencias para la formación es un defecto menos grave, también se puede decir que los

⁶¹ Mertens, p. 14.

conocimientos y las destrezas específicos quedan como piezas sueltas, sin integrar en un sistema de competencias técnicas más amplio. El mismo proceso de diseño de la formación, sin embargo, resuelve este problema al forzar necesariamente esa integración.

El método SCID puede resultar demasiado tedioso y largo para los participantes, mientras que el AMOD, basado en autoevaluaciones, no define claramente los conocimientos, destrezas y actitudes que subyacen al buen hacer en el trabajo.

Cualquier organización que quiera desarrollar un programa de formación en competencias y por competencias riguroso debe adoptar y adaptar los elementos de estos métodos más adecuados a sus características y necesidades.

El modelo DACUM:

En un taller DACUM participan: los trabajadores expertos en las ocupaciones afectadas; un facilitador; un registrador.

El método DACUM parte de dos premisas: que los ocupantes de un puesto de trabajo son quienes mejor lo conocen; y que lo que se hace en cualquier puesto de trabajo puede analizarse en sus funciones y tareas, por una parte, y en los conocimientos, destrezas y actitudes necesarias para realizarlas, por otra.

El método DACUM es preferible a otros (la investigación documental o la observación directa, por ejemplo) porque es más barato y porque respeta la profesionalidad de los trabajadores.

El método DACUM se basa en preguntar.

Lo que se pregunta es:

- **¿Cuáles son las funciones más importantes de este puesto de trabajo?**
- **¿De qué tareas se componen esas funciones?**

Una tarea es: una actividad profesional con un principio y un final, observable, compuesta de dos o más pasos, que da lugar a un producto, servicio o toma de decisión.

Una tarea se define con un verbo de acción y un objeto directo de esa acción.

A los trabajadores participantes en el taller se les pide que enumeren los conocimientos, destrezas y actitudes necesarios para ejecutar funciones y tareas.

A los trabajadores participantes en el taller se les pide que establezcan la importancia y la frecuencia relativa de funciones y tareas.

A los trabajadores participantes en el taller se les pregunta por las necesidades de formación para novatos y veteranos en los puestos.

En conclusión, el uso adecuado de estos métodos debe proporcionarnos un catálogo de competencias (suma de conocimientos, destrezas y actitudes) lo suficientemente estructurado como para permitirnos diseñar un itinerario formativo, la estructura general de un curso o programa de aprendizaje.

El catálogo de competencias será también la base para el diseño detallado de las acciones formativas que compongan ese programa de aprendizaje.

3.5.4. Distintas estrategias en la formación en competencias.

Las instituciones públicas y privadas usan distintas vías de formación y aprendizaje en competencias. Se puede abordar este aprendizaje mediante formación corporativa o profesional, educación formal, coaching personal (aprendizaje en el puesto de trabajo), etc.

Para analizar las distintas estrategias que pueden utilizarse en la formación en competencias, es imprescindible establecer algunas categorías o criterios que nos permiten clasificarlas. La primera de esas categorías es el contenido central del aprendizaje, que puede ser práctico o teórico; la segunda es el formato de provisión de la formación, que puede ser en el propio entorno de trabajo o en entornos específicamente formativos, ya sea presencialmente o en línea.⁶²

El enfoque teórico se origina por lo general en una visión más o menos clara de los objetivos estratégicos que la organización pretende alcanzar, y también de lo que es necesario saber hacer para alcanzarlos. En este caso, los alumnos deben trasladar a su puesto de trabajo los conocimientos y técnicas adquiridos en el proceso de formación. El enfoque práctico es más experimental. Parte también de la necesidad de hacer las cosas de otra manera, pero se desarrolla a partir de las prácticas reales en el puesto de trabajo y busca mejorarlas o sustituirlas por otras mejores de diferentes maneras. Los métodos propios del enfoque práctico son el aprendizaje mediante la experiencia o el aprendizaje basado en problemas. En este enfoque es probable que el instructor sea un experto, mientras que en el teórico suele ser un profesor.

Cuatro tipos ideales de desarrollo de las competencias⁶³.

	Enfoque teórico	Enfoque práctico
Formación (training)	Cursos externos sobre modelos y principios teóricos. Se centra en percepciones e ideas aplicables en general	Cursos internos desarrollados por colegas experimentados sobre mejores prácticas. Se centra en conocimientos enraizados en un entorno específico.
Coaching	Coaching en el centro de trabajo por coaches externos basado en principios teóricos	Consejo y coaching informal por colegas (seniors) basados en su experiencia y en el aprendizaje mediante ensayo y error y reflexión.

Van Buuren y Edelenbos señalan que, aunque en general muestran satisfacción por la formación recibida, el enfoque teórico recibe fuertes críticas de los alumnos por centrarse en una formación de libro difícil de llevar a la práctica; es decir, puede que sea útil, pero no me ayuda demasiado a resolver los problemas reales que encuentro cada día en mi trabajo. Lo que sí suele parecerles útil a

⁶² Arwin van Buuren y Julian Edelenbos, "Organizational Competence Development in Two Public Agencies in The Netherlands: The Effectiveness of In-Company Training versus Learning by Doing". *Public Personnel Management* 42(3) 385-402. 2013.

⁶³ Op. cit. p. 389.

todos es que los programas de formación formales de este tipo proporcionan oportunidades para intercambio de ideas y prácticas con colegas y con instructores⁶⁴.

Ambos enfoques tienen inconvenientes y ventajas. El teórico alcanza a más gente en menos tiempo, pero lo aprendido es más difícil de aplicar en la práctica. El práctico es de aplicación más directa (aunque su ejecución acaba exigiendo el uso de materiales teóricos), pero es más caro, exige más tiempo de los instructores y su aplicación es más irregular.

“Los itinerarios generales y teóricos de aprendizaje no son lo bastante potentes como para cambiar las competencias de los empleados públicos o desarrollar competencias nuevas. Para desarrollar gestores de proyecto competentes es necesario coaching en el puesto de trabajo, pero exige mucho tiempo y es costoso. Las competencias se pueden ver como un aspecto cultural que es difícil cambiar. Por tanto, las organizaciones públicas no se pueden cambiar solo con itinerarios competenciales. Habría que acompañar ese proceso con cambios necesarios en los hábitos culturales, en los modelos de organización y en las rutinas de trabajo. El desarrollo de competencias es solo uno de los instrumentos posibles que se pueden utilizar para llevar a cabo esa transición”⁶⁵.

3.5.5. El diseño de la formación en competencias.

Una vez que tenemos el itinerario formativo de una o varias competencias, obtenido por los métodos descritos en el apartado 3, y una vez que hemos optado por un proceso de aprendizaje que se desarrollará en un entorno formativo y no en el propio puesto de trabajo, podemos comenzar a diseñar las acciones formativas concretas que formarán parte de ese itinerario.

Las acciones formativas tienen como meta la transmisión de los conocimientos, las destrezas y las actitudes que componen las competencias. Entendemos por conocimiento la asimilación de la información (hechos, conceptos, teorías); por destrezas, la capacidad de aplicar en la práctica el conocimiento adquirido para resolver problemas y ejecutar tareas; por actitudes la predisposición a evaluar un hecho, acontecimiento o persona de manera favorable o desfavorable, y a actuar en consecuencia⁶⁶.

El éxito de esa formación depende del grado de integración de los contenidos cognitivos, actitudinales y prácticos alcanzado en el diseño y la ejecución de la formación.

No nos extenderemos más en el diseño de la formación. Hay muchos métodos disponibles a los que puede accederse sin dificultad⁶⁷.

⁶⁴ Op. cit. p. 398

⁶⁵ Op. cit. p. 401

⁶⁶ Andronache, Bocos y Neculau. “A systemic-interactionist model to design a competency-based curriculum”. *Procedia-Social and behavioral sciences*. 180. 2015. P.720.

⁶⁷ Por ejemplo, [“Guía de diseño de acciones formativas”](#), de Carlos Adiego y Victoria González, INAP. Madrid. 2014. [“A guide to writing competency-based training materials”](#) Graeme Dobson. National Volunteer Skills Center. Australia. 2003. [“Manual de metodologías formativas”](#). INAP. 2009. [“Modalidades de enseñanza centradas en el desarrollo de competencias”](#). Mario de Miguel Díaz. Universidad de Oviedo. 2005.

3.6. Las competencias en la evaluación del desempeño.

La evaluación del desempeño tiene como objetivo establecer el nivel de rendimiento de los empleados o trabajadores y, en ese proceso, motivarles para aumentarlo y aumentar así el de la organización en general.

En general, los sistemas de evaluación del desempeño incluyen la asignación de objetivos a las personas, la valoración de algunas competencias y la retroalimentación, que se produce habitualmente en entrevistas formales de evaluación y se concreta en la calificación o evaluación que alcanza el evaluado en cada ciclo de evaluación.

No es difícil argumentar a favor de la evaluación de las competencias y de tener en cuenta los resultados en decisiones sobre la carrera profesional de los empleados o sobre sus retribuciones: si las competencias son un compuesto de los conocimientos, las destrezas y las actitudes necesarias para el buen desempeño de los puestos de trabajo, y si está en manos del empleado el dominarlas mejor o peor, incluirlas en un sistema de evaluación del desempeño tiene todo el sentido. Los resultados de la evaluación del desempeño son relevantes y a veces decisivos en la promoción profesional y en el nivel de retribuciones, por una parte, y la calidad del desempeño es esencial para el rendimiento de la organización, por otra.

En este apartado vamos a ver si es posible utilizar las competencias en la evaluación del desempeño, y, si es así, cómo es posible utilizarlas para aumentar el rendimiento de la organización.

3.6.1. Integración de las competencias en el proceso de evaluación.

Partimos de que la organización dispone ya de un marco o diccionario de competencias que puede aplicarse a cualquier función del área de recursos humanos, y en este caso a la evaluación del desempeño.

La evaluación del dominio de una competencia no es fácil, como hemos visto en el apartado dedicado a este punto. En el caso de la evaluación del desempeño es aún más difícil y comprometida que en otras funciones de recursos humanos.

En la selección podemos utilizar métodos, como la revisión del currículum o los tests, relativamente sencillos que evidentemente no podremos utilizar en la evaluación del desempeño. En esta debemos evaluar cómo, en qué grado o con qué nivel de dominio, ha llevado a cabo los comportamientos propios de una o varias competencias una persona durante un periodo determinado (el del ciclo de evaluación, por lo general un año). Una persona que ya ocupa un puesto de trabajo concreto y para la que la calificación obtenida en la evaluación del desempeño es relevante personalmente, para su carrera y a veces también para sus retribuciones.

En un proceso de selección la evaluación de las competencias es una apuesta para el futuro. La evaluación será siempre una conjetura, una hipótesis sobre la capacidad profesional del evaluado, ya que hasta ese momento no ha trabajado aún en la organización que le evalúa. En la formación tratamos de establecer el nivel de dominio de una o más competencias para mejorarlo mediante acciones formativas. En la evaluación del desempeño evaluaremos las competencias de un subordinado o colaborador, de alguien con quien trabajamos todos los días, y el resultado tendrá consecuencias concretas para él o ella.

Así pues, el problema de la evaluación de las competencias en la evaluación del desempeño es cómo asegurar la fiabilidad de esa evaluación para conseguir el acuerdo del evaluado o al menos su aceptación.

3.6.2. Fiabilidad en la evaluación de las competencias en el proceso de evaluación del desempeño.

Como se ha insistido en otras partes de este trabajo, la utilidad de las competencias está directamente relacionada con su definición y descripción: son los comportamientos que reflejan cada competencia, obtenidos a partir del análisis de los puestos de trabajo, o al menos de lo que dicen sus titulares, lo decisivo.

El segundo factor en el que descansa esta fiabilidad es el entrenamiento recibido por los evaluadores.

Un ejemplo de cómo la atención exhaustiva a estos dos elementos permitió alcanzar un alto grado de fiabilidad en la evaluación de competencias es la experiencia del proceso de promoción interna de la Real Policía Montada del Canadá⁶⁸.

A principios de los 90, la RPMC dejó de utilizar los resultados de la evaluación del desempeño en sus procesos de promoción interna dada su poca fiabilidad. Se produjeron, sin embargo, numerosas quejas de los miembros del cuerpo, que entendían, con razón, que la ocupación de empleos superiores debía sujetarse, además de a exámenes escritos u otras pruebas, a la calidad del desempeño en empleos inferiores.

El cuerpo asumió el reto y diseñó un sistema de evaluación de competencias que a la larga obtuvo la aprobación de la mayoría de sus miembros.

Este nuevo sistema se basó en:

- Elaboración de un catálogo de competencias genéricas a partir del análisis de los puestos de trabajo afectados.
- Elaboración de un listado de comportamientos asociados para cada competencia mediante escalas de evaluación ancladas en conductas (behaviorally anchored rating scales, BARS). El procedimiento BARS es extremadamente exigente a la hora de redactar comportamientos, e incluye la participación continua y profunda de numerosos titulares de los puestos afectados.⁶⁹

De este modo, la legitimidad y la consistencia técnica del modelo competencial quedaban aseguradas.

El procedimiento de evaluación era el siguiente: el interesado en la promoción cumplimentaba un Informe de Desempeño para la Promoción, Informe basado en el modelo competencial. El Informe servía de base para la evaluación realizada por el superior inmediato del interesado, que se llevaba a cabo de manera participativa, y esa evaluación era finalmente validada por un panel de expertos.

⁶⁸ Catano, Darr y Campbell. "Performance appraisal of behavior-based competencies: a reliable and valid procedure". *Personnel Psychology*. 2007, 60. 201-230.

⁶⁹ Catano, Darr y Campbell. P. 206, 210 y ss.

La formación fue de la máxima calidad: “la formación fue esencial para conseguir la aceptación del sistema. Se utilizaron todos los recursos disponibles para proporcionar formación efectiva sobre el sistema de evaluación”.⁷⁰

La conclusión de los autores del estudio es que “evaluar las competencias, sean las que sean, es el talón de Aquiles de la gestión por competencias. Como hemos demostrado, basar el perfil de competencias en comportamientos directamente relacionados con ellas aumenta tanto la fiabilidad como la validez de las decisiones tomadas a partir de estos perfiles”⁷¹.

3.6.3. Las competencias en la evaluación de 360º.

También se usan las competencias en la evaluación multinivel y con varios evaluadores, más conocidas como evaluaciones de 360º⁷². Estas evaluaciones se utilizan cada día más en parte para superar la poca confianza en las evaluaciones únicas del superior inmediato, y en parte por sus propias ventajas: validación cruzada de las evaluaciones, participación de clientes o usuarios, bajo precio en relación con otros sistemas complejos de evaluación, etc.

En al menos algún estudio⁷³ sobre estos sistemas de evaluación basados en competencias, se muestra que la consistencia entre las evaluaciones de los distintos evaluadores es baja, y que, en cambio, la consistencia entre las evaluaciones de distintas competencias es alta. Este segundo aspecto ha sido detectado muchas veces en la investigación sobre la evaluación de las competencias: existen pocas diferencias en el nivel de dominio de una persona de varias competencias. Esto puede indicar un efecto halo en los evaluadores (a partir de una sola impresión, o de una sola competencia, se evalúan las demás) o, como sostienen muchos estudiosos, la existencia de un “factor subyacente”, es decir, que, por lo que sea, quien es capaz para una cosa lo es también para otra, o para todas las demás en general.

⁷⁰ Catano, Darr y Campbell. P.210.

⁷¹ Catano, Darr y Campbell. P. 227.

⁷² También los *assessment centres* realizan evaluaciones con evaluadores múltiples, por lo que se dice en este apartado es también válido para este procedimiento de evaluación.

⁷³ De Lange, Fourie y Van Vuuren. “Reliability of competency-based, multi-dimensional, multiple-rater performance ratings”. *SA Journal of Industrial Psychology*, 2003, 29 (2), 39-48

4. El uso de las competencias en las administraciones públicas

En este capítulo trataremos de explicar con algún detalle por qué se han adoptado marcos competenciales en las administraciones públicas y cómo los han aplicado a la gestión de sus recursos humanos. Repasaremos el uso de las competencias en las administraciones públicas de varios países desarrollados y también en las españolas. Pero antes de proceder a ese repaso, vamos a ver de una manera más general el origen y la finalidad de la gestión por competencias en distintas administraciones públicas a la luz de un informe elaborado por Sophie Op de Beeck y Annie Hondeghem, de la universidad de Lovaina en Bélgica, para la OCDE en 2010: "Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future", OECD, 2010. El informe se basa en el estudio pormenorizado de la experiencia de 10 países: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Japón, Corea, Holanda, el Reino Unido y los Estados Unidos. Las administraciones públicas de estos países llevan años trabajando con competencias, y algunas tienen sistemas de gestión por competencias que pueden considerarse maduros.

El uso de las competencias en estos casos se debe a que son efectivas para

- A) definir los conocimientos, las habilidades y las actitudes, esto es, las competencias, que la gente necesita para hacer bien su trabajo;
- y B) establecer una relación sólida entre las distintas funciones del área de recursos humanos, de manera que contribuyan significativamente a garantizar la meta principal de la gestión de los recursos humanos: que los puestos de trabajo de la organización estén ocupados por personas competentes para su desempeño.

Vamos a ver en esta sección en primer lugar por qué se está implantando progresivamente la gestión por competencias en las administraciones públicas en muchos países, en particular en los desarrollados. Veremos también qué características diferenciales tiene esta implantación respecto a procesos similares en organizaciones privadas.

Luego examinaremos con cierto detalle los sistemas de gestión por competencias en los países que más han avanzado por este camino. Estos países pertenecen casi todos al ámbito anglosajón (Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Australia), pero hay también países con administración de tipo continental, como Francia y, sobre todo, Bélgica, con sistemas de competencias muy desarrollados.

Aunque, como veremos, la progresiva adopción de las competencias como herramienta en la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas sea algo relativamente reciente y ligado a la aparición de la "Nueva Gestión Pública" en los 80 como una más de las prácticas "eficientes" utilizadas en el sector privado que había que implantar en el público, puede decirse también con sentido que los catálogos de competencias genéricas de las administraciones públicas incorporan en buena medida las virtudes que la filosofía moral ha exigido siempre a los

responsables públicos⁷⁴. Quizá desde este punto de vista pueda concebirse una “afinidad electiva” natural entre la gestión pública y las competencias.

4.1. Por qué se implanta la gestión por competencias en las administraciones públicas.

Las razones fundamentales para adoptar modelos de gestión por competencias en las administraciones públicas no son distintas de las que existen en el sector privado y que ya hemos visto: proporcionan un lenguaje común para todas las funciones del área de recursos humanos; permiten la integración de las estrategias de recursos humanos en las más generales de las administraciones particulares y del Estado; ayudan a preparar el futuro de las organizaciones públicas y a que se adapten a un presente cambiante.

Pero hay otra razón más específica y muy generalizada en las administraciones públicas para acudir a la gestión por competencias: el que puedan contribuir significativamente al éxito de un proceso de reforma administrativa. Es cierto que algunas grandes empresas han utilizado también la gestión por competencias como el elemento o factor de reforma propio del área de recursos humanos en procesos de cambio más general, pero lo peculiar del ámbito público es que ese elemento sea central y que solo se tome la decisión de implantar la gestión por competencias en el marco de una reforma administrativa profunda: “En la mayoría de los casos es un instrumento para transformar una burocracia tradicional en una organización moderna y flexible”⁷⁵

En las administraciones públicas⁷⁶, el lenguaje común que es una de las ventajas de la gestión por competencias es también el lenguaje utilizado para comunicar la voluntad de cambio a los empleados públicos. La integración vertical y horizontal de las funciones de recursos humanos que proporcionan en general las competencias tiene además el valor añadido de referirse, en las administraciones públicas, a sistemas y organizaciones cada vez más descentralizados.

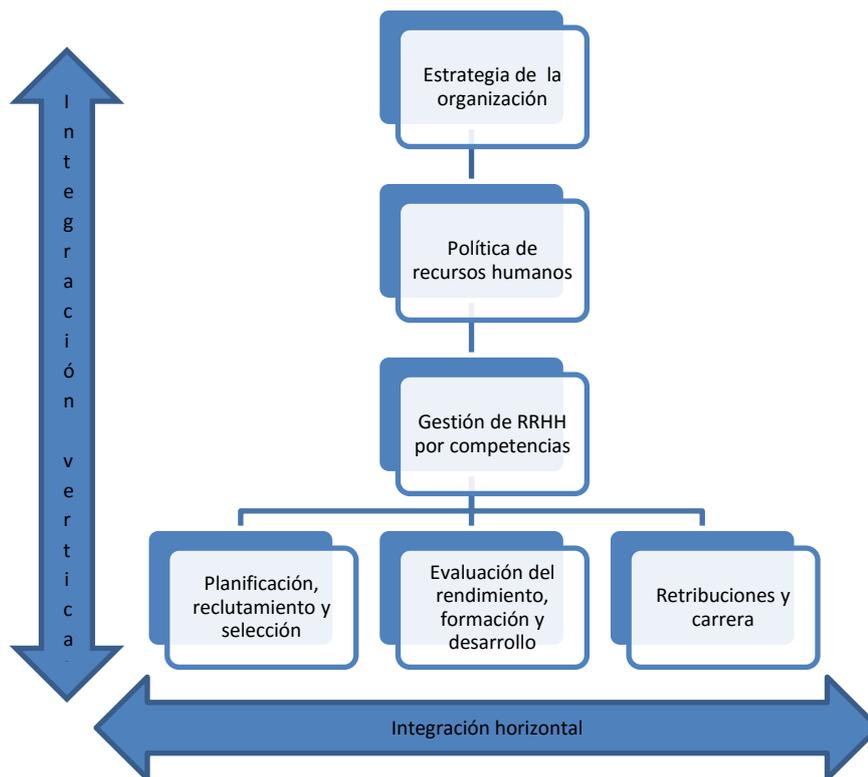
El siguiente esquema⁷⁷ representa gráficamente las ventajas del uso integral de las competencias en las organizaciones: permite alinear la gestión de los recursos humanos con los objetivos estratégicos de la organización, de manera que esos objetivos tienen en cuenta los recursos humanos de una manera más relevante, no limitada únicamente a su coste. Además, proporcionan coherencia a las distintas funciones del área de recursos humanos, en la es habitual que sus diferentes procesos se ejecuten con independencia de su impacto en los demás.

⁷⁴ “From virtue to competence: changing the principles of public service”. Macaulay y Lawton. Public Administration Review. Septiembre-Octubre de 2006.

⁷⁵ Sophie Op de Beeck y Annie Hondelghem. “Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future”, OECD, 2010. P. 45.

⁷⁶ Sophie Op de Beeck y Annie Hondelghem. “Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future”, OECD, 2010. Pp. 16 y ss.

⁷⁷ Op. Cit., página 42.



Por último, se supone que la gestión por competencias contribuirá a aumentar la empleabilidad de los empleados públicos en el sector privado, algo esencial en países que, como el Reino Unido, quieren reducir el tamaño de su sector público y pueden prescindir de gran número de empleados públicos sin las trabas legales y sindicales existentes en otros países (aunque no, por supuesto, sin la disminución correspondiente en el rendimiento de los servicios públicos).

4.2. Características propias de los modelos públicos de gestión por competencias.

Aunque inspirados por técnicas desarrolladas en general en organizaciones privadas, los sistemas de gestión por competencias adoptados por las administraciones públicas tienen características propias que los distinguen:

- Son centralizados. Hay excepciones, como veremos, pero lo habitual es que los marcos competenciales y los modos de gestión asociados se fijen desde las instancias centrales de la administración pública de que se trate y sean obligatorias para todas sus unidades y organismos.
- Los directivos públicos tienen marcos competenciales diferenciados. También aquí hay excepciones, pero los directivos públicos o la franja superior del funcionariado suele tener un marco propio de competencias.
- Las competencias son genéricas. Apenas se mencionan las competencias técnicas en los modelos públicos de gestión por competencias. Esto no quiere decir que no

se utilicen, sino más bien que la definición y gestión de las competencias técnicas se deja en manos de unidades y organismos más o menos descentralizados, que son, naturalmente, quienes mejor pueden conocerlas.

- Los diccionarios o catálogos de competencias se han desarrollado conforme a procesos similares a los expuestos en el apartado 2 de este trabajo: se escoge un catálogo de partida, y se adecúa y adapta a la realidad organizativa con la participación de los interesados (expertos, responsables, titulares de puestos, sindicatos).
- Incluyen valores prácticamente siempre. Los marcos competenciales públicos incluyen competencias como “compromiso con el servicio público” o “ética pública”. Hay alguna excepción, como el Reino Unido, que declara su marco “organizacionalmente neutro”.
- Al menos en los países objeto del estudio de la OCDE, pueden distinguirse una serie de competencias que todos los países incluyen en sus marcos.

Todos los países incluidos en el informe utilizan las competencias en sus procesos de selección, utilizan tests y entrevistas para detectar el nivel de dominio de las competencias genéricas. En la encuesta realizada por el Gobierno Italiano durante su presidencia de la Unión, en el marco de EUPAN⁷⁸, 19 de los 26 países que respondieron dijeron utilizar las competencias en sus procesos de selección. En una encuesta similar, realizada en el mismo marco siete años antes por la administración portuguesa, 13 de los 24 países que respondieron usaban las competencias en uno u otro sentido⁷⁹.

Aún más extendida está la formación en competencias, programada y diseñada a partir de procesos de detección del nivel de dominio de las competencias por los empleados públicos. En muchos países se certifica esta formación (en Bélgica supone un plus salarial el obtener el certificado).

En la gestión del rendimiento, las competencias se utilizan generalizadamente en la evaluación del personal⁸⁰, pero solo en Bélgica, UK y Canadá está esa evaluación directamente ligada a las remuneraciones.

En otros países, las retribuciones variables y la evaluación del dominio y del ejercicio de las competencias están separados, y la paga variable se aplica solo al logro de objetivos (y Bélgica es un caso dudoso, ya que se paga en función del logro de objetivos de aprendizaje en competencias, no de la obtención de resultados de gestión).

También en planificación de los RRHH y en los planes de sucesión se utilizan las competencias.

Las competencias se utilizan para determinar el progreso en la carrera profesional en el Reino Unido, Holanda, Corea. En los Estados Unidos son decisivas a este respecto.

⁷⁸ “Managing Competencies in European Public Administrations”. Departamento de Función Pública. Italia. 2014. P.8.

⁷⁹ “COMPETENCY MANAGEMENT IN EU PUBLIC ADMINISTRATIONS”. Nunes, Martins y Duarte. EUPAN. 2007.

⁸⁰ 15 de los 26 países, en la encuesta italiana.

En sus conclusiones, las autoras del informe de la OCDE afirman que “La gestión por competencias (en las administraciones públicas estudiadas) se concentra sobre todo en los procesos de reclutamiento y selección, formación y desarrollo, planificación de las sucesión y carrera profesional. El uso de las competencias en la evaluación del desempeño y en las remuneraciones sigue siendo limitado. Por lo demás, todos los países confirman el valor añadido que ha supuesto la introducción de la gestión por competencias en sus instancias centrales”.⁸¹

En lo que sigue, veremos el uso de las competencias en varios países. En cada caso examinaremos el marco competencial utilizado, las áreas en las que se utiliza, las dificultades y éxitos en su implantación y, en general, los aspectos que puedan iluminar el papel real de las competencias en las administraciones públicas.

Dividiremos los países en dos grupos: los de administración de tipo anglosajón y los de administración de tipo continental.

4.3. Las competencias en los países anglosajones.

4.3.1. El Reino Unido.

El Civil Service británico empezó a trabajar con competencias a principios de los años 80 del siglo pasado, y fue una de las primeras administraciones públicas en adoptar este enfoque.⁸² 20 años después, las competencias eran una herramienta de uso extendido en toda la administración central británica.

Hasta el nuevo marco competencial aprobado en 2012, solo el Senior Civil Service, la alta función pública británica, que cuenta con poco más de 4.000 efectivos, tenía un catálogo propio de competencias aplicable en todos los departamentos y unidades donde había puestos de este tipo. El catálogo original del SCS se elaboró en 1993 por Price Waterhouse y se modificó después varias veces.

Las competencias son en el RU la base de los procesos principales de la gestión de los recursos humanos: selección, formación, evaluación del rendimiento, salario, planificación de los recursos humanos y carrera profesional. Sin embargo, dada la descentralización de la gestión de los recursos humanos, no puede decirse que el uso de las competencias sea una política coherente en todos los departamentos y agencias más o menos autónomas que componen la administración británica. Las competencias se utilizan más bien con una finalidad pragmática y ad hoc, para enfrentar problemas concretos en organizaciones concretas.⁸³ La única excepción era, como se ha dicho, el SCS, para el que las competencias se aplicaban de manera uniforme y centralizada por el Cabinet Office, que en el Reino Unido tiene las competencias centrales en materia de gestión de personal.

Silvia Horton, una de las principales especialistas en el uso de las competencias en las administraciones públicas, indicaba que si en el SCS su implementación había sido un proceso abierto y participativo, en los demás departamentos y agencias había habido numerosos problemas

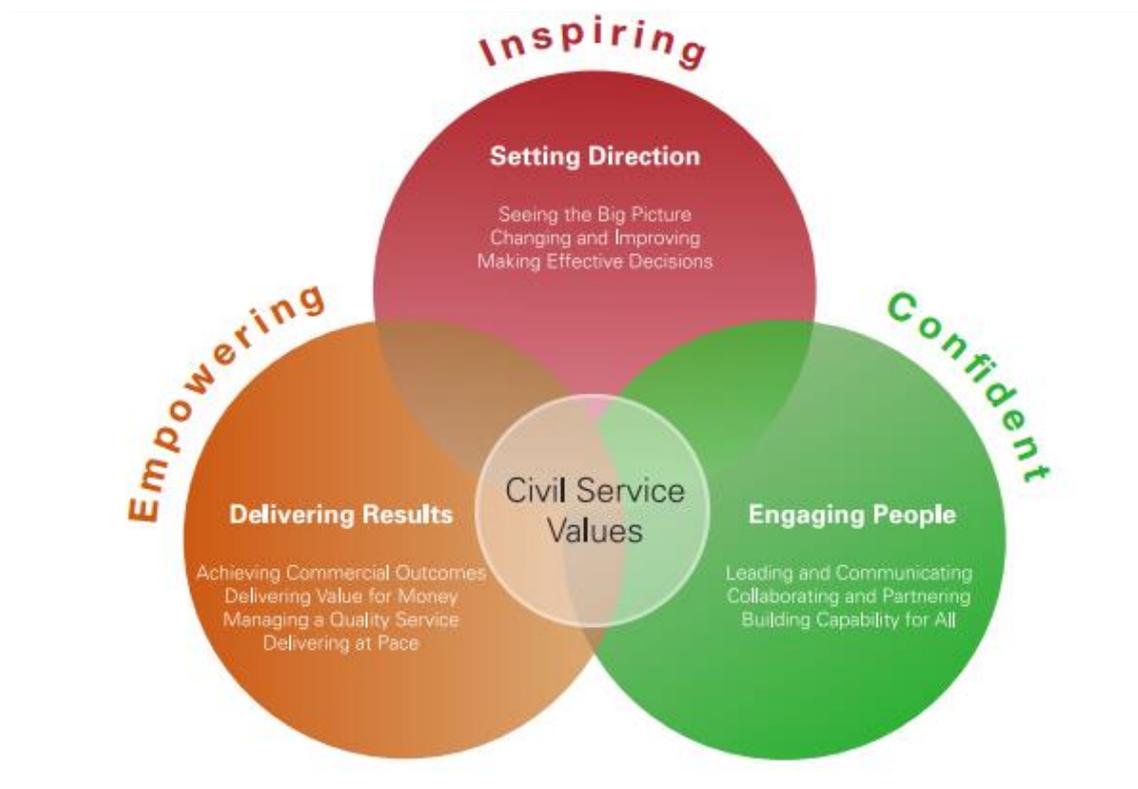
⁸¹ Op. cit. p. 73

⁸² “Competency Management in the Public Sector: Three Dimensions of Integration”. Paper for the IRSPM Conference 2010. Berne, Switzerland. Sophie OP DE BEECK & Annie HONDEGHEM. Pp. 25 y ss.

⁸³ Op. cit. P. 28

derivados de la dificultad para identificar las competencias más relevantes, definir las de manera clara, conseguir el compromiso de los gestores o superar las resistencias sindicales.⁸⁴

El [nuevo marco competencial del Civil Service británico](#) se aprobó en 2012 con una validez esperada de 5 años. Su función principal, se afirma en el prólogo del documento, es contribuir al Plan de Reforma del Civil Service y al nuevo sistema de evaluación del desempeño.



El marco se presenta así: “Las competencias son las destrezas, el conocimiento y las conductas que llevan al desempeño exitoso. El marco incluye 10 competencias, clasificadas en tres grupos: Establecer la dirección; implicar a la gente; y producir resultados. Para cada competencia hay una descripción de lo que significa en la práctica y algunos ejemplos de conductas efectivas y negativas para todos los niveles. Se pretende que las competencias sean concretas y acumulativas; cada nivel se desarrolla a partir de los inferiores, es decir, una persona que demuestre el dominio de una competencia en el nivel 3 se da por hecho que es capaz de demostrarlo también para los niveles 1 y 2. Los indicadores de las conductas no son exhaustivos, pero proporcionan una imagen clara y coherente de lo que se espera de los miembros del Civil Service”.

El nuevo marco se utiliza para la evaluación del desempeño, la selección, la formación y la carrera. Los objetivos individuales, se explica, son lo que hay que hacer, las competencias indican cómo hay que hacerlo.

⁸⁴ “Competency management in the british central government” Universidad Católica de Lovaina. Instituto de Gestión Pública. 2010.

Una de sus novedades es que es universal para todos los empleados públicos, y es por tanto de aplicación para el Senior Civil Service, que hasta ahora había contado con un marco propio.

En la introducción al nuevo marco se señala que en el centro de todo están los cuatro valores del servicio público británico: integridad, honestidad, imparcialidad y objetividad, aunque no vuelven a mencionarse en el documento ni parecen pesar de manera específica en el listado de las competencias ni en los comportamientos correspondientes.

Las competencias se definen como las habilidades, conocimientos y comportamientos que sustentan el desempeño correcto (successful performance). Hay 10, ordenadas en tres grupos:

- Grupo estrategia. Establecer la dirección.
 - Visión amplia y a largo plazo.
 - Cambio y mejora.
 - Efectividad.

- Grupo personas. Motivar a las personas (engaging people).
 - Dirigir y comunicar.
 - Colaborar y aliarse (partnering).
 - Desarrollar la capacidad de todos.

- Grupo rendimiento. Obtener resultados.
 - Logro de resultados comerciales (achieving commercial outcomes).⁸⁵
 - Eficiencia (delivering value for money)⁸⁶
 - Proporcionar un servicio de calidad.
 - Prestar el servicio en tiempo y forma (delivering at pace).

Véase, a modo de ejemplo, cómo se describe una competencia para el nivel superior de la función pública del Reino Unido. Se utiliza, como es frecuente en los catálogos de competencias de las administraciones británicas, una doble lista de comportamientos asociados, positivos y negativos:

⁸⁵ Además de que la que se ofrece es la traducción literal, responde también al espíritu de la competencia y del marco, que no es un marco competencial para la administración pública (en ningún momento habla de valores públicos), sino un marco competencial válido para cualquier organización o empresa. Neutral, en este sentido. Quizá, teniendo en cuenta que este es un marco competencial desarrollado por y para una administración pública, podría traducirse “comercial”, en este contexto, como “profesional”, pero, a mi juicio, la elección del adjetivo es deliberada.

⁸⁶ “el uso eficiente, efectivo y económico del dinero de los contribuyentes en la prestación de servicios públicos” es, naturalmente, la eficiencia, pero nótese cómo la denomina el marco competencial original.

Strategic Cluster – Setting Direction

1. Seeing the Big Picture

Seeing the big picture is about having an in-depth understanding and knowledge of how your role fits with and supports organisational objectives and the wider public needs. For all staff, it is about focusing your contribution on the activities which will meet Civil Service goals and deliver the greatest value. At senior levels, it is about scanning the political context and taking account of wider impacts to develop long term implementation strategies that maximise opportunities to add value to the citizen and support economic, sustainable growth.

Effective Behaviour People who are effective are likely to...	Ineffective Behaviour People who are less effective are likely to...
Level 6 (Director General and Director)	
Develop an in-depth insight into the dynamics and issues surrounding the Department and Government, including political, economic, social, environmental and technological impacts	Focus on short term concerns, neglect long-term thinking about evolving and future issues and considerations for the Civil Service and Department
Clarify and shape the Department's role and purpose in delivering Civil Service priorities for the public and economic good	Show limited insight into Government expectations of the Department in generating value and growth in the UK
Understand where the Department sits within and aligns across the Civil Service	Focus on own immediate area of concern and not see interconnections across Civil Service
Articulate the Department's business model and help people see their role within it	Lack clarity about own role and that of staff in delivering the work of the Department
Create clear long-term strategies focused on adding value to the citizen and making real, lasting change beyond the Civil Service	Focus primarily on continuing historical activities based on short term priorities not linked to clear value and delivery for the citizen and the economy
Fully engage with and utilise Non Executive Directors wider experience and knowledge to support strategic decision making	Operate independently, without reference to the wider system of knowledge and experience around them

4.3.2 Los Estados Unidos.

La Office of Personnel Management es una agencia que depende directamente del presidente de los Estados Unidos y tiene la responsabilidad de establecer las directrices sobre la gestión de los recursos humanos en la administración federal y de supervisar su puesta en práctica.

La OPM define las competencias⁸⁷ como “el estándar o modelo medible de conocimientos, destrezas, habilidades, conductas y otras características que una persona necesita para desempeñar puestos de trabajo o funciones ocupacionales con éxito. Las competencias especifican el “cómo” en la ejecución de las tareas de un puesto, o lo que una persona tiene que hacer para desempeñarlo con éxito”.

Las competencias se utilizan en la administración federal para evaluar y seleccionar candidatos para un puesto de trabajo; evaluar y gestionar el rendimiento de un empleado; planificar los recursos humanos; y formación y desarrollo de los empleados.

Cómo desarrolló la OPM sus modelos de competencias.

En 1990, la OPM inició los trabajos para desarrollar el primer modelo competencial para la administración federal. El objetivo era armonizar la modelización de competencias y la descripción tradicional de los puestos de trabajo, para asegurar la unidad de lenguaje y la uniformidad de las

⁸⁷ Esta definición en la [página correspondiente](#) del sitio web de la OPM.

prácticas en gestión de personal en todas las agencias y departamentos de la administración federal⁸⁸.

Este trabajo tuvo su primer fruto en el documento Marco de Efectividad del Liderazgo, de 1992. Este marco enumeraba 22 competencias del líder: comunicación escrita, comunicación oral, solución de problemas, habilidades interpersonales, gestión de unos recursos humanos diversos (sexo, raza, edad, etc.), visión, creatividad, flexibilidad, toma de decisiones, liderazgo, gestión del conflicto, auto liderazgo, influir/negociar, planificar y evaluar, gestión financiera, gestión de los recursos humanos, orientación al entorno, conciencia del entorno, desarrollo de equipos, gestión de la tecnología, controles internos/integridad y competencia técnica.

Cada competencia tenía 3 niveles de dominio, correspondientes a tres niveles administrativos (supervisor básico, gestor, ejecutivo).

El modelo se actualizó en 1998, a partir del estudio de los desarrollos en la empresa privada, de la literatura académica, de los indicadores de conducta establecidos en las descripciones de los puestos de trabajo y del trabajo con focus groups con expertos. El nuevo modelo incorporaba otras 5 competencias, capacidad para emprender, capacidad para asociarse (partnering), resiliencia, astucia política (political savvy) y motivación para el servicio. Las 27 competencias resultantes se agrupaban en 5 meta-competencias: dirigir el cambio, dirigir personas, orientación a resultados, visión para el negocio (business acumen) y desarrollo de coaliciones/comunicación. Estas 5 meta-competencias formaron la base de las Competencias Ejecutivas Esenciales (Executive Core Competencies), necesarias para desempeñar correctamente los puestos de trabajo de la administración federal reservados al Senior Executive Service, su alto funcionariado.

En el mismo periodo, la OPM elaboró un catálogo de competencias para la administración en general, aplicable a todas las áreas funcionales. En la actualidad, este catálogo se compone de 42 competencias, y es uno de los anexos del [Manual de Operaciones de Examen Delegadas](#), es decir, la guía por la que deben regirse las agencias del gobierno federal para reclutar personal, salvo el del Senior Executive Service, por delegación expresa de la OPM.

El catálogo procede de MOSAIC (Multipurpose Occupational Systems Analysis Inventory Close-Ended Competencies):

⁸⁸ Sophie Op de Beeck y Annie Hondeghem. "Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future", OECD, 2010. Pp. 121 y ss.

General Competencies

Competency	Description
Agility	Bends, stretches, twists, or reaches out with the body, arms, or legs.
Arithmetic	Performs computations such as addition, subtraction, multiplication, and division correctly using whole numbers, fractions, decimals, and percentages.
Attention to Detail	Is thorough when performing work and conscientious about attending to detail.
Conflict Management	Manages and resolves conflicts, grievances, confrontations, or disagreements in a constructive manner to minimize negative personal impact.
Creative Thinking	Uses imagination to develop new insights into situations and applies innovative solutions to problems; designs new methods where established methods and procedures are inapplicable or are unavailable.
Customer Service	Works with clients and customers (that is, any individuals who use or receive the services or products that your work unit produces, including the general public, individuals who work in the agency, other agencies, or organizations outside the Government) to assess their needs, provide information or assistance, resolve their problems, or satisfy their expectations; knows about available products and services; is committed to providing quality products and services.
Decision Making	Makes sound, well-informed, and objective decisions; perceives the impact and implications of decisions; commits to action, even in uncertain situations, to accomplish organizational goals; causes change.
Depth Perception	Accurately judges which of several objects is closer or farther away from the observer, or the distance between an object and the observer.
External Awareness	Identifies and understands economic, political, and social trends that affect the organization.
Eye-Hand Coordination	Accurately coordinates one's eyes with one's fingers, wrists, or arms to perform job-related tasks (for example, to move, carry, or manipulate objects).
Financial Management	Prepares, justifies, and/or administers the budget for program areas; plans, administers, and monitors expenditures to ensure cost-effective support of programs and policies; assesses financial condition of an organization.
Flexibility	Is open to change and new information; adapts behavior or work methods in response to new information, changing conditions, or unexpected obstacles; effectively deals with ambiguity.
Influencing/Negotiating	Persuades others to accept recommendations, cooperate, or change their behavior; works with others towards an agreement; negotiates to find mutually acceptable solutions.
Information Management	Identifies a need for and knows where or how to gather information; organizes and maintains information or information management systems.
Integrity/Honesty	Contributes to maintaining the integrity of the organization; displays high standards of ethical conduct and understands the impact of violating these standards on an organization, self, and others; is trustworthy.
Interpersonal Skills	Shows understanding, friendliness, courtesy, tact, empathy, concern, and politeness to others; develops and maintains effective relationships with others; may include effectively dealing with individuals who are difficult, hostile, or distressed; relates well to people from varied backgrounds and different situations; is sensitive to cultural diversity, race, gender, disabilities, and other individual differences.
Leadership	Influences, motivates, and challenges others; adapts leadership styles to a variety of situations.
Learning	Uses efficient learning techniques to acquire and apply new knowledge and skills; uses training, feedback, or other opportunities for self-learning and development.
Managing Human Resources	Plans, distributes, coordinates, and monitors work assignments of others; evaluates work performance and provides feedback to others on their performance; ensures that staff are appropriately selected, utilized, and developed, and that they are treated in a fair and equitable manner.
Mathematical Reasoning	Solves practical problems by choosing appropriately from a variety of mathematical and statistical techniques.
Memory	Recalls information that has been presented previously.
Mental Visualization	Sees things in the mind by mentally organizing and processing symbols, pictures, graphs, objects, or other information (for example, sees a building from a blueprint, or sees the flow of work activities from reading a work plan).

Competency	Description
Oral Communication	Expresses information (for example, ideas or facts) to individuals or groups effectively, taking into account the audience and nature of the information (for example, technical, sensitive, controversial); makes clear and convincing oral presentations; listens to others, attends to nonverbal cues, and responds appropriately.
Organizational Awareness	Knows the organization's mission and functions, and how its social, political, and technological systems work and operates effectively within them; this includes the programs, policies, procedures, rules, and regulations of the organization.
Perceptual Speed	Quickly and accurately sees detail in words, numbers, pictures, and graphs.
Peripheral Vision	Sees objects or movement of objects to one's side when the eyes are focused forward.
Physical Strength	Exerts maximum muscle force to lift, push, pull, or carry objects; performs moderately laboring work.
Planning and Evaluating	Organizes work, sets priorities, and determines resource requirements; determines short- or long-term goals and strategies to achieve them; coordinates with other organizations or parts of the organization to accomplish goals; monitors progress and evaluates outcomes.
Problem Solving	Identifies problems; determines accuracy and relevance of information; uses sound judgment to generate and evaluate alternatives, and to make recommendations.
Reading	Understands and interprets written material, including technical material, rules, regulations, instructions, reports, charts, graphs, or tables; applies what is learned from written material to specific situations.
Reasoning	Identifies rules, principles, or relationships that explain facts, data, or other information; analyzes information and makes correct inferences or draws accurate conclusions.
Self-Esteem	Believes in own self-worth; maintains a positive view of self and displays a professional image.
Self-Management	Sets well-defined and realistic personal goals; displays a high level of initiative, effort, and commitment towards completing assignments in a timely manner; works with minimal supervision; is motivated to achieve; demonstrates responsible behavior.
Spatial Orientation	Knows one's location in relation to the environment; determines where other objects are in relation to one's self (for example, when using a map).
Stamina	Exerts oneself physically over long periods of time without tiring (which may include performing repetitive tasks such as data entry or coding).
Stress Tolerance	Deals calmly and effectively with high stress situations (for example, tight deadlines, hostile individuals, emergency situations, dangerous situations).
Teaching Others	Helps others learn through formal or informal methods; identifies training needs; provides constructive feedback; coaches others on how to perform tasks; acts as a mentor.
Teamwork	Encourages and facilitates cooperation, pride, trust, and group identity; fosters commitment and team spirit; works with others to achieve goals.
Technical Competence	Uses knowledge that is acquired through formal training or extensive on-the-job experience to perform one's job; works with, understands, and evaluates technical information related to the job; advises others on technical issues.
Technology Application	Uses machines, tools, or equipment effectively; uses computers and computer applications to analyze and communicate information in the appropriate format.
Vision	Understands where the organization is headed and how to make a contribution; takes a long-term view and recognizes opportunities to help the organization accomplish its objectives or move toward the vision.
Visual Color Discrimination	Accurately matches or detects differences between colors, including shades of color and brightness.
Visual Identification	Accurately identifies people, animals, or objects based on knowledge of their characteristics.
Writing	Recognizes or uses correct English grammar, punctuation, and spelling; communicates information (for example, facts, ideas, or messages) in a succinct and organized manner; produces written information, which may include technical material that is appropriate for the intended audience.

La lista con las 325 competencias que MOSAIC ha detectado, incluyendo las propias de cada ámbito funcional, en la administración federal puede consultarse en el catálogo correspondiente⁸⁹.

El nivel de sofisticación del análisis competencial que se realiza en la administración federal norteamericana puede comprobarse examinando cualquiera de los modelos competenciales desarrollados por la OPM para funciones determinadas. El de la función "concesión de becas y subvenciones"⁹⁰ (Grants Management) contiene listas de competencias generales y específicas para cada uno de los 17 niveles en que se estructura la función pública federal, listas que se escalonan a su vez en función de su necesidad actual y de la necesidad prevista para el futuro. También se

⁸⁹ ["Multipurpose Occupational Systems Analysis Inventory - Close-Ended \(MOSAIC\) Competencies"](#). OPM. 2013.

⁹⁰ [Puede consultarse en la página web de la OPM.](#)

establece cuál de los 5 posibles niveles de dominio de cada competencia es el necesario para cada uno de los 17 niveles funcionariales⁹¹.

El mayor esfuerzo en este sentido se ha desarrollado, de todos modos, en el ámbito de las competencias para directivos, es decir, las propias del SES.

Las competencias de Liderazgo.

Como se ha dicho, las competencias de liderazgo son las más y mejor desarrolladas por la OPM. En la actualidad son 22 competencias agrupadas en 5 meta competencias, a las que se añaden otras 5 competencias esenciales aplicables a cada una de las 22 anteriores:

Leading Change	
<i>Creativity and Innovation</i>	1
<i>External Awareness</i>	2
<i>Flexibility</i>	3
<i>Resilience</i>	4
<i>Strategic Thinking</i>	5
<i>Vision</i>	6
Leading People	
<i>Conflict Management</i>	7
<i>Leveraging Diversity</i>	8
<i>Developing Others</i>	9
<i>Team Building</i>	10
Results Driven	
<i>Accountability</i>	11
<i>Customer Service</i>	13
<i>Decisiveness</i>	14
<i>Entrepreneurship</i>	15
<i>Problem Solving</i>	16
<i>Technical Credibility</i>	17
Business Acumen	
<i>Financial Management</i>	18
<i>Human Capital Management</i>	19
<i>Technology Management</i>	20
Building Coalitions	
<i>Partnering</i>	21
<i>Political Savvy</i>	22
<i>Influencing/Negotiating</i>	23
Fundamental Competencies	
<i>Interpersonal Skills</i>	24
<i>Oral Communication</i>	25
<i>Integrity/Honesty</i>	26
<i>Written Communication</i>	27
<i>Continual Learning</i>	28
<i>Public Service Motivation</i>	29

⁹¹ Puede encontrarse una descripción detallada de los procedimientos seguidos por la OPM para la construcción de modelos competenciales en “Developing competency models to promote integrated human resource practices”. Rodríguez, Patel, Bright, Gregory y Gowing. Human Resource Management. 2002. Vol. 41, nº 3.

La OPM ha desarrollado los niveles de dominio de cada una de esas competencias⁹². A su vez, cada agencia y organismo gubernamental desarrolla las competencias y niveles de dominio anclándolos a sus funciones específicas, permitiendo una evaluación de competencias más precisa y centrada en necesidades concretas de unidades concretas⁹³.

La OPM se preocupa en particular de los procesos de selección del Senior Executive Service. Fruto de esa preocupación es la Guía de cualificaciones del Senior Executive Service⁹⁴, que detalla las competencias propias del SES y establece los métodos para su aplicación en los procesos selectivos.

Conclusión.

La administración federal de los Estados Unidos utiliza en las funciones principales de la gestión de los recursos humanos modelos y catálogos de competencias y listados de cualificaciones profesionales detallados, muy sofisticados y permanentemente actualizados, que son herramientas esenciales en gestión operativa y estratégica de los recursos humanos, en especial en sus niveles superiores.

4.4. Las competencias en los países de administración continental.

4.4.1. Bélgica.

El inicio de la gestión por competencias en Bélgica se sitúa en 1999, con el lanzamiento del plan de reforma de la administración “Copérnico”, del que es parte integral.⁹⁵ El Gobierno Federal belga estaba en ese momento completamente desacreditado y considerado incompetente por muchos. La reforma radical de la administración para aumentar su legitimidad era la prioridad gubernamental más importante en ese momento.

Las competencias eran el eje de la reforma en las políticas de personal, y el hilo conductor del Plan en sí.

La introducción de las competencias en la gestión de los recursos humanos buscaba incrementar el atractivo del empleo público en el mercado laboral y contribuir de manera decisiva en la reforma organizacional y cultural de la administración pública.

En el manual “Gestion des compétences au sein de l’Administration Fédérale”⁹⁶ se definen los conceptos relevantes:

- La gestión de las competencias es un conjunto de actividades que contribuyen a llevar a cabo la misión de la organización y a optimizar las prestaciones de los colaboradores, y también a incorporar y desarrollar de manera óptima las competencias de individuos y equipos.

⁹² [Proficiency Levels for Leadership Competences](#).

⁹³ Véase, a modo de ejemplo, el [documento elaborado por el Servicio de Inspección de Salud Vegetal y Animal](#), del Departamento de Agricultura.

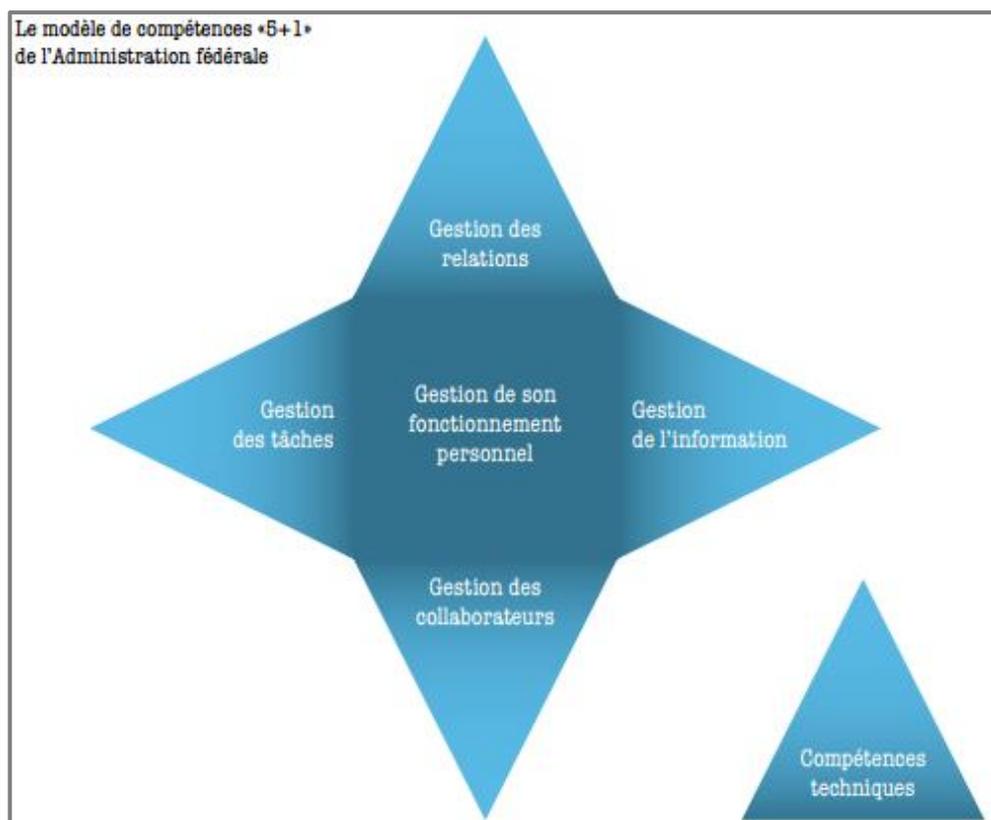
⁹⁴ “[Guide to Senior Executive Service Qualifications](#)”. OPM. 2012.

⁹⁵ “Competency management in the belgian federal government”. Op de Beeck y Hondeghem. Universidad Católica de Lovaina. Instituto de Gestión Pública. 2010.

⁹⁶ “[Gestion des compétences au sein de l’Administration Fédérale](#)” Service Publique Fédéral. Personnel et Organisation. 2010.

- Competencia: conjunto coherente de aptitudes, actitudes y conocimientos que se reflejan en un comportamiento observable y que pueden predecir el ejercicio de una función o papel.
- Modelo de competencias: conjunto estructurado de competencias utilizado en la Administración Federal.
- Diccionario de competencias: conjunto de definiciones de las competencias genéricas (competencias conductuales) del modelo de competencias.
- Perfiles de competencias genéricas: selección de las competencias genéricas necesarias para el ejercicio de una función clasificada por nivel, clase y papel preponderante.

El modelo de competencias de la Administración Federal belga lo elaboró el departamento de Personal y Organización del Servicio Público Federal en colaboración con la consultora Hudson, que tiene registrado el modelo de competencias 5+1⁹⁷.



El modelo consta de 5 agrupamientos de competencias genéricas, necesarias en general para todas las funciones, y un agrupamiento de competencias técnicas, propias de puestos de trabajo específicos.

⁹⁷ [Modelo de competencias 5+1 de Hudson.](#)

La tabla siguiente contiene los 5 agrupamientos. La flecha indica la mayor complejidad e impacto de las competencias, o, en la terminología al uso, escalona las competencias en función del nivel de ejercicio o dominio de cada una de ellas:

Légende: la flèche indique une progression en complexité et en impact des compétences selon les plus proches du titre du groupe de compétences (indication "bas") vers les compétences les plus éloignées du titre (indication "haut").

<p>BAS</p> <p>Complexité + Impact</p> <p>HAUT</p>	Gestion de l'information	Gestion des tâches	Gestion des collaborateurs	Gestion des relations	Gestion de son fonctionnement personnel
	Comprendre l'information	Exécuter des tâches	Partager son savoir-faire	Communiquer	Faire preuve de respect
	Assimiler l'information	Structurer le travail	Soutenir	Ecouter activement	S'adapter
	Analyser l'information	Résoudre des problèmes	Diriger des collaborateurs	Travailler en équipe	Faire preuve de fiabilité
	Intégrer l'information	Décider	Motiver des collaborateurs	Agir de manière orientée service	Faire preuve d'engagement
	Innover	Organiser	Développer des collaborateurs	Conseiller	Gérer le stress
	Conceptualiser	Gérer le service	Souder des équipes	Influencer	S'auto développer
	Comprendre l'organisation	Gérer l'organisation	Diriger des équipes	Etablir des relations	Atteindre les objectifs
	Développer une vision	Piloter l'organisation	Inspirer	Construire des réseaux	S'impliquer dans l'organisation

Las competencias en negrita se consideran cruciales para todos los empleados públicos de la Administración Federal.

El tratamiento de cada una de las competencias en el Diccionario de competencias⁹⁸ es complejo: para cada competencia se establecen entre 2 y 5 dimensiones y entre 10 y 15 comportamientos; los comportamientos están asociados a las dimensiones.

Así, por ejemplo, la competencia "comprender la información" consta de una definición, tres dimensiones y quince indicadores, con esta estructura para una de las dimensiones:

Competencia	Definición	Dimensiones	Indicadores de la dimensión 1
Comprender la información	Comprender las informaciones elementales, ser capaz de trabajar con un flujo de información y estimar correctamente los propios conocimientos	<p>1. Comprender la información básica: comprender las instrucciones, los textos y las ideas básicas.</p> <p>2. Trabajar con informaciones no unívocas: ser capaz de trabajar en un entorno donde la información no es clara y no está completa</p>	<p>1. Comprender rápidamente las instrucciones relativas a una tarea.</p> <p>2. Entender rápidamente el significado de las nociones básicas</p> <p>3. Comprender rápidamente las ideas básicas.</p> <p>4. Comprender textos simples relativos a la propia</p>

⁹⁸ ["Dictionnaire des compétences de l'Administration Fédérale"](#). Servicio Público Federal. Personal y Organización. 2010.

		3. Evaluar correctamente los propios conocimientos: estimar los propios conocimientos y capacidades y conocer los límites propios.	función 5. Recapitular las ideas esenciales de un argumento.
--	--	--	---

A su vez, los indicadores responden a algunos de los 4 niveles o categorías generales de los funcionarios belgas: A (universitarios de ciclo largo), B (universitarios de ciclo corto), C (bachilleres), D (sin titulación). Los indicadores 1 y 2 de la tabla superior, por ejemplo, corresponden al nivel D.

Por último, cada organización pública puede adaptar los indicadores a sus necesidades, tanto en su redacción, como en su asignación a dimensiones o niveles.

El sistema competencial belga es muy sofisticado, pero su complejidad le permite adaptarse a los distintos entornos profesionales en los que debe utilizarse.

El plan Copérnico supuso también una reforma organizativa importante. Los ministerios, ahora denominados Servicios Públicos Federales, se agruparon en dos tipos: horizontales y verticales. En cada SPF vertical o sectorial, se integraban los elementos propios de los SPF horizontales (Recursos Humanos, Presupuesto, etc.). Los elementos de los SPF horizontales integrados en SPF verticales tienen la suficiente autonomía en su gestión como para adaptarla al SPF vertical en el que se integran. Esa autonomía incluye un amplio margen de maniobra en la definición y gestión de las competencias.

Es difícil evaluar el resultado, 15 años después, de la implantación de la gestión por competencias en la administración federal belga. Una cosa sí puede decirse: las competencias genéricas y técnicas son el eje de las políticas de recursos humanos. Su uso se ha normalizado y generalizado en los procesos de selección, desarrollo y carrera, evaluación y, por supuesto, formación de los funcionarios públicos belgas. Tienen también un papel importante en la gestión de los proyectos con socios externos. Una exposición detallada del uso de las competencias en los procesos de selección, formación y evaluación de los empleados públicos belgas puede encontrarse en “La gestión por competencias en la carrera profesional, la selección y la formación del personal de la administración pública de Bélgica”, informe elaborado por Jorge A. Fernández de los Ríos para el INAP⁹⁹

Pero es difícil o imposible aislar el efecto de las competencias en el marco de una reforma profunda del alcance de Copérnico, como, por lo demás, es difícil decir si la reforma ha sido un éxito o no. Quien esté interesado puede consultar el libro, editado por el INAP, “El balance de una reforma administrativa moderna. Copérnico 10 años después”¹⁰⁰; este libro es la traducción al español, nada

⁹⁹ en [“La gestión por competencias en la carrera profesional, la selección y la formación del personal de la administración pública de Bélgica”](#). Jorge A. Fernández de los Ríos. INAP. 2013.

¹⁰⁰ “El balance de una reforma administrativa moderna. Copérnico 10 años después”. Traducción y prólogo de Mariano Baena del Alcázar. INAP. 2015.

menos que por Mariano Baena, del número 20, 2010, de la revista Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique Pyramides, dedicado por completo a la valoración del resultado de Copérnico 10 años después de su implantación.

4.4.2. Francia.

No ha habido, hasta la fecha, un uso sistemático de las competencias genéricas en la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas francesas. No obstante, las competencias se han incorporado progresivamente a las prácticas de gestión de personal en unos casos por decisión autónoma de ministerios u organizaciones públicas determinadas, en otros por su uso en procedimientos de gestión más amplios que las aplican para aumentar la fiabilidad o enriquecer el resultado.

Vamos a examinar el uso de las competencias en Francia desde tres perspectivas¹⁰¹: como práctica de gestión en algunos ministerios y unidades de la administración francesa adoptada de manera independiente y no sistemática, en particular en la gestión de la función pública superior; como aspecto de la planificación de los recursos humanos, o *Gestion Prévisionnelle des Effectifs, Emplois et Compétences*¹⁰², legalmente obligatoria para las empresas francesas y procedimiento estándar de las administraciones públicas; como aspecto del nuevo modelo de evaluación del desempeño en la función pública francesa¹⁰³.

1. Algunos usos particulares de las competencias.

Algunos ministerios utilizan catálogos competenciales como complemento a la práctica de la calificación¹⁰⁴. Esta, por ejemplo, es la ficha de evaluación utilizada en el Gabinete del Primer Ministro¹⁰⁵:

¹⁰¹ Las dos primeras proceden del artículo de Gilles Jeannot “La gestion des compétences dans la fonction publique d’État en France”. Instituto de Gestión Pública. Universidad Católica de Lovaina. 2010. La tercera, que Jeannot no pudo incorporar en su análisis, dada la fecha de publicación del artículo, tiene que ver con la implantación, a partir de 2013, del nuevo modelo de evaluación del desempeño en la función pública francesa.

¹⁰² Hasta principios de los 2000 estos procedimientos se denominaban *Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences*, luego se incorporó el concepto de efectivos. Así, los efectivos son las personas que serán necesarias, los empleos los puestos-tipo que deberán cubrirse, y las competencias lo que los efectivos deberán ser capaces de hacer para desempeñar esos empleos. Son, pues, ejercicios de prospectiva que tienen o deben tener impacto en el diseño de las plantillas, los procesos de selección, la carrera y la formación.

¹⁰³ Ley sobre movilidad y carrera profesional de 2009; Decreto 2010-888, de 28 de julio.

¹⁰⁴ La “notation” es el procedimiento de evaluación del desempeño anterior a la nueva regulación de esta figura; estuvo en vigor desde 1959 hasta 2012.

¹⁰⁵ Jeannot, op. cit., p. 2.

RUBRIQUES PERMETTANT D'ÉVALUER LES COMPÉTENCES DE L'AGENT DANS LA PERSPECTIVE DE FONCTIONS ULTÉRIEURES

I. MAITRISE DU POSTE ET COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES AVERÉES

▪ **CONNAISSANCES ET CAPACITÉS PROFESSIONNELLES**

	1	2	3	4	NP
Capacité à faire aboutir des projets					
Capacité d'expertise technique et maîtrise des dossiers					
Efficacité					
Expression écrite et orale					
Respect des délais					
Adaptation aux situations nouvelles					
Esprit d'initiative					
Jugement					
Capacité d'anticipation					

Degrés de notation : 1 : insuffisant-faible, 2 : moyen ; 3 : bon à très bon ; 4 : excellent

▪ **MANAGEMENT**

	1	2	3	4	NP
Sens du travail en équipe					
Capacité à encadrer, déléguer, assurer le suivi des dossiers					
Aptitude à former des collaborateurs					
Aptitude aux responsabilités					
Sens de l'organisation					
Aptitude à la communication interne et externe					
Aptitude à la négociation					
Sens des relations humaines					

Degrés de notation : 1 : insuffisant-faible, 2 : moyen ; 3 : bon à très bon ; 4 : excellent

En esta ficha aparecen competencias estándar clasificadas de una manera un tanto enigmática, diríamos que caprichosa, si no estuviéramos hablando de la administración francesa.

2. El uso de las competencias en los procesos de planificación de los recursos humanos, GPEEC.

A mediados de los 80 del siglo pasado comenzaron a elaborarse en algunos ministerios “repositorios o repertorios profesionales” (*référentiels métiers*), práctica que se generalizó a principios de este siglo y culminó con la primera edición del RIME, *répertoire interministériel des métiers de l'État*, en 2006. El RIME no pretendía sustituir los repertorios ministeriales, sino más bien proporcionarles un marco técnico que asegurara la coherencia de la herramienta en toda la administración.

Desde entonces, se afirma en la introducción a la segunda edición del RIME (2010), “el contexto ha obligado a los gestores de los recursos humanos a ir más allá de la gestión estatutaria de las carreras¹⁰⁶ y a tomar en cuenta la dimensión de las profesiones¹⁰⁷ y de las competencias¹⁰⁸”.

¹⁰⁶ La carrera profesional en la administración estatal francesa se desarrolla en el seno de un cuerpo, y se regula en el decreto que regula el cuerpo. En Francia hay 3 funciones públicas, la estatal, la territorial (que incluye los ayuntamientos) y la hospitalaria. Pertenecen a la función pública estatal dos millones y medio de personas.

Los factores de este contexto eran las jubilaciones masivas y el concurrente alargamiento de la carrera; el control del gasto público; la exigencia de eficacia y eficiencia públicas; la necesidad de contribuir con rigor a los procesos de reorganización administrativa en curso, que conllevaban movilidad geográfica, funcional o estructural; las necesidades de reclutamiento en ciertos ámbitos funcionales; la evolución profesional ligada al desarrollo técnico.

En el proceso de actualización del RIME, dirigido por la DGAFP, participaron todos los ministerios interesados. Cada dominio funcional era responsabilidad de un ministerio particular, y los ministerios intervinieron en las tres fases del proceso: diagnóstico, elaboración del método, modificaciones acordadas. Este modelo participativo responde al de gestión de los recursos humanos en la administración estatal francesa: las carreras profesionales empiezan y acaban por lo general en el mismo ministerio, que es así el marco profesional relevante a todos los efectos, tanto en las funciones sectoriales como en las transversales.

El RIME de 2010 tiene 26 dominios funcionales, en los que se encuadran 261 puestos tipo (*emplois-référence*). En todo momento se insiste en el RIME en su papel de apoyo al desarrollo de los repositorios ministeriales y en la flexibilidad de su utilización. Tanto es así que los puestos tipo no tienen en cuenta el nivel o la categoría: “la relación entre los empleos, la cualificación y las categorías estatutarias (i.e, corporativas) debe ser desarrollada por cada ministerio en su repositorio de puestos tipo”¹⁰⁹.

Cada puesto tipo tiene su ficha. Una ficha consta de la definición del puesto; sus actividades principales; las destrezas necesarias para llevarlas a cabo (*savoir faire*); los conocimientos necesarios para desempeñar el puesto; el contexto de ejercicio de las actividades; las tendencias que pueden tener impacto en el contenido del puesto.

En el RIME se anuncia la elaboración de un Diccionario de Competencias que permitirá facilitar la movilidad de los empleados públicos. Es decir, si el RIME habla de puestos, el DICO, que examinaremos luego, habla de personas.

Esta es la lista de los dominios o ámbitos funcionales, directamente relacionada con la estructura ministerial:

¹⁰⁷ Traducimos aquí *métier* por profesión. En realidad sería más preciso hablar de puestos-tipo, pero los dos conceptos tienen cabida en la palabra, y es preferible, creo, utilizar puesto-tipo para traducir *emploi-référence*.

¹⁰⁸ “Répertoire interministériel des métiers de l’État”. Dirección General de la Administración y de la Función Pública. Ministerio del Presupuesto, de la Contabilidad Pública, de la Función Pública y de la Reforma del Estado. 2010. P. 10.

¹⁰⁹ RIME 2010. P. 16.

1 - Liste des domaines fonctionnels

FPEEPP	1	Élaboration et pilotage des politiques publiques
FPEEEP	2	Études et évaluation des politiques publiques – Prospective
FPEDIP	3	Diplomatie
FPESCR	4	Sécurité
FPEDEF	5	Défense
FPEREN	6	Renseignement
FPEJUS	7	Justice
FPECTL	8	Contrôle
FPEEDU	9	Éducation et formation tout au long de la vie
FPERCH	10	Enseignement supérieur – Recherche
FPESAD	11	Soutien au développement
FPESCS	12	Santé – Cohésion sociale
FPESQA	13	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation
FPELAB	14	Laboratoires
FPEUSA	15	Services aux usagers
FPETDD	16	Territoire et développement durable
FPEINF	17	Bâtiment – Infrastructures
FPECUL	18	Culture et patrimoine
FPEFIP	19	Finances publiques
FPEADM	20	Affaires générales
FPEGBF	21	Gestion budgétaire et financière
FPEJUR	22	Affaires juridiques
FPELOG	23	Logistique
FPEGRH	24	Ressources humaines
FPESIC	25	Systèmes et réseaux d'information et de communication
FPECOM	26	Communication

Cada dominio funcional acoge una serie de puestos tipo. Estos son los del dominio “recursos humanos”:

FPEGRH	RESSOURCES HUMAINES	
FPEGRH01	Responsable des ressources humaines	536
FPEGRH02	Chargé de la gestion prévisionnelle des ressources humaines.....	538
FPEGRH03	Conseiller mobilité-carrière	540
FPEGRH04	Chargé de formation	542
FPEGRH05	Chargé de la prévention des risques professionnels.....	544
FPEGRH06	Gestionnaire de personnels.....	546
FPEGRH07	Gestionnaire des concours et examens professionnels.....	548
FPEGRH08	Gestionnaire-coordonnateur des dispositifs sociaux.....	550
FPEGRH09	Chargé du dialogue social	552

Cada puesto tipo tiene una ficha. Esta es la de “responsable de formación”:

DOMAINE FONCTIONNEL RESSOURCES HUMAINES	
CHARGÉ DE FORMATION	
DÉFINITION SYNTHÉTIQUE	
Définir, mettre en œuvre et évaluer les actions de formation intégrées aux plans de formation des administrations de l'État et de ses établissements publics.	
ACTIVITÉS PRINCIPALES	
<ul style="list-style-type: none">• Recensement et analyse des besoins des agents et des services• Conception et mise en œuvre du plan de formation• Programmation organisation et évaluation des actions de formation• Gestion des formations sur le plan administratif, logistique et budgétaire• Mise en œuvre du volet formation du plan de GPRH• Conseil aux agents et aux services	
SAVOIR-FAIRE	CONNAISSANCES
<ul style="list-style-type: none">• Organiser et évaluer une action de formation• Analyser des demandes et les traduire en besoins• Élaborer des cahiers des charges• Appliquer les principes en matière d'achat de prestations de formation• Constituer et entretenir des viviers de formateurs• Communiquer	<ul style="list-style-type: none">• Droit de la formation• Ingénierie de formation• Marchés publics• Environnement professionnel• Techniques et outils d'évaluation d'une formation• Gestion budgétaire et comptable

TENDANCES D'ÉVOLUTION

FACTEURS CLÉS À MOYEN TERME

- Intégration de la politique de formation dans une politique globale de GRH
- Evolution des métiers
- Mise en place de la gestion personnalisée et de l'individualisation des parcours professionnels
- Politique de fusion des corps
- « Interministérialisation » de l'offre de formation
- Mutualisation des fonctions-support
- Réorganisation des services de l'État
- Développement de la formation organisée à distance

IMPACT SUR L'EMPLOI-RÉFÉRENCE

- Professionnalisation en lien avec le référentiel interministériel de formation
- Développement des techniques d'ingénierie de parcours de formation
- Individualisation de la formation

Como se ha señalado, cada Ministerio debe, a partir del marco proporcionado por el RIME, desarrollar el conjunto de referencias o repositorio propio de cada puesto tipo. Veamos cómo ha desarrollado este puesto el Ministerio de Economía, Industria y de las TICs:

CONCEPTEUR - ORGANISATEUR D'ACTIONS DE FORMATION

Famille professionnelle	Ressources humaines	Code métier	048
		Catégorie(s)	A, B
Nature des structures concernées	Service à compétence nationale, structure territoriale	Mise à jour le	02/04/2014

Description synthétique

Concevoir, mettre en œuvre et évaluer des dispositifs de formation initiale et continue selon différents processus d'acquisition (stages, formation en ligne, formation ouverte et à distance, tutorat...), concevoir l'ingénierie éducative, administrative et financière de ces dispositifs.

Activités principales

- Analyser les besoins en formation transmis par les services demandeurs et proposer des actions de formation
- Définir les objectifs, le public, le contenu et les modalités pédagogiques adaptées
- Identifier puis sélectionner les formateurs ou organismes de formation, après appel d'offre le cas échéant ; valider les supports pédagogiques des intervenants
- Mettre en œuvre les actions de formation, identifier les besoins logistiques, veiller au bon déroulement de chaque session, assurer le suivi administratif et pédagogique
- Évaluer les actions de formation et proposer d'éventuelles évolutions
- Piloter les cursus de formation initiale et assurer le suivi individualisé de chaque stagiaire
- Organiser l'alternance entre les stages théoriques et pratiques pour la formation initiale (recherche de la structure d'accueil du stage, élaboration du cahier des charges, etc.)
- Organiser la formation de formateurs relais et concevoir des mallettes pédagogiques, pour les formations nationales sur site régional
- Rendre compte à l'administration centrale des actions menées

Compétences requises		Niveau de mise en œuvre*			
Connaissances		I	P	M	E
CO-14	Environnement administratif et institutionnel		X	X	
CO-16	Formation			X	
CO-32	Techniques du domaine d'activité			X	
Savoir-faire		I	P	M	E
SF-04	Analyser un besoin		X	X	
SF-18	Concevoir un projet, une démarche		X	X	
SF-20	Concevoir une méthode, un outil, un dispositif		X	X	
SF-21	Conduire et gérer un projet		X		
SF-32	Évaluer		X	X	
SF-58	Travailler en équipe		X	X	

Savoir-être	
SE-02	Autonomie
SE-06	Capacité d'initiative
SE-07	Capacité d'innovation - créativité
SE-18	Réactivité
SE-23	Sens relationnel

* I : initiation / P : pratique / M : maîtrise / E : expertise

Conditions particulières d'exercice	
Pics d'activité saisonniers	Déplacements fréquents sur le territoire national

Tendances d'évolution	
Facteurs clés à moyen terme (3-5 ans)	Impacts qualitatifs sur le métier
Développement de demandes spécifiques de formation Mise en place de la gestion personnalisée et de l'individualisation des parcours professionnels / évolution des métiers Évolution des modalités pédagogiques, développement de la formation organisée à distance	Individualisation de la formation Renforcement de l'accompagnement personnalisé des agents

Perspective(s) interne(s) d'orientation professionnelle (DGCCRF)				
Responsable de formation				
Correspondance avec le R2M (référentiel des métiers ministériels)	Famille	Ressources humaines	Métier	Chargé de la formation professionnelle
	Sous-famille	Gestion des ressources humaines et développement des compétences	Catégorie(s)	A, B
Correspondance avec le RMAC (référentiel des métiers de l'administration centrale)	Famille	Ressources humaines	Métier	Chargé de la formation professionnelle
	Sous-famille	Gestion des ressources humaines et développement des compétences	Catégorie(s)	A, B
Correspondance avec le RIME (Répertoire interministériel des métiers de l'État)	Domaine fonctionnel	Éducation et formation tout au long de la vie		
	Emploi-référence	Concepteur – organisateur d'actions de formation continue		

Vemos cómo, a nivel ministerial, se codifican y amplían las competencias, que ahora incluyen competencias de tipo conductual (savoir être), y, sobre todo, se establecen 4 niveles de dominio de estas competencias.

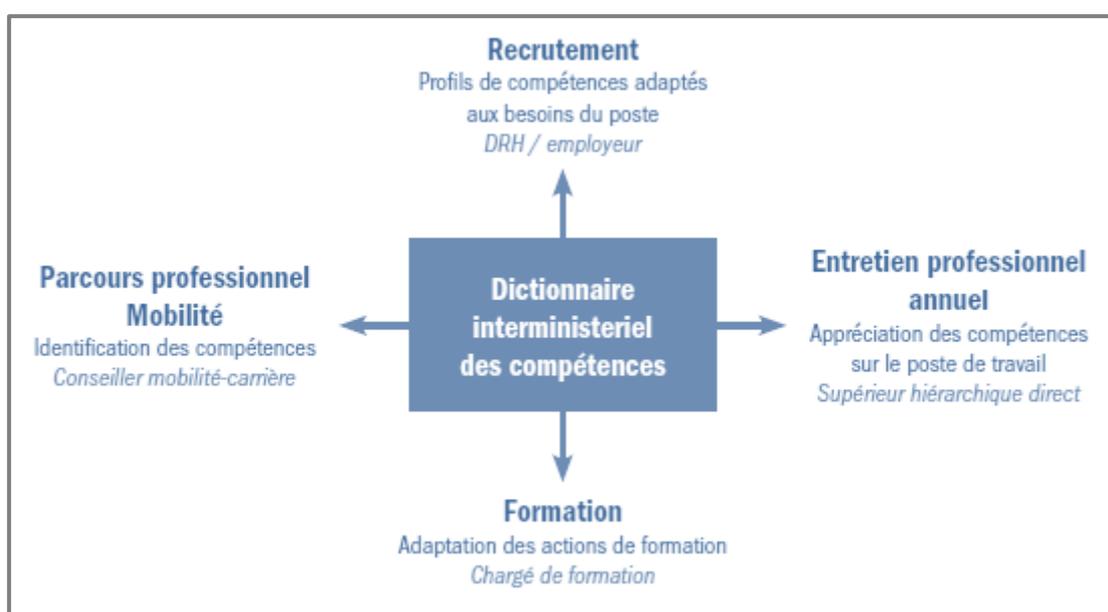
3. El uso de las competencias en la evaluación del desempeño y otras funciones de recursos humanos. El DICO.

Hasta hace aproximadamente 8 años, el uso de las competencias en las administraciones francesas estaba ligado, como hemos visto, a los procesos de planificación de los recursos humanos: estos descansan, entre otros instrumentos, en la definición de puestos tipo y en los repositorios de profesiones y puestos de trabajo; las competencias forman parte de esos repositorios.

Además de su utilización indirecta en la planificación, las competencias se utilizaban también en procedimientos específicos de organismos públicos concretos, mediante una regulación propia de bajo nivel.

El uso de las competencias alcanza un nivel de sistematización y un impacto formal más importante con la publicación del DICO y, sobre todo, con su inclusión, aunque de una manera un tanto vaga, en el nuevo procedimiento de evaluación del desempeño.

El DICO, *Dictionnaire Interministériel des Compétences des Métiers de l'État*¹¹⁰, propone una serie de usos posibles, en ningún caso obligatorios y ni siquiera vinculantes en la gestión de las personas. Se presenta como un instrumento más, que puede añadir rigor a varios procesos, entre ellos una mejor realización de la entrevista profesional que, experimentada a partir de 2008, formará luego parte integral del nuevo sistema de evaluación del desempeño regulado en 2010:



El DICO parte del RIME, y desarrolla el apartado competencias de las fichas de puestos de trabajo tipo que contiene este último.

El Diccionario enumera 162 competencias, clasificadas en competencias de saber hacer (destrezas o habilidades); competencias de saber estar (próximas a las competencias genéricas o transversales o conductuales de otros diccionarios), distribuidas a su vez en tres tipos, conceptual, relacional y contextual; y conocimientos.

Son competencias de saber hacer “modelar un proceso”, “priorizar” o “redactar”. Son competencias de saber estar del tipo conceptual el “sentido crítico” o la “perseverancia”; del tipo relacional, el “saber escuchar” o “mostrar autoridad”; del tipo contextual, la “capacidad de adaptación” o la “reactividad”. Los conocimientos responden por su parte a una lógica disciplinar, “derecho/reglamentación”; o funcional, “defensa”.

Como vemos, un listado competencial muy rico y complejo. La descripción de cada competencia es, por el contrario, muy sencilla. En los dos primeros casos, saber hacer y saber estar, una

¹¹⁰ “Dictionnaire Interministériel des Compétences des Métiers de l'État”. DGAFP. 2011.

competencia consta de una definición breve, de una corta lista de comportamientos asociados extraída del RIME y de algunos empleos tipo que la incorporan, extraídos también del RIME.

Veamos algunos ejemplos:

En el ámbito del saber hacer, la competencia **Comunicar** se define como “Establecer una relación con otros transmitiendo una información, enviando un mensaje claro y comprensible y asegurándose de su recepción”; el diccionario contiene como criterios de interpretación de la definición, o comportamientos asociados, “comunicar con distintos interlocutores”, “comunicar con facilidad”, “saber comunicar adaptándose a diferentes interlocutores” y “comunicar hacia dentro y hacia fuera (de la administración)”. Experto en calidad, responsable de colecciones y fondos patrimoniales, embajador o consejero de exportación para las empresas son algunos de los puestos tipos en los que se entiende necesaria esta competencia.

En el área del saber estar conceptual, la competencia **Sentido de la innovación/creatividad** se define como “razonar de manera diferente, investigar, imaginar, definir, poner en marcha prácticas y soluciones nuevas respetando los procedimientos en vigor y en el entorno de trabajo. Como criterios de interpretación se dan “innovar”, “poner a punto una técnica nueva”, “dar pruebas de creatividad” o “dar pruebas de sentido artístico”. Asistente de investigación, creador gráfico, consejero-experto en el sector de la salud y la cohesión sociales o responsable de mantenimiento y explotación son puestos tipo en los que se requiere innovación y creatividad.

En saber estar relacional, la competencia **Tener espíritu de equipo** se define como “cooperar con otros y contribuir, en el seno de un equipo o de un proyecto, al logro de un objetivo común”. Sus criterios de interpretación son “dar muestras de espíritu de equipo” e “integrarse en un equipo”, y puestos para los que se considera adecuada son el de contable, el de encargado de colecciones y fondos patrimoniales o el de soldado de la marina.

En el ámbito de saber estar contextual, la competencia **Sentido de la organización** se define como “tender a ordenar y estructurar su entorno para optimizar el servicio que se presta”. Como criterios se proponen “ser organizado” o “saber organizar” y como puestos en los que es necesaria el de gestor logístico o el de gestor de personal.

En cuanto a conocimientos, una de sus 40 rúbricas es **Dirección y gestión de proyectos**, que exige conocimientos de análisis de sistemas, dirección de proyectos, ingeniería de proyectos, ingeniería financiera de proyectos, gestión por proyectos, metodologías, métodos, herramientas de gestión y seguimiento de proyectos, etc.

Este es, pues, el tipo de competencias que se utiliza en la evaluación del desempeño. El sistema de evaluación se reguló en el Decreto 2010-888, de 28 de julio, sobre las condiciones generales de la evaluación profesional de los funcionarios del Estado. Una de las novedades más importantes del nuevo sistema, y también desde ese momento uno de sus elementos centrales, es la entrevista de evaluación. Como criterios de evaluación aplicables en el marco de la entrevista se incluyen, entre otros, la “manera de trabajar” (*manière de servir*) y la “experiencia profesional adquirida”. Son dos criterios muy abiertos, que cada ministerio puede interpretar hasta cierto punto, ya que son los ministerios, mediante órdenes, los que detallan y concretan los procesos de evaluación más allá de lo señalado en el decreto. La indefinición de la norma puede permitir un ámbito demasiado grande de subjetividad en la evaluación, y esa es una de las razones por las que la DGAFP ha desarrollado el

Diccionario de Competencias que hemos descrito someramente, entre cuyos objetivos declarados se encuentra el de contribuir a “objetivar” la entrevista profesional anual.

4. El uso de las competencias en la formación y la selección de los altos funcionarios franceses: el caso de la ENA.

L'École Nationale d'Administration, ENA, es la responsable de la selección y formación inicial y continua de buena parte de los altos funcionarios franceses¹¹¹ desde su creación por De Gaulle en 1945.

La ENA es, como otras muchas cosas en Francia, objeto al tiempo de reverencia y de crítica, a veces furibunda. La crítica se ha traducido en reformas de mayor o menor calado a lo largo de su vida.

En 2002, el Ministro de la Función Pública, de la Reforma del Estado y de la Gestión del Territorio creó una comisión para el estudio de la reforma de la ENA. Esa comisión publicó sus conclusiones en abril de 2003¹¹².

La primera parte del informe lleva por título “Qué competencias se esperan en un administrador público”, y parte de que ni los valores tradicionales asociados al servicio público (honestidad, integridad, sentido de lo público), ni las competencias puramente técnicas o las referencias universitarias son ya suficientes. La comisión entiende esenciales un cierto número de competencias asociadas desde siempre a los altos funcionarios franceses y a la Escuela, pero les añade con el mismo nivel de prioridad otras ligadas a la capacidad para anticiparse a los acontecimientos y al dominio de las nuevas técnicas de gestión. Se habla así de gestión del cambio, comunicación, innovación, etc.

En el informe se afirma, apoyándose en la evidencia de distintos países (Bélgica, Estados Unidos, Canadá, etc.) que estas nuevas competencias, “determinadas con rigor, evaluadas con precisión, se han convertido en una baza mayor del éxito en la transformación de la gestión de los recursos humanos”¹¹³

Actualmente, el concurso externo¹¹⁴ para el ingreso en la ENA tiene 5 pruebas de admisibilidad, que determinan si el candidato es admitido al concurso y que consisten en ejercicios escritos sobre conocimientos concretos. Una vez admitido al concurso, el candidato debe superar otras 5 pruebas: la primera, oral sobre la Unión Europea; la segunda, oral sobre cuestiones internacionales; la tercera, una entrevista en la que se aprecian las motivaciones, la personalidad y el historial del candidato; la cuarta, una “prueba colectiva de interacción que permitirá apreciar, interpretando distintos papeles, las aptitudes conductuales y relacionales de los candidatos”; la quinta, una prueba de idioma extranjero.

¹¹¹ L'École Polytechnique recluta también altos funcionarios; en algunos casos, como los Ingenieros de Minas, sus Cuerpos han conseguido el control de aparatos esenciales del Estado, pero la ENA sigue siendo el principal vivero de altos funcionarios y también una vía para alcanzar los niveles más altos en la política y la economía francesas.

¹¹² “[Moderniser l'Etat: le cas de l'ÉNA](#)”. *La Documentation Française*. 2003.

¹¹³ “Moderniser l'Etat...” P. 12.

¹¹⁴ [Concours externe d'entrée à l'ENA](#).

La tercera y, sobre todo, la cuarta pruebas se refieren más o menos directamente a competencias genéricas, como las aptitudes relacionales, la capacidad de persuasión, las formas de interacción, etc.

Está claro que la ENA quiere de alguna manera incorporar el aspecto competencial en sus procesos de selección, pero no hace en ningún caso referencia al DICO o algún otro instrumento formal desarrollado por la administración francesa.

Conclusión.

Las administraciones francesas, estatal, territorial¹¹⁵ y de los hospitales¹¹⁶ han adoptado las competencias en sus prácticas de gestión en cierta medida. Aunque se han desarrollado instrumentos como el RIME o el DICO, su uso no es obligatorio.

Estamos, pues, ante una adopción de los marcos competenciales no sistemática, indicativa y sujeta siempre a las dos lógicas que siguen presidiendo la gestión de los recursos humanos en la administración francesa: la autonomía de los ministerios y organismos, y, quizá sobre todo, el peso de los estatutos de los distintos cuerpos, que regula su carrera profesional.

4.5 España.

Con la excepción de algunos ayuntamientos grandes y medianos, que han hecho de las competencias el eje de la gestión de sus recursos humanos, no puede decirse que las principales administraciones españolas, las de las Comunidades Autónomas y la del Estado, hayan intentado en serio la gestión por competencias.

El trabajo con competencias se ha limitado en estas administraciones, en general, a la elaboración de catálogos de competencias genéricas, y en algunos casos también específicas, y al uso de esos catálogos en la programación de formación de manera poco sistemática.

En este apartado nos centraremos en los diccionarios de competencias genéricas elaborados y publicados por la Administración General del Estado, por la Generalitat de Catalunya y por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Administración General del Estado.

No existe más referencia legal a las competencias que la que se hace en el artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público cuando, al regular el sistema de evaluación del desempeño, dice que uno de los elementos a evaluar son las “conductas profesionales”. Esta ley básica, de 2007, no llegó a desarrollarse, por lo que no ha habido necesidad de abordar la especificación de esas conductas.

De todos modos, el Plan Estratégico 2012-2016 del Instituto Nacional de Administración Pública, la escuela de funcionarios de la Administración General del Estado, tenía como uno de sus objetivos la

¹¹⁵ [Las fichas de sus puestos tipo, que contemplan las competencias](#), pueden consultarse en su página web.

¹¹⁶ [Las fichas de sus puestos tipo, que contemplan las competencias](#), pueden consultarse en su página web

“creación de mapas competenciales y de itinerarios formativos por perfiles”. Las competencias se ligaban así desde el principio y exclusivamente a la programación formativa del Instituto.

El proyecto¹¹⁷ se encargó a un equipo que empezó su trabajo en el segundo semestre de 2012. Tras estudiar la documentación disponible sobre el uso de las competencias en las administraciones públicas españolas, el equipo concluyó, en primer lugar, que convenía empezar por las competencias transversales o estratégicas, las propias de todos o casi todos los puestos de una organización, dada la dificultad de abordar el estudio de las competencias específicas en una organización, la AGE, que carece de descripciones adecuadas de los puestos de trabajo con que cuenta. En segundo lugar, el equipo decidió que el objeto del proyecto, la creación de mapas competenciales, exigía la realización de un trabajo de campo de detección de competencias.

Para llevar a cabo el trabajo de campo con el rigor necesario se contrató a los profesores de la Universidad Complutense de Madrid Santiago Pereda, Francisca Berrocal y Miguel Alonso, conocidos especialistas que han desarrollado catálogos de competencias para numerosas instituciones públicas y privadas.

La Administración General del Estado cuenta con alrededor de 150.000 funcionarios de todos los niveles en sus distintos ministerios y organismos. Para hacer más precisa la detección de las competencias genéricas de un colectivo tan grande, se decidió elaborar dos catálogos, uno de los puestos de trabajo de los niveles 26 a 30, niveles técnicos y superiores, y otro de los puestos de trabajo de los niveles 14 a 24, niveles de apoyo y técnicos.

El catálogo de competencias genéricas para los puestos de niveles 26 a 30 se elaboró durante el segundo semestre de 2013, y el de los puestos de niveles 14 a 24 durante el primer semestre de 2014.

Se consideró a efectos operativos que las competencias son “el conjunto de comportamientos observables que permiten a un trabajador desempeñar su puesto de trabajo correctamente”. Lo destacable en esta aproximación a la idea de competencia profesional es que insiste en la importancia de los comportamientos que constituyen una competencia. En este sentido, cada competencia genérica no es más que una manera adecuada de presentar ordenadamente una serie de comportamientos. Estos han de ser, además, observables. De este modo se pone el énfasis en las habilidades más que en los conocimientos o en las actitudes.

Este enfoque teórico reúne varias ventajas, entre otras la de ser directamente utilizable en la evaluación del rendimiento individual y la de proporcionar también inmediatamente contenidos concretos desarrollables en acciones formativas.

Los objetivos del trabajo eran:

1. Definir las competencias genéricas de los puestos 14 a 30 de la Administración General del Estado.

¹¹⁷ Seguimos la exposición del “Informe sobre la elaboración de catálogos de competencias transversales y específicas en la Administración General del Estado y para los funcionarios habilitados nacionales”. INAP. 2015

2. Ordenar y ponderar en función de su importancia las competencias genéricas detectadas.
3. Definir los comportamientos asociados a cada una de las competencias genéricas.
4. Ordenar y ponderar los comportamientos según su importancia para cada competencia.

Los dos catálogos se terminaron en el plazo previsto. El resultado se ha descrito con algún detalle en el segundo capítulo de este trabajo.

Como muestra, estas son las competencias genéricas detectadas para los niveles 26 a 30, los superiores de la AGE:

Competencias	Pesos	Pesos Acumulados
Comunicación	10,22	10,22
Solución de Problemas	9,72	19,94
Planificación / Organización	9,60	29,54
Dirección de Personas	8,61	38,15
Trabajo en Equipo	7,38	45,53
Resistencia a la Tensión	6,05	51,58
Toma de Decisiones	5,60	57,18
Orientación a la Calidad	5,43	62,61
Flexibilidad y Gestión del Cambio	4,15	66,76
Orientación Estratégica	4,14	70,90
Innovación	4,07	74,97
Proactividad	3,85	78,82
Aprendizaje Continuo	3,82	82,64
Compromiso	3,66	86,30
Orientación a Resultados	3,16	89,46
Orientación a la Ciudadanía	3,10	92,56
Desarrollo de Personas	2,92	95,48
Mejora Continua	2,71	98,19
Negociación	1,82	100,01

Aunque el INAP cuenta con acciones formativas dedicadas a prácticamente todas estas competencias, no puede decirse que su descripción, los comportamientos asociados que componen cada competencia, se hayan utilizado en la programación y el diseño de estas acciones.

Con todo, la elaboración de estos diccionarios ha supuesto un aprendizaje valioso. Como se ha señalado repetidas veces, el trabajo con competencias no se improvisa. Para utilizar las competencias con eficacia y sensatez es necesario que la organización interesada se familiarice durante largo tiempo con una herramienta conceptual compleja y ambigua.

El uso de las competencias en la Generalitat de Catalunya.

La Generalitat de Catalunya no ha utilizado las competencias profesionales de manera sistemática en la gestión de sus recursos humanos, pero, como otras administraciones públicas españolas, ha hecho sus pinitos en este campo.

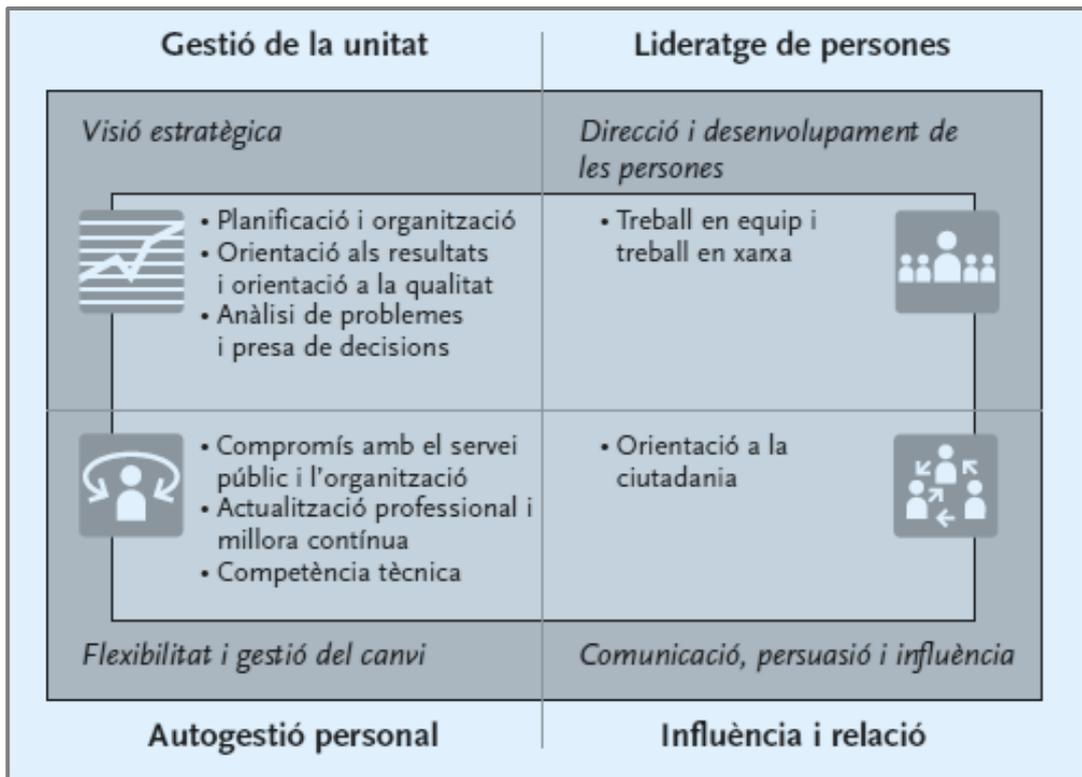
Describiremos, en primer lugar, el diccionario de competencias que desarrolló la EAPC para los titulares de puestos de responsabilidad. Veremos, en segundo lugar, el papel de las competencias en el proyecto de ley de dirección pública profesional, que no llegó a ser aprobado. Por último, veremos cómo se utilizan las competencias en un proceso de promoción interna reciente.

En 2009, la Escola d'Administració Pública de Catalunya publicó el “Diccionari de competències dels càrrecs de comandament de la Generalitat de Catalunya: cap de secció, cap de servei i subdirector/a.” En el prólogo, la Secretaria de Funció Pública y Modernización de la Administración decía que la intención de este trabajo era contribuir a abordar los dos retos más importantes de la política de recursos humanos de la Generalitat: seleccionar a los mejores y, después, retenerlos. El uso de las competencias podría ayudar a alcanzar esos objetivos utilizándolas en los procesos de selección, en la promoción y en la formación.

En la elaboración de este diccionario se siguió un procedimiento similar al que años después utilizaría el INAP para elaborar el suyo y que ya se ha expuesto en otro apartado: focus groups con titulares de puestos afectados; validación masiva mediante cuestionarios; y análisis estadísticos de los resultados. “El DICCIONARI recull onze competències que estan estretament lligades amb l'estructura, l'estratègia i els valors de l'Administració de la Generalitat. Per a cada competència s'estableixen tres nivells (normal, alt i molt alt) i es descriuen els comportaments associats a cada nivell. Els nivells estan relacionats, en línies generals, amb les funcions del lloc, el nombre de persones que en depenen, el nivell de responsabilitat, l'enquadrament en l'organització i l'àrea d'influència del lloc”¹¹⁸

El diccionario aborda la descripción detallada y nivelada de las once competencias:

¹¹⁸ “Diccionari de competències dels càrrecs de comandament de la Generalitat de Catalunya: cap de secció, cap de servei i subdirector/a.” Departament de Governació i Administracions Públiques, Secretaria de Funció Pública i Modernització de l'Administració. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona. 2009. P. 10.



Las competencias (son las incluidas en el recuadro interior, salvo “competencia técnica”, que se refiere al contenido específico del puesto de trabajo) se ordenan en cuatro áreas: Gestión de la unidad, Liderazgo de personas, Autogestión personal e Influencia y relación.

Cada competencia puede tener subcompetencias, y cada una de estas tiene comportamientos asociados a cada uno de los tres niveles administrativos para los que se ha elaborado el diccionario (jefe de sección, jefe de servicio y subdirector). Veamos, como ejemplo, la competencia Visión estratégica, *Capacidad para visualizar hacia dónde se orientar la organización. Tener una visión a medio / largo plazo, de modo que se identifiquen oportunidades y se implementen y se reajusten acciones para dirigir la organización hacia los objetivos estratégicos*, que solo tiene una subcompetencia con la misma denominación:

Sub-competencia	N3 / normal	N2 / alto	N1 / muy alto
Visión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Propone al jefe de servicio ámbitos de la sección susceptibles de mejora y procura alinearlos con los objetivos estratégicos de la organización a largo plazo, transmitidos por su superior. • Procura conocer en profundidad su sección-puntos fuertes y áreas de mejora-, así como los aspectos externos que posibilitan o pueden condicionar el logro de objetivos. Implementa acciones y reajusta los objetivos con el fin de orientar la sección hacia este escenario futuro visualizado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actúa con una visión clara de hacia dónde debe ir el servicio. Ver escenarios futuros. • Analiza escenarios de futuro para detectar tendencias que puedan afectar el servicio. • Visualiza los asuntos desde diferentes perspectivas, desde el punto de vista de diferentes servicios o departamentos. • Sus actuaciones se orientan a un plazo medio, pero sin olvidar el día a día. • Actúa de manera proactiva. • Conoce en profundidad su servicio-puntos fuertes y áreas de mejora-y procura mantenerse informado de los cambios que se producen. Conoce los aspectos externos que posibilitan o pueden condicionar el logro de objetivos. • Integra las propuestas de mejora llevadas a cabo por jefes de sección y procura alinear con los objetivos estratégicos de la organización a largo plazo, transmitidos por su superior. • Implementa acciones y reajusta los objetivos con el fin de orientar el servicio hacia este escenario futuro visualizado. • Plantea al subdirector los planes de mejora del servicio para verificar si sintonizan con los objetivos estratégicos de la organización a largo plazo y, en su caso, reajustar los mismos. • Prevé y se anticipa a las crisis y las problemas porque detecta indicadores que los apuntaban. • Visualiza los asuntos desde diferentes perspectivas, desde el punto de vista de diferentes servicios o departamentos. • (-) Se deja llevar por las circunstancias, sin tener una visión clara de hacia dónde debe ir el servicio a medio plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Traduce las directrices políticas del departamento a un plan técnico de actuación concreto. • Establece los objetivos de acuerdo con la dirección y el plan de gobierno. • Crea y analiza las ideas desde un punto de vista práctico y realista. • Visualiza hacia donde debe evolucionar la sociedad a medio plazo y busca soluciones proactivas para dar respuesta a las futuras necesidades de la sociedad. • Tiene una visión de la subdirección a medio y largo plazo. • Capta la información relevante del entorno (amenazas y oportunidades) y la analiza. • Está informado / a porque lee prensa local / estatal / europea especializada / generalista y hace un análisis constante del sector que el / la lleva a adelantarse a los acontecimientos, antes de que el sector acuda a la Administración. • Hace un análisis DAFO de la subdirección para contribuir al logro de directrices por parte del departamento. • Reconoce patrones de actuación en otros entornos que puede ser interesante incorporar en la propia subdirección. • Aplica teorías y conceptos nuevos a las actuaciones de la propia subdirección. • Focaliza los esfuerzos propios y del equipo en las pocas prioridades clave que deben permitir alcanzar los objetivos más estratégicos.

En 2010, la Escola publicó la “Guía per a l’avaluació de competències dels càrrecs de comandament de la Generalitat de Catalunya”, en la que se daban directrices y recomendaciones para asegurar que los procesos de selección para los puestos de trabajo incluidos en el ámbito del diccionario incluían las pruebas necesarias para garantizar que los seleccionados cubrían el perfil de competencias exigidas por el puesto. La Guía dice que hay instrumentos básicos, los cuestionarios, el historial profesional, las pruebas situacionales y la entrevista de evaluación. La Guía describe en detalle las pruebas situacionales, dada su relevancia para la detección de las evaluaciones de este tipo de puestos; da criterios para asegurar la calidad de los procesos; y proporciona ejemplos de pruebas situacionales.

En 2015, el Gobierno de Cataluña presentó a las Cortes catalanas el Proyecto de Ley del Sistema de Dirección Pública Profesional de la Administración de la Generalidad de Cataluña y de su sector público. El artículo 10 del Proyecto crea una Comisión para la evaluación de las candidaturas a la cobertura de los puestos de directivo público profesional, cuya misión hubiera sido, de haberse aprobado la ley, averiguar “qué candidatos disponen de las mejores competencias profesionales para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de cada puesto directivo”. En el mismo artículo se dice que el proceso de evaluación y los métodos e instrumentos de evaluación se

desarrollarán mediante reglamento, pero es llamativo que el proyecto de ley no dijese nada del historial profesional de los candidatos o de otros criterios de selección posibles. Puede que esta ausencia se deba a un uso poco riguroso del término competencias en el proyecto, o que la intención fuera basar íntegramente la evaluación de los candidatos en sus competencias profesionales.

El 15 de junio de 2016, la Generalitat convocó un proceso de promoción interna para proveer 309 plazas de la escala superior de administración general del cuerpo superior de administración (A1). Aunque en esta convocatoria tiene un peso considerable la fase de concurso (es, después de todo, promoción interna), y aunque en la fase de oposición sea decisiva la puntuación obtenida en las pruebas de memoria y en el supuesto práctico, también hay una prueba, obligatoria pero no eliminatoria, que intenta comprobar el grado de adecuación del candidato al perfil competencial exigido para la escala convocada. Esta prueba consiste en una entrevista de 45 minutos con el candidato, entrevista en la que necesariamente participa, junto con tres miembros del tribunal de oposición, un asesor especialista que deberá después emitir un informe técnico sobre el candidato y que podrá, dice la convocatoria, dirigir la entrevista.

Las competencias objeto de examen en la entrevista se listan en el anexo 3 de la convocatoria:

Annex 3

Perfil de competències professionals de l'escala superior d'administració general del cos superior d'administració (grup A, subgrup A1) de la Generalitat de Catalunya

1. Compromís amb l'organització i el servei públic

Conèixer i comprendre les característiques específiques de l'Administració pública, sentir-se compromès/esa amb els seus principis i valors, i actuar d'acord amb els principis ètics que inspiren la seva actuació.

2. Orientació als resultats i a la millora

Tenir capacitat per treballar amb eficàcia i eficiència per assolir els resultats fixats i procurar la millora contínua.

3. Organització i planificació del treball

Tenir capacitat per ordenar i prioritzar les tasques, les accions i els projectes que es volen desenvolupar, per tal d'assolir els resultats esperats, en el termini adequat, amb qualitat i emprant els recursos necessaris.

4. Treball en equip

Tenir capacitat per participar, col·laborar i coordinar-se activament en un equip o grup de treball. Tenir disposició per integrar-s'hi i fer que els altres també s'hi integrin, i potenciar la participació i la cohesió de l'equip o grup de treball per tal d'assolir els objectius comuns.

5. Presa de decisions tècniques

Tenir capacitat per escollir, entre diferents alternatives, les que són més viables per a la consecució dels objectius, a partir d'una anàlisi dels possibles efectes i riscos, així com de les possibilitats d'implementació, tant si les decisions s'han de prendre directament com si s'han de proposar.

6. Orientació a la ciutadania

Tenir capacitat per conèixer, traslladar a l'organització i donar resposta adequada a les necessitats i/o peticions de la ciutadania.

7. Actualització professional

Tenir capacitat i interès per fer servir, millorar i ampliar els coneixements i les habilitats necessàries en relació amb la pròpia feina.

Aunque este sea un diccionario de competencias estándar para puestos de trabajo de responsabilidad, llama la atención que se haya creado a los solos efectos de esta convocatoria, y que las competencias enumeradas estén únicamente definidas, sin listados de comportamientos asociados o criterios que hagan que su evaluación, este es un proceso de selección, pueda ser más objetiva o más predecible.

Es posible, naturalmente, que los candidatos, todos ellos funcionarios de carrera de la Generalitat, tengan acceso a los criterios que el tribunal de evaluación vaya a utilizar en esta tercera prueba del proceso de selección.

Las competencias en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En septiembre de 2010, el Instituto Andaluz de Administración Pública publicó el Diccionario de Competencias Genéricas de la Junta de Andalucía. En el prólogo se dice que la adopción del modelo de competencias permitirá a la administración andaluza abordar tres retos: responder a las obligaciones planteadas por el Estatuto Básico del Empleado Público, implantar la estrategia de modernización de los servicios públicos 2006-2010 e implantar la Ley 9/2007 de la Administración de la Junta de Andalucía.

La estrategia de modernización tiene 5 ejes: administración próxima, orientación a resultados y compromiso público, creación de valor a través de las personas profesionales, gestión del conocimiento y cooperación. El modelo de competencias adoptado atiende sobre todo al tercer eje.

Se define competencia como “Conjunto integrado de destrezas, habilidades, aptitudes, rasgos de personalidad y motivaciones, que nos predisponen para desempeñar con éxito los requisitos de una ocupación en un contexto profesional dado”. No se hace mención a los conocimientos de manera deliberada, por entenderse que deben identificarse respecto a las competencias técnicas.

Las competencias del diccionario se componen de su nombre, definición, y una serie de indicadores para cada grupo de niveles administrativos.

Las competencias son 32, agrupadas en 6 clústeres:

<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS BÁSICAS <ul style="list-style-type: none"> - TENEMOS ACTITUD DE SERVICIO - PRESTAMOS ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA - NOS ORIENTAMOS A RESULTADOS - NOS IMPLICAMOS CON LA ORGANIZACIÓN - SOMOS LEALES - COOPERAMOS - NOS INTERESAMOS POR NUESTRO DESARROLLO - TENEMOS PERSPECTIVA DE GÉNERO 	<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS DE COMPRENSIÓN <ul style="list-style-type: none"> - ENTENDEMOS Y TRATAMOS LA INFORMACIÓN - ANALIZAMOS LA INFORMACIÓN - INTEGRAMOS LA INFORMACIÓN - INNOVAMOS - CONCEPTUALIZAMOS
<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS PERSONALES <ul style="list-style-type: none"> - SOMOS FLEXIBLES Y NOS ADAPTAMOS - SOMOS CONFIABLES - SABEMOS GESTIONAR EL ESTRÉS - NOS ORIENTAMOS A LA ACCIÓN - NOS COMPROMETEMOS 	<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS INTERPERSONALES <ul style="list-style-type: none"> - NOS COMUNICAMOS Y COMPRENDEMOS - TRABAJAMOS EN EQUIPO - INFLUIMOS - CONSTRUIMOS Y DESARROLLAMOS RELACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS ORGANIZATIVAS <ul style="list-style-type: none"> - EJECUTAMOS LAS TAREAS - ORGANIZAMOS LAS ACTIVIDADES - ACTUAMOS DE MANERA AUTÓNOMA Y TOMAMOS DECISIONES - PLANIFICAMOS Y GESTIONAMOS - DESARROLLAMOS VISIÓN ESTRATÉGICA 	<ul style="list-style-type: none"> • COMPETENCIAS DE LIDERAZGO <ul style="list-style-type: none"> - ENSEÑAMOS Y APOYAMOS - DIRIGIMOS - MOTIVAMOS - DESARROLLAMOS - INSPIRAMOS

Los niveles administrativos se agrupan en 4 conjuntos: niveles 12 a 17; 18 a 22; 23-25; 26-30. A cada conjunto se le asignan las competencias correspondientes, cada competencia se describe después mediante una serie de comportamientos, o indicadores conductuales, específicos para cada conjunto de niveles.

El conjunto de niveles 23-25, por ejemplo, tiene asignadas las siguientes competencias:

<h3>3.3. Nivel 23-25</h3> <ul style="list-style-type: none"> - Nos orientamos a la acción - Nos comprometemos - Actuamos de manera autónoma y tomamos decisiones - Planificamos y gestionamos - Analizamos la información - Integramos la información - Innovamos - Influimos - Dirigimos - Motivamos

El conjunto 26-30, las siguientes:

3.4. Nivel 26-30

- Nos orientamos a la acción
- Nos comprometemos
- Planificamos y gestionamos
- Desarrollamos visión estratégica
- Innovamos
- Conceptualizamos
- Influimos
- Construimos y desarrollamos relaciones
- Motivamos
- Desarrollamos
- Inspiramos

La competencia “Nos orientamos a la acción” está asignada a los dos conjuntos, pero mientras que para los niveles 23-25 se define así:

12	Nos orientamos a la acción	Reconocemos las oportunidades, influimos activamente en los acontecimientos, definimos actuaciones y las llevamos a cabo según lo acordado.	96 <i>Asume la responsabilidad de las actividades que atañen a su unidad.</i>
			92 <i>Desempeña sus actividades correctamente en calidad y plazo.</i>
			93 <i>Formula propuestas de mejora para los procedimientos.</i>
			94 <i>Planifica, organiza y realiza un seguimiento adecuado de sus actividades.</i>
			95 <i>Se muestra flexible con el fin de llevar a cabo sus actividades dentro del plazo fijado.</i>

Para los niveles 26 a 30 la definición es distinta:

12	Nos orientamos a la acción	Reconocemos las oportunidades, influimos activamente en los acontecimientos, definimos actuaciones y las llevamos a cabo según lo acordado.	147 <i>Asume la responsabilidad de los errores que se producen.</i>
			144 <i>Consigue resultados dentro de los plazos fijados.</i>
			143 <i>Define acciones a emprender para alcanzar resultados.</i>
			145 <i>Define soluciones ambiciosas y realistas tanto para sí como para su equipo.</i>
			146 <i>Se responsabiliza de la exactitud técnica de las soluciones propuestas.</i>

El método de elaboración del diccionario, como en la mayoría de los casos, ha consistido en el trabajo con grupos de discusión y en la cumplimentación de cuestionarios por titulares de los puestos de trabajo del universo estudiado.

Aunque [en planes de formación recientes](#) se hable de competencias, no parece que haya una relación sistemática entre la oferta formativa y el diccionario de competencias examinado.

5. Competencias para el futuro en las administraciones públicas.

Introducción.

Cualquiera de los métodos que se utilizan en la detección de competencias supone preguntar a los titulares de los puestos de trabajo. Son ellos quienes saben qué “comportamientos permiten el desempeño correcto” de su puesto de trabajo, es decir, qué competencias tienen que dominar.

Naturalmente, no es posible preguntar a los trabajadores del futuro qué competencias utilizan.

Para determinar qué competencias tendrán que dominar los servidores públicos de las próximas décadas hay que partir de los retos a los que van a tener que enfrentarse, de las dificultades que tendrán que afrontar y las misiones que tendrán que llevar a cabo las administraciones públicas.

Cuatro informes recientes abordan esta cuestión: la OCDE, en el marco de los trabajos de la Public Employment and Management Network acaba de publicar el borrador de un amplio estudio sobre la cuestión¹¹⁹; el Canada’s Public Policy Forum, una entidad independiente, sin ánimo de lucro, en la que participan empleados públicos y profesionales del sector privado, elaboró un interesante trabajo sobre el tema hace 3 años¹²⁰; otros dos trabajos son el producto de proyectos de investigación universitarios, uno de la Melbourne School of Government¹²¹ y otro, más centrado en la administración local, de la Universidad de Birmingham¹²².

El trabajo de la OCDE se basa en las aportaciones de los miembros de la red, y en los resultados de las encuestas que esta organización realiza habitualmente entre sus miembros. Los otros tres informes han seguido el mismo método: revisión de la documentación existente y realización de entrevistas en profundidad a profesionales de los sectores público y privado.

El interés de estos trabajos no está tanto en el rigor, quizá imposible, como en la convergencia de sus resultados, que señala la existencia de ciertos consensos entre los profesionales de las administraciones públicas respecto a lo que el futuro exigirá de ellos, y también una única certeza común a todos: el futuro es incierto.

En este capítulo se resumen estos cuatro informes. Empezaremos repasando los impulsores del cambio, qué está provocando la transformación de las administraciones públicas; veremos después qué respuestas se plantean frente a esos cambios; terminaremos con los catálogos de competencias que los empleados públicos deberán dominar para ejecutarlas. Ninguno de los cuatro

¹¹⁹ “Mapping skills needs for high performing civil service: Attracting, retaining and developing public employees of the future”. Daniel Gerson. OCDE. París. 2017

¹²⁰ “Flat, flexible and forward-thinking: Public Service Next”. Canada’s Public Policy Forum. Ottawa. 2014.

¹²¹ “Imagining the 21st Century Public Service Workforce”. Helen Dickinson y Helen Sullivan. Melbourne School of Government. Universidad de Melbourne. 2014.

¹²² “The 21st Century Public Servant” Catherine Needham y Catherine Mangan. University of Birmingham. Sin fecha, pero en todo caso publicado en 2015-2016.

trabajos citados habla expresamente de competencias, conviene señalarlo. Quizá porque la elaboración de catálogos de competencias parte de lo que se hace en la práctica en los puestos de trabajo, y aún no existen los puestos de trabajo del futuro, o quizá porque el concepto de competencia estrecharía demasiado la ambición especulativa de estos trabajos, el caso es que se habla de habilidades o de papeles a desempeñar. En cualquier caso, lo que se ofrece, con una u otra estructura, son catálogos de competencias.

5.1 Impulsores del cambio en las administraciones públicas.

5.1.1 Las decisiones políticas.

El primer grupo de factores de transformación lo forman las **decisiones políticas**, y en primer lugar la disminución radical de los recursos públicos. Las restricciones presupuestarias son una referencia unánime y no tanto, o no solo, referida a la historia reciente como a lo que se espera para el futuro. En lo sucesivo, como dice el informe de la Universidad de Birmingham, la “austeridad será permanente”. A partir de ahora, todo serán vacas flacas. La segunda línea de decisiones políticas que puede también considerarse una tendencia generalizada y permanente en la gestión pública es la externalización creciente de los servicios públicos. Veremos cómo ambas líneas se reflejan en las respuestas y en las competencias exigibles a los empleados públicos.

5.1.2. Las demandas de la ciudadanía.

El segundo elemento de cambio lo constituyen las **demandas de la ciudadanía**. Naturalmente, las exigencias de la sociedad son o deben ser la guía de la actuación pública. Pero, en lo que se refiere al futuro de la gestión pública, lo que se plantea es el cambio en las formas de esas exigencias, en sus cauces. Este cambio se origina en las nuevas posibilidades abiertas por las tecnologías de la comunicación y de la información, en la mayor capacidad para exigir de una población cada vez más y mejor formada, en cómo han agilizado las empresas su respuesta a las demandas de los consumidores y en cómo estos quieren obtener lo mismo de las administraciones públicas. Por otro lado, la composición misma de la población está en proceso de cambio acelerado. El envejecimiento, la multiculturalidad, el reconocimiento de derechos de colectivos antes marginados u ocultos, necesitan una respuesta distinta de lo público. En tercer lugar, y esto es, como veremos, esencial en la gestión de las personas que trabajan para la administración, las relaciones laborales y el concepto mismo de empleo han cambiado. El trabajo “para toda la vida”, cuyo ejemplo paradigmático es el empleo público, está desapareciendo como posibilidad, si no como aspiración.

5.1.3. La digitalización.

Un tercer impulso de cambio es la **transformación digital de la producción y de las relaciones sociales**. Esta transformación alimenta, por una parte, la modificación de las relaciones entre ciudadanos y administración, forzando un cambio en las capacidades y en la manera de trabajar de los empleados públicos. Por otro, y este es un aspecto en el que los cuatro trabajos insisten y respecto al que se muestran dubitativos en cuanto a la capacidad de respuesta de la administración, la digitalización supone una reorganización radical de la producción de bienes y servicios. No podemos entrar aquí en lo que esta revolución en curso supondrá para el empleo en

las próximas décadas¹²³, pero se puede decir con bastante seguridad que la cantidad de trabajo humano necesaria para realizar tareas intelectuales rutinarias, una de las especialidades de las administraciones públicas, disminuirá de manera radical. Hasta ahora, las administraciones públicas se han limitado a informatizar su comportamiento analógico, pero en el futuro próximo se les exigirá, sin duda, la digitalización que ya están acometiendo las empresas.

5.1.4. La complejidad y la rapidez del cambio.

Las decisiones políticas, las nuevas formas de las demandas de la ciudadanía y la digitalización son los tres impulsores concretos de las transformaciones de lo público. Hay además otros dos factores, más difusos, a los que se refieren los cuatro informes: uno es **la complejidad creciente**, que implica una exigencia de globalidad y transversalidad y de rigor intelectual que se reflejan, como veremos, en los futuros papeles y competencias de los empleados públicos, y otro **la rapidez del cambio**. Se puede decir que la característica fundamental del entorno social, político y económico en el que viven las administraciones públicas es el rápido aumento de su complejidad. Este es quizá el factor en el que más insiste el informe de la OCDE: la interconexión de los problemas (desde el deterioro ecológico a la exclusión social) no permite una aproximación lineal, y no parece que la acumulación de datos, por sí misma, vaya a proporcionar las respuestas que necesitamos.

La respuesta que se ofrece es un incremento correspondiente de la colaboración y de la conexión de los actores públicos entre sí y con los agentes sociales en general, y un esfuerzo por recoger, analizar e interpretar adecuadamente la información disponible, cada vez mayor.

5.2. Las posibles respuestas de la administración.

Las administraciones públicas se enfrentan a esta cada vez más compleja situación desde un punto de partida que no es el mejor. Además de las dificultades clásicas de la gestión pública, en las que insisten tanto la OCDE como el Canada's Public Policy Forum (falta de un criterio claro y compartido de éxito, impacto/interferencia de la política, mayor exigencia pública), ni la organización de las administraciones públicas, compuesta de muchos organismos con distintas características, ni la gestión del personal, en general muy sindicalizado, ni la necesidad de abordar la transformación sin abandonar la gestión diaria, permiten respuestas ágiles. Agilidad, es, sin embargo, lo que las administraciones necesitan. En este sentido, los cuatro estudios señalan que el cambio en las administraciones públicas es siempre incremental, nunca radical: no se pueden esperar transformaciones visibles y trascendentes en periodos de tiempo cortos, hay que trabajar a largo plazo.

¹²³ Numerosos trabajos rigurosos abordan esta cuestión: "Harnessing automation for a future that works". James Manyika, Michael Chui, Mehdi Miremadi, Jacques Bughin, Katy George, Paul Willmott, and Martin Dewhurst. McKinsey Global Institute. 2017. "The future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution" World Economic Forum. Enero 2016. "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis". Arntz, M., T. Gregory and U. Zierahn OECD Social, Employment and Migration Working. Papers, No. 189, OECD Publishing, Paris. 2016. "Digitalisation of the economy and its impact on labour markets" Christophe Degryse. ETUI. 2016. "The second machine age". Erik Brynjolfsson and Andrew McAfee. Norton. Nueva York. 2014.

5.2.1. Innovación, creatividad.

En un momento u otro, los cuatro trabajos reclaman la creatividad y la capacidad de innovación como una de las facetas necesarias de las respuestas que la administración plantee a sus retos. Un punto interesante es que en todos los casos se insiste en que hay que aceptar los riesgos, en que innovar es arriesgarse. Como se ha dicho, salvo el de la OCDE, estos estudios se basan en entrevistas con empleados públicos, y en todos ellos se cita expresamente a alguien recordando que en la administración no se premia el éxito, pero se castiga el fracaso, una conducta que reprime la innovación desde el principio. Como veremos más tarde, una de las premisas de la transformación de las administraciones públicas, quizá la esencial, es la reforma organizacional que permita a los empleados públicos aplicar las competencias que se entienden necesarias para el futuro.

5.2.2. Liderazgo.

Como era de esperar, los cuatro trabajos que estamos presentando señalan la importancia del liderazgo a la hora de llevar a cabo las reformas administrativas necesarias para encarar el futuro. Lo que es digno de mención es la unanimidad en la idea del **liderazgo distribuido**: expresamente se dice en el informe de la Universidad de Melbourne y en el de la de Birmingham que los líderes-héroes no es lo que necesitamos. Lo que necesitamos son líderes que den autonomía, que apoderen, que olviden el mando y control y se dediquen, además de a las tareas propias, digamos que técnicas, del liderazgo (estrategia, comunicación), a recordar constantemente el proyecto común del que los empleados públicos forman parte.

5.2.3. Tecnología.

Además de uno de los impulsores del cambio, el uso extenso e intenso de las tecnologías de la comunicación y de la información es también parte de las respuestas que las administraciones públicas tienen que proporcionar. Merece la pena señalar, si acaso, que en varios casos se advierte una madurez en el tratamiento del tema: la tecnología ya no deslumbra. En la expresión del estudio canadiense, la administración pública debe adoptar una “tecnofilia pragmática”. O sea, tecnología, pero para fines concretos, con resultados probados.

5.2.4. Coproducción.

Si hay algo de lo que los cuatro trabajos esperan resultados, es de la colaboración entre distintos organismos y unidades de la administración y con agentes sociales de todas clases. La palabra utilizada con más frecuencia es “coproducción”. La necesidad de la coproducción es, en parte, una consecuencia de la externalización, pero va bastante más allá: “la administración no tiene el monopolio en la creación de valor público. (Hoy el valor público) se crea por una red de agencias públicas, organizaciones, firmas, instituciones y ciudadanos. Hoy los empleados públicos necesitan apoyarse en un conjunto de competencias para trabajar con efectividad con otros y para utilizar el conocimiento y la pericia de otras organizaciones para que las sociedades avancen, la economía crezca y para gestionar valores y expectativas diversos y contradictorios”, dice la OCDE; “lo que vale la pena no puede proporcionarse (unilateralmente), tiene que ser coproducido con el usuario”, afirma taxativamente el estudio de la Universidad de Birmingham. La OCDE parte de una base teórica, la “Nueva gobernanza”, para la que la administración sigue siendo un actor central, pero ya no el único, en la “cadena pública de valor”. El estudio de la Universidad de Birmingham se centra en las opiniones y las necesidades de los empleados públicos que trabajan en primera línea en la prestación de servicios sociales. En el trabajo canadiense se llega a la misma conclusión de la

perspectiva de la organización: la colaboración es una consecuencia directa de la transversalidad, de la horizontalidad y del apoderamiento.

Todos, como veremos, insisten en la necesidad de desarrollar las competencias asociadas a la colaboración-coproducción. Todos señalan también el obstáculo que supone la falta de tiempo: colaborar con eficacia, es decir, obteniendo buenos resultados para los servicios públicos, requiere tiempo y reflexión, bienes escasos.

5.3. Qué competencias deberán dominar los empleados públicos en el futuro.

5.3.1. Las competencias necesarias en la economía que viene.

Los estudios sobre el impacto en el empleo en general de las dinámicas en curso se centran sobre todo en el número de empleos que se ganará o perderá en los distintos sectores económicos, y en las posibilidades de empleo que las distintas cualificaciones puedan proporcionar a una persona. En términos generales, parece que hay cierto consenso en cuanto a que aumentará, o disminuirá menos, el número de empleos en los que se exigen altas cualificaciones y en los que se exigen cualificaciones mínimas; será en el ámbito de las cualificaciones medias donde más empleo se perderá.

En todo caso, lo que nos interesa aquí son las competencias. Los informes disponibles son más escasos, y las metodologías utilizadas son dispares, lo que dificulta su comparación.

En el informe “Destrezas para el trabajo del futuro 2020”, de la Universidad de Phoenix¹²⁴, se citan como competencias necesarias para prosperar en el mercado de trabajo del futuro inmediato las siguientes:

- Comprensión. Capacidad para determinar el significado profundo de lo que se expresa.
- Inteligencia social. Capacidad para conectar con otros profunda y directamente, para sentir y para estimular reacciones e interacciones determinadas.
- Pensamiento adaptativo y novedoso. Capacidad para pensar y encontrar soluciones y respuestas más allá de lo rutinario y lo establecido por la regla. Pensamiento situacional: soluciones ahora y aquí para problemas locales del momento.
- Competencia inter cultural. Capacidad para trabajar en distintos entornos culturales.
- Pensamiento computacional. Capacidad para convertir grandes cantidades de datos en conceptos abstractos y para comprender el razonamiento basado en datos.
- Pericia con los nuevos medios. Capacidad para evaluar críticamente y desarrollar contenidos que utilicen los nuevos medios (el vídeo, por ejemplo) para una comunicación persuasiva.

¹²⁴ “Future work skills 2020”. Institute for the Future for the University of Phoenix Research Institute. Anna Davies, Devin Fidler, Marina Gorbis. 2011

- Interdisciplinariedad. Capacidad para comprender y utilizar conceptos de distintas disciplinas.
- Mentalidad de diseñador. Capacidad para desarrollar y representar tareas y procesos de trabajo para alcanzar los resultados deseados.
- Gestión de la carga cognitiva. Capacidad para discriminar y filtrar información según su importancia, y para utilizar la capacidad cognitiva de manera óptima utilizando distintas herramientas.
- Colaboración virtual. Capacidad para trabajar con eficacia, impulsar la implicación y estar presente como miembro de un equipo virtual.

El Centro de Investigación sobre Formación Profesional de Australia, de indudable prestigio en el campo de la investigación y modelación de competencias, dice en un informe reciente, que “en el conjunto de competencias STEM, que incluye la ciencia, el diseño de tecnología, la ingeniería, las matemáticas, la programación, el análisis de sistemas, el pensamiento crítico y el uso de computadores, fueron las destrezas en el diseño de tecnología las que se detectaron en los trabajos con mayor proyección de crecimiento del número de empleos, seguidas por las matemáticas, el uso de computadores y el pensamiento crítico. En el conjunto de comunicación, compuesto de escucha activa, comunicación oral y escrita, coordinación, orientación al servicio, formación y negociación, las tres destrezas más buscadas son orientación al servicio, negociación y escucha activa. En el conjunto de competencias técnicas, que incluye análisis de operaciones, operación y control, mantenimiento de equipos, solución de problemas, gestión de recursos financieros, gestión de recursos humanos e instalación, los resultados fueron menos claros, con la instalación de recursos financieros y la instalación mostrando mayor demanda que el mantenimiento de equipos, las destrezas de operación y control y el análisis de operaciones”¹²⁵.

La consultora Oxford Economics propone, en un trabajo reciente¹²⁶ elaborado a partir de una extensa encuesta a responsables de recursos humanos, el siguiente cuadro de competencias para el futuro:

Competencias digitales				
Negocio digital	Capacidad para el trabajo virtual	Comprensión del sistema y el software TICs corporativos	Diseño digital	Capacidad para utilizar las redes sociales
Pensamiento ágil				
Habilidad para prever distintos escenarios	Innovación	Manejo de la complejidad y la ambigüedad	Gestión de las paradojas, equilibrio de puntos de vista opuestos	Capacidad para ver la totalidad
Habilidades interpersonales y de comunicación				
Cocreatividad	Desarrollo de las relaciones con los clientes	Trabajo en equipo, incluido el trabajo virtual en equipo	Colaboración	Comunicación oral y escrita

¹²⁵ “Skilling for tomorrow”. National Center for Vocational Education Research. Anna Payton. 2017. P. 5.

¹²⁶ “Global talent 2012”. Oxford Economics. 2012.

En el apartado siguiente, veremos qué competencias consideran necesarias los cuatro estudios que estamos siguiendo para los empleados públicos del futuro próximo, que, como es natural, tienen mucho que ver con las que se predicen para la economía en general, pero presentan peculiaridades interesantes.

5.3.2. Qué competencias deberán dominar los empleados públicos para lograr una administración eficaz.

Es difícil presentar un cuadro sintético de las competencias que, según los cuatro estudios de referencia, serán necesarias en el empleo público del futuro. Vamos a intentar agruparlas según los temas que, como hemos ido viendo, son recurrentes en estos trabajos.

El informe de la OCDE¹²⁷ de que se crea valor público por cuatro medios principales, cada uno de los cuales requiere un conjunto de competencias:

- Destrezas de asesoría política: aprovechar la tecnología y ser capaz de sintetizar un abanico creciente de conocimientos basados en evidencias científicas y la diversidad de perspectivas que mantienen los ciudadanos para asesorar efectiva y oportunamente las decisiones políticas.
- Destrezas en incorporar a otros y comprometerlos: trabajar con ciudadanos y usuarios de los servicios para mejorarlos, aumentar la legitimidad y el impacto aprovechando la sabiduría de la multitud, tener en cuenta las capacidades y limitaciones de los usuarios en el diseño y ejecución de los servicios.
- Destrezas en la contratación y el encargo: diseñar y supervisar distintos modelos contractuales y gestionar proyectos para lograr el máximo impacto mediante las instancias públicas o privadas más capaces de conseguirlo.
- Destrezas en el manejo de redes: colaborar con todos para para enfrentarse a los retos mediante una comprensión y definición común de los problemas, identificando posibles soluciones entre todos.

Vamos a utilizar este esquema para integrar en él las opiniones y hallazgos de los demás trabajos.

5.3.2.1. Destrezas de asesoría política.

La capacidad para proporcionar asesoría equilibrada y basada en la mejor evidencia es y será una destreza esencial de la función pública. Pero la elaboración de alternativas basadas en el análisis coste-beneficio y en el examen cuidadoso de la investigación científica puede resultar excesivamente lenta y descansar demasiado en el trabajo de especialistas para las condiciones actuales¹²⁸. La tecnología y la cada vez mayor apertura de las administraciones exigen incorporar a los diagnósticos la opinión de las partes interesadas, saber trabajar con grandes bases de datos, trabajar en red y tener en cuenta las redes sociales, sin despreciar los métodos de análisis o las vías de consulta más tradicionales.

¹²⁷ “Mapping skills needs for high performing civil service: Attracting, retaining and developing public employees of the future”. Daniel Gerson. OCDE. París. 2017

¹²⁸ Op. cit. P. 23

A la hora de diseñar soluciones, el análisis tradicional coste-beneficio tiene también limitaciones importantes en una sociedad abierta capaz de cuestionar sus supuestos básicos¹²⁹. Hay que tener en cuenta los desarrollos de la economía conductual, de la sociología y de la etnografía. Es preciso pensar de manera sistémica, adoptar la perspectiva del diseño, abrazar enfoques multidisciplinares.

Por fin, los funcionarios que realicen estas funciones tendrán que tener en cuenta los tiempos de la política, gestionar el riesgo y la incertidumbre y aprender a utilizar las herramientas más eficaces de presentación.

Como vemos, este papel de asesoría/consultoría incluye una serie de competencias y habilidades intelectuales que se resaltan en todos estos trabajos: Análisis de la evidencia, capacidad analítica, capacidad sintética, juicio crítico...En el informe canadiense se recuerda que entre las competencias básicas tradicionales de los funcionarios se encuentra el valor, la capacidad para expresarse sin miedo, sobre todo ante el poder político.

Cuadro de competencias de “Flat, flexible and forward-thinking: Public Service Next”. Canada’s Public Policy Forum. Ottawa. 2014. Las habilidades y los atributos no están alineados, son listas independientes.	
Competencias clave	
Habilidades	Atributos
Visión del negocio (business acumen, que puede traducirse como perspicacia u olfato empresarial o comercial; tiene que ver con el conocimiento profundo de la organización y sus objetivos concretos)	Adaptabilidad
Gestión del cambio	Conocimiento amplio (broad knowledge, tiene que ver con la multidisciplinaridad)
Inteligencia colaborativa	Confianza
Competencia cultural (como en el trabajo australiano, aquí se refiere a la capacidad para trabajar con ciudadanos de distinta procedencia cultural y étnica)	Creatividad
Pensamiento de emprendedor	Curiosidad
Conciencia global	Determinación (decisiveness)
Habilidades organizativas	Dedicación
Agudeza política (political acuity, capacidad para trabajar en el filo de la relación funcionarios-políticos y de entender el entorno político-administrativo)	Inteligencia emocional
Solución de problemas	Anticipación (foresight)
Construcción y desarrollo de relaciones con agentes interesados, usuarios, etc.	Buen juicio
Análisis estratégico	Iniciativa
Soltura en el uso de la tecnología (technological fluency)	Integridad
	Pasión Perseverancia Capacidad de persuasión Pragmatismo Receptividad Tacto

¹²⁹ Op. cit. P. 26.

5.3.2.2. Destrezas para la participación y la implicación de los ciudadanos y para la prestación de servicios.

Los empleados públicos dedicados a la prestación de servicios y en el diseño y ejecución de políticas públicas tienen que conseguir la implicación de los ciudadanos en estos procesos.

Los empleados públicos que trabajan directamente con los usuarios de los servicios tendrán que ser algo más que simples tramitadores, tendrán que ser guías capaces de orientar al ciudadano en las complejas redes de servicios, derechos, posibilidades y requisitos¹³⁰.

Las innovaciones en los servicios tendrán que centrarse en las necesidades y percepciones de sus receptores, y para eso tendrán que tener en cuenta cómo las personas interactúan con los sistemas, cómo participan en los procesos que los afectan.

En suma, en este apartado, a las destrezas tradicionales de relaciones públicas, comunicación, marketing, consulta, resolución de conflictos, etc., los empleados públicos tendrán que añadir la capacidad para crear y testar prototipos de modelos de prestación del servicio, de trabajar en las redes sociales, de identificar las distintas opiniones, de analizar datos de uso.

Como se ha dicho en el apartado anterior, la coproducción va más allá de la contratación (las competencias directamente relacionadas con ésta se tratan en el párrafo siguiente). Se trata aquí, como señala el trabajo de la Universidad de Melbourne, de ver el servicio desde el punto de vista del usuario, lo que supone incorporarle en su misma definición y diseño. Las habilidades generales de comunicación forman parte de este conjunto.

Un aspecto importante que señala el informe de la Universidad de Birmingham es el esfuerzo emocional que en muchos casos exige el trabajo del empleado público. Los demás informes, más centrados en los órganos centrales y directivos de la administración, prestan menos atención a las competencias que deben aplicarse en el trato directo a los ciudadanos, sobre todo cuanto hablamos de servicios sociales cuya capacidad ha quedado seriamente menoscabada por las restricciones presupuestarias de las décadas recientes y en particular por la respuesta a la última recesión.

5.3.2.3 Destrezas en la contratación y el encargo.

Cada vez más, las instituciones públicas prestan servicios mediante terceros. Ya sea mediante contratos, subvenciones o todo tipo de asociaciones público-privadas, la prestación directa pierde terreno. Los empleados públicos, en consecuencia, tendrán que ser capaces de realizar evaluaciones de impacto complejas, de análisis coste-beneficio, de gestión del riesgo, de pronóstico y previsión¹³¹. Esto exige destrezas que van más allá de las tradicionales de conocimiento de la norma de contratación. Es preciso conocer los mercados y cómo trabajan las empresas, cómo se regulan los mercados, cómo se diseñan contratos beneficiosos para todas las partes.

A las competencias de contratación, compra, conocimiento de la ley, auditoría y control y gestión de proyectos, los empleados públicos tendrán que añadir las de selección del instrumento legal, evaluación del impacto de las inversiones, identificación de la innovación valiosa, incorporación de fines adicionales, como la sostenibilidad.

¹³⁰ Op. cit. P. 29.

¹³¹ Op. cit. P. 31.

Para los autores del estudio de la Universidad de Birmingham, se trata de establecer una relación positiva entre el sentido comercial (conocimiento del mercado, capacidad para obtener el máximo al mínimo precio, control de la calidad, etc.) y el sentido de lo público como algo distanciado de lo comercial y centrado en el valor social. Mientras que los empleados públicos participan del sentido de lo público, no dominan en igual medida el sentido comercial cada vez más necesario dado el proceso de externalización progresiva de todo tipo de servicios.

Competencias del empleado público del futuro, según “Imagining the 21st Century Public Service Workforce”. Helen Dickinson y Helen Sullivan. Melbourne School of Government. Universidad de Melbourne. 2014.

Grupo de competencias	Tipo de competencia	Definición
Técnicas. Capacidad para usar métodos, procedimientos, procesos, herramientas y conocimiento especializado para realizar tareas concretas	Análítica	Capacidad para identificar variables clave, ver cómo se relacionan y decidir a cuál hay que prestar más atención.
	Toma de decisiones	Capacidad para tomar decisiones efectivas de entre distintas alternativas equilibrando valores contradictorios
	Administrativa	Seguimiento de procedimientos, procesos y trámites de manera ordenada, y de gestionar el gasto dentro de lo presupuestado
	Profesional	Aplicación de procedimientos especializados y de juicio experto en tareas concretas
	Comercial	Comprensión de los mercados y de cómo crearlos, gestionarlos y apoyarlos en el contexto de la provisión de servicios públicos.
Humana. Capacidad para trabajar en cooperación con otros, para comunicarse con efectividad, para motivar y enseñar a otros, para resolver conflictos y para trabajar en equipo	Comunicación	Enviar y recibir información, pensamiento y sentimientos capaces de crear significados comunes. Construcción de narrativas y su difusión por distintos medios
	Interpersonal	Desarrollar y mantener una relación abierta y de confianza con superiores, subordinados y pares para facilitar el libre intercambio de información y un entorno de trabajo productivo
	Gestión de personas	Gestión y motivación de las personas en línea con los objetivos de la organización
	Ubicación en el entorno global (international literacy)	Capacidad para situarse en el contexto global y desarrollar los conocimientos, actitudes y relaciones necesarias para funcionar en él con eficacia
	Colaboración	Trabajo productivo con colegas internos y con organizaciones externas para obtener resultados que no pueden conseguirse de otra manera.
	Coproducción	Implicarse con distintas comunidades para diseñar y proporcionar servicios públicos en relación igual y recíproca
Conceptual. Capacidad para ver la organización como un todo y resolver problemas desde un punto de vista sistemático. Enfrentarse a los problemas de ahora previendo los que serán importantes en el futuro	Diagnóstico	Determinar la causa probable de un problema a partir de sus síntomas. Implica pensar sobre asuntos complejos e identificar los factores que pueden ayudar
	Flexibilidad	Manejo de situaciones complejas y ambiguas y de demandas que cambian rápidamente. Gestión del cambio y respuesta a factores cambiantes, incluido el político
	Diseño	Desarrollo de procesos y sistemas complejos para producir servicios sociales. Empleo de distintas técnicas, desde la implicación de agentes externos hasta tecnologías digitales y aplicación de los principios del diseño

5.3.2.4. Destrezas en el manejo de redes.

“En algún punto entre el trabajo directo con los ciudadanos y el trabajo mediante relaciones contractuales existe una modalidad que está recibiendo una atención creciente: la colaboración y la gestión adaptativa mediante redes”¹³².

¹³² Op. cit. P. 34.

Diferentes perspectivas teóricas, como la nueva gobernanza pública o el nuevo servicio público, sostienen que el papel de los gestores públicos incluye ahora contribuir a la creación y el mantenimiento de redes de deliberación y prestación de servicios. Este papel propio de los gestores públicos en la era de la gobernanza en red incluye el logro de la confianza, el pensamiento sistémico, las relaciones interpersonales de alto nivel (coaching, mediación, negociación, diplomacia), el logro de consensos y la resolución de problemas en común, el análisis de riesgos, la gestión de proyectos, etc.

El vector de la innovación en este conjunto de destrezas pasa por promover la innovación social, constituir alianzas en torno a los datos abiertos por la administración, identificar e incorporar a nuevos actores.

5.3.2.5. Papeles de los empleados públicos.

Menos en el de la OCDE, en estos informes se presentan también las competencias de los empleados públicos del futuro agrupadas en “papeles”, es decir, en posiciones o roles que los empleados públicos tendrán que asumir. Estos papeles no son excluyentes, en muchos puestos de trabajo habrá que interpretar varios.

Para los autores de “Flat, flexible and forward thinking”, estos papeles son 10:

- Estratega astuto, donde la astucia reside en predecir el desarrollo de las tendencias actuales en un entorno volátil.
- Facilitador empático, que trabaja con otros desde la humildad.
- Tecnófilo pragmático.
- Agente catalizador.
- Gestor prudente.
- Emprendedor persuasivo.
- Diplomático perspicaz.
- Consejero/asesor sin miedo.
- Buscador apasionado del talento.
- Jefe de equipo inspirador.

Según “Imagining the 21st Century Public Service Workforce”, hay papeles que ya existen y seguirán existiendo: **experto** (por experto se entiende el que no solo tiene conocimientos técnicos, sino que también posee capacidad analítica y conocimiento del entorno de trabajo y de implementación de las políticas, **regulador** (básicamente, controladores de los contratistas, concededores del mercado y de los estándares de calidad que hay que exigir), **comprometedor, interesador** (engager, se trata de implicar a la comunidad, de asesorarla y de asesorarse con ella), **reticulador** (reticulist, constructor de redes dentro y fuera de la administración, el mundo ya no funciona en silos aislados). Futuros: **adjudicador de contratos** (comissioner, no es solo contratar, es también entender bien cuáles son las necesidades, las condiciones de provisión del servicio, de la evaluación de esa provisión), **curator** (lo público es capital acumulado durante siglos, hay que ponerlo en valor, difundirlo; tiene que ver con la memoria institucional, con cómo se han resuelto antes las

necesidades de ahora), **anticipador** (foresighter, es pensamiento estratégico y, por tanto, en primer lugar, pensamiento), **narrador** (storyteller, se cambian las cosas haciendo un análisis convincente y luego contándolas convincentemente).

5.4. Todo depende de la organización.

Los cuatro estudios que hemos presentado en este apartado intentan averiguar qué competencias necesitarán los empleados públicos para asegurar el buen funcionamiento de las administraciones públicas en las próximas décadas. Hay una convergencia significativa en los resultados, pero hay un punto en el que hay unanimidad: tan importante o más que las competencias que cada funcionario pueda dominar es la organización en sí misma. En “Flat, flexible and forward” dicen que la selección y la formación son importantes en el desarrollo de las competencias, pero “la dinámica de la organización y el apoyo que reciban son cruciales”; en el estudio de la Universidad de Birmingham se insiste en la imposibilidad de ser “funcionarios del siglo XXI con organizaciones del siglo XIX”; es, por último, el trabajo de la OCDE el que mayor énfasis pone en las características de la organización: “el diseño de los puestos de trabajo y la elección de las prácticas de gestión influyen en la medida en que se utilizan las competencias en el trabajo”. La tabla siguiente, “Hacia un servicio público profesional, estratégico e innovador”, resume las preocupaciones del estudio de la OCDE, y señala qué cualidades organizativas son necesarias:

	Profesional	Estratégico	Innovador
Necesitamos servidores públicos	Cualificados Independientes Orientados a valores Éticos	Orientados a resultados. Que basen sus decisiones en la evidencia. Proactivos. Que trabajen en red	Iterativos Que sepan trabajar con datos. Orientados al ciudadano Curiosos Que sepan construir narrativas Insurgentes
En un servicio público	Basado en el mérito Capaz de integrar las habilidades interpersonales, los valores y la gestión del talento Capaz de alcanzar el equilibrio entre generalistas y especialistas proponiendo a todos una carrera	Ágil Atractivo para personas capaces que buscan empleo Planificado y gestionado para asegurar que las competencias y habilidades correctas se asignan donde son necesarias Orientado al futuro y que responda	Con cultura, gestión y liderazgo abiertos y colaborativos Implicado Autónomo (por ejemplo, en el diseño de los puestos de trabajo) Móvil Diverso Orientado al aprendizaje
Liderados por directivos	Que son asesores políticos fiables y gestores transaccionales efectivos	Líderes transformadores y gestores del cambio	Líderes colaborativos y gestores adaptativos

5.5. Conclusión provisional.

Los estudios a partir de los que se ha elaborado este informe utilizan métodos distintos y tienen objetivos distintos. Sus resultados no son comparables ni se pueden acumular.

Creo, sin embargo, que se puede considerar lo siguiente:

1. La incertidumbre impide realizar pronósticos precisos. Esta incertidumbre tiene un doble origen: por una parte, no es posible establecer de qué serán capaces las máquinas en un marco temporal determinado, ni hasta qué punto el marco económico, social y político permitirá aplicar realmente los logros de la investigación actual. Por otra parte, el resultado de la evolución sinérgica de las dinámicas políticas, sociales, económicas, demográficas y ecológicas es imprevisible. Es probable que desaparezcan algunas profesiones y, sobre todo, que numerosas tareas ahora desempeñadas por personas sean realizadas por máquinas a medio y largo plazo.
2. En sentido estricto, es difícil o imposible averiguar qué competencias serán necesarias en el futuro, por lo dicho y porque, si partimos de una definición precisa de las competencias como “los comportamientos que permiten el desempeño correcto de un puesto de trabajo”, no hay nadie que esté desempeñando los puestos del trabajo del futuro que pueda decirnos cuáles son esos comportamientos. De ahí que prácticamente todos los estudios utilizados partan de una definición laxa de las competencias que puede incluir sus componentes (conocimientos, habilidades o destrezas, actitudes) y se amplía hacia tareas y funciones.
3. Con estas precauciones, cabe decir que en el futuro serán especialmente relevantes, también para las administraciones públicas, los siguientes conjuntos de competencias:
 - a. La utilización crítica de la información disponible para la toma de decisiones (decisiones basadas en la evidencia); el manejo de grandes cantidades de datos; el uso de la mejor evidencia científica en el diseño estratégico y operativo. El filtrado de la información y la interdisciplinariedad forman parte de este conjunto.
 - b. El trabajo en red desde todos los puntos de vista: para la difusión, para la persuasión, para la participación, para la elaboración de productos y la gestión de procesos. El trabajo en red exige destrezas relacionadas con la confianza, la colaboración, la comunicación, el abordaje de conflictos. También, por supuesto, exige el dominio de habilidades técnicas.

En la administración, además, serán necesarias las competencias relacionadas con la apertura al trabajo con otros agentes: ciudadanos y toda clase de organizaciones públicas y privadas. Estos agentes serán no solo los destinatarios de las políticas públicas, serán también en buena parte sus co-creadores y sus co-ejecutores. Estas

transformaciones exigirán de los empleados públicos competencias similares a las relevantes para el trabajo en red y otras relacionadas con el conocimiento de los mercados y del funcionamiento interno de empresas y organizaciones del tercer sector.

Si descontamos las competencias que ya hoy se consideran relevantes, como por ejemplo todas las relacionadas con la ética, y se pudiera resumir el asunto en pocas palabras, estas serían, a mi juicio, rigor intelectual, imaginación y colaboración.