

Consideraciones acerca de la identificación y normalización de competencias en el contexto de la administración pública

Some considerations about competences identification and normalization in public administration context

**José Edilberto Pérez Ávila, Enrique Marañón Rodríguez,
Eriberto Bauzá Vázquez**

Universidad de Las Tunas, Cuba

RESUMEN

Introducción: El contexto de la administración pública en las últimas décadas se ha caracterizado por una influencia directa de transformaciones y cambios que tienen una incidencia directa en su funcionamiento.

Objetivo: Identificar y normalizar las competencias directivas en el contexto de la administración pública.

Métodos: Se utilizó el método analítico-sintético, el histórico lógico y el análisis documental para lograr la sistematización de los principales elementos teóricos referidos a la identificación y normalización de competencias tanto en el contexto internacional como nacional. La investigación se desarrolló en el contexto de la administración local en Cuba. Se tuvo en cuenta las características que deben tener los funcionarios públicos, así como los conocimientos, habilidades y valores, que permiten una gestión eficiente en su esfera de actuación, en correspondencia con las exigencias del modelo económico y social cubano.

Resultados: El análisis permitió la conceptualización y descripción de las matrices de funciones y tareas del sistema administrativo local.

Conclusiones: Se identificaron y normalizaron las competencias directivas de los funcionarios públicos a nivel local, a partir de la preparación individual, lo cual propicia su formación y desarrollo, permite lograr resultados superiores y mayor satisfacción social.

PALABRAS CLAVE: competencias; administración pública; gestión por competencias; administración local.

ABSTRACT

Introduction: The context of public administration in recent decades has been characterized by a direct influence of transformations and changes that have a direct impact on its functioning.

Objective: To identify and standardize the managerial competences in the context of the public administration.

Methods: The analytical-synthetic method, the logical historic and the documentary analysis were used to achieve the systematization of the main theoretical elements related to the identification and normalization of competences both in the international and national context. The research was conducted in the context of local administration in Cuba. It took into account the characteristics that public officials must have, as well as the knowledge, skills and values that allow efficient management in their sphere of action, in accordance with the requirements of the Cuban economic and social model.

Results: The analysis allowed for the conceptualization and description of the matrixes of functions and tasks of the local administrative system.

Conclusions: The managerial competencies of public officials at the local level were identified and normalized, based on the individual preparation, which facilitates their training and development, allows achieving superior results and greater social satisfaction.

KEYWORDS: competencies; public administration; competency management; local management.

INTRODUCCIÓN

En el contexto actual las administraciones locales son un espacio propicio para abordar el perfeccionamiento de sus procesos de gestión; son amplias las iniciativas de modernización organizativa que se están desarrollando en este ámbito, lo que resulta un proceso sistémico, que considere la proximidad al ciudadano y, a su vez, la presión que éstos ejercen para satisfacer sus necesidades.

Bajo estas consideraciones y los argumentos expresados en la literatura científica por diversos autores, entre ellos, Cabrero, E. (1991), Albi, E. González-Páramo, J. M. López, G. (1997), Aucoin, P. (1997), CLAD. (1998, 2004), FIDA. (1999), Longo, F. (1999, 2001), , Heady, F. (2000), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2001), Barzelay, M. (2003), Jiménez, F. Pons , H. M. González, E. (2003) Carrillo, L. S. Bravo, L. M. Jaramillo, M.

Pomares, M. Cerón, R. A. (2004), Aguilar, L. F. (2006), García, I. M. (2007), Altaba, E. (2009), Fernández, J (2004), se reconoce la necesidad de hacer referencia a una concepción contextualizada de la gestión pública, que responda a las transformaciones que tienen lugar en las condiciones existentes; en este sentido, en el proceso de construcción del socialismo, lo que se convierte en una prioridad para dar respuesta a las transformaciones que se desarrollan.

Cuba insertada en un mundo globalizado y en crisis, inmersa en un proceso de actualización de su modelo económico y social, no ha estado ajena a este escenario de exigencias transformadoras, reconociéndose la necesidad del perfeccionamiento de sus procesos de gestión, lo cual ha sido declarado en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba y la Revolución y los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la revolución (2011), donde en un análisis de las limitaciones de la economía, se declara entre las medidas adoptadas, cómo a partir del año 2005 se requería fortalecer la institucionalidad, lo que incluye la reorganización de las estructuras y funciones del Estado y Gobierno.

Es reconocido que, enfrentar problemas tan complejos requiere contar con una visión estratégica, a mediano y largo plazos; estos aspectos por tanto, demandan una continuidad en la reorganización del Estado y Gobierno y el perfeccionamiento de sus procesos de gestión. En este contexto, será necesario fomentar fundamentalmente en el orden político y económico la cultura de toda la población y adquiere particular importancia lograr la preparación requerida de los cuadros, así como la necesidad de preservar la ética, lo que junto al sentido del deber y a la sensibilidad revolucionaria, deberán ser determinantes en su comportamiento cotidiano.

Por tanto, la búsqueda de nuevas formas de gestión pública y las relaciones que deben desarrollarse para lograr los niveles de eficiencia y satisfacción social requeridos ha sido considerado en los diferentes niveles de órganos: Asamblea Nacional, Consejo de Ministros, Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Asambleas Provinciales y Municipales, los Consejos de Administración Provinciales y Municipales y los Consejos Populares.

Por ello, las estructuras de gobierno a nivel municipal, se encuentran hoy ante una nueva etapa en la que se impone una decidida mejora de la gestión, algo ineludible en lo económico, social, político y tecnológico. Esta necesidad viene exigida desde diferentes ámbitos de la sociedad, por lo que los funcionarios públicos deben prepararse para atender las demandas de ésta,

tienen que convertir la administración en un proceso abierto a la información y al conocimiento; deberán ser capaces de relacionarse con sus ciudadanos y con las demás administraciones y actuar en un entorno altamente cambiante, demandando para ello un funcionario público competente.

Por otra parte, investigaciones realizadas en el contexto nacional: Guzón, A. (2006), Ricardo, J. I. (2012), González, O. (2015), informes presentados a la Asamblea Provincial del Poder Popular de la provincia de Las Tunas (2014, 2015), encuestas y trabajos grupales realizados con cuadros de la administración pública de esta provincia y de Guantánamo y sus municipios en el período 2012 - 2015, reflejan la necesidad de ampliar la visión integral del desarrollo a nivel local; así como, el desarrollo de competencias directivas de los funcionarios públicos para lograr niveles de desempeño superiores.

Tal como se ha señalado, estas insuficiencias evidencian la necesidad del perfeccionamiento de la gestión pública a nivel local, la cual es reconocida en los Lineamientos (1, 4, 5, 7, 35, 36, 37, 42) de la política económica y social del Partido y la Revolución aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. (2011).

El objetivo de este trabajo fue identificar y normalizar las competencias directivas en el contexto de la administración pública.

MÉTODOS

- Se utilizó el método analítico-sintético, el histórico lógico y el análisis documental para la sistematización de los principales elementos teóricos referidos a la identificación y normalización de competencias tanto en el contexto internacional como nacional.
- Se contextualiza la Administración Local (Municipal) en Cuba, a partir de las características que deben tener los funcionarios públicos, así como los conocimientos, habilidades y valores, que les permita una gestión eficiente en su esfera de actuación y en correspondencia con las exigencias del Modelo Económico y Social cubano.
- Se realizó un análisis para conceptualizar y describir las matrices de funciones y tareas a partir del propósito clave del sistema administrativo local.
- Se identificaron y normalizaron las competencias directivas de los funcionarios públicos, concebida desde su preparación individual,

RESULTADOS

A partir de las valoraciones realizadas en la parte anterior se definieron criterios propios de los autores que se expresan en los resultados siguientes:

Consideraciones para la identificación y normalización de competencias en el contexto de la administración pública cubana.

El proceso de identificación y normalización de competencias en el contexto de la administración pública cubana, debe realizarse desde la visión de los cambios que se promueven en el modelo económico y social y, por tanto, el necesario perfeccionamiento de los procesos de gestión en los diferentes niveles estructurales (nacional, territorial, local). Desde este enfoque, cualquier estudio investigativo referido al perfeccionamiento de estos procesos, debe partir de un análisis del contexto local visto como el ámbito de referencia.

Para el tratamiento de los aspectos considerados en el procedimiento se utilizan dinámicas grupales, revisión de documentos, encuestas, entrevistas. Es recomendable dada la complejidad del proceso investigativo y las características del contexto donde se realiza éste, que se considere la utilización de un especialista en el tema, un docente con experiencia, un miembro de la administración local u otra persona que actuaría como Facilitador.

El proceso debe partir de su adecuada planificación y organización, lo cual debe incluir la de los grupos de trabajo, el diseño de técnicas e instrumentos; así como, la descripción de los métodos a utilizar para el procesamiento de resultados.

La caracterización del contexto de referencia, visto desde la administración local, debe considerar la proyección estratégica y el sistema de relaciones estructurales y funcionales a desarrollar para lograr los objetivos propuestos, lo cual constituye información esencial para identificación y normalización de competencias de dirección, dado que las mismas deben ser declaradas en respuesta a la proyección estratégica y el necesario establecimiento de relaciones que dependen de una administración integrada y sustentada en competencias (conocimientos, habilidades, valores y comportamientos) que, promuevan en las condiciones existentes el desarrollo económico y social que garantice la satisfacción social.

Identificación de competencias y normalización de competencias.

Parte de los resultados anteriores, concebido como el momento de mayor participación, al ser necesario la ampliación de criterios que posibiliten concretar las competencias y un análisis de funciones desde la concepción integral de la administración local, se llegó a su conceptualización y la descripción de matrices de funciones y tareas a partir del propósito clave del sistema administrativo local.

Se fundamenta en lo esencial en el análisis funcional, pero amplía su concepción al integrar el sistema y relacionar varios elementos que conforman la identificación de competencias, considera el contexto administrativo local y reconoce la necesidad de realizar un desempeño capaz de interrelacionar varias funciones simultáneamente. El proceso culmina con la validación de la calidad de la norma.

DISCUSIÓN

Los autores plantean las siguientes consideraciones que permiten esclarecer los principales argumentos, tendencias y enfoques para el desarrollo de la Administración Pública de Local, lo que permite reflejar los resultados con una mejor precisión y ajuste a las características de esta actividad en relación con las competencias directivas. De esta manera los autores consideran lo siguiente:

El contexto de la administración pública en las últimas décadas se ha caracterizado por una influencia directa de transformaciones y cambios que afectan a los gobiernos, lo que hace que se vivan tiempos interesantes respecto a la misma. En estas condiciones la nueva problemática y su universo es la reconstrucción de la capacidad de gobernar en las condiciones sociales actuales de escasez, adversidad e incertidumbre. Villanueva, L.F. (2006).

Esta situación permite considerar que, una buena administración pública debe sustentarse precisamente en su capacidad de administrar el cambio, de conducirlo e implementarlo, de aplicar formas organizativas, esquemas directivos, normas, leyes y regulaciones que den respuesta a las nuevas condiciones de desarrollo.

Puede considerarse entonces que la administración pública es un proceso que ha requerido de una constante reestructuración como respuesta a las complejidad del medio en que se

desarrolla, complejidad que debe ser atendida en consideración de las condiciones y características de cada sistema de gobierno, donde debe prestarse singular atención a las tendencias administrativas contemporáneas, dando forma a nuevas estructuras, con menores niveles jerárquicos y más descentralizadas, estilos de dirección orientados a la atención ciudadana, mayor incorporación y asociación con los entes privados y sociales, todo lo cual garantizará la atención a las necesidades públicas y, por consiguiente, la generación de los beneficios públicos que den respuesta a estas.

Desde los estudios realizados se profundiza el criterio de que, una buena administración pública requiere de funcionarios que sean competentes; o sea, aquellos que posean los conocimientos, habilidades y experiencia necesaria para administrar los asuntos públicos. En este sentido y coincidiendo con los planteamiento referidos a la influencia de los cambios del contexto sobre la administración pública, se considera que el desempeño de los recursos humanos en el sector público debe estar asociado a la necesidad de ser estratégico, ejercer liderazgo, fomentar la innovación, asumir riesgos y ser emprendedor, aspectos que toman mayor profundidad en sus funcionarios.

Desde esta perspectiva es considerado que los cambios que se han dado en la administración pública, permiten que los funcionarios públicos hayan tomado conciencia respecto a que: la base del conocimiento de la administración pública deriva no simplemente de la experiencia práctica, sino también del esfuerzo intelectual que permita profundizar en los aspectos esenciales de la administración, y por otra parte, el conocimiento de la administración pública requiere que se estudien las teorías y prácticas que ocurren en el universo de ésta, a pesar de que cada una se desarrolla de acuerdo a sus condiciones reales. Desde este punto de análisis, es importante acotar que el perfeccionamiento que se realice, para que sea efectivo, debe ser desarrollado sobre las condiciones concretas y el contexto de cada país.

Desde esta consideración, la administración pública se encuentra hoy ante una nueva etapa en la que se impone una decidida mejora de la gestión, donde se exige un funcionario público competente para lograr las políticas trazadas y, por consiguiente, el desarrollo económico y social exigido con altos niveles de satisfacción social; por ello la necesidad del desarrollo de competencias directivas de los funcionarios públicos en este contexto.

Abordar ese tema requiere el análisis del proceso de gestión por competencias, el cual en los últimos años ha ido ganando cada vez más un protagonismo importante en los procesos de gestión, el cual, según criterio de McClelland, (1973), es un modelo que se hace cada vez más vigente en nuestros días y que se robustece con la integración de las fortalezas que promueven el buen desempeño. Desde esta perspectiva el desarrollo de la gestión por competencias debe considerar que cada organización tiene una estrategia diferente, por tanto, sus competencias también lo serán, por tanto el modelo de competencias debe confeccionarse en función de los requerimientos que las personas deben poseer para un desempeño exitoso y lograr la estrategia organizacional trazada.

El estudio de las definiciones de gestión por competencias ha sido abordado por varios autores, entre ellos Mertens, L. (2000). Cordoví, J. P. (2005), Triana, Y (2007), Aracena, O. (2008), Cartaya, A. (2009) y su análisis permite comprender la concepción integradora de la gestión por competencias en cuanto a la alineación de desempeño organizacional - individual, mostrando su utilidad como herramienta estratégica, entendiendo la gestión por competencias como la capacidad de una organización de atraer, desarrollar y mantener el talento mediante la alineación consistente de los sistemas y procesos de recursos humanos, en base a las capacidades y resultados requeridos para un desempeño competente; considerada como herramienta estratégica indispensable para enfrentar los nuevos desafíos que impone el medio sobre todo en el mundo empresarial. Como señala Rodríguez L. (2006)

Su aplicación ofrece la novedad de un estilo de dirección en el que prima el factor humano, en el que cada persona, empezando por los propios directivos, debe aportar sus mejores cualidades profesionales y personales a la organización.

A criterio de los autores de esta investigación y coincidiendo con los planteamientos realizados, los estudios en este sentido se han profundizado en el ámbito empresarial; precisamente desde ese enfoque, las definiciones sobre gestión por competencias centran su análisis hacia lo interno del proceso, es decir la planificación, organización, ejecución y control de la formación de las personas para el cumplimiento de los objetivos organizacionales; sin embargo, su análisis en el contexto de la administración pública debe ampliar esta visión a partir de las necesidades a satisfacer, demandadas por la población.

Por tanto, la gestión por competencias en el contexto de la administración pública, debe concebirse como el proceso que integra la formación y desarrollo de competencias a partir de las exigencias del contexto económico y social para propiciar el desarrollo organizacional, profesional y la satisfacción de las necesidades sociales. Desde este punto de vista, es la herramienta que proyecta en correspondencia con las políticas públicas, programas, funciones de gobierno, los valores, desempeño de directivos y trabajadores, la formación y desarrollo de competencias que promuevan el desarrollo socioeconómico.

Abordarlo en este contexto requiere por tanto considerar las dimensiones de la gestión por competencias: la identificación y normalización de competencias, la formación basada en competencias y su certificación de competencias. En correspondencia al objetivo del presente trabajo, la identificación y normalización, serán las dimensiones analizadas, para el establecimiento de las competencias directivas en el contexto de la administración pública cubana.

Identificar competencias supone conocer que competencias son las que permiten a una persona actuar de un determinado modo en un puesto, situación o perfil profesional. Oliveros, L. (2006); es reconocido por esta autora que, en el ámbito empresarial, existe la estrategia utilizada en la identificación de competencias, está bien definida y experimentada. No ocurre lo mismo en el ámbito de la administración pública, donde se aprecia un enfoque al cumplimiento de funciones o tareas, lo que supone la necesidad de establecer procedimientos que permitan un análisis múltiple del proceso que abarque el problema en su concepción integral.

Desde esta visión sería pertinente definir con claridad el concepto de competencia aplicado al ámbito de la administración pública, identificarlas y establecer tipos de competencias con un tratamiento sistémico, que permita su diferenciación y a la vez la comprensión de sus relaciones integrales en función del cumplimiento de las funciones y objetivos finales de la organización.

Ampliar los aspectos relacionados con la identificación y normalización de competencias conduce a la necesidad de realizar algunas reflexiones como primer acercamiento al estudio de los diferentes enfoques que han sido descritos, cabe señalar que son múltiples las interpretaciones que hacen diferentes autores como Mertens (1996), Gonzci (1996), Vargas (2004), Saracho (2005), Tobón (2006), Prieto (2007) , entre otros; las cuales pueden estar

sujetas a las diferentes escuelas y enfoques, tales como el psicológico, el educativo, el funcionalista, el conductista y el constructivista. Estos tres últimos quizás los más adoptados mundialmente.

Se reconoce en los análisis que los tres enfoques centran la competencia de acuerdo a:

- Normas de competencia (funcionalista) que se centra en los requerimientos de la ocupación.
- Mejor desempeño (conductista) que centra la competencia en las cualidades de la persona.
- Lo que la persona es capaz de hacer (constructivista) que se centra en las actitudes y la conducta asociadas con el conocimiento, habilidad y destrezas en conjunto.

Desde estas concepciones es necesario destacar la necesaria interrelación de los enfoques antes mencionados para la identificación de competencias, como el método o proceso que se sigue para establecer, a partir de una actividad de trabajo, las competencias que se movilizan con el fin de desempeñar tal actividad, de manera satisfactoria. A criterio de Olveros, L. (2006), la identificación de competencias implica determinar qué competencias marcan la diferencia entre un trabajador que tiene un desempeño excelente, del que no lo tiene, es decir, diferenciar a los trabajadores competentes de los que no lo son.

Para desarrollar la identificación de competencias, se dispone de diferentes y variadas metodologías. Entre las más utilizadas se encuentran el análisis funcional, el método “desarrollo de un currículo” (DACUM, por sus siglas en inglés); así como, sus variantes SCID y AMOD y las metodologías caracterizadas por centrarse en la identificación de competencias claves, de corte conductista, que parten de determinar cuáles son las competencias propias asociadas al buen desempeño y las toman como modelo para ser desarrolladas por el resto.

Normalización de competencias.

La desagregación de funciones, realizada en la primera etapa, usualmente no sobrepasa de cuatro a cinco niveles. Al analizar el último nivel, se encontrará que comprende competencias, funciones que a ese nivel ya pueden ser cumplidas por personas capaces de realizarlas (o sea competentes). Estas diferentes funciones, cuando ya pueden ser ejecutadas por personas y describen acciones que se pueden lograr y resumir, reciben el nombre de elementos de competencia, los que constituyen la base para la normalización. (Vargas Zúñiga, Cinterfor/OIT)

La normalización es el proceso que “se sigue para establecer, a partir de una actividad de trabajo, las competencias que se ponen en juego, con el fin de desempeñarla satisfactoriamente” (Cinterfor. Las 40 Preguntas más Frecuentes sobre Competencia Laboral. En: www.cinterfor.org.uy)

La norma define un desempeño competente contra el cual es factible comparar el desempeño observado de un trabajador y detectar las áreas de competencia en las que necesita mejorar para ser considerado competente. Es una clara referencia para juzgar la posesión o no de la competencia laboral.

CONCLUSIONES

- Las consideraciones realizadas para la identificación y normalización de competencias en el contexto de la administración pública, constituyen una guía de trabajo para el perfeccionamiento de la gestión pública, porque permiten un análisis sistémico y la declaración de las competencias en el contexto local, según las características del sistema económico y social cubano.
- La identificación y normalización de competencias directivas de los funcionarios públicos, propicia su formación y desarrollo, concebida desde su preparación individual, lo cual permitirá lograr resultados superiores y mayor satisfacción social.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (2006) Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México
- Aucoin, P. (1997): Fundamentos de la Administración y Gestión Públicas. Material docente preparado para el Diplomado de Administración Pública. Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba.
- Bunk, G. (2003). Competencias clave y tipologías: Bunk. En: Quezada, H. Competencias laborales: evolución y tipologías. Recuperado el 16 de Agosto de 2009 del sitio Web GestioPolis.com comunidad virtual de conocimiento en gestión de negocios. Disponible en: <http://www.gestiopolis.com/dirqp/rec/gescomp.htm>, consultado 12/10/2015.
- Fernández. J. (2004). Teoría de Estado y del derecho. Primera parte. Editorial Félix Varela. La Habana

- Gómez, G. (S/A) Sistemas administrativos. Análisis y Diseño. Facultad de Contaduría y Administración. Universidad Nacional Autónoma de México. McGraw-Hill
- _____ Guía metodológica de identificación y normalización de competencias (2012) - DEC - IEES.
- Guzón, A. (2006) Desarrollo Local en Cuba. Restos y perspectivas, Editorial Academia. La Habana
- Le Boterf, G. (2001) Ingeniería de las competencias. Gestión 2000, Barcelona.
- Levy-Leboyer, C. (1997): Gestión de las competencias, Ed. Gestión 2000, Barcelona.
- Longo, F. (2002) El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- McClelland, D. (1973). Testing for competence rather than for intelligence. American Psychologist, 28,
- Mertens, L. (2002). ISO 9000:2000 y Competencia laboral: El aseguramiento del aprendizaje continuo e incluyente en la organización. Montevideo: CINTERFOR/OIT. Recuperado el 22 de Mayo de 2009 del sitio Web del autor:
<http://www.leonardmertens.com/showarticle.php?id=22&backurl=section%253D1%2526start%253D30>
- Pons, H. M. (2000): Reflexiones acerca del concepto de política pública. Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba.
- Vargas, F. (2004): 40 preguntas sobre competencia laboral. Montevideo: CINTERFOR/OIT, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor). Disponible en:
<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/papel/13/index.htm>
Consultado: 12/2/2009.

RECIBIDO: 10/04/2016 ACEPTADO: 03/07/2016
--

Datos de los autores:

- Ms.C. José Edilberto Pérez Ávila. Profesor Auxiliar. Centro de Estudios de Dirección (CEDIT), Universidad de Las Tunas. josep@ult.edu.cu
- Dr.C. Enrique Marañón Rodríguez. Profesor Titular. Centro de Estudios de Dirección (CEDIT), Universidad de Las Tunas. emaranon@ult.edu.cu
- Dr.C. Eriberto Bauzá Vázquez. Centro de Estudios de Dirección (CEDIT), Universidad de Las Tunas. ebv@ult.edu.cu