



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

La gestión por competencias en la Administración Pública Española

Apellidos, nombre	Gujarro Tarradellas, Ester (esguitar@doe.upv.es) Babiloni Griñón, Eugenia (mabagri@doe.upv.es) Cardós Carboneras, Manuel (mcardos@doe.upv.es)
Departamento	Organización de Empresas
Centro	Universidad Politécnica de Valencia



1 Resumen de las ideas clave

En este artículo se presenta la gestión por competencias de los recursos humanos de una organización. Más concretamente, se centra en el caso de la gestión por competencias en las Administraciones Públicas españolas, a raíz de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Para ello, previamente se introduce el concepto de competencia en el ámbito de la gestión de recursos humanos y se analizan los elementos que la componen. Se presenta también una clasificación de los distintos tipos de competencias que pueden existir en una organización y las herramientas que se utilizan para su determinación. Por último, se analiza qué novedades introduce el EBEP en la gestión de los recursos humanos públicos y cómo aparece por primera vez el término competencia en las Administraciones Públicas, estableciendo además qué usos y en qué áreas de la gestión de los recursos humanos afecta.

2 Introducción

Toda organización debe determinar cuál es su objetivo estratégico a medio/largo plazo definiendo los planes de acción necesarios para alcanzarlo. A partir de la estrategia genérica de la organización, todas las áreas funcionales de la misma han de definir su propia planificación estratégica para lograr que la organización logre sus objetivos. Partiendo de ahí, se establecerá la estrategia de recursos humanos adecuada para cumplir dichos objetivos, estrategias donde se definirán cuántas y qué clase de gente se necesitará, cómo se seleccionarán y cómo se gestionarán una vez formen parte de la organización.

Todo ello requiere de fórmulas y estructuras suficientemente flexibles que permitan ajustarse los requerimientos cambiantes del entorno. La gestión por competencias permite, precisamente, definir procesos más flexibles que la gestión tradicional dando respuesta a las nuevas demandas de gestión (Pereda y Berrocal, 1999). Las políticas de recursos humanos basadas en la gestión por competencias tienen como base la adquisición y desarrollo de las mismas por parte de los trabajadores de una organización, haciendo que no sólo "los empleados aprenden y mejoren" sino que "toda la organización aprenda" (Cantera, 1995). De este modo, los propios empleados desarrollan habilidades y capacidades para poder adaptarse a los cambios y aumentar la flexibilidad en la gestión de personal de las empresas.

Una característica especial de la gestión de recursos humanos por competencias es que es una gestión más personalizada y ajustada a las características propias que posee cada empleado (o grupos de empleados) así como a las características que son claves para el desempeño exitoso de un puesto de trabajo. Es decir, tiene como objetivo asegurar que los recursos humanos asignados a los distintos puestos sean los más idóneos para su función, definiendo para cada puesto aquellos conocimientos, habilidades y actitudes que se correlacionan con el éxito desempeñado en ese trabajo.

Por tanto, si la organización es capaz de identificar qué competencias tienen los "mejores empleados" y cuáles son necesarias en cada puesto, será capaz de seleccionar, formar y desarrollar a sus recursos humanos para alcanzarlas. Es decir, la gestión por competencias integra en torno al concepto de competencia todos



los subsistemas que conforman la gestión de los recursos: selección, formación, planes de carrera, capacitación, evaluación del desempeño, desvinculación, movilidad, rotación, etc.

Esta forma de gestión, propia de las empresas privadas, parece ser la solución a la nueva filosofía introducida por el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) que pretende lograr una mayor flexibilidad en la gestión pública de los recursos humanos y una mayor eficiencia en los procesos. Tanto es así, que por primera vez aparece el término “competencia”, más concretamente en su exposición de motivos y en el artículo 75, vinculando este concepto a dos de las políticas y procesos más importantes de la gestión de los empleados públicos: la carrera horizontal y la agrupación de los funcionarios.

3 Objetivos

Con este objeto de aprendizaje se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Definir el concepto de competencia.
- Describir los elementos que componen una competencia.
- Clasificar los distintos tipos de competencia que pueden existir en una organización.
- Exponer las novedades que supone el Estatuto Básico del Empleado Público en relación a la gestión por competencias en las Administraciones Públicas españolas.
- Analizar las consecuencias de la gestión por competencias en la gestión pública de los recursos humanos.
- Describir las ventajas de la gestión por competencias, específicamente para las organizaciones públicas.

4 Concepto de competencia en la gestión de los recursos humanos

A pesar de que pueda parecer un concepto relativamente nuevo, lo cierto es que se empezó a estudiar sobre las competencias hace más de 40 años. Uno de los primeros trabajos sobre competencias fue el de (McClelland, 1973), quien define la competencia como “las características personales que son la causa de un rendimiento eficiente en el trabajo, pudiendo tratarse de razones, enfoques de pensamiento, habilidades o el conjunto de los conocimientos que se aplican”.

A diferencia de la gestión tradicional de los recursos humanos, la gestión por competencias no se centra en lo que habitualmente un empleado hace en su puesto de trabajo (tareas, funciones o responsabilidades), sino en cuáles son las características intrínsecas personales que subyacen o determinan los comportamientos de una persona y que están relacionadas con un desempeño bueno o excelente en un puesto de trabajo (Ribes et al., 2011). En este sentido, (Spencer y Spencer, 1993) definen la competencia como “una característica subyacente de un individuo que está causalmente relacionada a un estándar de efectividad y/o con un desempeño superior en un trabajo o situación”. Estos



autores afirman que, contrariamente a lo que tradicionalmente hacen las empresas, la selección de los empleados debe hacerse en función de las motivaciones y características personales para enseñar posteriormente los conocimientos necesarios para el puesto, en lugar de seleccionar tomando como base el conocimiento y asumiendo que tendrán las motivaciones y las características necesarias para un desempeño exitoso.

Por tanto, es evidente que el concepto competencia es un concepto complejo pues hace referencia a la característica intrínseca del individuo y desarrollable de una persona que marca la diferencia en su nivel de desempeño y que por tanto lleva a un comportamiento diferenciado de éxito. Por tanto, no se refiere sólo a los conocimientos necesarios para un puesto de trabajo, sino también a la experiencia, las habilidades, las aptitudes, las actitudes y la motivación de los empleados. En este sentido, se distinguen 5 elementos que forman parte de las competencias (Figura 1):

- **Saber**, es decir, tener los conocimientos técnicos o humanos aplicables a las exigencias específicas de un trabajo o puesto.
- **Saber hacer**, disponer de habilidades y destrezas fruto de la experiencia y el aprendizaje. Para ello son imprescindibles diferentes habilidades que favorezcan su aplicación: cognitivas, emocionales, sociales y técnicas.
- **Saber ser o saber estar**, que hace referencia a la expresión de las actitudes en el lugar de trabajo.
- **Querer hacer** o la motivación para llevar a cabo el comportamiento adaptado a la cultura de la organización.
- **Poder hacer**, que hace referencia al hecho de disponer de los medios y recursos adecuados para poder desempeñar un trabajo. En sí mismo no es un elemento de una competencia, pues no es una característica intrínseca de las personas, pero que es igualmente necesario para llevar a cabo adecuadamente el desempeño en el trabajo.

5 Tipos de competencias

Pueden encontrarse diferentes clasificaciones de las competencias, en función del criterio utilizado. Por ejemplo, pueden clasificarse en función de la dificultad de su adquisición, distinguiendo así entre los *conocimientos*, las *habilidades* y las *capacidades* (Tabla 1). Otro criterio de clasificación puede ser por su requerimiento en el puesto de trabajo, distinguiendo entre competencias *básicas*, *específicas* y *genéricas* (Tabla 2).

Tipo	Definición	Ejemplos
Conocimientos	Adquisición de la competencia según la aplicación de una técnica específica.	Sumas y restas, lectura, etc.
Habilidades	Normalmente se adquieren mediante formación y experiencia	Habilidad para hablar en público, argumentación, oratoria, etc.



Capacidades	Algunas están relacionadas con rasgos o características personales, y son más difíciles de obtener y modificar en el corto plazo.	Capacidad de liderazgo, trabajo en equipo, etc.
-------------	---	---

Tabla 1: Tipos de competencias en función de la dificultad de su adquisición (Ernst & Young Consultores, 2008)

Tipo	Definición	Ejemplos
Básicas	Aquellas relacionadas con la formación y que permiten el ingreso a un puesto de trabajo.	Habilidad de lectura y escritura, comunicación oral básica, etc.
Específicas	Aquellas relacionadas con los aspectos técnicos directamente relacionados con la ocupación de un puesto de trabajo. No son fácilmente transferibles a otros contextos laborales.	Utilización de maquinaria o software especializado, formulación de proyectos de infraestructura, financiero, etc.
Genéricas	Aquellas relacionadas con los comportamientos y actitudes laborables propios e diferentes ámbitos de producción. Comunes a todos los puestos de una organización.	Capacidad de trabajo en equipo, habilidad para la negociación, planificación, etc.

Tabla 2: Tipos de competencias según su requerimiento en el puesto (Mertens, 1997)

6 Determinación de las competencias

Uno de los retos a los que se enfrenta cualquier organización que desee aplicar la gestión por competencias es su determinación, es decir, saber cuáles son las competencias óptimas en cada tipo de puesto, de forma que, una vez definidas, pueda comprobarse si quienes desempeñan los puestos las tienen y en qué medida. Sólo si se conocen cuáles son las competencias exigidas en un puesto y las realmente existentes en los empleados que ocupan dicho puesto, pueden definirse políticas de recursos humanos orientadas a la evaluación, promoción, selección, formación, etc. por competencias. Esto se consigue a través de los diccionarios de competencias y de los perfiles de competencias (Figura 2). El proceso lógico para elaborar los perfiles de competencias es, en primer lugar, identificar las competencias necesarias en una organización para que esta pueda alcanzar sus objetivos estratégicos. El segundo paso es normalizarlas, es decir, usar un lenguaje común, que puede estar adaptado al propio contexto de la organización. Esto se consigue con los denominados Diccionarios. El último paso es operacionalizar las competencias mediante un repertorio de comportamientos elaborado para cada puesto de trabajo (Cuenca, 2010).

El primer paso lógico es, por tanto, identificar cuáles son las competencias de la organización, distinguiendo entre las genéricas y las específicas de cada puesto. Esta definición no es una cuestión baladí y, dada la complejidad del propio concepto de competencia, puede incluso inducir a confusión o a definiciones vagas y mal entendidas por todos los miembros de la organización. Por ello, deben utilizarse herramientas que ayuden a definir de forma clara, específica e inequívoca cada competencia para poder tener, finalmente, un catálogo de las competencias de la organización.

Dicho catálogo es lo que se conoce como perfiles de competencias. En función del nivel de detalle que se introduzca en el perfil, (Villoria, 2009) distingue 3 tipos de perfiles de competencias: *genérico*, *básico* y *descriptivo*. Todos ellos tienen como elemento común el diccionario de competencias, que es básicamente una base de datos específica de cada organización donde se recogen todas las competencias necesarias para el desempeño exitoso de la misma.



Figura 2: Cómo identificar las competencias óptimas (Elaboración propia)

6.1 Dictionarios de competencias

Un Diccionario de Competencias (también conocido como Directorio de Competencias) es un documento interno de cada organización, ya sea pública o privada, que recoge las competencias necesarias para la consecución de sus objetivos estratégicos.

Para realizar un Diccionario de Competencias cada organización debe de identificar, elegir, consensuar y definir las competencias que se consideran necesarias para el desempeño excelente de sus empleados, por tanto ha de hacerse con un procedimiento común y participativo de todos los miembros de la organización.

La incorporación de competencias al Diccionario requiere de una definición conceptual de la misma, y de los distintos niveles de requerimientos, requiriendo a su vez de la actualización permanente de su contenido así como de la incorporación de nuevas competencias, "competencias del futuro", que permitan implantar la estrategia del mañana.

En el Diccionario, para cada competencia se debe especificar:



- **Título de la Competencia:** corresponde al nombre de la competencia. Debe ser suficientemente descriptivo para evitar posibles confusiones, pero también corto y conciso.
- **Definición:** explicación genérica de lo que se entiende por esa competencia. Cada competencia debe estar definida de forma clara e inequívoca para asegurar que todos los miembros de la organización entienden lo mismo en cada competencia. Por ello, es recomendable que se haga de forma consensuada con los miembros de la organización para evitar definiciones vagas o imprecisas que puedan inducir a errores.
- **Niveles:** son los comportamientos específicos asociados a la competencia, es decir, los elementos que evidencian la presencia de la competencia en la persona.
- **Indicadores:** en algunos casos se incluyen indicadores específicos para medir su alcance, especialmente útiles en procesos de selección de personal o de evaluación del desempeño por competencias.

6.2 Perfiles de Competencias

Según (Villoria, 2009) se pueden distinguir tres tipos de perfiles de competencias en función del grado de detalle que contenga y de las herramientas utilizadas para su definición (Tabla 3):

Perfil de Competencias	Herramientas utilizadas
Genérico	- Diccionario de competencias
Básico	- Diccionario de competencias - Panel de expertos - <i>Benchmarking</i> externo
Predictivo	- Diccionario de competencias - Panel de expertos - Entrevistas de incidentes críticos - <i>Benchmarking</i> externo

Tabla 3: Perfiles de competencias y herramientas empleadas (Villoria, 2009)

- **Perfil Genérico:** sobre la base de información del puesto proporcionada por el departamento de recursos humanos, se acude a un diccionario de competencias ya existente y se sitúan los puestos de la organización en las diferentes categorías del diccionario. En función del puesto, se acude al Diccionario de Competencias y se le asigna unas competencias genéricas así como el nivel requerido de cada una, de este modo, el perfil de competencias obtenido permitirá conocer unos comportamientos genéricos escalados en niveles.
- **Perfil Básico:** el diccionario de competencias, elaborado en la organización o ya existentes, da las bases de información sobre competencias requeridas en la organización. Además, se constituye un Panel de expertos quienes: (i) definen los objetivos generales y los criterios de éxito de la organización y por tipos de puestos, (ii) establecen para cada tipo de puesto cuáles son los contenidos, criterios de desempeño, factores clave de éxito y dificultades



probables para alcanzarlo, (iii) definen las características requeridas para un desempeño superior del puesto y (iv) establecen ejemplos de lo que hacen los ocupantes de más éxito de esos puestos. El perfil obtenido aporta una relación de competencias y unos niveles más detallados logrando que tanto directivos como empleados asuman con mayor facilidad el perfil que se establece.

- **Perfil Predictivo:** además del Panel de expertos y del diccionario de competencias se hacen Entrevistas de Incidentes Críticos a una muestra reducida de ocupantes de dos tipos: los de rendimiento excelente y los de rendimiento normal. Mediante las entrevistas de incidentes críticos: (i) se buscan los motivos, habilidades y conocimientos que un empleado realmente tiene y utiliza y (ii) se identifican y muestran lo que los mejores empleados hicieron, dijeron y pensaron en situaciones críticas para aportar información útil para el resto de empleados antes una situación crítica en el futuro.

Al Perfil Básico y al Predictivo se le recomienda añadir una comparación de perfiles de competencias de organismos similares, conocido como *Bechmarking externo*. Este análisis permite una mayor adaptación de niveles de competencia a la organización y a su cultura.

7 Aplicación de la gestión por competencias en las Administraciones Públicas

Típicamente la gestión por competencias se ha utilizado en empresas del sector privado, que han encontrado en esta forma de gestión la solución a la necesidad de estructuras flexibles que se adapten al entorno cambiante y cada vez más demandante de nuevas estructuras. Sin embargo, desde el establecimiento del Estatuto Básico del Empleo Público, Ley 7/2007 de 12 de julio (EBEP), empieza a hablarse de este concepto en las Administraciones Públicas españolas.

Por primera vez, aparece el concepto competencia (entendido como aquella habilidad intrínseca de las personas que logran tener un desempeño exitoso en su puesto de trabajo) en relación a la gestión de los empleados públicos españoles. Ya en la propia exposición de motivos de la Ley, se hace una clara referencia a este término cuando se habla de la carrera y promoción de los funcionarios. Así, encontramos que según esta ley, "el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento". Esto supone una gran novedad en la gestión pública ya que la carrera horizontal pasa de estar vinculada a la antigüedad como único mérito, a basarse en el desarrollo de las competencias requeridas para los puestos. Se pretende con este cambio dotar de mayor flexibilidad al sistema y, sobre todo, de mayor eficiencia pues se pretende que sean los empleados con mayor capacidad para ocupar un puesto los que finalmente lo hagan. En este sentido, también en la exposición de motivos se afirma que "resulta necesario facilitar la promoción interna de todos los empleados que adquieran las competencias y requisitos necesarios para progresar en su carrera, desde los niveles inferiores a los superiores, de manera que no se limiten las oportunidades de quienes tienen interés y deseo de alcanzar con su dedicación y esfuerzo las mayores responsabilidades".



Todo ello implica un cambio importante, desde un punto de vista de gestión, ya que hace necesario, por una parte, identificar cuáles son las competencias requeridas en cada puesto y, por otra, qué nivel de desarrollo tienen los empleados que ocupan dicho puesto. Por tanto, existe también una relación directa con la evaluación del desempeño de los empleados, otra de las grandes novedades del EBEP. En este sentido, el apartado 1 del artículo 20 de esta ley afirma que “la evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”, es decir, no sólo se considerarán los resultados objetivos logrados por cada empleados (más relacionado con las tareas y funciones de un puesto) sino la conducta que dicho empleado tiene en su puesto (más relacionado con las características personales del empleado que, a su vez, forman parte de las competencias como ya se ha expuesto).

La última referencia que encontramos al término competencia en el EBEP es en el artículo 75, de los Cuerpos y escalas, según el cual “los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”, lo que implica que en los procesos selectivos de los funcionarios de carrera será necesario establecer sistemas que permitan evaluar las competencias y capacidades de los empleados, más allá de los conocimientos.

Por tanto, el EBEP introduce un nuevo paradigma de gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas españolas con la incorporación de la Gestión por competencias como nueva forma de organizar y gestionar los empleados públicos. Según (Embrid Ibáñez et al., 2006) este nuevo tipo de gestión incorpora grandes ventajas para las Administraciones, entre las que destacan:

- Extensión de un **lenguaje común** a la gestión de recursos humanos, ya que a menudo empleamos términos que, con su generalización se acaban desvirtuando.
- Favorece un **cambio de cultura**, el impulso hacia el cambio en la Administración ha de venir unido a un cambio de cultura organizativa con la que todo empleado público se sienta identificado.
- Resalta la **misión** y **valores** de la Administración.
- Adopción de un **enfoque integrador** de los recursos humanos, pilar sobre el cual van a desarrollarse todas las herramientas de gestión.
- **Orientación al futuro**, incorpora herramientas de gestión claramente orientadas al desarrollo.
- **Predictor del comportamiento futuro**, en el que la personalidad o la inteligencia suministran datos de la capacidad de un trabajador de comportarse de una determinada manera, pero no facilita información de cómo va a hacerlo respecto de un determinado puesto.

8 Cierre

La gestión de los recursos humanos por competencias toma como base las habilidades, destrezas y comportamientos de las personas para lograr un resultado exitoso de los empleados en su puesto de trabajo. No consiste en considerar sólo los conocimientos que el empleado requiere para desarrollar su trabajo, sino todas



aquellas habilidades y aptitudes necesarias para lograr el máximo resultado posible. Este nuevo enfoque, más habitual en empresas privadas, parece entrar en vigor en el sector público español a raíz del EBEP. Esta nueva legislación supone un cambio y modernización de la gestión pública, dotándola de mayor flexibilidad al incorporar la gestión por competencias en varios de los subsistemas típicos de la gestión de recursos humanos: la selección, la promoción y la evaluación del desempeño. De este modo, se busca que la progresión de las personas en su puesto de trabajo no sólo se base en la antigüedad en el puesto, sino en las competencias desarrolladas y necesarias para el puesto. Del mismo modo, la selección ha de permitir analizar tanto los conocimientos que un empleado tiene para desarrollar un puesto de trabajo, como las competencias requeridas para el mismo. Ello, implica la necesidad de evaluar y determinar cuáles son las competencias requeridas en cada puesto y las realmente existentes, para lo que se utilizan como herramientas los diccionarios de competencias y los perfiles competenciales.

9 Bibliografía

- [1] Cantera, F: "Del control externo a la auditoría de recursos humanos", en: La nueva gestión de recursos humanos, Ed. Gestión 2000, 1995.
- [2] Cuenta, J.J: "Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales", Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.
- [3] Embrid Ibáñez, O., Fernández-Velilla Herranz, B., Rueda Sánchez, I: "Gestión por Competencias en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón", 2006.
- [4] Ernst & Young Consultores: "Manual del director de recursos humanos. Gestión por competencias", 2008.
- [5] Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- [6] McClelland, D.C: "Testing for Competencies rather than intelligence". American Psychologist, Vol. 28, 1073, pág. 1-14.
- [7] Mertens, L: "Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos", Ed. Cinterfor, 1996.
- [8] Pereda, S. y Berrocal, F: "Gestión de Recursos Humanos por Competencias", Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1999.
- [9] Ribes Giner, G., Herrero Blasco, A., Perelló Marín, R: "Los Recursos Humanos en la empresa", Ed. Universidad Politécnica de Valencia, 2011.
- [10] Spencer, L.M., Spencer, S.M: "Competence at Work", Ed. John Wiley and Sons, 1993.
- [11] Villoria Mendieta, M., del Pino Matute, E: "Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas", Ed. Tecnos, 2009.