

Sistema administrativo de capacitación: caso municipio de Medellín-Colombia

Efrén Barrera Restrepo*

Resumen

El presente trabajo se deriva de la investigación realizada por el Centro de Investigaciones y Consultorías Administrativas- C.I.C.A, de la Universidad de Antioquia para el Municipio de Medellín, bajo la dirección del autor. Uno de los objetivos era llegar a plantear un sistema administrativo para la capacitación en el Municipio de Medellín, Colombia. En este artículo, se encuentran los elementos esenciales y básicos para enrutar y fijar las políticas de la capacitación; están disponibles los mecanismos de planeación y los sistemas de administración, de ellos se pueden extraer documentos vitales de la administración municipal en cuanto a la capacitación, tales como: organización y estructura de la unidad, operacionalidad, reglamentos y estatutos de la misma materia.

Palabras clave: Gestión municipal, capacitación, funcionarios, incentivos, Colombia.

Administrative Training Systems: The Case of the Municipality of Medellin- Colombia

Abstract

This paper is the product of research carried out in the Center for Administrative-Consultative Research (CICA) at the University of Antioquia for the Municipal Government of Medellin under the direction of the author. One of the objectives was to propose an administrative training system for the Municipality of Medellin colombia. in this article, we explain the basic and essential elements which orient and determine the training policies;

Recibido: 05-09-97 . Aceptado: 23-11-97

* Catedrático y director del posgrado en gerencia social de la FCE . Universidad de Antioquia- Colombia. Director de la Revista "Tecnología Administrativa" . Doctorado en Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid. Tel : (5794) 210 58 32 / 210 58 33 Fax (5794) 233 12 49. E-mail:ebarrera.@epm.net.co. Apartado aéreo 1226. Medellín - Colombia.

and propose the available planning mechanisms and administrative systems from which vital training documents of municipal administration can be extracted, such as: the organization and structure of the units, basic operations, rules and statutes.

Key words: Municipal administration, Training, Public officials, Incentives, Colombia.

Introducción

En este trabajo se encontrará un acerbo teórico - práctico sobre la capacitación. Decimos teórico porque hemos recurrido al desarrollo académico del tema, donde a manera de crítica se ha confrontado la relación observada y vivida con los deseos apriorísticos de autores. Agregamos que es también práctico, en la medida en que el contenido aquí escrito no es un ideal, sino algo posible, o mejor, factible de ponerse en marcha, como en realidad se hizo.

Los sistemas administrativos propuestos surgen de la investigación misma, bajo los postulados de la creación de unidades administrativas ágiles, racionales, efectivas y eficientes, por tanto productivas y competitivas.

Después de tener la oportunidad de realizar un censo sobre las necesidades de capacitación la población total de empleados y trabajadores; de tomar una muestra muy representativa de dicha población y aplicarle un cuestionario especializado sobre el clima organizacional; revisar uno a uno los perfiles de los cargos frente a las necesidades demandadas; consultar la opinión de los jefes y directivos, y cotejar los sistemas de capacitación con más prestigio en el ámbito empresarial, no queda más que concluir estas tareas diagnósticas con el sistema propuesto.

Las dimensiones de la capacitación en el Municipio de Medellín y su entorno

Consideramos esencial para poder desarrollar los contenidos de este trabajo empezar por precisar los términos y las acepciones que se van a utilizar en esta parte, ya que de aquí se pueden derivar las transcripciones de las normas de la capacitación del Municipio de Medellín, lo cual hace necesario tipificar las palabras y sus significados, todos ellos dentro de unos planteamientos teóricos.

Sin embargo, es vital advertir que aunque reconocemos las diferencias en la gestión de los asuntos públicos y su naturaleza relacionada con el poder (Oszlak, 1985), ello no implica que las cuestiones planteadas sean utópicas en su implantación. Por eso cuando escribimos acerca de lo teórico nos referimos a la posición que se tiene con respecto a la capacitación, como uno de los elementos integrantes del sistema de desarrollo del talento humano.

En esas condiciones debemos aclarar que para nosotros la capacitación es un proceso educacional a través del cual los integrantes de una organización adquieren informaciones y conocimientos, habilidades y destrezas, actitudes y hábitos, que dan lugar al mejor desempeño y al mejoramiento de las relaciones interpersonales de los individuos en las labores cotidianas, como miembros activos

de una organización donde rigen normas y reglamentos.

Así la capacitación no sólo cubre lo que simplemente necesita el empleado para aumentar los niveles de la productividad global de la organización, sino que también debe velar por los rasgos de la personalidad individual - crecimiento personal - como sujeto que pertenece a un grupo social tal como es una entidad o una institución.

El reconocimiento de las demandas de capacitación se debe iniciar con una determinación de las necesidades, para luego proceder con la programación, la ejecución de ésta y su evaluación. Mas su proceso que parece lineal tiene sus vueltas y revueltas, debido a que las condiciones individuales de las personas que se congregan en la organización se manifiestan con intereses diversos y a veces irreconciliables, por lo que los métodos combinados de recolección de las necesidades son los más aconsejables para ello.

De otra parte, la programación va más allá de la simple lista de cursos, de la prevención de dificultades en los recintos, y de la utilización de los medios y materiales. Además de esto, las cualidades personales y humanas de los facilitadores, y sus experiencias como expositores y protagonistas de lo que tratan de transmitir, son factores que un ejecutivo de la capacitación debe tener en cuenta y anticipar a los acontecimientos, ni qué decir de la creatividad y destrezas que se deben desplegar para configurar el contenido de un curso o evento de capacitación. En general, son elementos que se conjugan en todo el procedimiento de la programación, amén de las estrechas situa-

ciones económicas con que se suele trabajar en las áreas de los recursos humanos.

La programación va desde la consideración de las demandas en sus contenidos y volúmenes, hasta la interpretación de las expectativas de los usuarios, los que sin lugar a dudas estarán dispuestos a evaluar los desempeños de los encargados de prestar el servicio (OIT, 1989, 52). De aquí que en la ejecución de los eventos y cursos de la capacitación se deben prever las situaciones incómodas para los participantes. Las actividades de ejecución en el proceso de capacitación son de carácter proactivo más que reactivas; porque de ellas depende la evaluación.

De esta última etapa del proceso de la capacitación, es decir, de la evaluación, es necesario estimar la fijación de los objetivos institucionales y específicos a los propósitos de cada uno de los eventos y cursos que se programen, para poder tener un referente contra el cual efectuar la comparación de los resultados. Por eso, antes de realizar un evento y un curso se hace indispensable planear al interior del mismo los objetivos particulares en relación con los del orden macro-organizacional, como base fundamental para poder adelantar el control sobre las actividades de la capacitación que se desea para incrementar la productividad en el desempeño.

Estas actividades tan importantes en cualquier organización adquieren en el Municipio de Medellín unas características particulares. En primer lugar, nos encontramos con una organización estatal, que en orden nacional tiene un lugar de privilegio frente al desarrollo del país.

A través de toda la historia colombiana, Medellín ha sido pionera en la administración, tanto pública como privada. Aquí han surgido las ideas más sociales acerca del manejo del recurso humano - las bonificaciones, las primas, los aguinaldos, las cesantías, los subsidios familiares, las casas obreras y los mercados -, pero también han florecido nuevas ideas de gestión pública - las empresas públicas, los mercados, las proveedurías departamentales, los buses municipales, el tranvía, y para resumir, ahora el metro y la Terminal del Sur. En segundo lugar, la administración municipal, ha mostrado en el pasado las ventajas de la modernización de las estructuras y de las formas de encarar los problemas de la comunidad, que en repetidas ocasiones han sido prototipos de otras ciudades y municipios (CCM, 1995, 179) .

Ahora, en los límites del siglo XXI, el desafío es entender e interpretar ese trasvase de siglo con las consabidas transformaciones de los estilos de vida y de las transmutaciones generacionales, donde los valores se van tipificando hacia los signos del pragmatismo y la llamada modernidad, con los postulados del liberalismo, la competitividad y la productividad (Drucker, 1993); como condicionamientos comportamentales en una sociedad de fronteras abiertas, para medir los avances con pares de otras culturas.

Ya no estamos solos - en verdad, nunca lo hemos estado-en cada instante nos miran y podemos mirar, es el fenómeno de la aldea mundial, donde todos estamos intercomunicados. Por eso los conocimientos no son ya cristales y fósiles, son prácticas del hacer cotidiano que va-

rían de la noche a la mañana. Decir que : "aquí lo hacemos así", no significa ya más que la negación de la posibilidad de hacerlo mejor o de compararse con otras instituciones. Esto sucede con todos los servicios - la función municipal es netamente un servicio - donde ya tampoco es válido decir : "eso no me toca a mí", porque la excelencia del servicio está en la atención al usuario, para producir cero deserciones; para beneficio de la organización municipal, que se debe a los contribuyentes y a la comunidad en general.

Por estas consideraciones planteamos en esta investigación que es menester dentro del análisis de las expectativas y necesidades del entorno de la administración municipal, llegar a propuestas prácticas de capacitación del personal de manera integral, en las que a través de cursos y eventos conjuntos se califiquen las estrategias del Plan de Desarrollo 1995-1997, en cuanto al desarrollo del talento humano, como punto focal del mismo plan, sin el cual no es posible hacer realidad lo escrito, ya que en el servicio municipal, la gente es el servicio mismo.

Conceptualizaciones para el sistema de capacitación del Municipio

En consecuencia con lo expuesto anteriormente, empezamos ahora a definir los elementos del sistema administrativo de capacitación propuesto para el Municipio de Medellín :

Sistema: es un conjunto de elementos interrelacionados de una forma tal, que sus interacciones engendran nuevas cualidades que los mismos ele-

mentos de manera aislada no tendrían(Kast, 1982, 489). Estos elementos son los insumos que sometidos a un proceso bajo restricciones y limitantes producen unos resultados, los que se evalúan con el fin de generar información para continuar con la producción o bien para rectificar las desviaciones en los sistemas. Todo sistema se encuentra en comunicación con el exterior o su entorno y por ello usualmente pertenece a otro sistema mayor. Pero también en su interior tiene un ordenamiento relativamente duradero, que recibe el nombre de estructura.

A nivel interno la capacitación en su sistema elabora un proceso que, de manera tradicional, se puede mostrar en el gráfico N° 1; el cual permite ver de mane-

ra objetiva cómo se trabaja para conseguir resultados óptimos de la utilización racional de los recursos de la capacitación.

En estas denominaciones distinguimos entonces, como sistema, la capacitación en el Municipio de Medellín, que pertenece a un sistema mayor denominado de bienestar laboral y este a otro mayor, la división de relaciones laborales, que se enmarca en otro, el de la secretaría de servicios administrativos, y ésta en la administración municipal en general, la cual se encuentra en relación directa con el Municipio que influye en su accionar, pues allí se encuentra la comunidad, la razón de su existencia (Gráfico N° 2)

El sistema requiere para su supervivencia de una planeación (García,

Gráfico N° 1
Elementos del Sistema de Capacitación

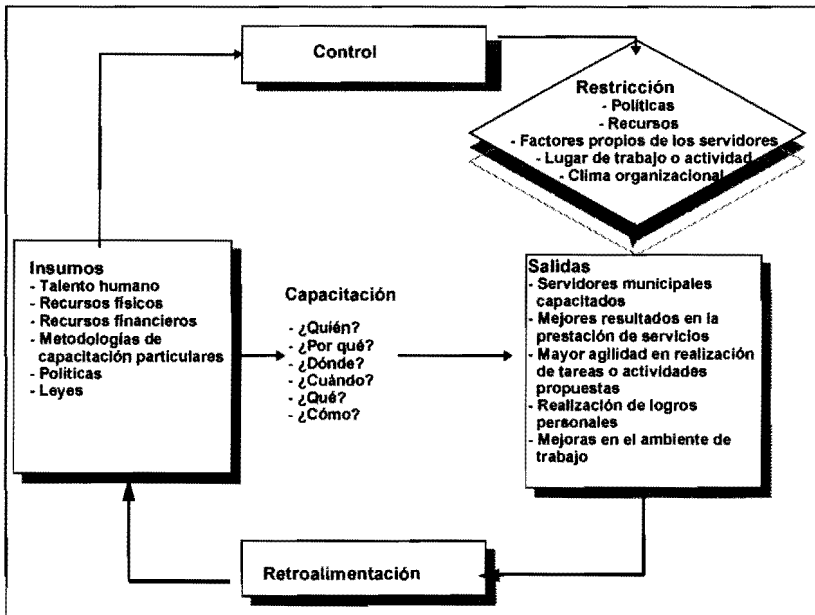
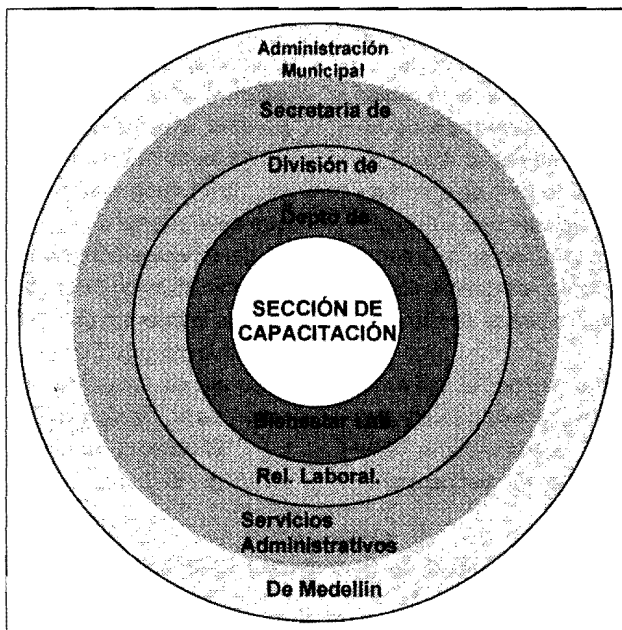


Gráfico N° 2
Ubicación Estructural de la Capacitación
en la Administración Municipal de Medellín.



1987, 6), de la que se deriva una programación y una gestión, la cual tiene por objetivo la presupuestación y ejecución de los planes, programas, políticas y normas, y por último de un control, como mecanismo regulador del sistema.

Los planes y políticas: a éstos se debe llegar después de recorrer un largo trayecto de acumulación de datos, de análisis situacionales y de coyuntura del Municipio y de sus trabajadores y empleados, frente a los retos que le imprimen los planteamientos del plan de desarrollo y del programa de gobierno del alcalde. A su vez tienen como propósito detectar las demandas de capacitación, para que de acuerdo a las circunstancias

del sistema sean atendidas (Koontz et al, 1994, 178).

Los indicadores más comunes de las necesidades de capacitación son la baja productividad, la mala atención al público, la tramitología, los desperdicios de tiempo y material, las comunicaciones deficientes, el cambio de normatividad, la modernización de los procesos, los cambios estructurales de la organización y la implantación de planes de desarrollo, entre otros. De manera muy natural van apareciendo en el estudio de los sistemas de educación imperantes en el medio, que usualmente dejan vacíos que son cubiertos con modalidades no formales de educación; en el censo de necesidades que de manera muy común se dan en la

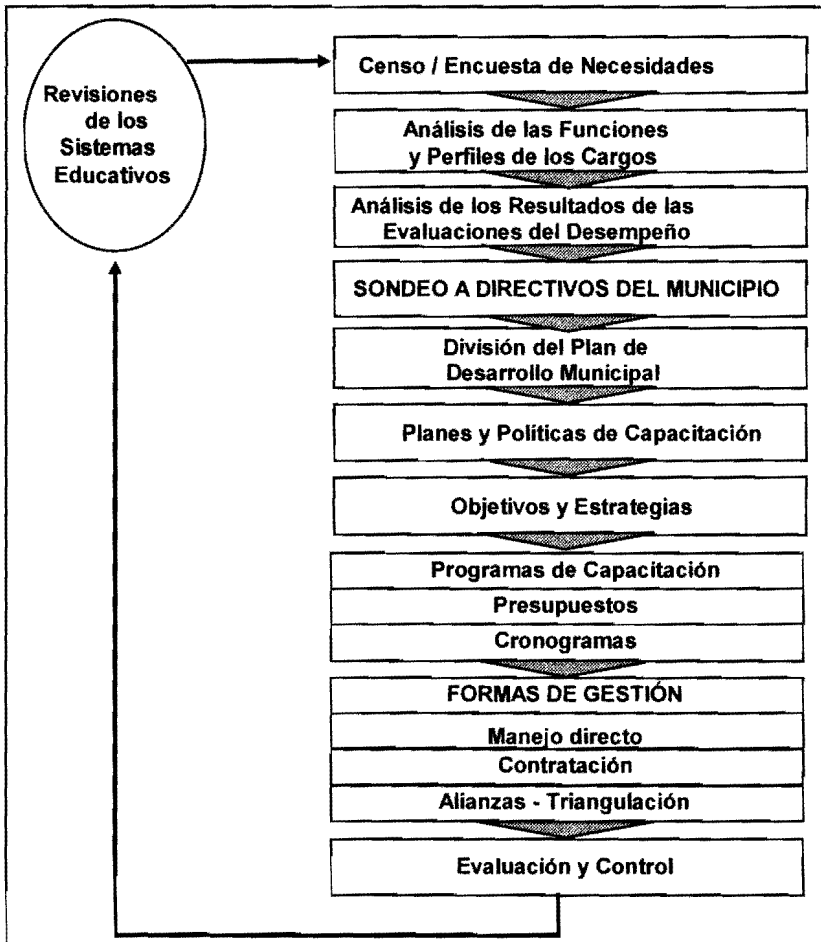
organización ; en el análisis de las funciones y perfiles de los cargos, para confrontar las falencias entre lo ideal y lo real del personaje ; y en los resultados de la evaluación del desempeño, datos que posibilitan señalar las carencias de capacitación. Para redondear el proceso preparativo de la planeación es necesario efectuar, consultas a los directivos como res-

ponsables directos de la capacitación para sus dependientes. (Gráficos N° 3)

Proceso lógico del sistema de capacitación

Objetivos y estrategias: se elaboran con base en las metas del plan de desarrollo del Municipio, como una contri-

Gráfico N° 3
Sistema de Planificación de la Capacitación



bución dentro de los planes operativos que se han estructurado para las diferentes unidades administrativas de éste.

En particular, para el Municipio se deben revisar los planes y con base en ellos examinar las diferentes alternativas de los sistemas de administración de la capacitación del municipio, que se detallan más adelante y que potencian los recursos y su disposición para cumplir con los objetivos.

Cabe también advertir que como función regulada, en el decreto 1221 de 1993, se encuentran líneas de los objetivos que se deben cumplir con la capacitación de los funcionarios del Estado.

Los programas: Con los objetivos trazados y seleccionadas las formas administrativas de la capacitación, se procede a elegir los programas más indicados para cubrir las demandas y posibilitar el cubrimiento de los propósitos que han sido fijados por el ejecutivo municipal.

La programación en su totalidad abarca las formas alternas de transmitir los conocimientos y contenidos así como los temas y los facilitadores. También es de suyo que se determinen lo presupuestos y lo cronogramas.

Formas de gestión: éstas se refieren a las formas más específicas del manejo de los eventos y de los cursos, se asemejan a lo que en la planeación se conoce como tácticas, es decir, a las más elementales formas de hacer práctico todo lo planeado. Este punto ha adquirido un impulso importante en los últimos años por el auge de la educación informal y por las nuevas políticas educativas, lo que ha posibilitado negociaciones inte-

rinstitucionales con el Municipio. Así que la gestión de los programas de capacitación es más de creatividad que de seguir en lo ya anticuado.

Evaluación y control: en consideración a su importancia en el manejo de los recursos dedicados a la capacitación hemos querido dedicar todo un componente a este tema. Pero en razón a las explicaciones preliminares que hemos hecho en este apartado, conviene sólo decir que cuando nos referimos al control de la capacitación, tratamos de las formas tradicionales de comparar los ítems planeados y previstos con lo sucedido para verificar los aspectos externos de la gestión (Koontz et al, 1994, 35; Tees et al, 1992).

Por tanto, las necesidades nacidas del desempeño del cargo como aquellas originadas en las relaciones sociales del trabajo y de la vida personal, son igualmente válidas en los estudios de diagnóstico y de ellas se deben derivar las políticas, los planes y programas de capacitación, de acuerdo con los niveles de preparación del personal y los requerimientos del servicio, que determinarán los niveles de intervención y de prioridad (Cárdenas, 1994,152).

Marco Jurídico del sistema de capacitación del Municipio de Medellín

Dentro del Estado de derecho es apenas lógico que las actividades del gobierno estén normatizadas. En particular, en la materia de capacitación nos interesa tener en cuenta las siguientes normas como las principales:

- a) El decreto 1221 de junio 28 de 1993, cuyo art. 1º define: Por capacitación se entiende el conjunto de procesos organizados tanto formales como informales que prolongan y complementan la educación inicial, a través de los cuales los empleados adquieren conocimientos, desarrollan aptitudes, habilidades y destrezas, mejoran o reorientan sus calificaciones técnicas o profesionales y logran un cambio de actitudes tendientes al desarrollo personal integral, al eficaz desempeño de su cargo, al cumplimiento de la misión institucional y a la prestación de mejores servicios a la comunidad.

Esto incluye todo tipo de actividades debidamente planeadas y programadas, que tengan como fin el enriquecimiento intelectual y cognoscitivo de los empleados y trabajadores del Municipio de Medellín, así como el afianzamiento de su personalidad y desenvolvimiento como persona integrante de la organización en la cual gira su vida y adquiere las posibilidades de subsistencia en un trabajo mancomunado.

- b) La Ley 87 de noviembre 29 de 1993 sobre control interno establece que éste se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de

sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal".(art. 1º -Paragrafo).

Como elementos para el desarrollo del Sistema de Control Interno preve el establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de la entidad (Art. 4, lit k).

- c) La Ley 136 de 1994 sobre Modernización de la organización y funcionamiento de los municipios, establece los estímulos al personal: mediante acuerdo los concejos municipales podrán facultar a los alcaldes para que, en casos excepcionales hagan el reconocimiento y pago de primas técnicas para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos, científicos o especializados. Además los municipios adelantarán programas que aseguren a sus servidores la capacitación necesaria para cumplir a cabalidad las nuevas responsabilidades de esta entidad territorial, procurando el aumento de su capacidad de gestión. Igualmente destino del 1 al 2% de los gastos de inversión del municipio para capacitación de sus funcionarios.
- d) La Ley 190 de 1995: El Estatuto anticorrupción establece criterios para la evaluación del desempeño y los incentivos para funcionarios públicos, que sean seleccionados como mejor empleado de la entidad, así como la difusión pública de méritos.

e) La Ley 200 de 1995: El Código disciplinario único. Establece la capacitación como de los servidores públicos.

La capacitación en el plan de desarrollo del Municipio de Medellín 1995 - 1997.

Fundamentos políticos para la capacitación del Municipio Medellín

Los Lineamientos de la política de capacitación se fundamentan en la construcción de la ciudad deseable y posible con visión de futuro debe partir del reconocimiento del entorno económico y político mundial en que vivimos, antes de evaluar nuestras propias condiciones y definir las estrategias para el corto, mediano y largo plazo.

Hoy, el mundo vive dentro de un marco de globalización y de internacionalización de la economía. Esto significa que se produce para un sólo mercado mundial, en el cual hay que entrar a competir y donde las fronteras nacionales se han debilitado sustancialmente, para dar origen a los bloques multinacionales.

De aquí nace la ineludible necesidad de manejar una concepción de ciudad enfocada a la competitividad, la internacionalización, la modernización, todo lo cual requiere un soporte en el mejoramiento de la calidad de vida y un nuevo esquema de gobernabilidad, sustentado en la descentralización y el liderazgo compartido.

El Plan de Desarrollo de Medellín 1995 - 1997 definió como lineamientos generales de política:

- Buscar la seguridad y la convivencia ciudadana atacando las manifestaciones concretas del delito, así como también las causas objetivas de marginalidad y pobreza que propician la inseguridad y la violencia.
- Fortalecer la educación a través de un nuevo lineamiento educativo que permita formar hombres integrales, ciudadanos modernos, constructores de una ciudad conviviente y portadores de valores, como el respeto por la vida, la ley, la moral, el amor al trabajo, capaces de dirigir su vida productiva, de proteger el medio ambiente y aptos para la participación ciudadana.
- Impulsar el empleo realizando acciones directas de los entes municipales en favor de actividades generadoras de ingresos, concertando instrumentos y políticas con el Gobierno Nacional.

Estas acciones, que apuntan a elevar la calidad de vida de la población y a propiciar la estabilidad y la convivencia se integran dentro de una gran Estrategia de Desarrollo Social.

Para garantizar una acción eficiente y transparente del Estado en el cumplimiento de estos objetivos, es necesario propiciar un desarrollo institucional de la administración local, prestando un mejor servicio a la comunidad, de tal forma que se acerque el municipio al ciudadano asegurando la credibilidad y la confianza en las instituciones del Estado (Barrera, 1992).

El plan se propone:

- Avanzar en la democracia participativa y la descentralización administrativa.
 - Continuación de la Capacitación y difusión de las Materias Básicas de la Administración (MBA) y Materias Básicas de Control (MBC) o de los programas que conlleven el desarrollo de habilidades gerenciales, administrativas y operativas de acuerdo con las necesidades de la administración municipal.
 - Capacitación de los funcionarios en la normatividad de la carrera administrativa.
 - Establecimiento de parámetros para la evaluación y calificación de personal.
 - Montaje de un proceso de monitoreo permanente por parte del servicio civil a los procesos de selección y promoción.
 - Difusión y sensibilización del funcionario municipal frente al código ético del Municipio de Medellín. (Plan de desarrollo 1995-1997).
- b) Reingeniería de procesos : diseño, perfeccionamiento y puesta en marcha de la metodología de reingeniería de procesos(White, 1996), partiendo de una clasificación y priorización.
 - c) Análisis y mejoramiento de procesos y aplicación de la metodología. Los responsables son las secretarías de servicios administrativos y las dependencia que ejecutan los procesos. Estos trabajos se efectúan con el personal de las entidades responsables, por lo tanto están cubiertos dentro de los gastos de funcionamiento de las mismas.
 - d) Normalización de habilidades en áreas críticas : redefinición de los cargos en la planta de personal del municipio y aplicación de la metodología de normalización. El responsable del mismo es la Secretaría de Servicios Administrativos, con sus propios recursos.
 - e) Formación del talento humano y de la cultura corporativa : se fortalecerán las áreas de informática, participación ciudadana comunitaria, desarrollo humano, desarrollo de habilidades gerenciales (MBA, MBC, otros), capacitación técnica, formación en el servicio.

Adecuación de la estructura administrativa

La adecuación de la estructura administrativa pasa por los siguientes procesos:

- a) Conformación funcional de la empresa Municipio de Medellín : definición de la misión, visión, principios y valores de la empresa, contexto de la organización, insumos, propuesta de conformación funcional general y específica e identificación de procesos. Los responsables son el departa-

mento administrativo de planeación, la dirección de informática, la secretaría de servicios administrativos y la dirección de control interno.

b) Reingeniería de procesos : diseño, perfeccionamiento y puesta en marcha de la metodología de reingeniería de procesos(White, 1996), partiendo de una clasificación y priorización.

c) Análisis y mejoramiento de procesos y aplicación de la metodología. Los responsables son las secretarías de servicios administrativos y las dependencia que ejecutan los procesos. Estos trabajos se efectúan con el personal de las entidades responsables, por lo tanto están cubiertos dentro de los gastos de funcionamiento de las mismas.

d) Normalización de habilidades en áreas críticas : redefinición de los cargos en la planta de personal del municipio y aplicación de la metodología de normalización. El responsable del mismo es la Secretaría de Servicios Administrativos, con sus propios recursos.

e) Formación del talento humano y de la cultura corporativa : se fortalecerán las áreas de informática, participación ciudadana comunitaria, desarrollo humano, desarrollo de habilidades gerenciales (MBA, MBC, otros), capacitación técnica, formación en el servicio.

Se realizará: diagnóstico de requerimientos de capacitación y entrenamiento y formulación de un plan de formación (entrenamiento y capacitación), para su

opuesta en marcha a partir del primer semestre de 1996.

La Secretaría de Servicios Administrativos, la Dirección General de Informática y la Dirección de Control Interno son las responsables de obtener los logros antes señalados en este programa. Se realizará con recursos propios de dichas dependencias. Es de anotar que el presupuesto para capacitación en el Municipio de Medellín debe ser el 1% del total de la inversión municipal para cada año según la ley 136.

Se fortalecerá una visión que forme a todos los funcionarios en una cultura del servicio, en la que actúen como prestadores de servicios competitivos.

Planes y políticas específicas de capacitación para el Municipio de Medellín

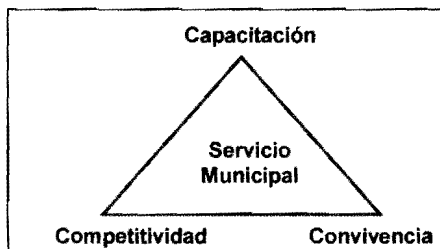
La planeación consiste en formular el estado futuro deseado para la capacitación en el Municipio de Medellín y a partir de ésta y mediante un proceso racional de toma de decisiones, determinar los objetivos globales más adecuados para aproximarse a ese futuro, diseñar los mecanismos de operación para su ejecución y asignarles los recursos humanos y materiales disponibles, de tal manera que se asegure su óptima utilización.

En el Municipio de Medellín se privilegia la metodología de la planeación estratégica y por ello se considera que para la capacitación debe existir un plan detallado. Del plan de desarrollo del Municipio podemos rescatar los elementos esenciales para describir un plan de capacitación en sus componentes macros,

ya que éste no puede estar aislado de aquel.

Planes. En concreto, se propuso que el plan de capacitación 1996 - 1997, esté enmarcado dentro de la filosofía general del Plan de Desarrollo de Medellín 1995 - 1997; por tanto el plan debía tener dos (2) pilares, sobre los cuales se sustenta el gobierno municipal: competitividad y convivencia. (Gráfico N° 4)

Gráfico N° 4
Bases de la Capacitación del Municipio Medellín



Todo orientado al mejoramiento continuo del servicio municipal para lo cual la capacitación, es otro de los elementos del sistema total, que en el plan se expresa a través de la creación de grandes instrumentos, tales como gerencias sociales, asesoría de paz y convivencia, consejería económica, unidad para el manejo ambiental, alcalde cívico del deporte y alcalde cívico de zonas verdes.

A partir de éstos se busca en el ámbito organizacional interno motivar e inducir al personal para el cumplimiento del plan de desarrollo.

Con base en el proceso adelantado en esta investigación se determinaron las áreas críticas de capacitación para, luego de una selección de políticas y programas específicos, entrar a preparar el lanzamiento oficial del plan de capacitación (3c: capacitación, competitividad y convivencia).

Políticas : por política se entienden todos los enunciados generales o lineamientos sobreentendidos que guían los pensamientos y las acciones en la toma de decisiones. Las políticas definen áreas dentro de las cuales han de tomarse las decisiones y aseguran que éstas sean congruentes con los objetivos y contribuyan al cumplimiento de éstos, por eso se dice que una política es una guía para la acción.

De manera global, el Plan de Desarrollo de Medellín 1995 - 1997, traza políticas generales, y por tal igualmente válidas para la orientación de la capacitación:

- Buscar la seguridad y la convivencia
- Fortalecer la educación para formar ciudadanos aptos para la participación
- Para garantizar una acción eficiente y transparente del Estado es necesario propiciar el desarrollo institucional del municipio, a través de la descentralización administrativa.

Para la gestión de la capacitación se trazaron las siguientes políticas:

- Deben primar para su ejecución y financiación aquellos programas que se encuentren dentro del marco del plan de desarrollo del municipio, que hemos citado.

- La orientación de los planes y programas de capacitación hacia el incremento del buen servicio y la competitividad y hacia el fomento de la convivencia, es primordial para la administración municipal.
- La planeación de la capacitación en el Municipio de Medellín debe hacerse a todos los niveles de los empleados y trabajadores.
- Sin discriminación los planes de capacitación deben contemplar programas para los trabajadores, los empleados de carrera y para los no incluidos en ésta.
- Dentro de las programaciones de las dependencias el tiempo de dedicación a la capacitación debe ser tenido en cuenta a fin de facilitar al personal la asistencia .
- La no asistencia cumplida a los eventos y cursos programados dentro de los límites fijados para cada uno de ellos, puede ser causa válida para no ser tenido en cuenta en futuros planes y programas.
- La participación activa de los empleados y trabajadores en la entrega de información básica de la base de datos de capacitación, es condición necesaria para gozar de la selección, participación y patrocinio a los eventos y cursos.
- Es vital para la orientación de los servidores del Municipio conocer las materias, cursos y eventos que son prioritarios para la administración, con el fin de orientar sus actuaciones futuras.
- Se reconoce que el esfuerzo personal tanto en tiempo como en aportes

para sufragar los costos se debe hacer de acuerdo a prioridad de la administración y a los niveles socioeconómicos del personal solicitante.

- La inversión que el municipio hace en la capacitación de un funcionario debe verse retribuida, en parte mediante, el proceso de multiplicación del conocimiento adquirido, y su cumplimiento se debe registrar en la base de datos de capacitación, tanto para agregarlo como un mérito de la persona como para clasificarlo como posible instructor, facilitador o acompañante.

La capacitación puede cubrir las siguientes áreas :

- De inducción: contempla la información al empleado sobre las funciones generales del Estado, del municipio y las específicas de su dependencia y de su cargo, a fin de que se comprometa tanto con el servicio público como con el Municipio.
- Misional y técnica: constituida por los programas que afianzan y desarrollan los conocimientos, aptitudes, habilidades y destrezas directamente relacionadas con la razón de ser del Municipio y de cada una de sus dependencias, para que el servicio se preste con eficiencia y eficacia dentro de una armonía de respeto de los derechos del ciudadano y de los principios de la democracia participativa.
- De gestión: conformada por los programas dirigidos a desarrollar conocimientos, habilidades y destrezas de orden administrativo. Abarca desde lo gerencial hasta lo operativo y tiene por fin incrementar la capacidad administrativa del Municipio.

La capacitación se debe programar en cursos de mínimo 20 horas, para que tengan algún valor en la carrera administrativa. Será preocupación de la programación privilegiar los cursos con un hilo conductor que propicie una formación en área, tema o cuestión específica y especializada.

Para tener derecho a certificados de asistencia o de aprobación (diplomados y especializaciones) debe el participante asistir al menos al 80% de la intensidad determinada.

Son modalidades de capacitación (art. 6º, decreto 1221 / 93) :

- a. Capacitación basada en cursos: es la que se realiza a través de los eventos tradicionales como cursos, seminarios, simposios, talleres y conferencias, organizados éstos directamente por las entidades o por organismos o agentes externos;
- b. Capacitación basada en la experiencia: es aquella que reconoce el valor de "aprendizaje por la acción" y que se obtiene a través de:
 - Entrenamiento en el puesto: consiste en asignar a un jefe o empleado que conozca los términos y funciones de un determinado cargo para orientar a uno o más empleados.
 - Rotación de puestos: posibilita a los empleados el conocimiento de las diferentes áreas de trabajo de la entidad y favorece el desarrollo personal e institucional.
 - Proyectos especiales: orientados a que los empleados o grupos de empleados asuman proyectos temporales paralelamente con el desempeño de sus empleos.

- c. Capacitación basada en pasantías, visitas e intercambios interinstitucionales: permite a los empleados compartir experiencias y conocimientos laborales con otras entidades u organismos, a través de la observación directa de sus procesos internos, del intercambio en grupos de estudio y demás actividades relacionadas.
- d. Los cursos formales y no formales, que por convenios interinstitucionales o contratos se pueden desarrollar de manera exclusiva para la administración municipal, pero respetando los requerimientos académicos de las instituciones prestadoras del servicio. Dentro de ellos se cuentan los posgrados y los diplomados especializados y básicos; éstos se pueden realizar con entidades de educación formal y no formal, particulares u oficiales.
 - Apoyo irrestricto al programa de educación básica (primaria y bachillerato) con un patrocinio del 100% por parte del Municipio de Medellín para el pago de la matrícula.
 - Para los niveles de tecnología o pregrado el patrocinio sería del 50%, para especializaciones 80% y 50% para los magisteres y doctorados.

Objetivos y estrategias específicas de la capacitación para el Municipio de Medellín.

Objetivos : los objetivos son los fines hacia los cuales deben dirigirse las actividades de la capacitación del Municipio de Medellín, y por ello fijan de manera anticipada los resultados que se quieren

lograr con las actividades que se desarrollan en el sistema y en el proceso mismo.

Cada nivel de la organización de acuerdo con su posición y procesos administrativos especifica los objetivos que deben cumplir con el propósito de colaborar con la productividad global. A nivel corporativo, el plan de desarrollo fijó unos objetivos dirigidos a la formación del talento humano y de la cultura corporativa, que pueden resumirse en:

- Generar en el funcionario municipal, a todos los niveles, la filosofía y la cultura de la participación comunitaria y corporativa, acorde con la misión del Municipio de Medellín.
- Fortalecer la carrera administrativa que permita la vinculación de las personas más capaces al desarrollo de las tareas municipales, y asegurar una evaluación del desempeño que permita un control de la eficacia del personal vinculado, aprovechando del mejor modo sus potencialidades técnicas y profesionales, propiciando, al mismo tiempo, su desarrollo personal.
- Desarrollar habilidades, actitudes gerenciales, administrativas y operativas en los funcionarios municipales.
- Fomentar la cultura del autocontrol y de responsabilidad del funcionario municipal.

En el nivel del municipio y por delegación funcional en la secretaría de servicios administrativos, se deben tener por objetivos de la capacitación los fijados en el decreto 1221 de 1993, en el artículo 4:

- lograr el mejoramiento de la administración pública y elevar el nivel de efi-

ciencia y eficacia de sus entidades u organismos;

- contribuir a la buena dirección y manejo de los asuntos públicos mediante el perfeccionamiento de habilidades ejecutivas, gerenciales, administrativas y técnico - científicas;
- promover el desarrollo de un recurso humano identificado y comprometido con las políticas, los planes, los programas y los objetivos de cada entidad u organismo estatal;
- impulsar la preparación permanente de los empleados con el fin de elevar sus niveles de satisfacción personal, laboral y asimismo posibilitar su ascenso dentro de la organización.

Con respecto al plan de capacitación 1996 -1997 propuesto, basado en las tres c -capacitación, competitividad y convivencia-, anotamos que los objetivos están implícitos en los de carácter general del plan de desarrollo.

Estrategias: Hacen referencia a las diferentes formas como se pueden disponer los recursos para atender el cumplimiento de los objetivos de la capacitación, y ellas dependen del análisis y estudio del entorno y del futuro, de la evaluación de lo ejecutado, de la estructura de la organización y de los planes de contingencia que se hayan trazado.

Con base en lo anterior en la sección siguiente se puede leer cómo se aborda actualmente la capacitación en el Municipio y cómo se puede modificar. Son en resumen, las recomendaciones que se dan para manejar la capacitación como un sistema que integra ese concepto tan caro para comprender el desarrollo del talento humano, y apuntan de ma-

nera principal a las estrategias del plan de desarrollo. Entre ellas destacamos:

- Creación de las condiciones que posibiliten el compromiso empresa Municipio de Medellín - funcionarios.
- Establecimiento de los mecanismos y procedimientos que le permitan disponer de un buen servicio a todos los niveles.
- Montaje del proceso de sensibilización del funcionario municipal.
- Continuación de la capacitación y difusión de las materias básicas de la administración (MBA) y materias básicas de control (MBC) o de los programas que logren el desarrollo de habilidades gerenciales, administrativas y operativas de acuerdo con las necesidades de la administración municipal.
- Capacitación de los funcionarios en la normatividad de la carrera administrativa.
- Establecimiento de parámetros para la evaluación y calificación de personal.
- Montaje de un proceso de monitoreo permanente por parte del servicio civil a los procesos de selección y promoción.
- Difusión y sensibilización del funcionario municipal frente al código ético del Municipio de Medellín.

Programas de capacitación propuestos

Los programas son un complejo de metas, políticas, reglas, procedimientos, asignación de tareas, pasos que han de darse, recursos que deben de emplearse

y otros elementos necesarios para llevar adelante una forma de acción determinada, que especifican los objetivos y todos los componentes y recursos que participan en el desarrollo de ellos.

En camino de determinar cuáles son los mejores programas para llevar a la realidad los objetivos del plan de gobierno en cuanto a la competitividad y la convivencia, hemos presentado una serie de cursos y eventos de capacitación que cumplen fielmente con dichos objetivos.

Para cimentar el pilar de la competitividad y la convivencia, recomendamos seleccionar programas específicos con carácter formativo y rigor académico.

Además de las especializaciones y diplomados que son los programas que no sólo satisfacen las demandas manifiestas, sino que son los que se prestan más para la planeación institucional, se recomienda seguir apoyando los programas de educación básica - primaria y bachillerato - que tanta acogida tienen. Ellos deben ser una meta del gobierno.

Con respecto a los programas de carreras profesionales y de tecnología, éstos se deben apoyar como se ha venido haciendo, y no comprometer recursos del municipio en la prestación del servicio de universidades para las profesiones de administrador, contador y abogado, como son las demandadas. Las personas que se encuentran interesadas deben recurrir en concurso a las diferentes universidades que tienen dichas carreras y acceder a ellas por libre decisión. Y mejor sí, continuar con los apoyos, a través de convenios con instituciones como ICETEX, para la financiación.

Aunque no se debe fomentar la óptica "cursillista" de la capacitación, si creemos conveniente atender los cursos, que a continuación se listan: Inglés, Computación, Actualización secretarial, Actualización en mecánica, Manejo del stress, Relaciones humanas, Crecimiento personal, Expresión oral y escrita, Ecología y Operación musical.

Formas de gestión

En correlación con el sistema administrativo seleccionado están las formas de gestión para realizar los programas, que en lenguaje sencillo son las maneras prácticas de accionar, es decir, poner en movimiento las estrategias, que no es más que las técnicamente llamadas tácticas.

Comúnmente se sigue la tradición de hacer todo el proceso de capacitación en el interior de la organización; ésta es la forma directa. Pero ahora se plantean problemas serios, porque la tecnología blanda cada día se va sofisticando más y de por sí las normas que rigen las instituciones públicas crecen de manera vertiginosa, lo que impide que a nivel interno se encuentren todos los recursos. Además es necesario reconocer que no es de suyo la misión del municipio el dedicarse a la formación y a la impartición de todo tipo de capacitación, ya que por economía de escala y de especialización es mejor recurrir a las entidades dedicadas a ello, a través de la contratación.

Este tipo de contratación se puede jalonar con las instituciones que de una manera u otra tienen una relación directa como el municipio, en la medida que entre ellos medien compromisos de colabo-

ración mutua y que respondan a compensar esfuerzos administrativos o fiscales del Municipio. Para ello es vital distinguir entre los contratos con instituciones privadas y los convenios interadministrativos que se dan con las públicas.

En cualquier forma que se adopte, la titulación que pueda ofrecer la institución contratista debe ser un factor determinante, porque en el país se siguen privilegiando los títulos y no lo informal. Cuanto más connotación y prestigio tiene la institución otorgante, tanto más interesante se torna el curso, por lo que se debe exigir la triangulación entre instituciones para que los cursos suban de nivel académico y de prestigio social, lo que asegura en parte que los costos se conviertan en una buena inversión.

La aceptación de alianzas para presentar propuestas es otra de las formas que se deben fomentar, y no olvidar que el Municipio, como organización gubernamental de primer orden en el Departamento y en la Nación, debe exigir calidad en la programación y en la escogencia de los facilitadores, que deben acreditar la experiencia necesaria para poder transmitir nuevas maneras de trabajar y de hacer las cosas.

De la misma manera se debe tener en cuenta que dados los niveles de preparación del personal del Municipio, éste puede hacer que los programas anteriormente listados se dicten como cursos cerrados y exclusivos para el Municipio en su parte central y lograr que sus entidades descentralizadas o de cualquier nivel del sector público se vinculen a los programas con la compra de cupos, lo que puede aligerar las cargas presupuestales de capacitación.

Evaluación y control

No sobra anotar que la evaluación y el control son de la naturaleza misma de la capacitación, ya que sin estos dos elementos mal podríamos avanzar en el camino del mejoramiento de las actividades de la capacitación y de los niveles de la productividad y el servicio del Municipio de Medellín.

Mientras en el municipio se entra a estructuras más dinámicas y a la determinación de los procesos, en el área de la capacitación se puede trabajar en el montaje de una base de datos que permita modernizarse en parte, y de forma fundamental implantar el sistema de evaluación propuesto ya que permite impulsar otras áreas de la administración.

Referencias bibliográficas

- Barrera Restrepo, Efrén (1992). "El papel del administrador en el sector público". Medellín, *Revista EAFIT*, septiembre - diciembre.
- Cámara DE Comercio de Medellín (1995). "**La ventaja competitiva de Medellín**". Informe Monitor. P.179.
- Cárdenas Piñeros, Mauricio (1994). "Alternativas de gerencia de recursos humanos en el sector público". Monografía No. 39. Santafé de Bogotá, Universidad de los Andes.
- Deming, Edwards (1991). **Calidad, productividad y competitividad**. Valencia. Press.
- Drucker, Peter (1993). **La Sociedad Postcapitalista**. Santafé de Bogotá. Norma.
- García, Ricardo (1987). Teoría general de sistemas. Santafé de Bogotá: **ESAP**.
- Kast, Fremont y Rosenzweios, James (1982). **Administración en las Organizacio-**

nes. **Un enfoque de sistemas**. México, Mc Graw Hill.

Koontz, Harold; O'donnel, Cyril y Winhrich, Heinz (1994). **Elementos de administración**. Santafé de Bogotá, Mc Graw Hill.

_____ **Elementos de administración**. Santafé de Bogotá, Mc Graw Hill, 1994. P.35

Oszlak, Oscar (1995). "Democracia y administración pública". P.37-67. En :

Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, democracia y administración. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Tees, David, Yon, Nicholas y Fisher, Fred (1992). **Manual de evaluación de necesidades de capacitación**. Proyecto sac del iula celcadel, Quito.

White, Joseph. B. (1996). "Los magos de la reestructuración empresarial". P.5B. The wall street journal Americas. Noviembre.