

La capacitación municipal: propuesta de gestión de la educación no formal para la elaboración de un plan para el fortalecimiento del talento humano en la Municipalidad de Aserrí

Municipal Training: Management proposal non-formal education for the development of a plan for strengthening the human resources in the Municipality of Aserrí

Recibido 11 junio 2013 • Aceptado 19 junio 2013 • Corregido 24 junio 2013

*Rosario Vilaboa Ulloa*¹
Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica
vilaboa.rosario@gmail.com

Resumen. Incentivar el mejoramiento de capacidades individuales y la inversión en procesos de formación, profesionalización o actualización profesional por parte de la organización resulta en una apuesta a la mejora del desempeño, a la eficiencia administrativa y de obtención de mejores resultados. Tanto organizaciones públicas como privadas han incorporado la administración de la educación no formal (por medio de planes de capacitación) como estrategia para la mejora de la productividad, la eficiencia en la atención del público, el cumplimiento de objetivos y metas en mayor o menor grado.

La elaboración de planes de capacitación, si bien es un requisito solicitado por parte de la Contraloría General de la República (CGR) a las municipalidades, no es hoy una práctica generalizada. Mediante la definición de los conocimientos, las actitudes y las habilidades necesarias para llevar a cabo cada una de las funciones definidas en una herramienta de gestión administrativa como el manual de puestos, se establecen las prioridades de capacitación y fortalecimiento del recurso humano en una municipalidad de desarrollo medio como la del cantón de Aserrí. Lo anterior, se plantea como modelo alternativo a la práctica actual existente no solo en Aserrí sino en otras instancias municipales, donde la definición de la capacitación resulta de procesos poco o nada planificados. La investigación se lleva a cabo durante el segundo semestre del 2012 y presenta resultados importantes en términos de la metodología y estrategia necesaria para el diseño de un plan de capacitación.

Palabras clave. Administración de la educación no formal, capacitación, municipalidad, descentralización, planificación.

¹ Licenciada en Ciencias de la Educación con énfasis en Administración de Programas de Educación No Formal de la Universidad de Costa Rica (UCR). Egresada de la Maestría Interdisciplinaria en Gestión Ambiental y Ecoturismo de la Universidad de Costa Rica (UCR). Bachiller en Antropología y egresada de la Licenciatura en Antropología Social de la Universidad de Costa Rica (UCR). Actualmente labora en la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica, en el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Local, Dirección de Extensión Universitaria. También se ha desempeñado como co-investigadora y asistente de investigación en el Centro de Investigación y Evaluación Institucional de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y en proyectos municipales; además, del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (UCR).



Abstract. Encourage the improvement of individual skills and investment in training processes, professionalization and professional updating by the organization is in a bid to improve performance, administrative efficiency and better outcomes. Both public and private organizations have incorporated the administration of non-formal education (through training plans) as a strategy for improving productivity, efficiency in public attention, and the achievement of objectives and goals in a greater or lesser extent.

The elaboration of training plans, although it is a requirement requested by the Contraloría General de la República (General Accounting Office) to municipalities, is not today a widespread practice. By defining the knowledges, attitudes and skills needed to carry out each of the functions defined in a management administrative tool as manual jobs, establishing training priorities and strengthening of human resources in a municipality of average development as the canton of Aserrí. This model is proposed as an alternative to the current practices existing not only in Aserrí, but in other municipal bodies where the definition of the training process is little or nothing planned. The research was carried out during the second half of 2012 and presents important results in terms of methodology and strategy needed to design a training plan.

Keywords. Administration non-formal education, training, municipality, decentralization, planning.

Introducción

La organización, ejecución y evaluación de procesos educativos, cuya intencionalidad sea promover el desarrollo y contribuir a la mejora de las condiciones y oportunidades de población adulta con roles protagónicos en el ámbito político, sectorial o institucional, requiere un marco orientador que la administración de la educación no formal como disciplina proporciona. En este sentido, los objetivos de un proceso de construcción y fortalecimiento de capacidades individuales y grupales en determinado contexto de desarrollo, desde la institucionalidad pública, deben ser orientados y administrados de manera responsable, con criterio técnico, instrumentos y procedimientos metodológicos adecuados.

La descentralización del Estado costarricense, en aplicación de la reforma parcial del artículo 170 del texto constitucional, por la Ley N°. 8106 del 3 de junio del 2001, es de vital importancia en el proyecto país donde la descentralización se constituye en un fenómeno descrito tal cual por un especialista como Jinesta (2002):

... el reto político y administrativo más trascendente del devenir institucional de nuestro país en los últimos cincuenta y tres años en que ha estado en vigencia la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, puesto que, representa una verdadera y profunda reforma del Estado... (p.2)

Este proyecto de descentralización conlleva, sin duda, una estrategia en el corto, mediano y largo plazo de formación y actualización de esas estructuras político-administrativas



responsables del desarrollo socioeconómico y cultural del país.

El proceso de descentralización y modernización, en sus distintas etapas, exige la participación de una multiplicidad de actores, con niveles diferenciados de responsabilidad y acción, quienes están en la obligación de asumir el compromiso de gestionar esa "reforma" de manera participativa, efectiva y congruente con las necesidades y los retos del proyecto país. Ese reto que se asume, debe promover, a criterio de Jinesta (2002, p.2), "... una mayor cuota de democratización y participación directa de los ciudadanos en la gestión pública y, desde luego, de la supervivencia, continuidad u consolidación del Estado costarricense...", objetivos que conllevan la definición de una estrategia paulatina y responsable, que potencie el cambio de cultura interna del Estado mismo.

La política de formación y desarrollo de capacidades profesionales debe ir, a criterio de Hernández (2007), "... más allá de los objetivos puramente técnicos, de adaptación a la evolución cultural, económica y social, dirigida a la consecución de objetivos relaciones con eficiencia, la eficacia y los resultados de la acción administrativa..." (p. 12). En ese sentido, el fortalecimiento del talento humano por medio de la administración de la educación no formal y del Estado responde en la medida al reto que está sumiendo con su política de modernización-descentralización.

En el marco de ese proceso de descentralización y como protagonistas del desarrollo local, cantonal, regional y nacional, los gobiernos locales del país enfrentan el reto de mejorar su propia gestión para responder a la urgente necesidad de mejorar la calidad de vida, los servicios y la atención de la ciudadanía. Con estructuras centralistas cada vez menos legítimas, el Estado costarricense se encuentra discutiendo desde hace décadas la ruta de cómo empoderar a instancias autónomas como las municipalidades, en su rol de administradores de los intereses colectivos de las comunidades de cada cantón.

Un pilar fundamental en esa apuesta, es la gestión del talento humano con el que cuentan las instituciones municipales y la administración adecuada de las herramientas y oportunidades educativas que promuevan la profesionalización de los funcionarios municipales.

En el último informe de la Contraloría General de la República (CGR, 2009), con respecto a la situación del talento humano municipal, se señaló que efectivamente existe un "... rezago importante en los temas relacionados con la gestión del recurso humano y el desarrollo de sus estructuras organizacionales..." (p.4).

Lo anterior, en términos generales, se explica por la falta de herramientas técnicas y políticas específicas. Los gobiernos locales, además, no disponen -según el órgano contralor- de estructuras administrativas actualizadas y congruentes con las necesidades de la institución y visión de desarrollo cantonal (CGR, 2009), situación que podría estar cambiando a la luz de



nuevos procesos de planificación del desarrollo humano cantonal y formulación de planes de capacitación en las municipalidades, donde el enfoque de una administración planificada con una estrategia de educación no formal que resulte en un instrumento para la identificación y solución de problemas sociales y económicos plenamente identificados con y por la comunidad desde un enfoque de desarrollo humano integral.

Las debilidades en torno a la incorporación de políticas para el fortalecimiento de la gestión del talento humano de las municipalidades, según lo señala la CGR (2009) radican en que las acciones específicas para ese efecto, no siempre se trasladan a los programas de gobiernos o planes operativos y los recursos con que cuentan son escasos.

Existen, asimismo, factores políticos que debilitan la consecución efectiva de este tipo de objetivos institucionales, agravando la situación en municipalidades donde el proceso de gestión del talento humano y contratación de personal depende directamente de la alcaldía municipal.

Según datos de la CGR (2012), sólo 53 de 88 gobiernos locales consultados en el 2011, no contaba con manuales de reclutamiento y selección de personal, lo que ha facilitado la injerencia política en el proceso de contratación de personal, el cual podría estar incumpliendo los requisitos mínimos deseables. Una política clara para el fortalecimiento del talento humano, orientada desde los principios y elementos de la administración la educación no formal, sea la planificación, organización, ejecución y monitoreo de procesos de actualización profesional, es una alternativa urgente que subsana las debilidades de este escenario, en que –como se dijo– la injerencia política obstaculiza la selección del personal ideal para la entidad municipal.

La capacitación como estrategia de la educación no formal contiene los objetivos y supuestos indicados en lo que Chiavenato (2005) define como entrenamiento y educación. Es importante considerar que en la teoría y gestión del talento humano, el entrenamiento puede ser entendido precisamente como capacitación, teniendo claridad en las diferencias según la naturaleza y objetivos de la organización. La intencionalidad, la organización, las metodologías y las herramientas utilizadas se definen por procesos de administración efectiva y eficiente de la educación no formal en las organizaciones.

Así, la capacitación se convierte en un medio para el desarrollo de competencias que le permiten al individuo adquirir herramientas con las que mejora su capacidad de producción, creación e innovación, y que son también congruentes con los objetivos de la organización.

La capacitación se enfoca en el cargo actual y promueve “mejorar las habilidades y capacidades relacionadas con el desempeño inmediato del cargo” (Chiavenato, 2005, p.306). Se constituye, pues, en un proceso de aprendizaje que según el mismo autor permite la trasmisión de información, y el desarrollo de habilidades, actitudes y conceptos.



En el marco de la planificación estratégica municipal y la planificación del desarrollo humano cantonal, el proceso de gestión del talento humano debe plantearse objetivos que permitan alcanzar las metas deseadas. Se logra por medio de una gestión eficiente y efectiva interna del ente responsable en el nivel cantonal del proceso de desarrollo: la municipalidad.

La administración de la educación no formal condensa la multiplicidad de acciones que en una lógica de fortalecimiento del recurso humano se requiere. Tal necesidad de brindar herramientas para la actualización, el fortalecimiento y la mejora de este proceso al sector municipal parece urgente (se garantiza así que la administración pública-municipal cuenta con el personal capacitado que requiera).

Para el diseño de un plan de capacitación en una municipalidad con desarrollo medio en gestión administrativa, se planteó la presente investigación aplicada de necesidades de capacitación según puestos y funciones desarrolladas por el personal municipal.

Con esta investigación se lograron identificar posibilidades y oportunidades para el fortalecimiento del talento humano municipal, y se puso de manifiesto el esfuerzo necesario para la modernización institucional en su más amplio y complejo componente: el talento humano. La investigación responde la interrogante sobre cuáles conocimientos, habilidades y actitudes son fundamentales para enfrentar y gestar el desarrollo humano cantonal propuesto para el próximo quinquenio en la Municipalidad de Aserrí, con base en las funciones que desarrolla cada funcionario.

La Municipalidad de Aserrí, un gobierno local de desarrollo medio, se ubicó en el puesto 45 (del total de 88 gobiernos locales y Concejos Municipales de Distrito evaluados) en el eje que la Contraloría General de la República define como de Desarrollo y Gestión Institucional. Al relacionar gestión financiera, control interno, contratación administrativa, sistemas de información y recursos humanos, Aserrí obtiene una puntuación de 55,9 (CGR, 2012). El proceso de planificación del desarrollo humano cantonal y el plan estratégico municipal 2012 – 2017 obliga gestionar el talento humano de manera estratégica y correspondiente con los lineamientos sobre desarrollo definidos por actores internos y la ciudadanía en general. Se demanda una institucionalidad local con un plan operativo congruente con sus demandas y respaldado por el mejor equipo de profesionales, técnicos y políticos.

Tanto la administración y las organizaciones son producto de un momento y contexto histórico social determinado. La evolución de la teoría de la administración se deriva del cómo es que las personas resuelven y definen esa relación en momentos concretos de la historia, haciendo de la administración un "... proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos para lograr los objetivos..." (Chiavenato, 2000, p.8), la cual implica la coordinación de todas las actividades de trabajo de manera tal que, éstas se realicen de manera eficiente y



eficaz.

Todas las organizaciones requieren de procesos de dirección, control y planificación, las cuales a su vez se requieren de habilidades técnicas, humanas y conceptuales por parte de los administradores o gerentes para ser desarrollados. Administrar procesos de educación no formal conlleva que el administrador también realice actividades de dirección, control y planificación de acciones educativas en el contexto de una organización, donde según los autores Garbanzo, Sequeira, Solís, Zúñiga, Luján y Salas (2007), el administrador de la educación no formal debe:

Realizar diagnósticos, fomentar el liderazgo efectivo, desarrollar competencias técnicas y metodológicas para la planificación estratégica institucional, el monitoreo y la evaluación, capacidad para diseñar proyectos viables y sostenibles, habilidades para conducir grupos y facilitar procesos de capacitación y formación y comprensión para introducir y planificar la transversalidad en la administración de la educación no formal. (p.61)

Las tendencias administrativas actuales enfatizan en la importancia del talento humano dentro de las organizaciones y en su mayoría priorizan en el mejoramiento de este talento con el que cuentan, lo cual puede ser a través de estrategias educativas con las cuales se promueva el trabajo conjunto, el intercambio de aprendizajes, la profesionalización, actualización técnica, entre otros. Con la incorporación de estrategias educativas innovadoras y pertinentes, el comportamiento humano se vuelve en objeto de gestión y para el cual se desarrollan acciones concretas para modificar, mejorar mantener condiciones, actitudes y habilidades dentro del recurso.

Metodología

La gestión del talento humano y por consiguiente, la administración de procesos de capacitación son actividades que requieren ser contextualizadas y dependen de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros, los cuales tienen un peso determinante tanto en su realización como en su proyección. Así, la identificación, descripción y análisis de las condiciones necesarias para la elaboración de una estrategia de fortalecimiento de capacidades en una instancia municipal, pueden ser mejor abordados y analizados a través de una metodología congruente con el contexto, condiciones y regulación existente en la organización, las personas y los efectos esperados del proyecto.

Para la realización de la presente investigación, se procedió a la identificación de las necesidades de capacitación a partir del análisis por cargos se establece a partir de la recolección, el agrupamiento y revisión de datos referentes a cada cargo integrante de la estructura de la organización, como un proceso sistemático y empírico, aplicando principios de



una metodología de investigación cuantitativa. El establecer relaciones y conclusiones sobre el funcionamiento dentro de la organización, se realiza de manera descriptiva, a partir de técnicas y procedimientos secuenciales y probatorios, por etapas.

Por lo anterior, la metodología de investigación que responde a la consecución de los objetivos propuestos y el modelo de análisis de cargos es de carácter cuantitativa con un alcance descriptivo (Hernández, Fernández y Baptista, 2006), donde se describe el perfil o características de cada puesto para posteriormente analizar y evaluar las condiciones existentes (explicativo y propositivo) para la puesta en práctica de una estrategia socioeducativa como es el plan de capacitación. Los estudios descriptivos, según Hernández et al. (2006) consisten en describir fenómenos, situaciones, o eventos y detallar como son y cómo se manifiestan, especificando las propiedades, características y los perfiles de personas, comunidades o cualquier fenómeno que se pueda analizar.

El primero objetivo de investigación, establece describir el perfil ocupacional, las tareas y funciones del personal con el que cuenta la municipalidad, con un instrumento que permitió describir, analizar cómo es y cómo se manifiesta el fenómeno (talento humano) y sus componentes. Para Carrillo (1998), este consiste en el primer paso para el análisis de los cargos, donde se estudia el desempeño del propio cargo, a través de la observación del cargo y la entrevista o cuestionario que cuestione el cargo.

Este ejercicio se realizó a partir de la aplicación de un cuestionario, de 14 preguntas. Según Hernández et al. (2006), la recolección de datos a partir de instrumentos estandarizados permite la obtención mediciones confiables, los cuales se obtienen de instrumentos validos que pueden haber sido utilizados previamente. Se utilizaron ítems específicos con posibilidades de respuesta predeterminadas definidas en los manuales genéricos sobre Carrera Administrativa Municipal de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL, 2012). En este apartado, fue muy importante la revisión de la literatura como guía de la investigación (Hernández et al., 2006), siendo fundamental para la definición de la teoría, el diseño y demás etapas del proceso.

El análisis se complementa con la descripción de las condiciones internas y contextuales de la corporación municipal donde se inserta, y de la cual derivan a partir de las condiciones identificadas, que para Carrillo (1998), son elementos esenciales del proceso diagnóstico en el análisis de de cargos propuesto.

Siguiendo la propuesta de abordaje que realizan Chiavenato (2005), Carillo (1998) y las teorías sobre el desarrollo organizacional en general, el análisis comparativo entre el perfil del personal municipal y las competencias ejercidas por cada cargo, resulta en el paso siguiente para la identificación de las necesidades de capacitación en la organización. El análisis de cargos se resume en el segundo objetivo de la investigación. Los estudios descriptivos miden de manera



independiente los conceptos o variables con los que tienen que ver (perfil ocupacional, tareas y funciones) lo posibilita realizar y posteriormente integrar las mediciones de la variable para decir cómo es y se manifiesta el fenómeno de interés (Hernández et al., 2006). El fenómeno de interés aquí son las necesidades de capacitación.

Siendo de carácter cuantitativa la investigación, la recolección de los datos para el segundo objetivo se basó en la aplicación de un cuestionario donde se midió el nivel de ejecución y realización de tareas y funciones dentro de la municipalidad por parte de 32 funcionarios participantes en la investigación. Se apoya además el análisis en la entrevista no estructurada a los responsables del proceso institucional de gerencia y administración del talento humano municipal, sea la alcaldía y la persona encargada de la Unidad de Recursos Humanos.

Con el análisis, se identificaron las carencias o vacíos que manifiestan los funcionarios municipales tener y que les impiden desarrollar y plantear procesos adecuados en su quehacer cotidiano, insumo base para la elaboración de la propuesta de un plan de capacitación.

Para la elaboración de la propuesta se requirió de un proceso más explicativo del fenómeno, lo cual permitió llevar el análisis a un nivel más apropiado de abordaje, relacionando aspectos contextuales y teóricos que escapan de una sola teoría y que más bien conllevan a la correspondencia con la práctica y dinámica imperante, donde la municipalidad debe basar su estrategia de capacitación en un manual de puestos y reglamentos de carrera administrativa, entre otros. La propuesta de capacitación se basó en el análisis de cargos, pero también en el plan de desarrollo vigente para la municipalidad y el cantón de Aserrí.

La investigación en educación debe ser una actividad contextualizada y no exclusivamente técnica, permitiendo el análisis de las condiciones en las que ocurre el fenómeno y su relación con otras variables, por lo que una fase descriptiva debe contemplar la manera exhaustiva todos los elementos que así lo permitan. Esta condición conlleva además, ubicar un paradigma más constructivista, que mediante un método hermenéutico, de introducirnos en el contenido y la dinámica de la organización estudiada y en sus implicaciones, permita estructurar una interpretación coherente del todo.

Así, la elaboración de una propuesta de un plan de capacitación para la gestión del talento humano a partir de la descripción de puestos, exigió la apropiación de conceptos y métodos, que permitan un análisis, más allá del descriptivo, y se establezcan una posibilidad de ejecución y gestión para la Municipalidad de Aserrí, congruente con la dinámica y condiciones que enfrenta.

El apoyo de la Municipalidad de Aserrí y el interés de los funcionarios en el mejoramiento de sus capacidades, conocimientos y habilidades permitió que la recolección de la información fuese un proceso fluido, denotándose el compromiso futuro en lo que puede ser el plan de



capacitación a implementar en la institución.

Resultados

Para Weber citado por Chiavenato (2000), “estructuras social racionalmente organizadas” (p. 466) como la Municipalidad de Aserrí, basan su funcionamiento en normas y reglamentos establecidos por escrito determinados por una legislación que define cómo deberá operar la organización. Los manuales de organización, de clases de puestos y funciones para las municipalidades del país, se enmarcan en lo que el Código Municipal define con la Carrera Administrativa Municipal.

La ley prevé la implementación de “un sistema integral, regulador del empleo y las relaciones laborales entre los servidores y la administración municipal”, donde exista una “correspondencia entre la responsabilidad y las remuneraciones, de acuerdo con mecanismos para establecer escalafones y definir niveles de autoridad” (UNGL, 2011, p.100). La existencia de una Carrera Administrativa Municipal refiere a un conjunto de oportunidades de ascenso y movilidad que la ley ofrece a los funcionarios (y otros empleados) en el seno del mismo empleo público (UNGL, 2011). En este sentido, la capacitación resulta en el medio para el ascenso, autorrealización y perfeccionamiento del funcionariado, de tal manera que, un plan de capacitación es la herramienta mediante la cual se promueve el fortalecimiento del talento humano dentro de la municipalidad.

En 2001, el Manual Básico de Organización y Manual de Clases de Puesto de la Municipalidad se elaboró a partir de la asesoría y acompañamiento que la Dirección General del Servicio Civil y el Área de Asistencia para el Desarrollo del Sector Descentralizado brinda a los gobiernos locales en esta materia. Mediante el estudio de clasificación y valoración de puestos solicitados por la Municipalidad de Aserrí a la Dirección del Servicio Civil se daba continuidad a la propuesta de una estandarización en esta materia para todas las municipalidades del país.

Si bien existen distintos criterios respecto al modelo de organización de los gobiernos locales del país, la rectoría en dicho campo que ejerce la Unión Nacional de Gobiernos Locales según lo establece el artículo 120 del Código Municipal. Pese a lo anterior, cada municipalidad puede definir el modelo a utilizar y solicitar la colaboración a la Dirección de Servicio Civil. Así, la Municipalidad de Aserrí en 2001 participa del proceso de ordenamiento funcional y modernización, define una estructura por procesos y productos, la cual es aprobada por el Concejo Municipal y entra en vigencia ese mismo año.

Los instrumentos aprobados y la escala salarial vigente definen una organización de 67 funcionarios, de los cuales un 49 % era personal de campo (33) y un 51% dedicado a labores administrativas (34). El total de empleados no incluía la banda municipal conformada por un



Director y 26 músicos (Municipalidad de Aserrí, 2003).

En el 2003, el nivel político municipal estaba a cargo de los procesos Alcaldía Municipal y Concejo Municipal. A nivel de Asesoría y Fiscalía, se ejecutaban los procesos de Auditoría Interna, Recursos Humanos, Asistencia Social y Asesoría Jurídica. A nivel de gestión, la municipalidad tuvo dos grandes procesos sustantivos con un profesional a cargo de cada uno de ellos. El Proceso de Hacienda Municipal comprendía las funciones administrativas y financieras de la corporación, en tanto que el Proceso de Desarrollo y Control Urbano atendió el área ingenieril, la realización de obras y la prestación de servicios municipales. El Manual de Clases de Puestos propuso en el 2001 un total 39 cargos y 15 distintas clases de puestos, donde destacan la de operario municipal, administrativo municipal, técnico y profesional municipal.

Este manual describe el grupo operativo municipal por actividades manuales, de carácter repetitivo y sencillo que exige esfuerzo físico y destreza manual y ubica cuatro niveles de clase, A, B, C y D, donde cada una presenta condiciones de trabajo diferenciadas (dificultad, responsabilidad y condiciones ambientales). El grupo administrativo municipal se compone de puestos orientados a la recepción, registro, transcripción, organización, control, seguimiento, atención al público, recepción de dinero y otros valores. Se definieron dos niveles de clase, A y B.

El grupo Técnico Municipal ejecuta actividades auxiliares y asistenciales requeridas para el desarrollo de diferentes procesos, proyectos y programas que requieren de la aplicación de principios teóricos y prácticos así como de la normativa. Se diferencian dos niveles para esta clase, A y B. El grupo profesional municipal realiza labores profesionales relacionadas con el planeamiento, coordinación, ejecución, evaluación y control del trabajo que se realiza en diferentes procesos de la institución. La naturaleza del cargo exige la creación de dos niveles para la clase, A y B.

Según el documento aprobado en 2001, este manual constituyó una primera etapa para el fortalecimiento de la organización desde cuatro perspectivas: funcional, estructural, ocupacional y salarial. Con la implementación del formato de organización propuesto y una detección de necesidades de capacitación que permitiese la siguiente etapa de profesionalización y capacitación, el análisis de todo el proceso brindaría los elementos para reestructuración de la organización (Dirección General de Servicio Civil, 2001). Sin embargo, no existe documentación del avance y resultados obtenidos de este proyecto.

El plan tuvo vigencia hasta el 2010, luego que la municipalidad tomase la decisión de ampliar la vigencia del mismo (CGR, 2007). No obstante, los resultados de este objetivo estratégico no se lograron verificar.



Durante este periodo, se realizaron algunas recalificaciones de puestos² y en 2011, el actual alcalde³ decide solicitar al Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública CICAP, un estudio organizativo y la elaboración de los respectivos instrumentos de Carrera Administrativa Municipal. El estudio no fue aprobado por el Concejo Municipal y algunas de las modificaciones tampoco fueron acogidas por los funcionarios municipales, quienes deciden, a partir de un proceso interno y participo, definir su organización, funciones y tareas.

Mediante la consulta y el trabajo de un equipo conformado por las Direcciones, jefaturas y la Alcaldía, tomando como base el documento elaborado en 2011 por el CICAP, la Municipalidad de Aserrí elabora un Manual de Organización y Funciones (Municipalidad de Aserrí, 2012)

Las modificaciones propuestas, entre ellas la eliminación de una de las plazas existentes, fueron improbadas por el Concejo Municipal, encontrándose el documento en estudio y por consiguiente sin la debida aprobación. Este tipo de modificaciones a la estructura son posibles, para autores como Selznick citado por Chiavento (2000), en un modelo burocrático que responde a las exigencias internas y presiones del ambiente. Weber citado por Chiavento (2000) por su parte relaciona este tipo de exigencias como parte de una estructura informal de relaciones y "actitudes espontaneas de los individuos" (comportamiento organizacional interno).

Los funcionarios y la jefatura respectiva durante los dos últimos años utilizan el documento como el marco normativo vigente, dado que éste se encuentra actualizado y corresponde a las actividades y productos de cada uno de los procesos que se ejecutan en la institución, además de ser el resultado de una consulta de la que fueron parte y estar avalado por la actual alcaldía (Municipalidad de Aserrí, 2012):

... el Manual desarrollado responde a las necesidades de cambio organizacional, que fueron identificadas en el proceso de análisis, recolección de información y discusión, por lo que fue necesario ajustar la estructura, cambiar la dependencia jerárquica de algunas unidades, crear algunas unidades y Direcciones, además de modificar la funcionalidad y generación de productos, para contar con una visión de crecimiento futuro... (p. 4)

Para la investigación se utilizaron ambos instrumentos. Sin embargo, la base fue considerar el documento elaborado en 2012, con los puestos y funciones previstos en ese documento, y no el elaborado en 2001, el cual responde para la Municipalidad en una dinámica de procesos y subprocesos desactualizado.

La aplicación de instrumentos e investigación desarrollada para la Municipalidad de Aserrí,

2 Entrevista Semi-estructurada, Johanna Corrales 2012.

3 Alcalde Víctor Morales, 2011 – 2016.



evidenció la carencia de procesos planificados, sostenidos y evaluados para el fortalecimiento de capacidades técnicas, operativas, administrativas y profesionales.

La actualización del manual descriptivo de puestos y la definición de las funciones y productos de cada cargo requiere de un análisis que incluya factores externos y principalmente las metas propuestas en instrumentos de planificación de largo plazo como el Plan de Desarrollo Humano Local.

La especialización por ejemplo (dimensión estructural de la organización) no está claro para la totalidad de clases de puestos, siendo que para los puestos operativos se observa una especialización alta, ya que cada empleado desempeña solo una pequeña variedad de tareas (fontanero, operario maquinaria, etc.), y en puestos gerenciales – profesionales la especialización es muy baja, identificándose casos como la Dirección de Gestión urbana con una gama amplia de tareas en su trabajo (Draft, 2009).

Se observa que en general, actividades relacionadas con la planificación, monitoreo y evaluación, no son parte del quehacer de los funcionarios, de manera directa o indirecta. Únicamente los puestos de Dirección cumplen en un 100% con esta función. Por ejemplo, los puestos de carácter técnico y administrativo se les indica el participar o realizar actividades dirigidas a la planificación institucional (coadyuvar) pero los funcionarios del área administrativa, indican en su mayoría no realizarla.

La elaboración de informes es también otra debilidad en la gestión institucional, y los funcionarios a los que se les asigna la responsabilidad no lo indican como parte de sus actividades.

Respecto a la capacitación, las temáticas y herramientas requeridas se centran en tres áreas principales para el fortalecimiento para todas las clases de puestos definidas: normativa y procedimientos en materia municipal, Word, Excel y Power Point en nivel intermedio y metodologías de planificación, investigación y elaboración de informes (50%). El 25% de las áreas identificadas como necesarias para la capacitación son conocimientos específicos y especializados para el puesto, como la contabilidad, manejo de armas, manejo de residuos sólidos entre otros. En 25% se refiere a tecnologías de información, incluyendo en esta categoría el uso de programas básicos como el Office o el uso de Autocad.

En un 40% indica la necesidad de brindad herramientas para el trabajo en equipo y la motivación, y un 20% en atención y servicio al usuario. El compromiso organizacional se identifica en un 15% de las opciones a capacitar.

La capacitación según Chiavenato (2000) logra minimizar el impacto a través de la creación de una relación más estable entre funcionario – organización por medio de la profesionalización,



dotación de habilidades y herramientas técnicas. La motivación se menciona en casi un 50%, haciendo prioritario el trabajo en este sentido, la creación de condiciones favorables, credibilidad y compromiso con la organización.

Con la creación de nuevos puestos de trabajo y actualización de la normativa vigente, se crean necesidades nuevas. La planificación ejemplifica la importancia de promover una actualización profesional. Herramientas propuestas (planes) en temas como la gestión de residuos sólidos, planificación en desarrollo y conservación vial, gobernanza local y seguridad ciudadana requieren de una especialización y fortalecimiento de capacidades en el área de la planificación a todos los niveles.

El caso de la creación de Contraloría de Servicios hace de carácter transversal la calidad en el servicio al cliente, y la Ley 8839 para gestión integral de los residuos sólidos es un servicio por naturaleza municipal, que se viene a profesionalizar y cambiar de enfoque. Misma situación con la creación de la Oficina Municipal de la Mujer y la Unidad Técnica de Gestión Ambiental.

Actitudes y habilidades hacia el trabajo en equipo, relaciones interpersonales, la motivación, compromiso organizacional y ética son en definitiva las áreas más débiles de la gestión municipal. Procesos educativos pueden fortalecer e incidir en una mejora en estas áreas, sin embargo, sería necesario abordar la problemática desde varios otros enfoques, inclusive el tratamiento de casos individuales.

La capacitación es una herramienta con la cual, la organización y los individuos cumplen objetivos de: transmisión de conocimiento, desarrollo de habilidades, actitudes y conceptos. El desarrollo de actitudes modifica comportamientos, invita al cambio de actitudes negativas a actitudes favorables, de toma de conciencia y sensibilidad con las personas, con los clientes internos y externos. La administración de la educación brinda herramientas que permiten el diseño de proyectos sostenibles y habilidades que permiten el facilitar procesos de capacitación en la organización, respondiendo así a la necesidad de fortalecer la comunicación, coordinación y control eficiente y efectivo, la toma de decisiones, tiempos de respuesta, y otras debilidades del sistema (Draft, 2009).

La descripción de elementos básicos en la administración del talento humano como el perfil ocupacional, las funciones y tareas, un análisis de los cargos, además de la identificación misma de necesidades de capacitación por parte del personal se constituyen en la base sobre la cual se plantea un plan de capacitación para la municipalidad de Aserrí para el periodo 2013 – 2017.

La visión del cantón de Aserrí impulsa el “alcanzar la excelencia en la administración local y la prestación de servicios municipales, brindando un adecuado uso a los fondos públicos de forma transparente, participativa y sostenible”, condición que se logra sin duda alguna a



través de un recurso humano fortalecido (Municipalidad de Aserrí, 2012). La modernización y fortalecimiento de la estructura organizativa de la municipalidad según las metas fijadas por el Plan de Desarrollo y Plan Estratégico, conlleva asumir competencias más complejas, administrar mayores recursos y brindar servicios de calidad que promuevan el desarrollo local.

En el área estratégica de planificación, participación ciudadana, rendición de cuentas y control interno por ejemplo, la Municipalidad está programando desarrollar en el periodo de 2013 – 2017 mecanismos de planificación a mediano y largo plazo participativas, un seguimiento adecuado de la Ley General de Control Interno y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y desarrollar una planificación del uso de los recursos municipales que promuevan una mayor eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior, requiere de un conocimiento amplio en normativa vinculada, habilidades para la gestión participativa y actitudes congruentes con la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Así, el plan de capacitación se propone en cinco programas a desarrollar del 2013 – 2017, siendo: actualización profesional; fortalecimiento de la organización; normativa municipal; herramientas de planificación y tecnologías de Información y Comunicación. Cada programa se propone en niveles congruentes con las características y necesidades de cada clase de puestos, según los objetivos y competencias necesarias y lo que propuesto en el Plan Estratégico Municipal.

Un programa comprende las áreas temáticas a revisar, implementar, identificar y en las que un grupo o la totalidad de funcionarios deben participar. Cada programa cumple un objetivo particular según las necesidades de capacitación y los objetivos estratégicos de la organización, con base en este criterio, se establecen tres niveles de prioridad: alta, media y baja. Las áreas temáticas se abordan a través de cursos, talleres, seminarios o pasantías, que la Unidad de Recursos Humanos debe coordinar y autorizar para el personal, proceso que debe incluir no solo la participación, sino el registro y evaluación del mismo.

Por ejemplo, según los resultados obtenidos de la detección necesidades de capacitación, el fortalecimiento de la organización es una actividad de prioridad alta, buscando promover acciones que se vinculen identificación de valores de la institución, el compromiso, la ética, responsabilidad y motivación individual. De la consulta, se determina que la motivación es el elemento prioritario de trabajo en el marco del fortalecimiento institucional.

El trabajo en equipo implica la cooperación y colaboración entre los integrantes del equipo con los demás funcionarios de la institución, y se basa en una relación de respeto y de crecimiento personal. La transparencia implica conductas de integridad y ética profesional. El compromiso institucional conlleva la identificación del funcionario con los valores, la misión y visión de la organización, aspectos que fueron definidos en la planificación del desarrollo



humano cantonal y plan estratégico municipal y que suponen la razón del ser de la institución (UNGL, 2010).

El lograr que un individuo esté motivado con su trabajo favorece el aprendizaje de la persona, del equipo y de la organización. La gente motivada constantemente está buscando mejoras y modos de hacer las cosas mejor, aspecto esencial en el desarrollo de programas y esfuerzos educativos (Ámoros, 2007). Estrategias educativas como talleres, cursos, intercambios y actividades conjuntas podrían incidir en un cambio de conducta, de apropiación e identificación con la organización, sin embargo, para este eje de trabajo se recomendó además la revisión de alternativas a la capacitación, que permitan una mejora en la relación y motivación de los funcionarios con la institución.

Este programa se complementa con implementación de la Carrera Administrativa Municipal, y los instrumentos que el Plan Estratégico Municipal señala dentro del Eje de Desarrollo Institucional Municipal como prioritarios, siendo que para el año 2013 la municipalidad de Aserrí debe contar con: el Manual de Organización y Funcionamiento, un reglamento para el Reclutamiento y Selección, reglamento para la Evaluación del Desempeño y una política salarial. Además, es necesario que la Municipalidad de Aserrí elabore un sistema de compensación congruente con una política salarial actualizada, y desarrollo mecanismos de desarrollo de carrera, proceso mediante el cual cada funcionario va cumpliendo paulatinamente con otros cargos superior o para adquirir un nivel mayor dentro de su mismo cargo, bajo un concepto de "profesionalización de competencias" (UNGL, 2010).

Conclusiones

Un aspecto clave de la teoría organizacional, es la estructura misma de la organización, con la cual se diseñan las relaciones formales de subordinación, el número de niveles de jerarquía, el tramo de control de los directivos y divisores, el agrupamiento de los individuos en departamentos y de los departamentos en la organización total, el diseño de los sistemas para asegurar la comunicación efectiva, la coordinación y la integración de esfuerzos entre los departamentos (Draft, 2009). Si la estructura o el tipo de estructura no responden a las necesidades de comunicación, coordinación y control de la organización, la eficiencia y eficacia se ven afectados por problemas en la toma de decisiones, centralización, tiempos de respuesta, entre otras debilidades del sistema.

Todos los elementos relacionados con la estructura interna y externas (contextuales) de la organización determinan las condiciones en las que el administrador debe tomar decisiones, planificar, controlar y evaluar las estrategias en educación no formal necesarias para la mejora de procesos y fortalecimiento del capital humano de la organización.



La identificación de las necesidades de capacitación y por consiguiente las debilidades institucionales a partir de las habilidades, actitudes y conocimientos con los que cuenta el personal para desarrollar su función permite evaluar la pertinencia de la estructura organizacional vigente. Este resultado permite a la administración gerencial –alcaldía, considerar posibles soluciones para la mejora en la gestión institucional en dos vías: primero considerar si efectivamente cuenta con el recurso humano necesario para cumplir los objetivos estratégicos, y segundo si los mecanismos organizacionales son los adecuados en tanto son congruentes con las habilidades, conocimientos y actitudes del personal municipal.

Ambas situaciones son fácilmente subsanables (en caso de presentarse incongruencias) a través de proyectos de educación no formal: capacitación. El contar con esta herramienta de planificación a nivel municipal, asegura la toma de decisiones efectivas en el proceso de desarrollo institucional, individual y local, incidiendo en la mejora de la gestión municipal en Aserrí.

Referencias

- Ámoros, E. (2007). *Comportamiento organizacional*. Perú: Universidad Católica San Toribio de Mogrovejo.
- Carillo M., E. (1998). *Identificación de necesidades de capacitación*. En: Braga, J. L. (Eds), Simposio: Administración de la Capacitación. Centro para Investigación y Capacitación en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Chiavenato, I. (2000). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: Editorial McGraw Hill.
- Chiavenato, I. (2005). *Gestión del talento humano. El nuevo papel de los recursos humanos en las organizaciones*. Colombia: Editorial McGraw Hill.
- Contraloría General de la República (CGR). (2009). *Informe sobre las estructuras organizativas y la gestión del recurso humano de los gobiernos locales*. Informe N°DFOE-SM-IF-62-2009. **Área de servicios Municipales. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa**. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). (2010). *Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el periodo 2010*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios para el Desarrollo Local. San José, Costa Rica.



- Contraloría General de la República (CGR). (2012). *Resultados del índice de gestión municipal del periodo 2011*. Informe N°DFOE-DL-IF-3-2012. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Servicios para el Desarrollo Local. San José, Costa Rica.
- Daft, R. L. (2009). *Teoría y diseño organizacional*. México: Cengage Learning Editores S.A.
- Garbanzo V., G.; Sequeira R., L.F.; Solís R., A.E.; Zúñiga, E.S.; Luján F., M.E.; Salas M., F.E. (2007). *Propuesta de modificación integral del plan de estudios de la Licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en Administración de la Educación No Formal*. Escuela de Administración Educativa. Facultad de Educación. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Hernández, V. (2007). *La capacitación en el sector público costarricense*. Facultad de Ciencias Económicas. San José, Costa Rica: EUCR.
- Hernández S., R.; Fernández C., C.; Baptista L., P. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGraw – Hill Interamericana.
- Jinesta L., E. (2002). Desafíos y dilemas jurídicas de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. *Revista Especializada Ivstitia*, 16, pp. 185-186. San José, Costa Rica.
- Dirección General Servicio Civil. (2001). *Manual de clases de puestos. Municipalidad de Aserrí*. Asistencia para el desarrollo del Sector Descentralización. Documento de uso interno Municipalidad de Aserrí. San José, Costa Rica.
- Municipalidad de Aserrí. (2003). *Plan estratégico de desarrollo del Municipio: estrategias y acciones para el impulso del desarrollo local sostenible del cantón de Aserrí, junio 2003-julio 2007*. San José, Costa Rica: Autor.
- Municipalidad de Aserrí. (2012) *Manual de organización y funciones de la Municipalidad de Aserrí, 2012*". San José, Costa Rica: Autor.
- Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). (2010). *Guía metodológica para la implementación de la Carrera Administrativa Municipal*. San José, Costa Rica: Autor.
- Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). (2011). *Código municipal comentado y concordado con legislación conexas*. Ley N° 7794. San José, Costa Rica: Autor.

