

Calificaciones & Empleo

Dimensiones francesas y europeas de la formación y del empleo - convenio Piette/Céreq

LOS REPERTORIOS DE OFICIOS, ESOS OBJETOS SOCIALES

El ejemplo del RIME

El ministerio de la Función pública acaba de elaborar el RIME, "Repertorio interministerial de oficios del Estado". Tiene como objetivo volver más visibles los empleos que le permiten al Estado asegurar sus misiones, especialmente para articular mejor la gestión de las carreras del personal y las necesidades de las diferentes administraciones. El RIME es uno de los repertorios más recientes, tanto en el sector público como privado. Su elaboración demuestra la dimensión no sólo técnica, sino también y sobre todo social de este tipo de instrumento. Los repertorios de oficios portan en efecto una cierta filosofía que les da sentido, así como las huellas de las interacciones y los compromisos entre los diferentes actores que participaron en su creación.

Instrumentos que permiten representar de manera sintética, homogénea y ordenada los empleos dentro de un campo profesional o de una organización, los repertorios de oficios tienen actualmente nuevo auge. En particular, acompañan los procedimientos de gestión preventiva de los empleos y las competencias que se desarrollan en los sectores privado y público. Dentro del sector privado, se difunden a través de los observatorios de oficios que se implementan en las ramas profesionales. Dentro del sector público, se expanden y afinan en todas partes. La función pública en los hospitales y las regiones renovaron completamente el suyo recientemente. El ministerio de la Función pública acaba de crear por su parte el primer repertorio interministerial, el RIME.

Los repertorios de oficios son objetos muy técnicos. Destinados a volver más visibles empleos existentes, se elaboran según conceptos y principios que se pretenden rigurosos y sistemáticos. Pero también son, y antes que nada, objetos sociales. Por una parte, obedecen a filosofías e intenciones que influyen sobre su forma y sus potencialidades. Por otra parte, traducen el total de interacciones y compromisos entre los diferentes actores implicados en su elaboración. Presentado en noviembre 2006 por el ministro de la Función pública, el RIME, repertorio interministerial de los oficios del Estado, ilustra perfectamente esta realidad sociotécnica. Es el resultado de una filosofía interministerial que se pretende complementaria de los procedimientos de gestión ministeriales. Apunta a dar una lectura común y coherente de los empleos del Estado, sobre todo para favorecer la movilidad interministerial de los agentes. Busca así participar en la revivificación del sistema francés de "función pública de carrera", basado en el principio de separación del grado –que corresponde a un nivel de desarrollo de carrera dentro de un cuerpo de la función pública- del empleo –es decir la función ejercida dentro de la administración. Además, el RIME aparece como el fruto de un gran trabajo colectivo que implicó muchos actores: un "equipo-proyecto" encargado de conducir la elaboración del repertorio, las direcciones de recursos humanos de los ministerios, seis organizaciones sindicales y 320 "expertos" pertenecientes a estas organizaciones sindicales y a los ministerios en 20 grupos de trabajo. La filosofía interministerial adosada al RIME y la dimensión fuertemente colectiva de su elaboración se transparentan en el examen de sus principales componentes.

Una identificación concertada de las grandes funciones del estado

El RIME está constituido por 23 ámbitos funcionales (cf. Recuadro 1) que corresponden a las grandes funciones ejercidas por el Estado para asegurar sus misiones: las funciones estratégicas referidas a la elaboración, la conducción y la evaluación de las políticas públicas; las funciones operacionales que buscan implementar estas políticas (la

RIME • *Répertoire interministériel des métiers de l'État (Repertorio interministerial de oficios del Estado)*

OEP • *Observatoire de l'emploi public (Observatorio del empleo público)*

LOLF • *Loi organique relative aux lois de finances (Ley orgánica relativa a las leyes financieras)*

DGAFF • *Direction générale de l'administration et de la Fonction publique (Dirección general de administración y función pública)*

seguridad, la cultura por ejemplo); las funciones de apoyo que permiten asegurar con eficacia las funciones anteriores (como la administración general o los recursos humanos). La detección de estas funciones fue el verdadero punto de partida del proceso de elaboración del RIME. En efecto, en una óptica “descendente”, se tomó el partido de definir primero los ámbitos funcionales a partir de los cuales se formaron 20 grupos de trabajo, en lugar de basarse en los empleos reales de cada ministerio y después agruparlos.

Este enfoque funcional coincide con la intención interministerial de la que es portadora el RIME: En efecto, apunta a contribuir, como complemento de los procedimientos de cada ministerio, con el desarrollo de la gestión preventiva de los empleos y las competencias –un desafío fundamental en la función pública del Estado, confrontada con exigencias crecientes de calidad y desempeño, así como con las partidas masivas por jubilación anunciadas para los próximos años. En efecto, los ámbitos funcionales se inscriben en un enfoque prospectivo ya que toman en cuenta prioritariamente las necesidades del Estado, y no solamente los empleos y las competencias actuales. Es el caso, por ejemplo, del “apoyo al desarrollo”, un ámbito muy transversal para el que se espera una profesionalización mayor. Por otra parte, el enfoque funcional pareció el más adaptado al alcance interministerial del proyecto en la medida en que evitaba las investigaciones dentro de cada ministerio, facilitaba la constitución de grupos de trabajo y, al hacerlo, parecía mejor adaptada al plazo muy corto de la operación, un año.

La identificación y la selección de los ámbitos funcionales primero fueron objeto de una amplia concertación dentro del equipo del

proyecto encargado de definir estos ámbitos. Los debates evidentemente se refirieron a la elección de los ámbitos y su perímetro; cada miembro del equipo movilizó su subjetividad y sus conocimientos, de hecho desiguales, de los servicios del Estado. Especialmente se centraron en las funciones más transversales, y por lo tanto las más alejadas de los recortes ministeriales, como por ejemplo el “control”. Pero de manera más general, las discusiones dentro del equipo se refirieron a la manera de detectar, definir y presentar los ámbitos funcionales. El equipo-proyecto decidió retener como principal criterio la naturaleza de la contribución de cada gran función a la producción de la acción pública: estratégica, operacional o soporte. Así, mientras en un primer momento las “finanzas públicas” y la “administración presupuestaria y financiera” debían estar integradas en un mismo ámbito, finalmente se disociaron. En efecto, la aplicación del criterio elegido llevó a considerar los empleos correspondientes a las finanzas públicas como pertenecientes al registro operacional, y aquellos ligados a la administración presupuestaria y financiera como correspondientes a las funciones de soporte.

Después se realizó la concertación con los ministerios y las organizaciones sindicales en los encuentros bilaterales con el jefe de proyecto y en reuniones plenas. Estos intercambios permitieron testear, ajustar y corregir la lista de ámbitos funcionales propuesta por el equipo-proyecto. Así, por ejemplo, a pedido del ministerio de Asuntos exteriores, deseoso de hacer más visibles sus profesiones, se creó un ámbito “diplomacia”, aunque en principio el equipo-proyecto estimó que las actividades de los diplomáticos correspondían al ámbito funcional “elaboración y conducción de políticas públicas”.

Contribución a la elaboración de un repertorio de oficios

En 2005, el Céreq contribuyó, a pedido de la Dirección general de administración y función pública (DGAFF), a la elaboración del RIME. Dos de sus miembros, Jean-Paul Cadet y Chantal Labruyère, formaron parte del equipo-proyecto encargado de diseñar y conducir el procedimiento. Este equipo, coordinado por Philippe Clergeot, secretario general adjunto del OEP, estaba también compuesto por Véronique Marchal de la DGAFF, Joelle Pelosse del estudio Algoé y Jean-Marie Bergère de la asociación “Développement et emploi”. En un primer momento, el Céreq participó en la detección y selección de los ámbitos funcionales que estructuran el RIME, así como en la redacción de una guía metodológica que describe los objetivos del proyecto, define los conceptos seleccionados y prevé las modalidades de producción y organización de los veinte grupos de trabajo encargados de constituir el repertorio. En tanto miembro del equipo-proyecto, el Céreq también supervisó la coherencia de los trabajos de tres grupos (“estudios y evaluación de las políticas públicas”, “educación-formación continua” e “investigación”) con el procedimiento de conjunto. Esta intervención se inscribe en el marco de los múltiples trabajos llevados a cabo por el Céreq sobre los repertorios de oficios y los referenciales de competencias. Así, en los años 70-80, el Céreq elaboró el Repertorio francés de empleos (RFE), que abarca el total de empleos existentes. Se dedicó un cuaderno del RFE a la función pública (*Les emplois-types de la Fonction publique*, RFE, Cuaderno n°17, Céreq, 1986), pero sólo se presentaron los empleos específicos de la Administración, según la lógica de elaboración de este repertorio; los empleos de naturaleza transversal se describieron en otros cuadernos.

Empleos-referencia concebidos de manera coherente y colectiva

Prefecto, vigilante penitenciario, maestro primario ... el RIME cuenta, dentro de sus 23 ámbitos funcionales, 236 “oficios”, o más exactamente “empleos-referencia”. Unidades de base del repertorio, los empleos-referencia agrupan empleos de diferentes ministerios para los cuales las misiones y actividades son lo suficientemente similares como para que se pueda decir que están ocupados por personas que comparten la misma postura profesional. Los empleos-referencia ofrecen una visión panorámica de las actividades del Estado, ya que abarcan la actividad de más de dos millones y medio de agentes que intervienen en las diferentes administraciones bajo diversos estatus (funcionarios, contratados, etc.). Agrupan efectivos muy desiguales. Algunos cuentan una cantidad de agentes muy reducida, especialmente aquellos que remiten a funciones emergentes: “operador de ca//

centers”, “responsable de asesoramiento en movilidad y carrera”... Además, los “empleos-referencia” se caracterizan por “eslabones”, es decir niveles y amplitudes de análisis, heterogéneos. Así, dentro del ámbito funcional “educación-formación a lo largo de la vida” por ejemplo, el empleo de “encargado de entrenamiento de deportes de alto nivel”, como no pudo unirse a empleos del mismo tipo, abarca una pequeña cantidad de agentes. Inversamente, el empleo de “responsable del acompañamiento de alumnos, estudiantes, aprendices” reúne muy ampliamente, las profesiones de consejero principal de educación, consejero de orientación-psicólogo y psicopedagogo, ya que se consideró que tenían en común la misma finalidad y papeles análogos en materia de acompañamiento educativo.

De hecho, la noción de empleo-referencia se deriva de la filosofía interministerial que inspiró la creación del RIME. Se la prefirió a la de oficio, que con demasiada frecuencia se asimila a situaciones de trabajo o a los cuerpos que están en la base de la organización de los ministerios, y remite por lo tanto a los recortes y divisiones existentes. Por otra parte, el concepto de empleo-tipo inventado por el Céreq en los años 1970 no fue retomado, a pesar de su pertinencia, porque ya ha sido utilizado en varios repertorios ministeriales. Para asegurar la articulación del RIME con estos diferentes repertorios, era importante inventar un nuevo vocablo.

Más generalmente, la visión panorámica que ofrecen los empleos-referencia se desprende de la vocación del RIME de proponer una lectura común y sintética de los empleos del Estado. En efecto, el RIME tiene tres objetivos:

-en primer lugar apunta a desarrollar la movilidad interministerial. En esta perspectiva, los empleos-referencia deben permitir a los agentes del Estado detectar recorridos potenciales de evolución más diversificados y más allá de los límites de su ministerio de pertenencia. De la misma manera, deben ayudar a las direcciones de recursos humanos para organizar tales recorridos y responder así con mayor facilidad a las necesidades de competencias;

-además, el RIME busca mejorar la gestión preventiva del empleo público y anticipar así la organización de los reclutamientos, informando a la población económicamente activa y a los profesionales de la orientación sobre las necesidades en competencias del Estado, ayudando a las direcciones de recursos humanos de los ministerios a mutualizar lo más posible sus acciones de reclutamiento;

-finalmente, el repertorio debe contribuir a la mejora general de la imagen de la función pública del Estado frente a los ciudadanos, informándoles más claramente acerca de la actividad de sus agentes.

La identificación de los empleos-referencia también se realizó de manera colectiva, esencialmente dentro de los 20 grupos constituidos para cubrir los ámbitos funcionales. De hecho, este trabajo dio lugar a muchos intercambios y arbitrajes. Se basó en una guía metodológica redactada previamente por el equipo-proyecto y en la presencia de un miembro de este equipo en cada grupo de trabajo. Estos últimos se beneficiaron con un gran margen de apreciación para detectar y definir los empleos-referencia. En efecto, se los invitaba a “llegar lo más lejos posible en la búsqueda de elementos compartidos, siendo al mismo tiempo realistas”. La identificación de los empleos-referencia se basó entonces en gran medida en la implicación de los diferentes miembros de los grupos de trabajo. Los presidentes de los grupos, altos funcionarios convocados por su *expertise* en los ámbitos tratados, su legitimidad y sus capacidades de coordinación, tuvieron un papel capital. Generalmente lanzaron los trabajos proponiendo una lista de empleos-referencia. Cada grupo de trabajo deliberó después y se puso de acuerdo sobre los empleos-referencia a crear, basándose en los conocimientos técnicos de sus miembros, ya sean representantes de los ministerios o de las organizaciones sindicales. Estas deliberaciones llevaron en general a reajustes de la primera lista propuesta. Así, a modo de ejemplo, la propuesta de crear un empleo-referencia de “responsable de unidad” dentro del ámbito “investigación” no se conservó, a la demanda de los representantes de las instituciones de investigación: estos últimos no desearon hacer visible dentro del RIME una función que de hecho es electiva y cubierta rotativamente por investigadores además de su actividad habitual de investigación.

La heterogeneidad de los eslabones de análisis de los empleos-referencia tiende a mostrar que todos los grupos no pudieron llegar igual de lejos en la búsqueda de elementos compartidos. Formados por actores que ya tienen la costumbre de trabajar juntos, algunos realizaron un trabajo muy profundo de detección de elementos comunes. Tal fue el caso, por

Recuadro 1. Los ámbitos funcionales del RIME

- Elaboración y conducción de políticas públicas
- Estudios y evaluación de políticas públicas
- Diplomacia
- Seguridad
- Justicia
- Control
- Educación y formación continua
- Investigación
- Apoyo al desarrollo
- Salud-inclusión social
- Servicios a los usuarios
- Territorio y desarrollo duradero
- Cultura y patrimonio
- Defensa
- Finanzas públicas
- Administración general
- Administración presupuestaria y financiera
- Asuntos jurídicos
- Logística inmobiliaria y técnica
- Laboratorios
- Recursos humanos
- Sistemas y redes de información y comunicación
- Comunicación

El RIME puede consultarse en el sitio : www.fonction-publique.gouv.fr.

Recuadro 2. Los seis apartados de los “empleos-referencia”

- Definición sintética, presentación resumida del empleo-referencia, indicando su misión global.
- Actividades principales : acciones u operaciones que permiten realizar la misión del empleo-referencia.
- Saber-hacer : saber-hacer técnico y relacional necesario para el ejercicio de las actividades principales.
- Conocimientos : saberes generales o específicos necesarios para el ejercicio de las actividades principales.
- Condiciones particulares de ejercicio : modalidades de trabajo que especifican el empleo-referencia (disponibilidad o restricciones horarias, por ejemplo).
- Tendencias de evolución : factores de evolución que, en 3-5 años, pueden incidir sobre el empleo-referencia.

El Observatorio del empleo público

El Observatorio del Empleo Público (OEP) fue creado en 2000 dentro de la Dirección general de Administración y Función Pública (DGAFP) para asegurar una mejor transparencia del empleo en las tres funciones públicas, e implementar los instrumentos de una gestión preventivo de los empleos, el personal y las competencias. Instancia de diálogo y de intercambio entre los decisores, el OEP está compuesto por un consejo de orientación presidido por el ministro de la Función Pública y agrupa representantes de las administraciones del Estado, de las funciones públicas de hospitales y territorios y de las organizaciones sindicales. El OEP está compuesto también por un comité técnico, copresidido por el director general de la Administración y Función Pública y el director general del INSEE.

ejemplo de "territorios y desarrollo duradero". Inversamente, otros grupos compuestos por miembros carecientes de una cultura común previa tuvieron más dificultades para identificar empleos-referencia. El trabajo de los grupos varió según el grado de cooperación previa entre sus diferentes miembros, pero también según la composición misma de los grupos. Estos últimos fueron alimentados libremente por los ministerios y las organizaciones sindicales en función de sus preocupaciones y sus disponibilidades en personal, lo que pudo desempeñar un papel no desdeñable en la elección de los empleos-referencia. A título ilustrativo, es probable que la creación del empleo-referencia "enfermero-consejero en salud" al lado de un empleo-referencia más genérico "enfermero" en el ámbito "salud-inclusión social" esté en gran parte ligado a la presencia de un representante del sindicato nacional de los enfermeros consejeros de salud dentro del grupo de trabajo que trató este ámbito.

Descripciones de empleo concisas y evolutivas

Para describir los empleos-referencia, el equipo-proyecto diseñó una ficha-tipo relativamente concisa. Esta ficha se compone de seis apartados (cf. Recuadro 2) que presentan los conocimientos y saber-hacer más distintivos, así como las principales tendencias de evolución de cada empleo-referencia. Mencionan con poca frecuencia más de diez actividades principales y más de cinco ítems para los otros apartados. Además, no precisan las calificaciones individuales requeridas en términos de formación o de experiencia profesional, ni los empleos-tipo o los cuerpos correspondientes dentro de los diferentes ministerios. En efecto, se decidió que los ministerios eran los más apropiados para establecer esta puesta en correspondencia en el marco de su propio repertorio de oficios, ya que requiere un análisis detallado que tome en cuenta los contextos singulares de las situaciones de trabajo, así como una reflexión prospectiva sobre los viveros de reclutamiento.

La concisión de las descripciones se inscribe en la lógica interministerial que subyace en el RIME. Responde al objetivo informativo del repertorio destinado a agentes en busca de movilidad, jóvenes que ingresan al mercado de trabajo y ciudadanos. Corresponde también a la voluntad del equipo-proyecto de limitar la cantidad de apartados en el momento del diseño de las fichas, para no obstaculizar el trabajo futuro de los grupos, y de manera más amplia, facilitar a largo plazo la actualización regular de las fichas. En efecto, el RIME se pensó como un documento que debe inscribirse duraderamente en las prácticas administrativas de la función pública del Estado, y por lo tanto, evolucionar en el tiempo.

Sobre la base de la ficha-tipo, los grupos de trabajo constituidos para cada ámbito funcional procedieron a la descripción de los 236 empleos-referencia que se habían identificado previamente. Esta tarea se asemeja a una verdadera hazaña: se realizó en apenas tres meses, a razón de cuatro reuniones para cada grupo. Testimonia sobre todo el importante trabajo participativo y deliberativo efectuado. En efecto, autónomos en la elección de los ítems de los diferentes apartados a llenar, los grupos tuvieron que contar con la implicación y la capacidad de coordinación de sus miembros. Bajo el impulso de los presidentes de grupo, representantes de ministerios y de organizaciones sindicales se movilizaron para llenar las descripciones entre sesiones. Las reuniones de grupo, por su parte, tenían como objeto discutir, arreglar y validar el contenido de las descripciones así propuestas. Fueron el teatro de intercambios nutridos y compromisos sistemáticos sobre la selección de las informaciones a indicar, su sentido y puesta en palabras.

La elaboración del RIME, finalmente, permite ver toda la dimensión sociotécnica de los repertorios de oficios, que no son instrumentos simplemente técnicos. Son portadores de cierta filosofía que les da sentido, así como de las huellas de las interacciones y compromisos entre los diferentes actores que participaron en su creación. En este sentido, son primero y antes que nada objetos de representación social, más que objetos de conocimiento. En este momento de florecimiento de proyectos de repertorios, pueden aprenderse dos lecciones de la experiencia del RIME. Por una parte, no hay solución única para constituir un repertorio de oficios. Su elaboración depende de los objetivos buscados y del contexto en el que se inscribe. Por otra parte, necesita además del diseño de un método riguroso, la implementación de un procedimiento que implique a un máximo de actores pertinentes y favorezca sus interacciones. Este proceso colectivo condiciona no solamente la realización de los repertorios de oficios, sino también su difusión y sus usos futuros.

Jean-Paul Cadet (Céreq)

Para leer también

- "Un répertoire interministeriel des métiers de l'État", dossier de la revue Service public, n° 120, avril-mai, 2006.
- *Élaborer des référentiels de compétences*, C. Jovenot et M. Parlier (dir.), ANACT, 2005.
- *Terminologie sur les métiers. État des lieux et propositions de définitions pour la Fonction publique*, G. Jeannot (2005), rapport pour la DGAFP, avril 2005 (disponible sur le site internet du laboratoire "Techniques, territoires et sociétés", latts.cnrs.fr).
- "Les référentiels de compétences : enjeux et formes", E. Oiry y E. Sulzer, La gestion des compétences. Acteurs et pratiques, D. Brochier (coord.), Économica, 2002.

Documento de trabajo resultado del Convenio entre el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) de Francia y el Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (Piette) del Conicet, Argentina. Traducción: Irène Brousse. Supervisión técnica: Julio C. Neffa. Coordinación y realización: Dominique Bally.

Título original: «Ces objets sociaux que sont les répertoires des métiers. L'exemple du RIME», *Bref Céreq* N° 236, diciembre 2006.

Céreq: 10, place de la Joliette - BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02, Francia. Tel. 04 91 13 28 28; Fax 04 91 13 28 80; e-mail: bally@cereq.fr; <http://www.cereq.fr>
Ceil-Piette (Conicet): Saavedra 15 P.B. - CP 1083 - Buenos Aires, Argentina. Tel./Fax (5411) 4953 7651/9853; e-mail: publicaciones@ceil-piette.gov.ar; <http://www.ceil-piette.gov.ar>