



Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

22º período de sesiones

27 a 31 de marzo de 2023

Tema 7 del programa provisional*

**Reinvención de la formación y el aprendizaje
institucional de la fuerza de trabajo del sector
público para lograr un cambio de mentalidad
en ese sector**

Reinvención de la formación y el aprendizaje institucional de la fuerza de trabajo del sector público para lograr un cambio de mentalidad

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Alketa Peci y Sherifa Fouad Sherif, miembros del Comité, en colaboración con Ronald U. Mendoza y Devon Rowe.

* [E/C.16/2023/1](#).



Reinvención de la formación y el aprendizaje institucional de la fuerza de trabajo del sector público para lograr un cambio de mentalidad

Resumen

En este documento los autores brindan información detallada sobre la necesidad de reinventar la formación y el aprendizaje institucional de la fuerza de trabajo del sector público para lograr un cambio de mentalidad y avanzar en la plena aplicación de la Agenda 2030. Los gobiernos deberían centrarse más en invertir en capital intelectual y recursos humanos, como las aptitudes, competencias, recursos, condiciones de trabajo y valores de los funcionarios, que pueden ayudar a construir instituciones sólidas y conseguir una prestación eficaz de los servicios públicos.

Los autores señalan que el sector público se ha enfrentado a muchos retos nuevos y complejos en los últimos años y que los gobiernos deben estar mejor preparados y ser más resilientes para gestionar las crisis actuales y futuras. En el futuro, las instituciones públicas tendrán que adaptarse más rápidamente a los cambios y garantizar que la prestación de servicios a los ciudadanos sea más eficiente y sin trabas.

La creación de capacidad es uno de los principales factores que favorecen la construcción de instituciones sólidas, por ejemplo, proporcionando formación adecuada que sea útil para el aprendizaje institucional. Esta creación de capacidad debe centrarse en el perfeccionamiento profesional, la adquisición de nuevas aptitudes y el cambio de mentalidad de las generaciones de funcionarios presentes y futuras. La transformación integral de la mentalidad exige un conjunto de cambios de comportamiento e institucionales a todos los niveles de gobierno, que impliquen tanto a los funcionarios como a los cargos electos y los cargos políticos.

Los autores explican en detalle las oportunidades y riesgos de la digitalización y su posible impacto en la fuerza de trabajo del sector público, señalando que es necesario que los funcionarios adquieran nuevas competencias y aptitudes. También subrayan la importancia de la difusión de información errónea y desinformación, que exige una respuesta activa de los funcionarios que participan en labores de comunicación, por ejemplo, elaborando estrategias de comunicación pública adecuadas.

Por último, los autores subrayan el valor de involucrar a la juventud en la formulación de políticas y en las instituciones públicas, ya que su participación es clave no solo para aumentar su participación y confianza en el gobierno, sino también para garantizar la equidad intergeneracional, sobre todo teniendo en cuenta las posibles consecuencias a largo plazo de las crisis actuales.

I. Introducción

1. En el presente documento, los autores se basan en trabajos anteriores realizados por el Comité de Expertos en Administración Pública sobre cuestiones relativas a la fuerza de trabajo del sector público¹. En los trabajos anteriores, entre otros temas, el Comité examinaba la manera de conformar un liderazgo transformador, crear capacidades y mejorar las competencias y la concienciación pertinentes de los funcionarios a nivel local y nacional, también en relación con la aplicación de la Agenda 2030 y en el contexto de la era digital. En su 20º período de sesiones, celebrado en 2021, el Comité examinó cuestiones relativas a la gestión de la fuerza de trabajo del sector público en la recuperación de la pandemia de COVID-19. En su 21º período de sesiones, celebrado en 2022, el Comité estuvo de acuerdo en que la creación de instituciones receptivas, sólidas y resilientes hacía necesario contar con formas de trabajo más creativas, flexibles e integradas, centradas en las necesidades de las personas, así como con un acervo de competencias y recursos adecuados, que pudieran activarse en tiempos de crisis. Se alentó a los gobiernos a seguir promoviendo la profesionalización de la fuerza de trabajo del sector público, invertir en aptitudes digitales, actualizar los marcos de competencias para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y subsanar las desigualdades en la fuerza de trabajo del sector público, así como las desigualdades sociales en la concepción y prestación de servicios públicos. El Comité señaló que esos esfuerzos podían ayudar a abordar las cuestiones de legitimidad en el sector público y la confianza en las instituciones.

2. En el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 se hace hincapié en la necesidad de construir instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, lo que significa que deben estar centradas en las personas, dirigidas por ellas y guiarse por estrictas normas éticas y por los valores de profesionalidad y competencia. Los funcionarios son los motores clave del cambio en la aplicación de las estrategias de reforma administrativa encaminadas a la modernización del gobierno, la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y la transformación de las instituciones para lograr un mundo más ecológico, inclusivo y resiliente.

3. Los Gobiernos tienen que centrarse más en invertir en capital intelectual y recursos humanos, entre otras cosas en las aptitudes, competencias, recursos, condiciones de trabajo y valores de los funcionarios, que pueden apoyar la construcción de instituciones sólidas y conseguir una prestación eficaz de los servicios públicos.

4. El sector público se ha enfrentado a muchos retos nuevos y emergentes en los últimos años, incluidos los causados por el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Mientras que la gestión ineficaz, el retraso en la toma de decisiones, la falta de innovación y la falta de utilización o infrautilización de capacidades son algunos de los retos tradicionales a los que se enfrentan las instituciones públicas en todo el mundo, los retos actuales son más complejos. Los gobiernos tienen que estar mejor preparados para gestionar las actuales y posibles crisis económicas, sociales y ambientales futuras y ser más resilientes, especialmente en lo que respecta a la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030.

5. Ante la digitalización, los cambios demográficos y las múltiples crisis, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la pandemia de COVID-19 y las restricciones presupuestarias, es más importante que nunca encontrar formas nuevas y creativas de mejorar la prestación de servicios públicos. En el futuro, las

¹ Véase <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/Committee-of-Experts-on-Public-Administration/WG-public-sector-workforce>.

instituciones públicas tendrán que adaptarse más rápidamente a los cambios y garantizar que la prestación de servicios a los ciudadanos sea más eficiente y sin trabas. Los retos actuales brindan oportunidades de consolidar las lecciones aprendidas y reproducirlas cuando sea posible, así como de trazar nuevas rutas para iniciativas innovadoras en el sector público.

6. La próxima generación de dirigentes y funcionarios debe tener una mentalidad totalmente nueva que le permita prosperar y garantizar una gestión gubernamental y una prestación de servicios públicos más eficientes y orientadas a lograr una sociedad más ecológica, resiliente e inclusiva. Por lo tanto, el cambio de mentalidad es más crucial que nunca, y los funcionarios necesitan una mentalidad creativa para lograr resultados. Además, ese cambio requiere la adopción de un enfoque pangubernamental y de toda la sociedad, que abarque cambios de comportamiento a nivel individual, organizativo, institucional y subnacional.

7. Lo más probable es que la digitalización altere el tamaño, la forma y la composición de la fuerza de trabajo de las entidades del sector público. El número de personas que trabajan en funciones administrativas específicas podría cambiar a medida que prolifere el uso de los macrodatos y las nuevas tecnologías, como las de la cuarta revolución industrial, incluidas la tecnología de cadenas de bloques y la inteligencia artificial. La era digital ofrece oportunidades y a la vez plantea riesgos en lo que respecta a la confianza en las instituciones gubernamentales y la democracia, especialmente frente la creciente polarización política. La era digital también hace necesario que la fuerza de trabajo del sector público y los cargos electos adquieran nuevas aptitudes.

8. La difusión de información errónea y desinformación es especialmente problemática, ya que puede disminuir la percepción de la legitimidad de las instituciones públicas, profundizar la polarización política y favorecer los movimientos populistas. Para hacer frente a este reto, es necesario prestar más atención al elaborar estrategias de comunicación pública. Dichas estrategias, basadas en las lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19, también deben ser inclusivas.

9. La generación y afianzamiento de la confianza en las instituciones públicas y el fortalecimiento de la democracia y las instituciones democráticas en la era digital se han catalogado como nuevos retos estructurales clave que la gobernanza y la administración pública deben superar para aplicar plenamente la Agenda 2030. La adopción de nuevas tecnologías y cambios y de enfoques ágiles para incorporarlos, así como la adquisición de nuevas aptitudes y competencias, contribuyen a la eficiencia de la administración pública.

10. En consonancia con el principio de gobernanza de la equidad intergeneracional, es necesario involucrar más a la juventud en la elaboración de políticas y en las instituciones públicas, ya que los jóvenes se ven especialmente afectados por las crisis mundiales actuales además de mostrar gran interés en afrontarlas.

II. Mejorar la formación en el sector público y el aprendizaje institucional para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

11. Uno de los principales factores que contribuyen a la implementación de la Agenda 2030 y a la construcción de instituciones sólidas es la creación de capacidades, es decir, el proceso de desarrollo y fortalecimiento de aptitudes, instintos, habilidades, procesos y recursos que las instituciones públicas y los funcionarios necesitan para abordar los complejos retos económicos, sociales y

ambientales que el mundo enfrenta en la actualidad. Esta creación de capacidades debe centrarse en el perfeccionamiento profesional, la adquisición de nuevas aptitudes y el cambio de mentalidad de las generaciones de funcionarios presentes y futuras, a fin de contribuir al logro de un mundo más ecológico, inclusivo y resiliente.

12. La creación de capacidades puede lograrse impartiendo formación adecuada que sea útil para el aprendizaje institucional y pueda mejorar la eficacia y eficiencia del suministro de bienes y servicios. Un suministro eficaz y eficiente puede, a su vez, aumentar directamente la satisfacción de los usuarios con los servicios públicos y su confianza en las instituciones públicas.

13. En el *World Public Sector Report 2021* se detallan las capacidades necesarias para aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible como un “programa”, guiado por los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible presentados por el Comité. En la publicación también se ponen de relieve varias deficiencias en las iniciativas de creación de capacidad para la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluida la escasez de recursos humanos y de capacidad y aptitudes de liderazgo².

Formación

14. Las crisis en curso, las nuevas tecnologías y los cambios en las expectativas y demandas de la población repercuten continuamente en la prestación de servicios públicos, lo que hace necesario revisar los enfoques de la gestión del sector público, incluida la gestión de los recursos humanos. Los funcionarios deben adquirir nuevas aptitudes y credenciales con urgencia, además de cambiar su comportamiento de cara al público. La gestión de talentos de los recursos humanos del sector público debe ser una prioridad para los gobiernos y debe incluir el aumento de la oferta de directivos cualificados y la creación de un cuadro de funcionarios capacitados a través de la mejora de la formación, de los procesos de contratación y de los sistemas de recompensas e incentivos.

15. La formación se considera un componente clave del desarrollo de las competencias de los funcionarios. Para aumentar la profesionalidad de la fuerza de trabajo del sector público deben ofrecerse, a todos los niveles de gobierno, una amplia y cambiante gama de opciones de formación continua.

16. No obstante, cabe señalar que los funcionarios a menudo siguen experimentando una falta de empoderamiento, oportunidades limitadas de desarrollo profesional y enfoques fragmentados de la formación y la educación, lo que puede socavar su capacidad para hacer frente a los retos actuales. La falta de estrategias que estén formuladas teniendo en cuenta las necesidades, los resultados y las competencias, y que tengan un efecto directo en las necesidades de formación y desarrollo es uno de los principales retos a los que se enfrentan muchas fuerzas de trabajo del sector público, especialmente en los países en desarrollo.

17. Las necesidades de formación se basan a menudo en las carencias de conocimientos o aptitudes percibidas. La evaluación de las necesidades de formación es, por tanto, una herramienta esencial para detectar las carencias reales de conocimientos y aptitudes y concebir programas de formación que las aborden. Además, para mejorar las aptitudes y cambiar la mentalidad de los funcionarios pueden utilizarse las siguientes herramientas: la formación en el empleo, la formación casuística, las simulaciones, la formación en línea mediante sistemas de gestión del aprendizaje, la ludificación, la formación impartida por un instructor, las guías de

² *World Public Sector Report 2021: National Institutional Arrangements for Implementation of the Sustainable Development Goals: a Five-Year Stocktaking* (publicación de las Naciones Unidas, 2021).

aprendizaje interactivas y la formación en gestión de proyectos, el pensamiento de diseño y el pensamiento sistémico. Las herramientas de evaluación de la formación y los programas informáticos de evaluación de impacto se pueden utilizar con fines de evaluación.

18. Los países considerados como especialmente atentos y receptivos a las necesidades de formación de sus instituciones públicas han adoptado un enfoque holístico de la formación que abarca a las personas, los procesos y las tecnologías. Egipto, Estonia, la India y los Países Bajos son buenos ejemplos de países que han sido capaces de desarrollar una formación especializada para los funcionarios que ha mejorado la prestación de servicios y ha cambiado las mentalidades.

19. Entre las buenas prácticas cabe citar la sensibilización de los funcionarios sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible utilizando un diverso conjunto de herramientas y la incorporación de los Objetivos en la formación inicial y continua de los funcionarios, así como la capacitación de los profesores en escuelas y universidades³.

20. Si bien la pandemia de COVID-19 ha hecho más evidente el papel crucial de los funcionarios y la prestación de servicios públicos, también ha planteado retos para la formación en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como consecuencia de la escasez de fondos, se han reducido las actividades de formación y ha aumentado el uso de modalidades en línea en lugar de la formación presencial. Además, al tener que dedicarse a responder a la pandemia, los funcionarios pudieron dedicar menos tiempo a actividades de aprendizaje.

Aprendizaje institucional

21. El aprendizaje institucional en el sector público comprende la adquisición de conocimientos y aptitudes por parte de los funcionarios a través de la experiencia, el estudio o la formación. La creación de oportunidades de mejora continua y la dedicación al aprendizaje son fundamentales para mejorar la prestación y la eficiencia de los servicios públicos. El aprendizaje institucional también es crucial para poder aplicar soluciones de prestación de servicios públicos que tengan una mayor repercusión y sean más avanzadas tecnológicamente.

22. Las instituciones que se consideran organizaciones discentes destacan en la resolución de problemas, la experimentación con ideas innovadoras, el aprendizaje de sus propias experiencias y el desempeño anterior, el aprendizaje de las experiencias de los demás y de las mejores prácticas y la transferencia rápida y eficaz de conocimientos dentro de la organización.

III. Lograr un cambio de mentalidad mediante la formación y el aprendizaje en el sector público

23. Los países se enfrentan a nuevas dificultades de gobernanza a medida que implementan los Objetivos de Desarrollo Sostenible y ponen en práctica los 11 principios de gobernanza eficaz elaborados por el Comité. Harán falta cambios de valores, creencias, actitudes, competencias y comportamientos para transformar la gobernanza en apoyo de los Objetivos.

24. Será necesario cambiar la mentalidad para que la prestación de servicios públicos sea más eficaz a la hora de apoyar la consecución de la Agenda 2030. Este cambio de mentalidad deberá ir acompañado de un enfoque amplio y holístico de la creación de capacidades a fin de modernizar los gobiernos.

³ *Ibid.*

25. Las mentalidades son formas de pensar arraigadas y establecidas. Están formadas por creencias y actitudes que una persona ha asimilado a lo largo de su vida sobre sí misma y el mundo que la rodea⁴. Las mentalidades, en este sentido, existen en varios niveles sociales y culturales. A veces, las mentalidades trascienden las fronteras demográficas e ideológicas y son compartidas por todos los grupos de una sociedad como parte de la cultura nacional. Recientemente, en muchos países ha aumentado el interés por cambiar la mentalidad de los funcionarios para abordar mejor los retos del desarrollo sostenible.

26. El cambio de mentalidad es imprescindible para abandonar viejas creencias y hábitos de trabajo improductivos y crear otros nuevos. Estas nuevas creencias y hábitos de trabajo permitirán a las instituciones ser más eficaces e inclusivas y mejorarán su rendición de cuentas.

27. De cara al futuro, sería útil que los gobiernos destinaran recursos a actualizar la prestación de servicios públicos donde fuera necesario y a dotar a los trabajadores del sector público de nuevos conocimientos y capacidades técnicas y prácticas, así como de un entorno propicio para la adopción de medidas. Entre las aptitudes, actitudes y comportamientos que pueden ayudar a crear instituciones sólidas cabe citar:

- Agilidad para el pensamiento sistémico
- Colaboración para mejorar la coordinación, la integración y el diálogo
- Innovación para apoyar la transformación
- Utilización de un enfoque con base empírica para apoyar la elaboración de políticas sólidas
- Utilización de un enfoque basado en los resultados para las evaluaciones del impacto
- Capacidad de previsión para la planificación a largo plazo y la elaboración de políticas sólidas
- Comportamiento ético y principios morales sólidos
- Apertura en apoyo de la integridad y la transparencia
- Rendición de cuentas personal en apoyo de una cultura de rendición de cuentas
- Aptitudes digitales para apoyar la digitalización del sector público
- Empatía, aptitudes relacionales e inteligencia emocional
- Liderazgo con conciencia social para proteger a las personas, el planeta y la prosperidad para todos, y no dejar a nadie atrás
- Capacidad de respuesta para prestar servicios centrados en las personas, prestando especial atención a los grupos vulnerables
- Apoyo del logro de la equidad intergeneracional
- Sensibilidad a las desigualdades de género y raciales y hacia los ciudadanos vulnerables para poder promover la igualdad de oportunidades
- Aceptación de los riesgos y concienciación sobre ellos para enfrentar la dinámica e imprevisibilidad de las crisis mundiales múltiples e interconectadas

⁴ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Changing Mindsets to Realize the 2030 Agenda for Sustainable Development: How to Promote New Mindsets and Behaviors in Public Institutions to Implement the Sustainable Development Goals* (publicación de las Naciones Unidas, 2021).

- Apertura a la innovación.

28. A muchos funcionarios se les pide que hagan más con menos recursos, a menudo en entornos políticos inciertos. También se les pide que se comprometan a hacer todo lo posible y a tener un fuerte sentido de la integridad y el servicio público. Por ello, los funcionarios deben tener una mentalidad resiliente que les permita adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes. Sin embargo, la resiliencia no debe confundirse con la invencibilidad. Hay que prevenir el estrés, el agotamiento profesional y otras condiciones que pueden repercutir negativamente en el bienestar de los funcionarios.

29. Garantizar el alto nivel de rendimiento de los funcionarios y su respeto de las normas éticas más estrictas a menudo puede ser un reto. Hay que insistir mucho en el liderazgo ejemplar como técnica para establecer el entorno adecuado y fijar normas de comportamiento. Las actitudes y acciones de los dirigentes pueden influir significativamente en la calidad de las instituciones públicas y facilitar un cambio en la mentalidad de los funcionarios. Las instituciones reformadas que se esfuerzan por lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben contar con el apoyo de un liderazgo político y administrativo que defienda los principios básicos que sustentan la Agenda 2030.

30. Es importante aprovechar la mentalidad y los valores de los funcionarios en la lucha contra la corrupción. Las iniciativas de prevención de la corrupción deben orientarse hacia la formación e institucionalización de una administración pública que sea receptiva, proactiva y se autocorrija.

IV. Cambiar la mentalidad de los políticos

31. Debido a los retos que supone hacer frente a las crisis actuales y futuras, el debate sobre el cambio de mentalidad de los funcionarios debe incluir a los líderes políticos. En ocasiones, los líderes pueden ser un obstáculo fundamental para el cambio, ya que sus creencias y acciones pueden socavar incluso a las burocracias que cuentan con pruebas y conocimientos especializados. Al mismo tiempo, los políticos tienen una importante contribución que hacer en cuestiones de confianza y rendición de cuentas, independientemente de dónde recaigan sus responsabilidades. Las aptitudes de los líderes políticos deben abarcar más que un simple conjunto de habilidades de política e incluir una gama más amplia de habilidades, como el liderazgo y la colaboración. Es necesario que los gobiernos preparen y formen mejor a los cargos electos y a los cargos políticos.

32. Las circunstancias mundiales y regionales, que están en constante cambio exigen un estilo de liderazgo diferente al de hace incluso unos pocos años. La volatilidad, la incertidumbre y la ambigüedad exigen nuevas aptitudes, pero los líderes disponen de pocas oportunidades de capacitación. La “mentalidad de crecimiento” definida por Carol Dweck⁵ podría ser útil a la hora de crear capacidad para los líderes políticos. Deben idearse y ponerse en marcha planes a largo plazo y estrategias nacionales de desarrollo que contribuyan a crear los líderes políticos del futuro, especialmente en los países en desarrollo. Por ello, debería darse prioridad a los presupuestos de formación y establecer nuevas normas para proteger dichos presupuestos frente a posibles recortes, como por ejemplo en caso de una crisis imprevista.

33. De cara al futuro, se recomienda fomentar una cultura de formulación de políticas con base empírica que haga hincapié en la importancia de los datos, la

⁵ Carol Dweck, *Mindset: The New Psychology of Success* (Nueva York, Ballantine Books, 2007).

investigación, el seguimiento, la evaluación y el aprendizaje, y que implique una colaboración más eficaz, por ejemplo con los dirigentes burocráticos y políticos. Los esfuerzos de creación de capacidad relacionados también podrían implicar a jóvenes parlamentarios y jóvenes funcionarios locales, como los jefes ejecutivos de los gobiernos locales. Hay varios ejemplos de buenas prácticas de participación de los jóvenes que se han adoptado en las ciudades⁶ y han sido reconocidas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales⁷.

V. La digitalización y su impacto en la formación y el aprendizaje en el sector público

34. Las operaciones gubernamentales están cambiando con gran rapidez en respuesta a la transformación digital en curso en muchos países. La forma en que el público interactúa con las entidades del sector público y recibe los servicios gubernamentales se está reconceptualizando y se están desplegando enormes esfuerzos por reformar y mejorar la prestación de servicios públicos de forma que se aprovechen las capacidades digitales emergentes.

Fomentar la confianza pública y fortalecer la democracia en la era digital

35. La confianza pública es un indicador de la manera en que la población percibe la calidad de las instituciones gubernamentales. Es a la vez una aportación y un resultado de la gobernanza. La confianza pública es fundamental para el desarrollo sostenible, ya que el modo en que las instituciones se crean y funcionan en la práctica influye en la confianza que la población deposita en ellas y en su capacidad para promover la transformación a nivel social (por ejemplo, mediante el cambio de las normas sociales o el fomento de enfoques que abarquen a toda la sociedad). Esta transformación es necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁸. Fomentar la confianza y conectar con la población es, por tanto, crucial para reforzar las instituciones públicas y permitirles afrontar los retos actuales y prepararse para los futuros.

36. En un reciente informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se señalan cinco factores que fomentan la confianza en el gobierno, a saber: a) capacidad de respuesta en la prestación de servicios públicos, b) fiabilidad a la hora de anticipar nuevas necesidades y proteger a las personas, c) integridad, d) apertura y e) equidad⁹. Estos aspectos varían mucho entre países e indican dónde conviene redoblar esfuerzos para fomentar la confianza pública mediante medidas políticas concretas.

37. La digitalización puede ampliar la participación directa de los ciudadanos, en particular de los ciudadanos vulnerables, en las instituciones y las actividades públicas, ampliando así el espacio cívico. El número de países que ofrecen servicios en línea para grupos vulnerables, como los pobres, las personas con discapacidad, los ancianos, la juventud, los inmigrantes y las mujeres, por ejemplo, ha aumentado

⁶ Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, *Creating Livable Cities: Regional Perspectives* (Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 2019).

⁷ Véase el sitio web del Premio de Administración Pública de las Naciones Unidas: <https://publicadministration.un.org/unpsa/database/Winners>.

⁸ *World Public Sector Report 2021*.

⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Government at a Glance* (París, OECD Publishing, 2021).

desde 2020 en todas las regiones¹⁰. El gobierno y la democracia digitales prometen un acceso aún más cómodo e inclusivo a la vida pública. La era digital, incluidos los medios sociales, ha sido decisiva para promover los derechos humanos universales en todo el mundo, a pesar de la difusión de información errónea y desinformación y de la censura directa en algunos países¹¹.

38. No obstante, la digitalización del gobierno presenta varios retos y riesgos. Algunos países han utilizado medios digitales para controlar el comportamiento de los ciudadanos e imponer más vigilancia. La digitalización también ha aumentado las oportunidades de ejercer influencias indebidas en la formulación de políticas, tanto a nivel nacional como desde el extranjero, y las nuevas tecnologías brindan la oportunidad de amplificar la difusión de la información errónea y la desinformación. En las plataformas de medios sociales, algunos usuarios son cada vez más agresivos, las llamadas “cámaras de eco” resultan más atractivas para muchos usuarios y la cultura del debate justo se está sustituyendo a veces por insinuaciones, malas intenciones y polarización. Los riesgos de violación de la privacidad, reducción de la transparencia en el uso de los datos y su uso ilegal son considerables, al igual que el riesgo de que aumente la brecha de la alfabetización digital. A largo plazo, estos avances suponen un reto para la cohesión social y los procesos democráticos deliberativos, aunque también pueden contribuir a la resiliencia de las democracias al hacer públicos los conflictos ocultos¹².

39. Existe un consenso cada vez mayor en que la falta de confianza en las instituciones públicas y los líderes políticos puede reducir la legitimidad percibida de dichas instituciones, profundizar la polarización política y favorecer los movimientos populistas. La pandemia de COVID-19 puso aún más en entredicho la confianza pública en el gobierno en algunos países, debido a los escándalos de corrupción y a restricciones como los toques de queda.

40. Los gobiernos están aplicando importantes medidas para adaptarse a la digitalización en curso, como la aprobación o revisión de marcos regulatorios (por ejemplo, para garantizar el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos en los foros en línea), el uso de herramientas digitales para aumentar la participación y la colaboración (como las tecnologías “Civic Tech” y “GovTech”, en lo que respecta a la minería de datos) y la creación de nuevos tipos de organismos reguladores para abordar las cuestiones digitales de forma más holística.

Digitalización y prestación de servicios públicos

41. La innovación gubernamental y el acceso a las tecnologías emergentes pueden ayudar a las entidades públicas a mejorar significativamente la prestación de servicios públicos, entre otras cosas ofreciendo acceso directo a la información y aumentando la participación. La creación de capacidades gubernamentales para recurrir a soluciones innovadoras y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluidas las tecnologías de vanguardia cuando estén disponibles, son esenciales para promover la eficacia y la resiliencia del gobierno.

42. Mejorar las competencias y cualificaciones de los trabajadores del sector público para adaptarse a la evolución de la tecnología y utilizarla, mediante

¹⁰ *United Nations E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government* (publicación de las Naciones Unidas, 2022).

¹¹ OCDE, *Government at a Glance*.

¹² Ortwin Renn, Grischa Beier y Pia-Johanna Schweizer, “The opportunities and risks of digitalisation for sustainable development: a systemic perspective”, *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, Vol. 30, núm. 1 (2021).

importantes esfuerzos de formación y creación de capacidad, es clave para mejorar su rendimiento y fomentar la eficacia del sector público.

43. Los funcionarios deben adquirir las aptitudes básicas necesarias para triunfar en la era digital. Un grupo de académicos universitarios e instructores profesionales establecieron las siguientes competencias para tratar de definir las nuevas aptitudes básicas necesarias para todos los líderes del sector público¹³:

- Valorar la experiencia de los usuarios de los servicios; ser capaz de colaborar con especialistas para comprender las necesidades de los usuarios y concebir, probar y adoptar soluciones eficaces en consecuencia
- Ser capaz de anticipar y mitigar los riesgos para la privacidad, la seguridad y la ética inherentes a la gobernanza en la era digital
- Comprender la necesidad de combinar las aptitudes tradicionales de los servicios públicos con las aptitudes modernas y digitales, y ser capaz de trabajar eficazmente en equipos multidisciplinarios y dirigirlos
- Comprender la importancia de la iteración y de los bucles de retroalimentación rápida y ser capaz de crear un entorno de trabajo de aprendizaje continuo y mejora de los resultados
- Ser capaz de reconocer oportunidades para mejorar las operaciones gubernamentales, la prestación de servicios o la formulación de políticas, y superar los obstáculos estructurales e institucionales al cambio
- Ser capaz de utilizar una serie de técnicas y herramientas para lograr que el gobierno sea más abierto, colaborativo y responsable
- Comprender la manera de utilizar los datos para fundamentar las decisiones, concebir y gestionar servicios y crear valor público dentro y fuera del gobierno
- Comprender las oportunidades actuales y en evolución de las tecnologías digitales y ser capaz de evaluar la manera de utilizarlas para mejorar los resultados públicos

44. Debido a la pandemia de COVID-19, los programas de formación para funcionarios han pasado a ser virtuales y se utilizan plataformas de capacitación en línea, ludificación, formación casuística y diversas herramientas de evaluación de la capacitación digital. En la actualidad, la formación suele impartirse combinando la enseñanza en línea, presencial e híbrida.

Reforzar las estrategias y competencias de comunicación pública

45. El creciente número de plataformas digitales; la difusión de información errónea y desinformación y la creciente polarización política demuestran el reto que supone garantizar que el público solo esté expuesto a información de buena calidad. Una solución para lograrlo es detectar y filtrar la información poco fiable. La información de calidad aumenta la participación de los ciudadanos, incluso en las deliberaciones sobre políticas, y puede reforzar la confianza en el gobierno y apoyar la democracia. Los funcionarios dedicados a la comunicación deben desempeñar un papel activo en las estrategias de comunicación pública destinadas a informar e inspirar a las personas para que actúen en favor de sociedades más democráticas, sostenibles, resilientes y ecológicas. El papel de los funcionarios que participan en labores de comunicación debe estar legitimado por la experiencia y la profesionalidad.

¹³ Adaptado a partir de <https://www.teachingpublicservice.digital/es/competencies>.

46. La pandemia de COVID-19 ha puesto aún más de manifiesto el papel central de una comunicación eficaz con el público. Educar al público sobre la importancia de los toques de queda y reducir la reticencia a la vacunación, mitigando al mismo tiempo la información errónea o desinformación sobre el virus, ha pasado a ser una función crucial de los líderes públicos. Las prácticas innovadoras¹⁴ surgidas en algunos países, como Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, refuerzan el papel crucial de la comunicación inclusiva en la lucha contra el virus. Estas prácticas innovadoras tienden puentes entre grupos étnica y lingüísticamente diversos o salvan las brechas de alfabetización digital entre generaciones y poblaciones urbanas y rurales. En estas prácticas, las ciencias del comportamiento se utilizan para fundamentar los contenidos de comunicación que resultan eficaces con miras a fomentar el cumplimiento de las políticas de salud pública. Además, las ciencias del comportamiento ayudan a los comunicadores a tener en cuenta los factores cognitivos que determinan la forma en que las personas navegan por complejos ecosistemas de información.

47. La comunicación pública también se vuelve más receptiva cuando se basa en la datificación, es decir, la transformación de la acción social en datos cuantificados, ya que esto permite a los gobiernos determinar y analizar los intereses y necesidades de la población. Las buenas prácticas de comunicación basada en la datificación utilizan distintas fuentes de información y sustituyen la difusión de información de arriba hacia abajo por interacciones con el público y estrategias de comunicación bidireccionales.

48. Una clave para amplificar el alcance y la percepción de fiabilidad de la información oficial es la capacidad de colaborar con terceras partes (como personas influyentes en línea y personalidades públicas populares) para llegar a grupos sociales específicos con bajo nivel de confianza pública. Al mismo tiempo, el uso de tecnologías emergentes y la comunicación en los medios sociales u otros canales en línea conllevan riesgos de uso indebido, por lo que es imprescindible que los comunicadores del sector público los usen éticamente. Estos comunicadores deben orientarse por los principios de información y debate transparentes y éticos.

49. Estos retos hacen necesario crear capacidades en todas las instituciones públicas, entre otras cosas, dotándolas de la experiencia, las aptitudes, los mandatos de capacidad y la orientación necesarios. Unas instituciones ágiles, basadas en datos y conocimientos requieren nuevas competencias y especializaciones, así como una mentalidad democrática y centrada en el ciudadano entre los dirigentes y los funcionarios. Según un reciente informe de la OCDE¹⁵, los departamentos de comunicaciones siguen careciendo de las aptitudes necesarias en materia de tecnologías digitales, macrodatos y automatización que impulsen la innovación y la eficiencia en la comunicación pública. Además, siguen escaseando los programas de formación en materia de recopilación y análisis de datos, comunicación conductual y orientación ética, como requisito previo para la adopción de nuevas tecnologías y datos y ciencias del comportamiento. Además, el uso de estas nuevas herramientas y conocimientos por personal sin formación que desconoce las posibles implicaciones para el interés público es arriesgado. Para que la comunicación pública pueda constituir una función gubernamental central es necesario fomentar la habilidad de comunicación de los dirigentes públicos y de la fuerza de trabajo del sector público en general. La comunicación pública permitirá que los gobiernos sean más abiertos y

¹⁴ Carlotta Alfonsi y otros, “Public communication trends after COVID-19: Innovative practices across the OECD and in four Southeast Asian countries”, Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, núm.55 (OCDE, 2022).

¹⁵ OCDE, *Government at a Glance* (París, OECD Publishing, 2021).

estén mejor conectados, algo necesario en tiempos de “infodemia”, polarización política y posibles crisis económicas, sociales y climáticas¹⁶.

VI. Formación y aprendizaje para el fomento de la resiliencia gubernamental

50. La pandemia de COVID-19 y otras crisis y conflictos mundiales inciden en la necesidad de gobiernos resilientes. A continuación se exponen las aptitudes y competencias que la fuerza de trabajo del sector público necesita para fomentar esa resiliencia:

a) Capacidad de previsión estratégica por parte de los responsables de formular políticas de modo que puedan crear puntos de vista funcionales y operacionales para el futuro a fin de anticipar y planificar mejor. En línea con la gobernanza de innovación anticipatoria, los responsables de formular políticas pueden considerar diferentes escenarios, esbozando los parámetros del futuro que desearían ver o del futuro que desearían evitar, y luego experimentar en un entorno del mundo real para determinar las políticas eficaces a fin de lograr los escenarios deseados. Los Países Bajos, por ejemplo, organizan diálogos periódicos en los que los responsables de formular políticas y las partes interesadas examinan futuros escenarios ambientales, determinan sus ambiciones y exploran la manera de hacerlas realidad¹⁷;

b) Aptitudes de *hacking* burocrático necesarias para resolver problemas complejos, fomentar la innovación entre los funcionarios y marcar el camino hacia la innovación, incluso en casos de organizaciones públicas rígidas y excesivamente burocratizadas. Los *hackers* burocráticos son líderes y funcionarios dispuestos a desafiar al sistema e innovar desde dentro, redefiniendo las normas y mejorándolas desde el punto de vista estratégico¹⁸;

c) Capacidad para crear herramientas innovadoras de formulación de políticas que vayan más allá de los enfoques descendentes. Durante la pandemia de COVID-19, los gobiernos estudiaron la manera de aprovechar las ciencias del comportamiento y la experimentación en sus medidas de respuesta a la pandemia¹⁹. Además, el carácter mundial de los retos contemporáneos, como el cambio climático y la desinformación y la información errónea, exige una capacidad de respuesta transnacional. Potenciar la experimentación transfronteriza y la adopción de un enfoque colectivo que incluya a representantes gubernamentales, expertos, investigadores y otros agentes no gubernamentales es clave para dar una respuesta coordinada y satisfactoria a los retos políticos mundiales.

VII. Mayor participación de los jóvenes

51. En consonancia con el principio de gobernanza de la equidad intergeneracional, es necesario involucrar más a la juventud en la elaboración de políticas y en las instituciones públicas, ya que los jóvenes se ven especialmente afectados por las crisis

¹⁶ OCDE, *Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward* (París, OECD Publishing, 2021).

¹⁷ OCDE, *Government at a Glance* (París, OECD Publishing, 2021).

¹⁸ Andrew Wagner, “The role of ‘bureaucracy hackers’ in government”, *Government Matters*, 13 de junio de 2018.

¹⁹ OCDE, “Misinformation and disinformation: an international effort using behavioural science to tackle the spread of misinformation”, *Public Governance Policy Paper* (OECD Publishing, 2022).

mundiales actuales y muestran gran interés en afrontarlas, por ejemplo, liderando movimientos climáticos en todo el mundo.

52. Junto con otros grupos vulnerables, como los pobres, las personas con discapacidad, los refugiados y las mujeres, la juventud se ha visto especialmente afectada por las consecuencias económicas y sociales de la pandemia de COVID-19. Esto ha tenido repercusiones negativas en la confianza que depositan en el gobierno y en los procesos democráticos. La exposición a epidemias entre los 18 y los 25 años puede tener un efecto negativo persistente en la confianza de los jóvenes adultos en las instituciones y los líderes políticos²⁰. La experiencia de epidemias, especialmente en países con instituciones más débiles y con menos capacidad de hacerles frente, puede tener efectos duraderos en la comprensión de la política por los jóvenes adultos.

53. La digitalización, incluida la inteligencia artificial y la automatización, ofrece nuevas oportunidades para la juventud, pero también pone de manifiesto los desafíos existentes, como un mercado laboral polarizado, unos sistemas de protección social sobrecargados y unos derechos laborales en declive. En 2021, en dos de cada tres países de la OCDE, los jóvenes con estudios superiores tenían más probabilidades de ocupar empleos mal remunerados que bien remunerados. Las tasas de empleo informal entre la juventud siguen siendo elevadas en los países en desarrollo, donde también tienen menos acceso a oportunidades de formación y profesionales²¹.

54. A pesar de que la juventud demuestra tener gran conciencia y motivación por lo que se refiere a enfrentar los acuciantes retos mundiales como la crisis climática, la desigualdad y las amenazas a las instituciones democráticas, sigue estando infrarrepresentada en la fuerza de trabajo del sector público. La juventud muestra distintos niveles de confianza en el gobierno y las instituciones públicas, y expresa mayor satisfacción con los resultados de las políticas cuando participa más sistemáticamente en su formulación. La participación de la juventud en los procesos de formulación de políticas es fundamental para aumentar su implicación y confianza en el gobierno, y para fomentar la equidad intergeneracional, ya que la generación joven actual es la que tendrá que soportar mayor parte de los costos de las crisis actuales si no se toman medidas o si estas son insuficientes.

55. En consecuencia, los gobiernos deben apoyar la incorporación de la juventud al mercado laboral, incluido el sector público, fomentando la creación de empleo, haciendo cumplir los derechos y protecciones laborales, eliminando las protecciones o barreras del mercado laboral y estimulando el diálogo y la negociación colectiva eficaz para garantizar unos resultados justos del mercado laboral para la juventud.

56. Un aspecto que reviste aún mayor importancia es que los gobiernos deben reforzar sus relaciones con la juventud, reducir las barreras que impiden su participación en los procesos democráticos y aumentar su representación en las instituciones gubernamentales. Esta representación también podría potenciar el aprendizaje intergeneracional entre los empleados de más edad y los más jóvenes. Para atraer a más jóvenes, el sector público y las instituciones gubernamentales deben transformarse de modo que se los considere espacios de innovación y emprendimiento.

57. Los gobiernos también deben reconocer el potencial de utilizar las opiniones y la mentalidad más integradora, digital y ecológica de la juventud para mejorar la prestación de servicios públicos. La mayoría de las organizaciones juveniles encuestadas por la OCDE en 2021 participaron en los esfuerzos para hacer frente a

²⁰ Cevat Aksoy, Barry Eichengreen y Orkun Saka, “COVID-19 and trust among the young”, Fondo Monetario Internacional, junio de 2022.

²¹ OCDE, “The updated OECD youth action plan: building blocks for future action” (OCDE, 2021).

los efectos de la pandemia de COVID-19, pero solo ocho Gobiernos de países de la OCDE definieron en sus planes de recuperación la manera en que los jóvenes debían participar en la aplicación de los compromisos que les afectaban.

58. No obstante, están surgiendo algunos ejemplos relevantes de colaboración con la juventud²². Bélgica y Letonia, por ejemplo, están implicando a los jóvenes en el impulso de las reformas digitales. Bélgica promueve alianzas entre asociaciones juveniles y de personas de edad para ejecutar proyectos destinados a hacer más accesibles la infraestructura digital y el ciberespacio a los grupos vulnerables. En Letonia, el Gobierno incluyó al sindicato de estudiantes del país en un plan nacional para mejorar la alfabetización digital de la población. En el presupuesto del Canadá para 2021 se han incluido varias organizaciones de la sociedad civil como beneficiarias de subvenciones y asociadas en la ejecución. Por ejemplo, el Black-led Philanthropic Endowment Fund se basa en la participación de jóvenes negros en proyectos para luchar contra el racismo y mejorar los resultados sociales y económicos de las comunidades negras.

59. De cara al futuro es necesario reforzar la capacidad administrativa del sector público para prestar servicios centrados en la juventud, recopilar datos sobre las necesidades de los jóvenes y las desigualdades a las que se enfrentan para fundamentar la adopción de decisiones e integrar el principio de equidad intergeneracional en la formulación de normas, la toma de decisiones sobre el gasto público y las consultas con las partes interesadas.

VIII. Conclusión y recomendaciones

60. **Se necesitan instituciones públicas ágiles, basadas en datos y conocimientos. Estas instituciones deben contar con un nuevo conjunto de aptitudes y sus funcionarios, incluidos los cargos electos y los cargos políticos, deben tener una mentalidad democrática y centrada en los ciudadanos.**

61. **Debe darse prioridad a un enfoque holístico para cambiar la mentalidad de los funcionarios a fin de ajustarla a los principios y valores de la Agenda 2030 y a los 11 principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible.**

62. **La escasez de capacidades y aptitudes entre los funcionarios, incluidos los cargos electos y los cargos políticos, es una de las principales deficiencias que obstaculizan las iniciativas de creación de capacidad para la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, se requiere un examen sistemático y exhaustivo de las iniciativas de creación de capacidad del sector público, incluida la formación impartida, especialmente en los países donde la prestación de servicios públicos sigue siendo ineficaz. En ese examen debe prestarse especial atención a la adaptación tecnológica, el acceso y el derecho a la formación, los cursos prescritos, la acreditación de los cursos, la relación entre la formación y la educación impartidas y las políticas, y los procedimientos de clasificación de puestos, remuneración, contratación y selección, evaluación del desempeño y promoción. Los programas de formación deben concebirse de manera que tengan en cuenta las cuestiones de género y sean inclusivos.**

63. **La creación de instituciones sólidas a través de la formación debe basarse en la evaluación, el análisis y la determinación de prioridades detalladas de las necesidades individuales e institucionales. El análisis de las necesidades institucionales debe centrarse en la mejora de la prestación de servicios, la**

²² OCDE, *Delivering for Youth: How Governments Can Put Young People at the Centre of the Recovery* (OCDE, 2022).

necesidad de estructuras racionalizadas y rentables y de fortalecimiento institucional, así como en el fomento de una mayor rendición de cuentas interna y externa. La evaluación de las necesidades individuales (personales y relacionadas con el desempeño y la carrera profesional) debe facilitar un sistema de planes de desarrollo personal para todos los empleados y determinar las formas adecuadas de perfeccionamiento del personal, como la formación y la educación.

64. Entre los resultados a largo plazo de una formación eficaz deberían figurar el cambio de comportamiento y una mejora del rendimiento laboral de los funcionarios, lo que a su vez podría dar lugar a un cambio de mentalidad.

65. La formación y la educación en el sector público pueden ser costosas, y hay que justificar los recursos utilizados y hacer un seguimiento de esos recursos, entre otras cosas mejorando los mecanismos de seguimiento y evaluación. Se recomienda el uso de criterios específicos e indicadores clave del desempeño.

66. Fomentar o mantener la confianza pública y fortalecer la democracia es especialmente relevante en vista del proceso en curso de digitalización. Aunque el proceso ofrece muchas oportunidades, como la ampliación del espacio cívico, también presenta muchos retos, como la difusión de información errónea y desinformación, el uso ilegal de datos y la vigilancia. Es necesario adoptar herramientas digitales para aumentar la participación ciudadana, crear nuevos tipos de organismos reguladores que se centren en las cuestiones digitales de forma más holística y elaborar nuevas normas que garanticen los derechos humanos y los principios democráticos, también en los foros en línea. Los funcionarios, incluidos los cargos electos y los cargos políticos, tendrán que desarrollar nuevas aptitudes y competencias para triunfar en la era digital.

67. La difusión de información errónea y desinformación, la proliferación de plataformas digitales y la creciente polarización política exigen una respuesta activa por parte de los funcionarios que participan en la elaboración de estrategias de comunicación pública destinadas a informar e inspirar a los ciudadanos para que adopten medidas positivas en aras de formar sociedades más democráticas, sostenibles y ecológicas. La pandemia de COVID-19 ha reforzado el papel crucial de la comunicación inclusiva que tiende puentes entre grupos étnica y lingüísticamente diversos y salva las brechas de alfabetización digital entre generaciones y poblaciones urbanas y rurales. La pandemia también ha demostrado que el uso estratégico de las ciencias del comportamiento puede ser eficaz para fomentar el cumplimiento y la adopción de políticas.

68. Ante las múltiples crisis, la urgente transformación de las instituciones públicas para lograr un mundo más verde, inclusivo y resiliente exige una fuerza de trabajo del sector público capaz de fomentar la resiliencia. Esta fuerza de trabajo puede formarse si quienes formulan políticas crean capacidades de previsión estratégica, otorgan un papel más destacado a los dirigentes y funcionarios dispuestos a desafiar al sistema e innovar desde dentro (a los que se ha hecho referencia anteriormente como *hackers* burocráticos) redefiniendo las normas y mejorándolas desde el punto de vista estratégico y aumentando el uso de herramientas de formulación de políticas más innovadoras que vayan más allá de los enfoques descendentes.

69. Los Gobiernos deben tener en cuenta los retos y necesidades de la juventud, que se ha visto especialmente afectada por las consecuencias económicas y sociales de las múltiples crisis, y aumentar su participación en la elaboración de políticas y en las instituciones públicas. Es necesario reforzar la capacidad administrativa del sector público para prestar servicios centrados en la juventud,

recopilar datos para hacer un seguimiento de las desigualdades a las que se enfrentan los jóvenes y fundamentar la adopción de decisiones, e integrar el principio de equidad intergeneracional en la formulación de normas, la toma de decisiones sobre el gasto público, las consultas con las partes interesadas y la fuerza de trabajo del sector público.
