



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de enero de 2022
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

21^{er} período de sesiones

4 a 8 de abril de 2022

Tema 8 del programa provisional*

Asuntos relativos a la fuerza de trabajo del sector público

Cuestiones relacionadas con la capacidad y legitimidad del personal del sector público en relación con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento que ha preparado Alketa Peci, en colaboración con los también miembros del Comité Devon Rowe y Najat Zarrouk.

* [E/C.16/2022/1](#).



Cuestiones relacionadas con la capacidad y legitimidad del personal del sector público en relación con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

En el presente documento, los autores entran en detalle en la cuestión de la capacidad y la legitimidad del personal del sector público para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y para un sistema de gestión de crisis sólido y que funcione bien, específicamente en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). El objetivo de los autores es basarse en las anteriores recomendaciones políticas del Comité de Expertos en Administración Pública centrándose en un enfoque de la capacidad del sector público que fomente el desarrollo de recursos humanos y competencias resilientes, que contribuyan a la vez a la consecución de los Objetivos y puedan movilizarse en respuesta a las crisis cuando éstas se produzcan.

Un sistema de gestión de crisis sólido y que funcione bien requiere un liderazgo competente, una capacidad de gobierno adecuada y una legitimidad de la gobernanza. Los autores proponen un enfoque en cuanto a la gestión de crisis que parta de la capacidad, en el cual el sector público almacene recursos y competencias que puedan ser utilizados y reposicionados rápidamente cuando se necesitan con urgencia y se conviertan en un elemento esencial para las estrategias más resilientes hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Un enfoque de este tipo respecto de la preparación para las crisis puede apoyarse en la atención a las cuestiones de solidez, por lo que la capacidad de los responsables de la toma de decisiones para llevar a cabo una agenda pública, una función o un valor frente a acontecimientos turbulentos se fortalece a través de la adaptación flexible, la modificación ágil y la reorientación pragmática de la política. Esta resiliencia dinámica exige una capacidad de evolucionar al ritmo de los tiempos, una plantilla ágil, una mayor colaboración entre las administraciones, un pensamiento de diseño y una relación más estrecha con las partes interesadas en la creación y aplicación de soluciones a los retos de la gobernanza.

Los autores también destacan las ventajas de centrarse en la calidad del gobierno, garantizada a través de burocracias profesionales y meritocráticas que operan con independencia de la esfera política. Un mayor desarrollo de las prácticas de gobierno digital podría ayudar en este sentido. Es importante destacar que, en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la calidad del gobierno puede medirse por el compromiso del personal del sector público para tratar cuestiones de equidad social y la reducción de las desigualdades y las cargas administrativas en la elaboración y la aplicación de políticas y programas.

I. Introducción

1. Poner el desarrollo de los recursos humanos en el centro del desarrollo sostenible y formular estrategias a corto, mediano y largo plazo que mejoren de manera eficaz las capacidades en materia de recursos humanos y lograr una fuerza de trabajo educada, cualificada, sana, competente, productiva y adaptable es la base para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo sostenidos, inclusivos y equitativos (véase [A/RES/74/236](#)). Ya en 1992, el Programa 21 reconocía que la capacidad de un país para alcanzar el desarrollo sostenible venía determinada por la capacidad de su población. Centrarse en la mano de obra del sector público es una parte esencial de tales estrategias, teniendo en cuenta que el gran tamaño del sector público en muchos países, independientemente de su nivel de ingresos. Los recursos humanos del sector público representan alrededor del 32 % del empleo remunerado, según la base de datos de indicadores de la burocracia mundial del Banco Mundial. Por ello, los recursos humanos del sector público deben convertirse en una referencia del desarrollo de los recursos humanos, enviando la señal correcta a las sociedades.

2. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto a prueba el liderazgo político, los marcos institucionales a nivel local, nacional y mundial, y la confianza de la sociedad en los gobiernos y el personal del sector público. Ha exigido estrategias resistentes para hacer frente a la crisis y, al mismo tiempo, seguir el camino de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En 2021, el Comité de Expertos en Administración Pública asesoró sobre el papel de las instituciones inclusivas, eficaces y resistentes para la recuperación sostenible de la pandemia y la consecución oportuna de los Objetivos (véase [E/2021/44-E/C.16/2021/7](#), cap. III.D). Con respecto a la función pública, el Comité recomendó prestar especial atención a los trabajadores de primera línea, garantizando que su empleo —clave en la gestión de la pandemia en ámbitos de políticas como la sanidad, la educación, el saneamiento, la gestión de residuos y el transporte público— sigan siendo lo suficientemente atractivos, con condiciones de trabajo adecuadas y seguras, y con sistemas de remuneración y compensación adecuados. El Comité también recomendó ampliar el alcance de las relaciones laborales en el sector público, incentivando modalidades de trabajo más flexibles y un mayor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, teniendo en cuenta las diferencias de acceso y competencias digitales, así como las desigualdades de género. Por último, el Comité aconsejó que la recuperación de la confianza en el gobierno puede fomentarse mediante un estilo humanístico de liderazgo y gestión y un enfoque centrado en la ciudadanía al prestar servicios públicos.

3. En este documento, los autores amplían estas recomendaciones de políticas, centrándose en un enfoque de la capacidad del sector público que puede facilitar el desarrollo de recursos humanos resilientes y competencias que pueden activarse en tiempos de crisis y para alcanzar los Objetivos. Los problemas turbulentos —conformados por acontecimientos sorprendentes, incoherentes, imprevisibles e inciertos— pueden seguir produciéndose y exigiendo solidez en la gobernanza. Reforzar la capacidad en cuanto a la gestión de las crisis puede llevar a cambios que también ayuden a resolver los grandes retos de la sociedad, como la pobreza y las desigualdades. Las crisis agudizan la necesidad de hacer frente a las vulnerabilidades sociales y abordar la desigualdad en sus múltiples dimensiones (por ejemplo, la pobreza, el género o la edad), a través de una gestión eficaz, y pueden dar lugar a una mayor capacidad (por ejemplo, a través de la colaboración de múltiples interlocutores) que se convierte en un elemento importante para el logro de los Objetivos.

4. Por lo tanto, la creación de capacidades y competencias de recursos humanos resilientes que puedan activarse en tiempos de crisis y para la consecución de los

Objetivos son lecciones clave aprendidas de la pandemia de COVID-19. En este contexto, la profesionalización de la mano de obra del sector público a todos los niveles parece desempeñar un papel especialmente relevante en lo que respecta a la calidad del gobierno y a la elaboración de políticas eficaces. Tanto en los países desarrollados como en los que están en desarrollo surgen buenas prácticas para la capacidad de recuperación del sector público y las estrategias de solidez de la gobernanza. Incluso en contextos de baja capacidad, un fuerte liderazgo político y estrategias hábiles que activen la confianza de la sociedad, a través de la colaboración y las redes, pueden lograr avances en la implementación de los Objetivos.

5. Por último, la reducción de las cargas administrativas y de las desigualdades relacionadas con la administración pública será fundamental para no dejar a nadie atrás y hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

II. Reforzar las capacidades y la legitimidad del sector público para la gestión de las crisis

Capacidad de gobernanza y legitimidad para la gestión de las crisis

6. La pandemia de COVID-19 fue una llamada de atención sobre el papel de los gobiernos en general y de la función pública en particular. Definida como una crisis extrema, a saber, una situación en la que se percibe una amenaza contra los valores básicos o las funciones de subsistencia de un sistema social que requiere una acción correctiva urgente en circunstancias inciertas¹, la pandemia desafió el diseño de estrategias claras para afrontarla. Las deficiencias en la preparación ante una pandemia hacen eco en la naturaleza multidimensional de una crisis sanitaria que rápidamente se convirtió en una crisis económica, social y humanitaria, lo que refleja la interconexión de la economía, los viajes y el comercio mundiales, así como las desigualdades en los aspectos sociales, económicos y sanitarios (de protección).

7. Está demostrado que un sistema de gestión de crisis sólido y que funcione bien requiere un liderazgo competente, una capacidad de gobierno adecuada y una legitimidad de la gobernanza. La capacidad del sector público o la capacidad de gobernanza y política suelen definirse como el conjunto de aptitudes, capacidades y recursos necesarios para desempeñar funciones políticas, desde la prestación de servicios públicos hasta el diseño y la aplicación de políticas². Sin embargo, a menudo se pasa por alto el conjunto de capacidades del sector público que son necesarias para gestionar las crisis o se presta demasiada atención a factores exógenos, como el liderazgo político, en lugar de a los recursos internos del sector público, como los recursos humanos.

8. La legitimidad de la gobernanza suele medirse según la confianza pública en la gestión de las crisis por parte de los gobiernos. Crear confianza y compartir relaciones de confianza es una tarea compleja que depende de la calidad de las experiencias de los ciudadanos con las instituciones públicas y, más concretamente, con los

¹ Véase Tom Christensen, Per Læg Reid y Lise H. Rykkja, “Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy”, *Public Administration Review*, vol. 76, núm. 6 (noviembre-diciembre de 2016); y Uriel Rosenthal, Michael T. Charles y Paul ‘t Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism* (Springfield, Illinois, Charles C. Thomas Publisher, 1989), pág. 10.

² Véase Xun Wu, Michael Howlett y M. Ramesh, eds., *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (Palgrave Macmillan, 2018); y Mariana Mazzucato y Rainer Kattel, “COVID-19 and public-sector capacity”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 36, Suplemento 1 (2020).

empleados públicos. Por otro lado, la confianza en las instituciones puede verse reforzada o cuestionada cuando se produce una crisis.

9. Por un lado, en situaciones difíciles y dramáticas provocadas por la crisis, como tras un atentado terrorista o en una guerra, suele aumentar el apoyo a las instituciones gubernamentales (el efecto “todos a una”), porque la ciudadanía tiende a aumentar el apoyo a las figuras públicas o a las instituciones que se asocian con la nación. Especialmente durante los primeros meses de la pandemia, se tendió a apoyar las estrategias del gobierno, independientemente del estatus político del régimen. En los regímenes democráticos consolidados, el apoyo público tiende a crecer durante una crisis, a pesar de que se debaten las estrategias correctas en la gestión de las crisis.

10. Por otro lado, las crisis son acontecimientos destacados desde un punto de vista político y emocional que agravan los conflictos entre las distintas partes interesadas, la cobertura negativa en la prensa o las noticias falseadas. Las consecuencias tangibles de una infodemia de este tipo —definida como un exceso de información que incluye información falsa o engañosa en entornos digitales y físicos durante un brote epidémico— son especialmente destacadas en las sociedades políticamente polarizadas. La disminución de la confianza en el gobierno, las instituciones y la función pública también refleja el aumento del populismo autoritario y el retroceso de las instituciones democráticas.

11. En 2021, en su informe titulado Nuestra Agenda Común, el Secretario General destacó la desconexión cada vez mayor entre el pueblo y las instituciones que están a su servicio, lo que ha provocado un aumento de los movimientos sociales en todo el mundo, pero que también se refleja en las respuestas sociales a la pandemia (por ejemplo, la reticencia a la vacunación). Subrayó que era hora de renovar el contrato social entre los gobiernos y la población, y dentro de cada sociedad, para restaurar la confianza y abrazar una concepción amplia de los derechos humanos. Señaló que la gente necesitaba resultados concretos en su vida cotidiana, por ejemplo, actualizando los mecanismos de gobernanza para suministrar mejores bienes públicos y dar inicio a una era en que se universalicen la protección social, la cobertura sanitaria, la educación, la formación profesional, el trabajo decente y la vivienda, así como el acceso a Internet para 2030 como derecho humano fundamental. Su informe apoya el enfoque centrado en la ciudadanía que se propugna en el informe del Comité sobre su 20º período de sesiones.

12. El éxito de las respuestas relacionadas con políticas a la pandemia varió de forma a veces inesperada. Las investigaciones sobre las respuestas de los Estados europeos³, por ejemplo, detectaron varios factores relacionados con el tipo de gobierno, la gobernanza general, las capacidades específicas de las instituciones relacionadas con el sector sanitario, la confianza de la sociedad y las preferencias de los partidos como posibles determinantes del éxito de la gestión de la crisis, sugiriendo algunas relaciones contraintuitivas: los países más centralizados, con menor eficacia gubernamental, libertad y confianza de la sociedad, pero con ministerios de sanidad separados y ministros de sanidad con formación médica, actuaron con mayor rapidez y decisión. La alta capacidad (percibida) puede haber dado una falsa confianza a algunos gobiernos, con el consiguiente retraso en la respuesta en las primeras fases de la pandemia. Además, los gobiernos más conservadores y autoritarios respondieron con mayor rapidez, pero esto no siempre dio mejores resultados sanitarios. Sin embargo, la dificultad de los regímenes democráticos para tomar medidas contundentes o incluso apropiadas fue corregida por los beneficios de un mejor flujo de información y una mayor confianza de los

³ Dimiter Toshkov, Brendan Carroll y Kutsal Yesilkagit, “Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe?”, *Journal of European Public Policy* (2021).

ciudadanos. En algunos países, se entrevé este efecto del régimen: los líderes con un enfoque autoritario en un país democrático malearán el flujo de información y socavarán la confianza del público. Algunos países de ingresos bajos o medianos mostraron estrategias para frenar la pandemia con recursos limitados.

13. En 2020, Francis Fukuyama señaló que la principal línea divisoria en la respuesta eficaz a las crisis no situará a las autocracias en un lado y a las democracias en el otro y que el factor determinante de los resultados no será el tipo de régimen, sino la capacidad del Estado y, sobre todo, la confianza en el gobierno⁴.

14. A pesar de estas complejidades, el aprendizaje político ha comenzado, y esos conocimientos pueden repercutir en estrategias más sólidas de respuesta a la gestión de crisis. Esto es especialmente relevante ante la triple crisis del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación que destruye nuestro planeta, y que refleja algunos de los principales riesgos globales. Habrá que institucionalizar un nuevo mundo de gestión de los recursos humanos en esta época de tensión ambiental, política y socioeconómica.

15. En todo el mundo ya se observan algunos aspectos de este cambio. Dominica, por ejemplo, aspira a ser la primera nación resiliente ante el clima y ha adoptado prácticas sostenibles, que se han integrado en el plan de recuperación y resiliencia al clima de la isla, en la estrategia de transformación del sector público y en el actual ejercicio de examen institucional y reclasificación de la organización.

16. También entran en juego otras megatendencias, como el crecimiento de la población y la globalización, que posiblemente conduzcan a más pandemias mundiales. Las secuelas de la pandemia ofrecen la oportunidad de replantear el papel de la función pública para hacer frente a las emergencias y resolver los grandes retos de la sociedad, al tiempo que se apoya la consecución de los Objetivos.

Capacidades resistentes del sector público

17. Como ya se ha dicho, un enfoque de capacidad permite que los gobiernos almacenen recursos y competencias que puedan ser utilizados en la gestión de las crisis y se conviertan en un elemento esencial para las estrategias más resilientes hacia el logro de los Objetivos. Las capacidades del sector público se reflejan a nivel individual, organizativo y sistémico, centrándose en todo el proceso político, en un enfoque integrado. Disponer de una fuerte capacidad estatal no es condición suficiente para obtener un mayor rendimiento en la gestión de las crisis, pero sí es una condición necesaria para disponer de opciones en cuanto a las políticas, como ha demostrado la experiencia de la COVID-19.

18. En la región del Caribe, por ejemplo, en los últimos años las organizaciones del sector público se han visto sometidas a una presión considerable para cambiar, en gran medida debido a su vulnerabilidad a las catástrofes naturales y a los cambios medioambientales, a las medidas de austeridad fiscal, a la limitada capacidad institucional y al deseo de mejorar la eficiencia mediante los esfuerzos de transformación del sector público. Se reconoce que, para sobrevivir, ya no pueden limitarse a responder a los cambios de su entorno, sino que deberían modelar su entorno de forma proactiva para maximizar su propia eficacia y convertirse en resilientes. Esta transformación no consiste únicamente en superar una crisis y requiere disciplina fiscal, desarrollo de los recursos humanos, resiliencia del medio ambiente y un mejor entorno empresarial. La resiliencia va más allá de la mitigación de la vulnerabilidad económica y medioambiental. Ya no puede seguir aplicándose el modelo empresarial tradicional de reaccionar simplemente a los cambios; al contrario,

⁴ Francis Fukuyama, "The thing that determines a country's resistance to the coronavirus", *The Atlantic*, 30 de marzo de 2020.

hay que anticiparse a los cambios, y es importante que el sector público sea lo suficientemente ágil para actuar en consecuencia.

19. Una importante lección que se desprende de la gestión de la COVID-19 es la importancia de crear exceso de capacidad en circunstancias normales, una revisión del enfoque de la nueva gestión pública sobre la eficiencia, la rentabilidad o la optimización de recursos. Cada vez hay más investigaciones que destacan el papel de la solidez de la capacidad de los sistemas sanitarios en las respuestas a las pandemias (por ejemplo, Alemania o Singapur). Sin embargo, la capacidad se sigue midiendo generalmente por los recursos físicos, como la disponibilidad de camas de hospital, ignorando el papel de las capacidades no utilizadas de la función pública, por ejemplo, los trabajadores sanitarios o las fuerzas militares que pueden reasignarse de forma flexible para gestionar una emergencia sanitaria.

20. Como demostró la experiencia de Singapur en las primeras fases de la pandemia, la capacidad de movilizar al personal pertinente de otras partes de la administración pública, como los agentes de investigación de la policía y el ejército, contribuyó enormemente a la capacidad gubernamental en cuanto al rastreo de contactos. Actualmente, en muchos países de renta baja y media, sometidos a nuevas reformas de la gestión pública centradas en la eficiencia, las condiciones para esta estrategia están muy limitadas, lo que exige una nueva orientación para la creación de capacidades.

21. Los gobiernos resilientes también necesitan desarrollar capacidades, actitudes, conocimientos, habilidades y herramientas para la anticipación estratégica y la gestión del riesgo, que no son iguales a los requeridos para hacer frente a una crisis continuada y se refieren a la capacidad de anticiparse a futuras perturbaciones. El personal que participa en este esfuerzo tiene una orientación a largo plazo que evita centrarse en las rutinas y procedimientos operativos. Además, estas capacidades deben ampliarse a redes de colaboración internacional para dar cuenta del hecho de que la mayoría de las crisis complejas en el mundo no tienen fronteras.

22. Es útil que el gobierno sea visto en un sentido amplio, incluido no solo el Gobierno a nivel nacional sino también, y sobre todo, a nivel subnacional, ya sea mediante la delegación de servicios o los gobiernos locales y regionales. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto el papel crucial que desempeñan los gobiernos locales al estar en primera línea para hacer frente a la pandemia, en particular informando y sensibilizando a la población, distribuyendo equipos de prevención o protección, así como facilitando el acceso a la asistencia y a los servicios públicos básicos, como el agua, la electricidad y el transporte público.

23. La gestión de la crisis indica el importante papel de los diseños institucionales resilientes que permiten la toma de decisiones basadas en la opinión de expertos (por ejemplo, los organismos reguladores autónomos). La capacidad del sector público también abarca la existencia de un número adecuado de recursos humanos con la formación y las aptitudes adecuadas para llevar a cabo las tareas que se les asignan, desde los bomberos, policías y trabajadores sanitarios locales hasta los ejecutivos y expertos gubernamentales que toman decisiones de alto nivel sobre cuestiones como las cuarentenas y los rescates financieros. Unos sólidos fundamentos institucionales (por ejemplo, procesos de decisión autónomos y personal profesional en lugar de personal designado políticamente) pueden amortiguar el papel de los líderes políticos autoritarios que intentan dejar de lado a los organismos y expertos políticos clave.

24. Los ciudadanos necesitan creer que sus gobiernos responderán a sus necesidades, expectativas y prioridades, utilizando la experiencia, los conocimientos técnicos, la capacidad y la imparcialidad para tomar las mejores decisiones posibles basadas en la información disponible. Esto es especialmente difícil en tiempos de

polarización partidista, en los que las actitudes de las élites y los ciudadanos se agrupan en torno a su afiliación partidista⁵. Sin embargo, frente a la crisis, se necesitan especialmente políticas basadas en las pruebas y soluciones centradas en la ciudadanía. Las nuevas investigaciones indican que, *ceteris paribus*, la gente confía más en los criterios de los expertos que en los criterios políticos⁶.

25. Los países en desarrollo suelen tener malos resultados en lo que respecta a la capacidad del sector público, entre otras cosas en cuanto a los recursos humanos, lo que les hace aún más vulnerables a las crisis. Un estudio reciente realizado en siete países, por ejemplo, reveló una alarmante falta de mascarillas en muchos hospitales⁷. Además, se detectó una grave escasez de respiradores, de camas en las unidades de cuidados intensivos, y de personal médico y de enfermería, debido a las limitaciones de capacidad de la salud pública.

26. En las últimas décadas, las condicionalidades de la ayuda, como los programas de ajuste estructural, han exigido a veces recortes fiscales o han fomentado la privatización del sector público sanitario, lo cual ha perjudicado a la capacidad en cuestiones de salud⁸. No obstante, algunos países en desarrollo han recurrido de forma creativa a importantes estrategias para reforzar la gobernanza, como se demuestra en la sección III.

III. La solidez de la gobernanza como enfoque dinámico de la resiliencia en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

27. La pandemia de COVID-19 ha sido un crudo recordatorio de que la salud humana está inextricablemente conectada con la salud y el bienestar planetarios, económicos y sociales. Además, puede considerarse como otra prueba más que se suma a otros retos, como las inundaciones masivas, la sequía y los grandes flujos de refugiados, lo que supone un reto adicional para la capacidad del sector público. Los problemas turbulentos —conformados por acontecimientos sorprendentes, incoherentes, imprevisibles e inciertos— seguirán produciéndose y exigiendo solidez en la gobernanza.

28. Las estrategias de gobernanza sólidas se refieren a la capacidad de una o varias autoridades decisorias para llevar a la práctica un programa, función o valor públicos frente al desafío y la tensión de los acontecimientos y procesos turbulentos mediante la adaptación flexible, la modificación ágil y la reorientación pragmática de las soluciones de gobernanza⁹. En otras palabras, la solidez de la gobernanza se refiere a

⁵ James N. Druckerman, Erik Peterson y Rune Slothuus, “How elite partisan polarization affects public opinion formation”, *American Political Science Review*, vol. 107, núm. 1 (febrero de 2013).

⁶ Víctor Lapuente, “El leviatán contra la COVID”, presentación durante la conferencia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Bogotá, noviembre de 2021.

⁷ Los países fueron el Afganistán, Bangladesh, la República Democrática del Congo, Haití, Nepal, el Senegal y la República Unida de Tanzania.

⁸ Anis Z. Chowdhury y K.S. Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic in developing countries: lessons from selected countries of the global south”, *Development*, vol. 63, núms. 2-4 (diciembre de 2020).

⁹ Véase Christopher Ansell, Eva Sørensen y Jacob Torfing, “The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems”, *Public Management Review*, vol. 23, núm. 7 (2021); John M. Anderies, y Marco A. Janssen, “Robustness of social-ecological systems: implications for public policy”, *Policy Studies Journal*, vol. 41, núm. 3 (agosto de 2013); y Michael Howlett, Giliberto Capano y M. Ramesh, “Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design”, *Policy and Society*, vol. 37, núm. 4 (2018).

la resiliencia dinámica, haciendo que los actores participen en una búsqueda adaptativa de un nuevo orden emergente en lugar de restaurar un equilibrio pasado.

29. Una gobernanza sólida exige flexibilidad y agilidad a las instituciones públicas, programas y plantillas que puedan transformarse y adaptarse en tiempos turbulentos. Las burocracias cerradas, conformadas por jerarquías, carreras y cargos amplios, compartimentados y aislados, rutinas estandarizadas y producción de servicios públicos, sistemas administrativos obsesionados con el control y una cultura legalista de cero errores, desafían la innovación y las soluciones escalables que proporcionan solidez a la gobernanza.

30. En el pasado, muchos países de renta baja o media adoptaron hábilmente estrategias de gobernanza sólidas. El gobierno del estado de Kerala, en la India, y el gobierno de Viet Nam, por ejemplo, destacan como casos en los que se aplicó un modelo eficaz, adaptado al momento y al contexto, que movilizó y comprometió a la sociedad en general.

31. En Viet Nam, se ahorraron muchos recursos al fusionarse distintas dependencias del sistema sanitario en el Centro de Control de Enfermedades como organización del sistema sanitario. La pronta creación de un comité oficial de respuesta a la pandemia ayudó a unificar todas las estrategias de salud pública. La movilización de las diferentes partes interesadas y de las comunidades añadió recursos y facilitó la aplicación sincrónica de las estrategias de respuesta, incluso cuando implicaban un importante sacrificio personal o financiero. La formación nacional sobre el tratamiento de la COVID-19 para profesionales sanitarios de todo el sistema hospitalario fue útil para ampliar la disponibilidad de los servicios sanitarios. La publicación rápida de las directrices de respuesta ayudó a activar todos los niveles del sistema sanitario y a implicar a todos los sectores de la sociedad¹⁰.

32. En Marruecos, una comisión interministerial que representaba a todas las partes interesadas estableció una sólida hoja de ruta para, entre otras cosas, informar y sensibilizar, garantizar la distribución de material y equipos de prevención y protección, crear las estructuras necesarias para el funcionamiento del proceso nacional de vacunación, apoyar a los sectores afectados por la crisis y movilizar recursos. Gracias a todo ello, el país es uno de los ejemplos que se citan de aquellos que están lidiando bien con la pandemia.

33. El repertorio de estrategias de gobernanza sólidas sigue evolucionando, pero algunas estrategias iniciales que surgieron durante la pandemia indican posibles salidas, en particular para el personal de los servicios públicos.

34. Un enfoque pangubernamental para la coordinación eficaz entre los diferentes departamentos gubernamentales y sus diversos niveles ha sido clave en los países conformados por las escasas capacidades del sector público. El gobierno del estado de Kerala (India), por ejemplo, creó 18 comités interdepartamentales en los que participan todos los poderes gubernamentales y que se reúnen a diario para evaluar la situación. En la Argentina, la Jefatura de Gabinete de Ministros tiene la responsabilidad de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional¹¹.

35. La escalabilidad es importante para movilizar y desmovilizar de forma flexible los recursos en todas las organizaciones, niveles y sectores para ampliar la provisión

¹⁰ Huy Van Nguyen y otros, “An adaptive model of health system organization and responses helped Vietnam to successfully halt the COVID-19 pandemic: what lessons can be learned from a resource-constrained country”, *The International Journal of Health Planning and Management*, vol. 35, núm. 5 (septiembre de 2020).

¹¹ Chowdhury y Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

de soluciones específicas para satisfacer las necesidades y demandas cambiantes. Para hacer frente a las apremiantes demandas relacionadas con la COVID-19, algunos gobiernos crearon una bolsa de trabajo pública con becarios, trabajadores sanitarios jubilados o estudiantes de medicina y enfermería. El gobierno del estado de Kerala movilizó a más de 300.000 voluntarios para ayudar a aplicar diversas medidas de control de los contagios. Esta mano de obra adicional que participa de forma voluntaria o compensatoria ayudó a los trabajadores sanitarios. Sin embargo, los sistemas burocráticos de recursos humanos, rígidos y muy formalizados, pueden tener dificultades operativas para adaptarse rápidamente a estas nuevas políticas y aplicarlas.

36. Las limitadas experiencias anteriores en relación con las crisis confirman la necesidad de una alianza colaborativa, basada en una mayor comunicación, junto con una mayor coordinación y una cooperación reforzada dentro y entre las organizaciones y las diferentes partes interesadas, incluida la población. Esta colaboración basada en un enfoque integrado es un elemento esencial para la gestión de una catástrofe o crisis, independientemente de su escala o tipo, en particular a nivel local¹². Además, la colaboración entre múltiples actores que surge y se consolida en tiempos de crisis también puede convertirse en una importante red que contribuya a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

37. La colaboración entre múltiples actores tiene como objetivo crear un compromiso con una estrategia global, al tiempo que se anima a los actores a adaptarse a las condiciones cambiantes sobre el terreno. Ha habido casos interesantes de municipios, directores de escuela, profesores y padres que han colaborado para encontrar formas seguras y responsables de reabrir las escuelas después del confinamiento provocado por la COVID-19 sobre la base de las normas sanitarias nacionales que requieren una interpretación y un ajuste para adaptarse a las condiciones locales. El gobierno del estado de Kerala invitó a los líderes religiosos, a los organismos locales y a las organizaciones sin ánimo de lucro a participar en el diseño y la aplicación de las políticas, evitando utilizar el término “distanciamiento social”, que tiene connotaciones de casta y clase, y haciendo hincapié, en cambio, en el “distanciamiento físico” como parte de un enfoque más inclusivo desde el punto de vista social, en consonancia con unas prácticas de desarrollo más centradas en las personas y basadas en la solidaridad social. El gobierno movilizó con éxito a las organizaciones de la sociedad civil para que apoyaran su campaña de concienciación Break the Chain, destinada a promover la importancia de la higiene de las manos, el distanciamiento físico y el protocolo para toser, y motivó a numerosas microempresas para que produjeran desinfectantes para las manos y mascarillas, al tiempo que distribuyó préstamos sin intereses por valor de 200.000 millones de rupias a las familias necesitadas¹³.

38. El pensamiento de diseño puede ayudar a transformar la cultura de la función pública al animar a los equipos a crear nuevas soluciones fáciles de usar, así como a desarrollar y probar prototipos mediante la experimentación. Es necesario construir, cultivar y alimentar las relaciones de colaboración con los actores relevantes y afectados y a través de los silos burocráticos. Las colaboraciones entre múltiples actores en torno a objetivos clave son fundamentales para movilizar los recursos pertinentes y mejorar el intercambio de conocimientos y la innovación. Durante una crisis, los gestores locales se ven especialmente atrapados entre la política de la crisis, los juegos de búsqueda de culpables y las necesidades de los ciudadanos a los que

¹² Claire Connolly Knox, Vanessa Lopez-Littleton y Tonya E. Thornton, “The nexus between emergency management, public health, and equity: responding to crisis, and mitigating future hazards” *Public Administration Review* (noviembre de 2021).

¹³ Chowdhury y Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

sirven. Sería de ingenuos imaginar un futuro sin esas presiones. Sin embargo, la experiencia previa en la colaboración entre el sector público y el privado ha generado una confianza relacional y una reputación positiva más sólida y ha facilitado la colaboración durante las crisis turbulentas o para la consecución de los Objetivos.

39. Un enfoque de gobernanza adaptable y flexible al mismo tiempo es un reto, como se ve en el dilema de la descentralización. Por un lado, la descentralización es necesaria para adaptarse a las circunstancias locales pero, por otro lado, la centralización es clave para la coordinación, que también facilita la adaptación. Un ejemplo de ello es la aplicación de rastreo de COVID-19 para teléfonos inteligentes desarrollada en los Países Bajos. El Gobierno anunció, siguiendo un enfoque de centralización, un “appathon” para animar a los desarrolladores a producir rápidamente una variedad de aplicaciones aptas. Siguiendo un enfoque de descentralización, diferentes empresas debían desarrollar sus aplicaciones en paralelo, y cada propuesta se evaluaría en un acto centralizado en el que se elegiría la mejor. El planteamiento fue muy ágil y permitió desarrollar siete aplicaciones en una semana. Sin embargo, todas fueron eliminadas rápidamente por problemas de privacidad después de un examen más detallado que realizó la Autoridad (central) de Protección de Datos de los Países Bajos. Al no haber instituciones que facilitasen esta coordinación, como una normativa madura sobre privacidad que pudiera incorporarse fácilmente al desarrollo de aplicaciones (parte de los diseños institucionales resilientes antes mencionados), a pesar de la existencia de métodos ágiles, la estrategia se topó con obstáculos¹⁴.

40. Por último, la resiliencia dinámica exige una relación más estrecha con los ciudadanos que se convierten en cocreadores y coimplementadores de soluciones de gobernanza sólidas. Para conseguir el apoyo popular, necesario para superar la incomodidad de las soluciones experimentales, los gobiernos deben acercarse a la ciudadanía, invitándolos a participar en la cocreación de las estrategias necesarias para una gobernanza sólida. El liderazgo político es clave en la comunicación con los ciudadanos. El gobierno del estado de Kerala organizó conferencias de prensa diarias en las que la Ministra de Sanidad del estado y el Ministro Principal proporcionaron información epidemiológica esencial para ayudar a la ciudadanía a comprender mejor la amenaza y las cuestiones relacionadas, para garantizar el cumplimiento de las medidas de precaución prescritas y para evitar el pánico. En Viet Nam, en el portal en línea del Ministerio de Salud se publicaba inmediatamente cada nuevo caso con detalles que incluían la ubicación, el modo de infección y las medidas adoptadas. El Gobierno se mostró creativo al asociarse con dos famosos cantantes de pop para producir, promover y difundir una canción educativa sobre la amenaza que supone la pandemia de COVID-19 y al movilizar a influyentes líderes juveniles para que difundieran mensajes de apoyo con el fin de elevar la moral de las personas en cuarentena, entre otros.

41. En tiempos de reticencia a la vacunación, la confianza que la sociedad puede generar hacia el personal de primera línea es especialmente relevante en términos de beneficios a corto y largo plazo. La representación burocrática (por ejemplo, en términos de raza, etnia y género, según el contexto) y las estrategias más complejas de gestión de la reputación son necesarias para crear esa confianza.

¹⁴ Marijn Janssen y Haiko van der Voort, “Agile and adaptive governance in crisis response: lessons from the COVID-19 pandemic”, *International Journal of Information Management*, vol. 55, art. 102180 (diciembre de 2020).

IV. Enfoque de calidad del gobierno

Definición y ejemplos

42. La mayoría de las características asociadas a una sólida respuesta de gestión de crisis reflejan la calidad del gobierno, que algunos teóricos definen como la capacidad de aplicar imparcialmente las políticas públicas y otros como la capacidad del gobierno de formular y ejecutar la política de forma competente¹⁵.

43. El enfoque de la calidad del gobierno ha sido clave para entender la asociación entre la función pública y el desarrollo socioeconómico o el freno a la corrupción. De hecho, una serie de estudios académicos indican que las burocracias weberianas imparciales, conformadas por la autonomía política y un sistema de recursos humanos basado en el mérito, tienden a estar positivamente asociadas con el desarrollo socioeconómico y la prevención de la corrupción. Una burocracia estable y profesional también está relacionada con la legitimidad política, la satisfacción con el gobierno y el apoyo a la democracia.

44. En otras palabras, las burocracias meritocráticas, que tienden a funcionar con independencia de la esfera política, suelen ser más eficaces desde el punto de vista administrativo y previenen mejor la corrupción. Cuando los funcionarios son autónomos con respecto a sus superiores políticos, tienen incentivos para comprobar y equilibrar las decisiones políticas que podrían ser tendenciosas, sustentando sus opiniones en criterios profesionales. Algunos países, como Dinamarca o la República de Corea, contuvieron la propagación del COVID-19 mediante un enfoque adaptativo, gracias a la preparación, la profesionalidad y la capacidad tecnológica de los funcionarios expertos.

45. Según Víctor Lapuente, el enfoque mejora la capacidad de respuesta a la pandemia de dos maneras importantes: directamente, porque el sector público comparte más capacidades para prestar servicios y reasignar urgentemente las prioridades presupuestarias de manera oportuna y eficiente; e indirectamente, porque genera confianza social en las instituciones, lo que es clave para generar la aceptación social de decisiones que conllevan enormes cargas sociales (por ejemplo, el cierre de escuelas y empresas). En general, los países con una fuerza pública imparcial o weberiana, como Alemania o la República de Corea, suelen tener respuestas más eficaces en la gestión de crisis.

46. Con la llegada de la pandemia, muchos gobiernos activaron los protocolos para la gestión de crisis que ya tenían, lo que facilitó la coordinación al más alto nivel. Un protocolo de crisis es un ejemplo de procedimiento burocrático que facilita la reacción rápida y la adaptabilidad. El protocolo de gestión de crisis del Gobierno de los Países Bajos, por ejemplo, indica que las tareas de coordinación se delegan y distribuyen entre los ministros clave (el Ministro de Justicia y Seguridad, el Ministro de Sanidad, Bienestar y Deportes y el Primer Ministro) y se asigna un papel asesor clave al Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente. Esto facilitó la rápida toma de decisiones por parte de los principales ministros y garantizó la disponibilidad de conocimientos esenciales.

¹⁵ Véase Bo Rothstein y Jan Torell, “What is quality of government? A theory of impartial government institutions”, *Governance*, vol. 21, núm. 2 (abril de 2008); Carl Dahlström y Víctor Lapuente, *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government* (Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Cambridge University Press, 2017); y Brink Lindsey, “State capacity: what is it, why we lost it, and how to get it back”, Niskasen Center, 18 de noviembre de 2021.

Componentes del enfoque

47. Es importante determinar los factores que conforman la calidad del gobierno. Uno de ellos es la calidad de la función pública, también conocido como burocracia, en referencia al personal no elegido que trabaja en puestos administrativos y de gestión dentro del Estado. La función pública es la manifestación del gobierno en acción y la cara pública de la política. Centrarse en las políticas de personal relacionadas —en relación con los sistemas de contratación, selección, promoción, despido o indemnización— es especialmente relevante para entender cómo se desarrollan las capacidades de la función pública y cuál es su papel en el apoyo a la consecución de los Objetivos.

48. Víctor Lapuente destaca algunas dimensiones importantes que determinan la calidad del gobierno¹⁶. Una función pública profesional y basada en el mérito —contratado y promovido mediante procesos competitivos basados en el mérito y ajeno a la interferencia política— se asocia positivamente con una prestación de servicios públicos más eficaz, un gasto gubernamental más eficiente y menos corrupción. En 2018, el Comité recomendó que se fortalecieran los procesos de contratación basados en el mérito como una estrategia importante en la profesionalización de la administración pública e hizo hincapié en la necesidad de equilibrar esta estrategia con procesos más ágiles de contratación y selección, al tiempo que se garantizaba un enfoque en las habilidades orientadas al futuro y la promoción de la diversidad de función pública. Estas recomendaciones son especialmente relevantes para los organismos responsables de la formulación de políticas, el diseño de programas y la aplicación de los Objetivos, que exigen funcionarios con capacidades analíticas y de seguimiento mínimas, así como habilidades de integración de prototipos o diseño futurista, entre otras cosas.

49. El procesamiento y la publicación diaria de los datos y las estadísticas sobre las infecciones y las muertes por COVID-19 exigían una fiabilidad que sólo puede ofrecer una burocracia profesional. Sin burocracias formales con responsabilidades claramente definidas, líneas formales de autoridad y plazos, estas estadísticas no podrían haber alcanzado un nivel suficiente de fiabilidad y, desde luego, no podrían haberse procesado con la misma periodicidad. Los datos transparentes, abiertos al examen de los medios de comunicación y de las organizaciones sin fines de lucro, son clave para mantener la legitimidad de la información oficial, incluso en escenarios configurados por los impactos negativos de la información falsa o engañosa durante un brote epidémico.

50. La investigación indica que la profesionalización de la burocracia es un proceso contagioso y que se refuerza a sí mismo dentro del gobierno¹⁷. En otras palabras, una fuerza de trabajo profesional no depende exclusivamente de la contratación, sino que puede ser incentivada dentro del gobierno, ya que los funcionarios públicos tienden a adquirir mayor experiencia cuando llegan nuevos participantes educados para competir por premios organizacionales dentro del sector público o fuera del gobierno.

51. Además, una mayor agilidad en los recursos humanos y los procedimientos burocráticos que, a su vez, se adaptan a las nuevas demandas, en contraste con los sistemas burocráticos cerrados conformados por exámenes civiles rígidos y sin acceso a la carrera profesional de manera lateral, desempeñan un papel importante para la calidad del gobierno y, en consecuencia, para la aplicación de políticas públicas competentes. Los recursos humanos y los procedimientos ágiles facilitan unas

¹⁶ Lapuente, “El Leviatán contra la COVID”.

¹⁷ Kim Sass Mikkelsen y otros, “Bureaucratic professionalization is a contagious process inside government: evidence from a priming experiment with 3.000 Chilean civil servants”, *Public Administration Review* (2021).

estrategias de gobernanza sólidas, lo que permite la escalabilidad ante crisis turbulentas, como ya se ha comentado. Para ello, puede ser beneficioso transformar las funciones tradicionalmente basadas en el cumplimiento de la gestión de los recursos humanos para que apoyen a un sector público que se esfuerza por ser ágil, está integrado en el negocio, impulsado por los datos y profundamente capacitado para atraer, retener y desarrollar el talento. Estas prácticas son las que mejor se posicionan a nivel estratégico en la administración para impulsar el cambio, atraer el talento, desarrollar las competencias, adaptarse a cualquier nuevo contexto y aprovechar al máximo el potencial de cada servidor público. Se insta a las organizaciones del sector público a replantearse sus estrategias de gestión de recursos humanos y a utilizar la tecnología como componente clave para garantizar la capacidad de respuesta y el valor añadido de los resultados de la organización.

52. Las tecnologías digitales existentes se adaptaron a menudo para usarlas en una estrategia ágil de gestión de la pandemia, como la telemedicina; el encargo de alimentos y suministros en línea; y el diagnóstico, seguimiento y localización de los casos de COVID-19. Los rígidos procedimientos burocráticos preexistentes exigieron que algunos países tuvieran que aprobar rápidamente un nuevo marco legal, como el Brasil. Las tecnologías más ágiles que se utilizan en otros lugares, como Singapur, por ejemplo los dispositivos de vigilancia electrónica, que utilizan un número desconocido de sensores y cámaras que permiten al Gobierno vigilar una serie de cosas —desde la limpieza de los espacios públicos hasta la densidad de multitudes, el movimiento preciso de cada vehículo registrado localmente o la posibilidad de que se propaguen enfermedades infecciosas en el interior de los edificios— pueden ser más polémicas¹⁸. A pesar de los claros beneficios existentes desde el punto de vista de la gestión de crisis sanitarias, algunas tecnologías digitales plantean problemas de legitimidad en términos de centralización política y autoritarismo blando. Aunque en algunos países el uso de la tecnología digital ha permitido afrontar mejor la pandemia, persiste una brecha digital que afecta a muchos países y regiones, como África, y que debe ser examinada con urgencia.

V. Función pública y vulnerabilidad social

53. Los efectos de la pandemia de COVID-19 también podrían considerarse una síntesis de complejas interacciones biológicas y sociales que es importante comprender en el pronóstico y el tratamiento de la enfermedad, así como en el diseño de la política sanitaria en general. Una de las consecuencias de estas interacciones es que la pandemia ha afectado de forma desproporcionada a los países vulnerables, condicionados por la desigualdad socioeconómica, así como a los grupos vulnerables de las sociedades tanto desarrolladas como en desarrollo. En concreto, la COVID-19 interactúa con una serie de enfermedades no transmisibles, que suelen afectar a los grupos sociales según patrones de desigualdad profundamente arraigados en las sociedades.

54. Según un informe reciente del Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, los niños de muchos países, en particular de los países en desarrollo, padecieron más de 40 semanas de cierre de las escuelas en comparación con menos de 20 semanas en los países desarrollados y se perdieron la mayor parte o la totalidad del aprendizaje académico que normalmente habrían adquirido en la escuela; los más

¹⁸ Ahmed Mohammad Abdou, “Good governance and COVID-19: the digital bureaucracy to response the pandemic (Singapore as a model)”, *Journal of Public Affairs*, vol. 21, núm. 4 (noviembre de 2021).

afectados fueron los niños más pequeños y marginados¹⁹. Los alumnos de primaria y secundaria de São Paulo (Brasil) sólo aprendieron el 28 % de lo que habrían aprendido en clases presenciales y el riesgo de abandono escolar se multiplicó por más de tres. En los países de ingresos bajos y medianos, la proporción de niños que viven en la llamada “pobreza educativa” —que ya superaba el 50 % antes de la pandemia— aumentará considerablemente y podría llegar al 70 %, debido a los largos cierres de escuelas y a las diferencias en el aprendizaje a distancia en cuanto a calidad y eficacia.

55. Las consecuencias de las fuertes desigualdades se hicieron más evidentes debido a la pandemia, lo que apunta al fracaso de una solución biomédica unidimensional para superar la crisis. Un enfoque integrado, con una visión más amplia, que abarque la educación, el empleo, la alimentación, la vivienda y el medio ambiente, es necesario no solo para superar la crisis de COVID-19 sino también para alcanzar los Objetivos.

Necesidad de estrategias orientadas a la equidad

56. Las organizaciones públicas y su personal comparten la obligación de proteger a los ciudadanos sin discriminación y deben reconocer que las desigualdades sociales estructurales existen y plantean importantes retos. Ignorar estas disparidades y desigualdades puede obstaculizar los resultados positivos de las políticas y socavar la confianza y la legitimidad del gobierno. Las desigualdades sociales también se reflejan en la falta de legitimidad de las decisiones difíciles que suelen tomarse durante las crisis, como las cuarentenas, que pueden dar lugar a un desafío activo, protestas o disturbios. La experiencia de Singapur muestra cómo las deficiencias históricas por parte del sector público a la hora de reconocer los retos y necesidades de los trabajadores extranjeros, que trabajan con permisos en los sectores de la construcción, la limpieza y los servicios esenciales, y que se alojan en dormitorios densamente poblados, se convirtieron en una debilidad clave en la gestión de COVID-19. Como el Gobierno no era consciente de sus vulnerabilidades, el exceso de capacidad operativa que se creó en el sistema sanitario del país apenas fue suficiente para hacer frente a los niveles inesperadamente altos de infecciones por COVID-19 que surgieron de repente²⁰.

57. Las estrategias para prevenir la estigmatización social y apoyar la inclusión exigen una evaluación detallada de las cargas administrativas²¹ a las que se enfrentan los grupos sociales pobres y marginados en su interacción diaria con el personal de la función pública y una reducción deliberada de ellas. Las cargas administrativas hacen que sea costoso y difícil utilizar los servicios públicos y desenvolverse en ellos. Por ejemplo, en el Pakistán, los khawaja sira —personas definidas culturalmente como no hombres ni mujeres— están sujetos a mayores cargas administrativas a la hora de solicitar una identificación legal.

58. La reducción de las cargas administrativas es fundamental para la promesa de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás. La prevención de la estigmatización social también exige enfoques más creativos en la gestión de crisis. Durante la pandemia, el gobierno del estado de Kerala, en la India, contó con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y los líderes locales para distribuir discretamente comidas gratuitas en cocinas comunitarias a los infectados por el virus, sin identificarlos públicamente. Viet Nam también protegió la identidad de los infectados refiriéndose

¹⁹ Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *The State of the Global Education Crisis: a Path to Recovery* (Washington, D.C., París y Nueva York, 2021).

²⁰ J.J. Woo, “Policy capacity and Singapore’s response to the COVID-19 pandemic”, *Policy and Society*, vol. 39, núm. 3 (2020).

²¹ Pamela Herd y Donald P. Moynihan, *Administrative Burden: Policymaking by Other Means* (Nueva York, Russell Sage Foundation, 2019).

a ellos sólo por su número de historial. Los dirigentes políticos también intervinieron a favor de un enfoque más inclusivo, denunciando la situación cuando se informó de que algunos negocios locales marginaban a los extranjeros. Este enfoque fue clave para animar a los ciudadanos a ser más abiertos y cooperar plenamente en el rastreo de contactos, la realización de análisis y los tratamientos²². En Marruecos, las medidas de COVID-19 no sólo beneficiaron a las mujeres y a los grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, sino también a los inmigrantes, que recibieron el mismo trato que los nacionales.

59. En conclusión, un enfoque basado en la equidad debe convertirse en un objetivo fundamental del sector público y es crucial para cualquier respuesta a la crisis y para alcanzar los Objetivos.

Solucionar la desigualdad en la función pública

60. Un enfoque orientado a la equidad con respecto a los ciudadanos vulnerables no avanzará si no se hace frente a las desigualdades que a veces existen dentro de la función pública y que se manifiestan de muchas formas: diferencias sustanciales en los salarios y los sistemas de compensación dentro de las distintas carreras del sector público; malas condiciones laborales y salariales de los trabajadores de primera línea; y la falta de una plantilla diversa en la función pública, caracterizada por la falta de representación (de raza, género y etnia, según el contexto), incluso en los niveles jerárquicos más altos, entre otras muchas cosas.

61. Es necesario poner de relieve las considerables disparidades que siguen existiendo entre las condiciones de trabajo de los empleados de la administración central y los de las administraciones públicas locales y regionales en los sistemas descentralizados, incluso en lo que respecta a los salarios y las primas, el acceso a la formación y el desarrollo de capacidades, el respeto a la diversidad y la jubilación, especialmente porque esto puede hacer, en el caso de los jóvenes, que la carrera en la administración local o regional sea menos atractiva, que a menudo sigue siendo su última opción o su último recurso, ya que prefieren trabajar para la administración central o la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones internacionales y los donantes, o incluso emigrar a otros países.

62. Hay que dar prioridad a las estrategias verticales y horizontales para reforzar la representación burocrática, así como a las reformas del sector público encaminadas a la igualdad entre los funcionarios.

VI. Conclusiones y recomendaciones

63. Tal y como destacó la Asamblea General en su resolución [74/236](#), el desarrollo de los recursos humanos es el núcleo del desarrollo económico, social y ambiental, y que la salud y la educación son esenciales para el desarrollo de los recursos humanos. Las estrategias a corto, medio y largo plazo para conseguir una función pública educada, cualificada, sana, motivada, capaz, productiva y adaptable son la base del crecimiento y el desarrollo económico sostenible, inclusivo y equitativo.

64. Un enfoque integrado de la capacidad y la legitimidad del sector público permite crear instituciones del sector público resistentes y ágiles que puedan activarse en tiempos de crisis y de futuras disrupciones sociales, al tiempo que se acelera y supervisa la consecución de los Objetivos. El lema “reconstruir para mejorar” debe interpretarse como “construir un futuro mejor”, entre otras cosas, integrando en las instituciones públicas la resiliencia necesaria para hacer frente a futuras disrupciones sociales.

²² Chowdhury y Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

65. Mientras que las capacidades del sector público se refieren a las habilidades, capacidades y recursos necesarios para llevar a cabo políticas públicas y gestionar crisis, su legitimidad se observa a través de la confianza de la sociedad en el gobierno y las instituciones públicas, lo cual es particularmente relevante ante la creciente desconexión entre la gente y las instituciones que les sirven.

66. En el presente documento se han destacado las estrategias para mejorar tanto la capacidad como la legitimidad, prestando especial atención a la función pública. Las lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19 indican cómo los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo han sido capaces de crear un acervo de competencias, capacidades y recursos para la gestión de crisis que puede convertirse en la piedra angular de estrategias más resistentes ante futuras crisis y para alcanzar los Objetivos. Estas mejores prácticas también podrían servir como estudios de caso para otros. El papel esencial de las capacidades adicionales para la gestión de crisis es una forma importante de aprendizaje político, en particular frente a la nueva reforma de la gestión pública y su enfoque excesivo en la eficiencia, que exige una nueva orientación para la creación de capacidades.

67. Se recomienda que en las instituciones públicas se adopten nuevas actitudes y comportamientos, junto con conocimientos y herramientas de anticipación estratégica y gestión de riesgos, para estar mejor preparados ante la complejidad y la incertidumbre. Las redes de colaboración transnacional son importantes para dar cuenta de la naturaleza sin fronteras de futuras crisis complejas, como la pandemia a la que el mundo se enfrenta actualmente.

68. En el presente documento se recomienda centrarse en la profesionalización, la experiencia y la motivación de la función pública, debido al papel que desempeñan en la creación de instituciones resistentes, la mejora de la calidad del gobierno y el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Esto es especialmente relevante en tiempos de polarización partidista, populismo autoritario y propagación de información falsa o engañosa a través de medios digitales y físicos.

69. La solidez de la gobernanza surge como un enfoque de resiliencia dinámica para la consecución de los Objetivos, que exige instituciones públicas, programas y trabajadores flexibles y ágiles que se transformen y adapten en tiempos turbulentos. Los países de ingresos bajos y medianos han adoptado hábilmente una serie de sólidas estrategias de gobernanza al involucrar a la sociedad en general en la gestión de la crisis, entre otras cosas con la coordinación mediante un enfoque pangubernamental y un enfoque pansocial; la escalabilidad que permite movilizar y desmovilizar los recursos de forma flexible para adaptarse a las necesidades y demandas cambiantes; y la colaboración de múltiples actores y las alianzas entre ellos.

70. Todas estas estrategias, sin embargo, exigen instituciones jurídicas sólidas pero más flexibles y ágiles, jerarquías burocráticas menos formales, compartimentadas y aisladas, y una relación más estrecha con los ciudadanos como cocreadores y cómplices de soluciones de gobernanza sólidas. Las organizaciones del sector público no pueden seguir con el mismo conjunto de barreras organizativas, como la planificación limitada, la reticencia a compartir información, las actitudes culturales, la falta de confianza, la reticencia a la flexibilidad, la falta de coordinación y colaboración, los sistemas arcaicos, los procesos ineficientes en el lugar de trabajo, la tecnología ineficaz en el lugar de trabajo y las estructuras y puestos de trabajo mal diseñados. Cambiar la forma de hacer las cosas será vital para su supervivencia. Esto significa adoptar y ampliar no sólo las estrategias y prácticas de recursos humanos, sino también las actitudes. Hay que animar a las organizaciones del sector público a que tengan visión de futuro, piensen de forma innovadora, se adapten y lleven a cabo actividades de transformación como parte de un proceso sostenido de mejora de la

prestación de servicios a los ciudadanos, dentro de las limitaciones de los recursos. El aprendizaje relacionado con las políticas que ha surgido de los errores y aciertos en la gestión de la crisis de COVID-19 puede convertirse en un importante activo para que la administración pública sea más eficaz en la consecución de los Objetivos.

71. El enfoque de la calidad del gobierno sostiene que las burocracias profesionales y meritocráticas que operan con independencia de la esfera política no solo tienden a ser más eficaces en términos de políticas públicas y de freno a la corrupción, sino que también mejoran la capacidad de respuesta a la crisis pandémica de forma importante, como por ejemplo compartiendo más capacidades del sector público para prestar servicios públicos de forma oportuna y eficiente y aumentando la confianza social en las instituciones, lo cual es clave para generar la aceptación social de las decisiones gubernamentales difíciles e impopulares que son necesarias en tiempos turbulentos.

72. La calidad de la función pública es uno de los principales motores del enfoque de la calidad de la administración. Sigue siendo crucial contar con una función pública profesional y meritocrática, en la que la contratación y los ascensos se realicen a través de procesos de contratación meritocráticos, con la ventaja de que la profesionalización burocrática es un proceso contagioso y que se refuerza a sí mismo dentro del gobierno. La digitalización puede atraer recursos humanos más ágiles y procedimientos burocráticos flexibles que también desempeñan un papel importante para la calidad del gobierno.

73. Es necesario institucionalizar y estructurar mejor el diálogo entre las instituciones a todos los niveles y los representantes de los empleados, los funcionarios y otros trabajadores para evitar posibles conflictos de recursos humanos, especialmente en tiempos de crisis, así como para co-crear condiciones de trabajo decentes.

74. Por último, la función pública debe reconocer las profundas desigualdades estructurales que provocaron los efectos desproporcionados de la crisis de COVID-19 en las comunidades vulnerables. También debería proteger a los ciudadanos sin discriminación. Ignorar las desigualdades obstaculiza la consecución de los Objetivos y socava la confianza social en el gobierno. Las estrategias de apoyo a la inclusión, sin dejar a nadie (ni a ningún lugar) atrás, exigen una evaluación y una reducción deliberada de las cargas administrativas innecesarias a las que se enfrentan de manera desproporcionada los grupos sociales marginados y el establecimiento de estrategias para evitar la estigmatización social.

75. Para alcanzar los Objetivos, es necesario que un enfoque basado en la equidad sea omnipresente en el sector público, lo que también exige abordar las desigualdades dentro de la propia función pública, en todos los niveles de gobernanza, vertical y horizontalmente.

76. Invertir en la función pública, mejorando sus competencias, capacidades y recursos, en consonancia con los retos que se avecinan, y sensibilizarla sobre las desigualdades sociales, será clave no solo para una gestión más eficaz de la crisis, sino también para la aplicación de los Objetivos.