



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de enero de 2019
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

18º período de sesiones

8 a 12 de abril de 2019

Tema 3 del programa provisional*

**Fortalecimiento de la capacidad del sector público
en esferas funcionales clave de la administración**

Fortalecimiento de la capacidad del sector público en un mundo en rápida evolución para el logro 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 preparado por la Sra. Ora-orn Poocharoen, miembro del Comité, en colaboración con la Sra. Emmanuelle D'Achon, la Sra. Joan Mendez y el Sr. Linus Mendjana.

* E/C.16/2019/1.



Fortalecimiento de la capacidad del sector público en un mundo en rápida evolución para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

El presente documento contiene algunas reflexiones sobre las nuevas capacidades que el sector público y su personal necesitan para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un mundo en rápida evolución. Tras una visión general de los diferentes paradigmas de la administración pública, se presenta el nuevo concepto y paradigma de la gobernanza inteligente y sostenible, del que se desprenden las nuevas capacidades y aptitudes que los dirigentes de los Gobiernos y los empleados públicos deberán demostrar para poder aplicar de manera eficaz e inclusiva la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Sobre la base conceptual de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible aprobados por el Consejo Económico y Social en julio de 2018, en su resolución [2018/12](#), el documento establece vínculos entre estos principios y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y muestra cómo las tecnologías emergentes (la Internet de las cosas, la inteligencia artificial, la cadena de bloques, los medios sociales y otros) están dando forma al contenido y fijando el ritmo de la reforma del sector público en los distintos niveles y estratos de gobierno en todo el mundo.

En el presente documento se hace especial hincapié en el nuevo papel del sector público, que se caracteriza por una serie de transformaciones en cuatro categorías de pensamiento, a saber, el pensamiento de diseño, el pensamiento crítico, el pensamiento prospectivo y el pensamiento complejo. Se demuestra que el papel de las aptitudes interpersonales, como la intuición, la empatía y el dominio de los mecanismos deliberativos, es tan decisivo para la eficacia, la inclusión y la rendición de cuentas del sector público como el razonamiento lógico, el análisis causal de los hechos y la formulación de políticas basadas en datos empíricos. También se pone de relieve la importancia de la inversión en la reforma del sector público. El documento concluye con varias recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas que estén contemplando una reforma de la gobernanza inteligente y sostenible con miras a implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

I. Llamamiento en favor de una reforma del sector público basada en la capacidad

1. La mayoría de los retos a los que se enfrenta el sector público en todo el mundo están estrechamente relacionados entre sí. La calidad de la educación, por ejemplo, está estrechamente relacionada con la de la asistencia sanitaria, así como con la reducción de la pobreza, el desarrollo urbano y la igualdad de género. Las condiciones que propician la existencia de ciudades sostenibles están relacionadas con factores de desarrollo y gobernanza tan diversos como el uso limpio y eficiente de la energía, el acceso a un empleo decente, la innovación industrial, el agua no contaminada e instituciones competentes. Lograr la sostenibilidad requiere una visión holística de todos estos factores y de las cuestiones conexas, así como de su interconexión.

2. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible ofrecen una oportunidad para que los principales agentes de la gobernanza, incluidos los responsables de las decisiones, investiguen esas interdependencias, no solo las que existen entre los propios Objetivos, sino también las que vinculan a las organizaciones con las partes interesadas en todos los niveles de la gobernanza.

3. La interdependencia de los problemas y las organizaciones trasciende las fronteras nacionales. Es difícil imaginarse a un país o gobierno que actúe independientemente de las normas mundiales sin toparse, de una forma u otra, con la resistencia de las partes interesadas, tanto dentro como fuera de sus jurisdicciones. La gran mayoría de las políticas públicas, incluidas las leyes, los reglamentos, los códigos de conducta, y las políticas, los programas y los proyectos que responden a problemas concretos, están casi siempre relacionadas con cuestiones más amplias a nivel mundial. Entre estas políticas cabe mencionar las relativas a la regulación de Internet, los derechos humanos, la educación, el transporte, la migración, la inversión, el comercio y los ámbitos tradicionales y no tradicionales de la seguridad, incluida la ciberseguridad.

4. Los Gobiernos y la fuerza de trabajo del sector público de un país deben darse cuenta de que es muy probable que sus decisiones y medidas políticas tengan consecuencias para otros países, y viceversa. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible invitan a reflexionar y a adoptar medidas deliberadas para armonizar las políticas, tanto horizontal como verticalmente, así como a nivel subnacional, nacional y transnacional. Esta armonización deliberada puede ser decisiva para encontrar soluciones a los problemas complejos que suelen deberse a errores comunes de la acción colectiva. Teniendo en cuenta estos y otros problemas conexas, el Comité de Expertos en Administración Pública formuló 11 principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible, que el Consejo Económico y Social hizo suyos en julio de 2018, en su resolución [2018/12](#). Los principios figuran en el cuadro 1 (véase también [E/2018/44](#), párr. 31).

Cuadro 1

Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible

- Eficacia
 - Competencia
 - Formulación de políticas sólidas
 - Colaboración
- Rendición de cuentas
 - Integridad

- Transparencia
 - Supervisión independiente
 - Inclusividad
 - No dejar a nadie atrás
 - No discriminación
 - Participación
 - Subsidiariedad
 - Equidad entre generaciones
-

5. Los principios de gobernanza eficaz pueden ser fundamentales para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los Gobiernos pueden utilizarlos para plantearse nuevos rumbos en la reforma del sector público, respetando al mismo tiempo sus particularidades culturales, económicas, sociales y políticas. Las reformas del sector público basadas en estos principios pueden contribuir a acelerar el ritmo de consecución de los Objetivos.

6. La reforma del sector público abarca cuestiones tan diversas como la reestructuración de instituciones u organizaciones y la introducción de nuevos valores, leyes o directrices públicas, la modificación de las políticas de recursos humanos y la renovación de los procesos de adopción de decisiones, entre ellos los relacionados con las políticas, los planes y los presupuestos. Para ayudar a orientar estas reformas del sector público conviene centrarse en las capacidades esenciales que se necesitan actualmente para que las administraciones públicas puedan trabajar eficazmente en la consecución de los Objetivos. A este respecto, el principio de gobernanza eficaz relativo a la formulación de políticas sólidas puede ser decisivo.

7. La formulación de políticas sólidas es particularmente importante. Para lograr los resultados esperados, las políticas públicas deben ser coherentes entre sí y tener una motivación real y bien fundada, plenamente acorde con los hechos, la razón y el sentido común. Además, las políticas públicas sólidas pueden juzgarse sobre la base del principio de inclusividad que figura en el cuadro 1 (no dejar a nadie atrás, no discriminación, participación, subsidiariedad y equidad entre generaciones). Por otra parte, en general se acepta que las políticas que se diseñan con integridad y transparencia y que son objeto de una supervisión independiente adecuada para garantizar la rendición de cuentas, tienen más probabilidades de ser sólidas.

II. Problemas persistentes del sector público

8. Es importante exponer algunos de los factores clave que pueden obstaculizar el diseño y la implementación de políticas públicas sólidas. En primer lugar, la fuerza de trabajo de muchos sectores públicos ha crecido considerablemente, tanto en tamaño como en el alcance de su autoridad y sus mandatos, hasta el punto en que los ciudadanos han llegado a considerar que el Gobierno y los procesos de adopción de decisiones son como una caja negra, un proceso opaco en el que intervienen muchas personas y comités y que produce un gran volumen o gigabytes de documentos.

9. El sector público suele considerarse demasiado jerárquico, demasiado burocrático y demasiado lento para responder a las necesidades y deseos en constante evolución del público. A menudo parece que hace demasiado hincapié en los procesos más que en los resultados y que está alejado de las realidades sobre el terreno. Muchos países no progresan tan bien como podrían a causa de la excesiva centralización. Con

frecuencia, los ciudadanos se sienten alejados de los procesos de formulación de políticas, y la mayoría no comprende cómo las políticas afectan su vida cotidiana. Además, la población no está plenamente facultada para asumir la responsabilidad de trabajar en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A menudo, las decisiones se imponen desde arriba sin un análisis exhaustivo de todas las posibilidades y sin preguntarle a los ciudadanos acerca de sus prioridades. Esto supone un inmenso desafío para la gobernanza eficaz y la implementación de la Agenda 2030.

10. En segundo lugar, muchos Gobiernos se quejan de la falta de integración y de que no pueden hacer su trabajo en los distintos organismos, funciones y jurisdicciones. En muchas burocracias prevalece la filosofía de trabajar en forma aislada. A menudo, los datos no se comparten y los principales indicadores del desempeño se reparten entre organismos, lo que hace difícil que colaboren entre ellos para alcanzar objetivos comunes. Con frecuencia, los organismos terminan compitiendo por los presupuestos, el poder y el reconocimiento de su desempeño. Esa situación suele contribuir a la percepción de que los Gobiernos carecen de liderazgo, dirección e innovación y que son excesivamente políticos. Además, constituye un obstáculo fundamental para el diseño y la aplicación de políticas integradas, coherentes y sólidas.

11. En tercer lugar, la fuerza de trabajo del sector público de muchos países – empleados públicos, funcionarios y otros que trabajan en organismos públicos – todavía no conoce los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si se considera que los Objetivos son el punto de partida, es esencial, antes incluso de pensar en la integración y la coherencia de las políticas, difundir información sobre ellos a todos los agentes de todos los niveles de gobernanza y a todas las partes interesadas que intervienen en todos los ámbitos de las políticas públicas. Todas las personas que trabajan en el sector público deben conocer los Objetivos y comprender la relación que existe entre ellos y su trabajo cotidiano.

12. Para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es necesario examinar cuidadosamente el grado de coherencia entre los objetivos de las políticas, los instrumentos de política y sus relaciones a nivel operacional. Dado que las burocracias pueden enfrentarse a innumerables limitaciones, incluidos los problemas antes mencionados, se necesitan nuevas disposiciones institucionales que impulsen la creación de mecanismos e instrumentos de deliberación, en particular para interrelacionar las políticas de manera deliberada y sistemática. La coherencia de las políticas, la integración de las políticas (vertical y horizontal) y la gobernanza a múltiples niveles deberían formar parte de una reforma general del sector público encaminada a reconfigurar los procesos de adopción de decisiones y a reorientar la función, la cultura y la mentalidad del sector público hacia el logro de los Objetivos.

13. Una de las primeras medidas para promover la integración de las políticas podría ser la adopción de una lista de control para examinar el grado de coherencia de las políticas. En esta lista de control se podría marcar, por ejemplo, si un nuevo plan de desarrollo urbano tiene en cuenta o no el medio ambiente. En el presente documento se examinan una serie de nuevos instrumentos y capacidades, en particular en el ámbito de la tecnología, que se denominan colectivamente “gobernanza inteligente y sostenible” y que el sector público necesita con urgencia para diseñar y aplicar políticas sólidas y una gobernanza eficaz que le permitan alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

III. Las nuevas tecnologías y el sector público

14. La tecnología se ha convertido en uno de los factores más importantes para determinar qué posibilidades existen en materia de desarrollo. También es uno de los factores que más pueden afectar a los Gobiernos y las sociedades. El éxito de la

transición a la cuarta revolución industrial depende ahora de la difusión de la tecnología y de cómo se gestione este proceso.

15. Los Gobiernos que tienen los conocimientos técnicos necesarios para ver cómo se podrían utilizar las nuevas tecnologías para que las políticas y los servicios públicos sean más eficaces, inclusivos y responsables tienen una ventaja sobre los que no los tienen. Estos Gobiernos también suelen tener la capacidad necesaria para proteger a sus ciudadanos de los daños que podrían causar las tecnologías o de sus externalidades negativas, y no tardan en estudiar las nuevas tecnologías en entornos de prueba para diseñar políticas que permitan utilizarlas y regularlas.

16. En todos los sectores públicos existen amplias oportunidades para adoptar tecnologías que aumenten su productividad y eficiencia. Sin embargo, dada la gran disparidad de las tasas de adaptabilidad y adopción, la brecha digital se caracteriza no solo por las diferencias marginales que existen en una sociedad (nivel nacional) sino también por las diferencias que existen entre los países (nivel internacional).

17. Los teléfonos inteligentes, las computadoras portátiles y las tabletas ofrecen cada vez más funciones y se pueden adquirir fácilmente en todo el mundo, a precios cada vez más asequibles. Un teléfono inteligente, por ejemplo, no es solo un teléfono, sino también una cámara, una videocámara, una calculadora, un calendario y un dispositivo para conectarse a aplicaciones como la banca en línea y para controlar otros dispositivos. Estos teléfonos son cada vez más sofisticados y se han convertido en una necesidad en la vida de la mayoría de las personas. Aunque los teléfonos inteligentes han reducido la brecha digital, los Gobiernos todavía no han aprovechado al máximo el potencial que ofrecen para mejorar la participación ciudadana, la prestación de servicios, la rendición de cuentas, el suministro de información y el acceso a ella, entre otras cosas.

18. Los medios sociales han modificado considerablemente la forma en que las personas se comunican. La mensajería instantánea que permite la transferencia de texto, audio y vídeo es una poderosa herramienta de comunicación entre el Gobierno y los ciudadanos, y viceversa. Muchos Gobiernos y organismos públicos tienen ahora cuentas en los medios sociales y utilizan una serie de aplicaciones de mensajería instantánea para comunicarse con la población.

19. El gobierno electrónico ha hecho progresos considerables en todo el mundo, pero sigue habiendo muchas diferencias de una región a otra y de un país a otro, como lo demuestra el Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico. En Estonia, por ejemplo, los no ciudadanos pueden obtener el estatuto de residentes electrónicos, con lo cual muchos de ellos han podido incorporarse fácilmente al ecosistema del mercado digital. El país está tratando de poner fin a la utilización del papel en todas las gestiones relacionadas con los servicios públicos. El Gobierno de Singapur ofrece prácticamente todos sus servicios en línea, incluidos los vinculados con el pago de impuestos, la policía, la vivienda social y la caja de previsión central. Desde 2016, Dinamarca impone a todos los ciudadanos la obligación de utilizar los servicios públicos en línea y de recibir los comprobantes de las transacciones por correo electrónico en lugar de por correo postal.

20. La Internet de las cosas es una red de sensores de dispositivos inteligentes y objetos que se conectan entre sí sin intervención humana. Estos objetos pueden ir desde dispositivos domésticos, como cafeteras, despertadores, calendarios digitales, teléfonos inteligentes, dispositivos ponibles, lámparas y lavadoras, hasta sistemas de transporte y aparcamiento para grandes ciudades, sistemas de navegación para automóviles, sistemas de recogida de residuos y sistemas de energía y seguridad. Este tipo de plataformas basadas en la nube permiten almacenar grandes cantidades de datos que, a su vez, hacen posible el análisis de macrodatos. Esta información ayuda a los Gobiernos a formular políticas con mayor conocimiento de causa. Los proyectos

de ciudades inteligentes son ejemplos de cómo algunos gobiernos locales están integrando la Internet de las cosas en sus sistemas de infraestructura urbana y están generando macrodatos para supervisar y diseñar mejor los servicios urbanos. Esta tecnología puede aplicarse a diversos ámbitos, como el análisis de la mano de obra, el tráfico, las respuestas de emergencia y la detección de anomalías en las transacciones financieras y las pautas de viaje.

21. La tecnología de cadenas de bloques tiene un inmenso potencial para renovar los procesos de verificación de la autenticidad, y mejorar nuestra comprensión de ellos, la propiedad de los activos y el papel de los Gobiernos como mediadores y verificadores de la información. Conocida sobre todo como la tecnología detrás de las criptomonedas, la cadena de bloques es un libro mayor digital que puede programarse para registrar todo lo que sea valioso y se asemeja a una hoja de cálculo que se duplica una y otra vez a través de una red de ordenadores. Una vez registrada, la transacción queda permanentemente disponible en el sistema de cadena de bloques, lo que hace que la transacción sea siempre pública e inalterable. Las empresas privadas, los grupos de la sociedad civil y los Gobiernos están probando esta tecnología en diversos ámbitos. Los bancos privados, incluido el Standard Chartered Bank, y los bancos centrales, como el Banco del Canadá, la Autoridad Monetaria de Singapur, el Banco del Japón, el Banco de Inglaterra y el Banco Central Europeo, han comenzado a realizar proyectos piloto utilizando esta tecnología de registros distribuidos¹.

22. La inteligencia artificial también se está desarrollando a una velocidad fenomenal, gracias a los macrodatos generados en línea en los últimos años, las mejoras en los algoritmos de aprendizaje automático y el avance de los servicios basados en la nube. La inteligencia artificial tiene cinco aplicaciones generales²: a) el razonamiento o la capacidad de resolver problemas mediante una deducción lógica; b) el conocimiento, o la capacidad de presentar lo que se sabe del mundo; c) la planificación, o la capacidad de establecer y alcanzar objetivos; d) la comunicación, o la capacidad de comprender las lenguas habladas y escritas; y e) la percepción, o la capacidad de inferir algo a partir de datos sensoriales como sonidos e imágenes.

23. La inteligencia artificial se utiliza en muchos ámbitos, como la salud, la educación, la seguridad, el entretenimiento, los negocios, las finanzas, la industria manufacturera y la industria automotriz. En el caso de la industria automotriz, en algunas ciudades se están probando vehículos autónomos o sin conductor. Esta nueva forma de transporte requerirá rediseñar no solo la infraestructura material, sino también las leyes, los reglamentos, los seguros y la prestación de servicios relacionados con los desplazamientos diarios y la movilidad. Singapur, por ejemplo, ha estado probando vehículos autónomos y los sistemas de gestión de datos conexos, allanando así el camino para crear nuevos grupos de servicios digitales que no solo resuelven los problemas de tráfico sino que también reducen el consumo de energía y promueven el desarrollo económico.

24. La inteligencia artificial puede tener muchos otros usos. China, por ejemplo, tiene una estrategia nacional en materia de inteligencia artificial y está mejorando en consecuencia su infraestructura, las actividades de investigación y desarrollo y el desarrollo de las aptitudes. Según un estudio publicado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, se prevé que la inteligencia artificial llevará más a un cambio

¹ Garrick Hileman y Michel Rauchs, *2017 Global Blockchain Benchmarking Study* (Cambridge (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Cambridge Centre for Alternative Finance, septiembre de 2017).

² Blog de Hackerearth, "Applications of artificial intelligence (AI) in business", 20 de julio de 2018.

de cualificaciones que a un cambio en la mano de obra³. En resumen, el uso de la inteligencia artificial tiene un enorme potencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y algunos Gobiernos están avanzando más rápidamente que otros en este sentido.

25. Las nuevas tecnologías clave mencionadas anteriormente solo pueden utilizarse positivamente en todo su potencial cuando el sector público y las reformas de la fuerza de trabajo pública logran modificar las creencias, culturas, prácticas y normas existentes para darles cabida. Por ejemplo, la mayoría de los Gobiernos siguen pidiendo documentos en papel y muchos organismos gubernamentales no prestan algunos servicios en línea debido a restricciones normativas, como la obligación de obtener firmas hechas con tinta para poder verificarlas. En estos contextos, los gobiernos locales y algunos organismos pueden ser más flexibles y adoptar nuevas tecnologías para convertirse en pioneros del progreso y la innovación.

26. Las diferencias entre los países, las regiones, las ciudades y los organismos en cuanto a la adopción de esta tecnología pueden acentuar aún más las desigualdades. Por lo tanto, es importante preguntarse por qué algunos Gobiernos u organismos adoptan nuevas tecnologías más rápido que otros. Una respuesta es la capacidad del sector público y de su fuerza de trabajo. En la siguiente sección se exponen las nuevas capacidades que hacen falta para adoptar la gran diversidad de nuevas tecnologías y aprovechar sus múltiples aplicaciones, y crear así un nuevo paradigma de la administración pública que puede denominarse “gobernanza inteligente y sostenible”.

IV. Las nuevas funciones del sector público

27. Los estudios sobre la administración pública mencionan varios paradigmas, que van desde la antigua administración pública, la administración pública tradicional y la nueva gestión pública hasta la nueva gobernanza pública y, más recientemente, la gobernanza inteligente y sostenible. No hay ningún sector público cuyo funcionamiento se ajuste a uno de estos modelos exclusivamente. La mayoría de los países siguen una combinación de varios paradigmas. Algunos sectores públicos presentan más características de un paradigma que de otro. Huelga decir que cada país tiene su propio ritmo y adoptará los cambios más o menos rápidamente.

28. Estos paradigmas no pretenden ser normativos. Se basan en la observación de las transformaciones que han experimentado los Gobiernos a lo largo del siglo pasado. Cada uno de ellos tiene ventajas y desventajas y sirven como puntos de referencia para el debate y para orientar la reforma del sector público. El objetivo del nuevo paradigma de gobernanza inteligente y sostenible que se propone es poner de relieve el papel cada vez más importante de la tecnología y la consiguiente evolución de la función de los Gobiernos en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La tipología de los paradigmas presentada en el cuadro 2 puede utilizarse para analizar la diversidad y las disparidades de las capacidades del sector público en todo el mundo.

³ Jacques Bughin, “Marrying artificial intelligence and the Sustainable Development Goals: the global economic impact of AI”, *Actualidades de la UIT*, 12 de octubre de 2018.

Cuadro 2
Cambios de paradigma en la administración pública

	<i>Antigua administración pública</i>	<i>Administración pública tradicional (década de 1960)</i>	<i>Nueva administración pública (década de 1980)</i>	<i>Nueva gobernanza pública (década de 2000)</i>	<i>Gobernanza inteligente y sostenible (década de 2020)</i>
Principios de gobernanza	El Gobierno exclusivamente	El Gobierno es el mejor calificado	La gobernanza eficiente	La buena gobernanza	La gobernanza eficaz
Público seleccionado	Súbditos	El electorado	Clientes	La ciudadanía	El público
Servicios públicos	Prestación de servicios básicos	Prestación directa	Prestación contratada	Prestación coproducida	Prestación adaptada a destinatarios específicos
Función del Gobierno	Gobernar	Orientar	Dirigir	Facilitar	Diseñar
Estilo de liderazgo	Autocrático	Burocrático	Competitivo	Colaborativo	Constructivo
Responsabilidad	Líder	Jerarquía	Mercado	Red	Distintos niveles
Objetivo y orientación	Obediencia, se basa en la lealtad	Leyes, se basa en las normas	Indicadores, se basa en los resultados	Relaciones, se basa en la confianza	Sostenibilidad, se basa en la justicia

Fuente: Adaptado de Michael Howlett, Anka Kekez y Ora-Orn Poocharoen, “Understanding co-production as a policy tool: integrating new public governance and comparative policy theory”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 19, núm. 5, págs. 487 a 501. Contribución adicional de Piyapong Boossabong de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Chiang Mai (Tailandia). Los títulos “Administración pública antigua” y “Gobernanza inteligente y sostenible” fueron añadidos por el autor.

29. La antigua administración pública es una forma de gobierno que ofrece pocas opciones a la población, considerada simplemente como súbditos que deben ser gobernados. Los servicios públicos básicos que ofrecen son mínimos y funciona en base al miedo y las amenazas. Su objetivo es conseguir la obediencia y la lealtad de la población. Este tipo de gobierno suele estar preocupado por cuestiones de vigilancia y seguridad. El poder se transmite a través del parentesco y no del mérito. En los lugares donde la población ha evolucionado y las personas ya no pueden considerarse meros súbditos, sino que son votantes, clientes, ciudadanos y miembros del público, los funcionarios públicos y los líderes suelen sentirse vulnerables porque su poder es cuestionado constantemente. Los Estados-nación adoptaron a menudo este paradigma en sus primeras etapas de consolidación. En este paradigma, las políticas son de carácter nacionalista, se centran en las cuestiones internas y hacen hincapié en la estabilidad.

30. La administración pública tradicional se basa en el modelo de burocracia de Weber. Este tipo de gobierno funciona en términos racionales y tecnocráticos, separando lo administrativo de lo político. En este paradigma, se considera que las soluciones a problemas complejos pueden reducirse a fórmulas y modelos reproducibles, por lo que la formulación y aplicación de políticas se convierten en actividades científicas. El paradigma se basa en la creencia de que el Gobierno es el que está mejor calificado para adoptar medidas, gracias a la información y experiencia de que dispone. Esta forma de Gobierno trata de atraer al electorado proporcionando

directamente todos los servicios públicos (es decir, educación, salud, protección del medio ambiente, proyectos de desarrollo, etc.). Es un Gobierno que se basa en la documentación, los procesos paso a paso y el control jerárquico de arriba hacia abajo. Sin embargo, llevado al extremo, puede conducir a una excesiva dependencia de los procedimientos, lo que pone en peligro la innovación y el espíritu empresarial en el sector público. Esto puede llevar a una cultura burocrática del “estado por decreto” en lugar de un “estado de derecho”.

31. El paradigma de la nueva administración pública se basa en la máxima de que el Gobierno, cuanto más pequeño, mejor funciona. Implica confianza en el mercado y en estilos competitivos de gobernanza. Permite que todos los tipos de agentes, en particular el sector privado, presten servicios públicos. La atención se centra en los resultados y en los indicadores clave del desempeño. En este paradigma, los instrumentos reglamentarios preferidos son los mecanismos de fijación de precios, la privatización, la remuneración basada en el rendimiento y la externalización. Un valor importante en este paradigma es la eficiencia, es decir, hacer más con menos. La eficiencia, el espíritu emprendedor y la gestión son preferibles a la administración y al cumplimiento de las normas. Según algunos críticos, las cosmovisiones capitalistas, los resultados mensurables y el individualismo adquieren demasiada importancia a expensas de los valores del servicio público y del espíritu comunitario.

32. En el paradigma de la nueva administración pública, la atención se centra en el fomento de la confianza entre el Gobierno y el público. Las redes de agentes constituyen el elemento central. El poder se comparte entre las partes interesadas y la responsabilidad se reparte entre los miembros de las redes. Las decisiones y acciones se toman en colaboración. Al involucrar a la sociedad civil, este tipo de sector público busca coproducir servicios públicos con los ciudadanos. Hace hincapié en la buena gobernanza basada en la participación pública, la transparencia, la integridad y el estado de derecho. Se entiende que este paradigma va de la mano de los principios democráticos. Este tipo de sector público suscita preocupaciones con respecto a cuestiones como la dilución de la responsabilidad, la incapacidad de conciliar las paradojas de las políticas, la lentitud de los procesos de toma de decisiones y el riesgo de que grandes grupos no gubernamentales y otras partes interesadas similares se apoderen del discurso político.

33. El quinto paradigma, que se presenta en este documento, es la gobernanza inteligente y sostenible. En este paradigma, los Gobiernos se centran explícitamente en la sostenibilidad y la igualdad para todos. El valor de la inclusividad (no dejar a nadie atrás, no discriminación, participación, subsidiariedad y equidad entre generaciones) se convierte en el principal criterio para la toma de decisiones públicas. El principio de la eficacia de la labor en pro de la sostenibilidad a largo plazo es una prioridad clave. Según este paradigma, los Gobiernos pueden desempeñar el papel de proveedores de plataformas, plataformas en línea que permiten el intercambio de datos, las transacciones entre pares, la generación de conocimientos y la satisfacción de las necesidades de la población. Utilizando una comunicación inclusiva, pueden transformar conjuntos de datos complejos en imágenes, diagramas e infografías fácilmente comprensibles para el público.

34. A medida que se generaliza la tecnología de las cadenas de bloques, la capacidad de un sector o agente determinado para monopolizar los datos y la información puede disminuir. Además, es posible que ya no sea necesario que el Gobierno verifique la autenticidad de la información. Según este paradigma, el sector público diseñaría y gestionaría grandes ecosistemas de políticas en línea y en otros medios, pero no tendría un monopolio sobre ellos. El público podría ampliar su papel de generador de datos, gestor de conocimientos, intermediario de sistemas de conocimientos y líder de plataformas de servicios.

35. En este nuevo paradigma, el sector público ya no se ve limitado a ciertas funciones. Los líderes, los funcionarios públicos y el público en general están orientados hacia el futuro y se inclinan por el pensamiento a largo plazo. El pragmatismo se convierte en una actitud fundamental en el sector público, ya que los funcionarios no dudan en combinar diferentes instrumentos y herramientas de política en función de las diferentes necesidades y propósitos. Gracias al análisis de macrodatos y a la inteligencia artificial, los Gobiernos pueden, por ejemplo, adaptar las políticas a comunidades, regiones y cuestiones específicas. Los organismos públicos pueden ser catalizadores, proveedores, reguladores, competidores, facilitadores, diseñadores, observadores y colaboradores, todo al mismo tiempo. La capacidad de combinar estas diferentes funciones es esencial para los esfuerzos de adaptación necesarios para desarrollar políticas públicas sólidas y ejercer una gobernanza eficaz.

36. También es importante velar por que se establezcan y actualicen continuamente marcos jurídicos y reglamentarios adecuados para crear un contexto favorable al crecimiento de la innovación, al tiempo que se protege contra el abuso y la concentración del poder. Por ejemplo, el uso de la tecnología de cadenas de bloques en los mercados financieros debería ir acompañado de la reglamentación financiera necesaria para proteger a quienes participan en el mercado y a las sociedades en general. La coordinación adecuada entre las diferentes jurisdicciones y entre los agentes clave también es importante para la aplicación de la inteligencia artificial y la robótica. Para que la tecnología y la conectividad puedan mejorar tanto la gobernanza como los resultados en materia de desarrollo, se necesitan enfoques equilibrados de la privacidad y la transparencia de los datos, la ciberseguridad y la gobernanza ética en general.

37. Una de las funciones básicas del sector público es la de diseñar políticas para lograr el desarrollo sostenible. Muchos, pero no todos, los funcionarios públicos tienen un amplio conocimiento (que les permite reconocer las interrelaciones entre cuestiones complejas, considerar todas las funciones o cuestiones y conocer perfectamente las interdependencias entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y son capaces de tener una visión general de los problemas complejos, al tiempo que pueden ahondar en ámbitos políticos específicos. Al diseñar las políticas públicas, los funcionarios públicos son responsables de definir los objetivos y el contenido de las políticas, así como los procesos de gestión y aprendizaje y la comunicación conexos. Deben comprender la complejidad de los problemas públicos, tener una gran inteligencia emocional y empatía y conocer los diferentes instrumentos en materia de políticas. Los funcionarios públicos deben tener un espíritu crítico y ser capaces de formular las políticas de forma tal que se logre la sostenibilidad.

V. Las nuevas necesidades en materia de aptitudes y capacidades

38. En los últimos 30 años, los esfuerzos por reformar el sector público se han centrado principalmente en la reducción de la fuerza de trabajo del sector público y en la reestructuración de los organismos y procesos. En el ámbito del desarrollo, el término “desarrollo de la capacidad de los funcionarios públicos” se ha utilizado a menudo de manera vaga, sin definir claramente las capacidades necesarias. Además de los conocimientos técnicos en diferentes sectores, como la salud, el comercio, la industria, la seguridad y la educación, las capacidades más importantes que se requieren de los servidores públicos hoy en día son el pensamiento de diseño, el pensamiento complejo, el pensamiento crítico, el pensamiento de futuro, las aptitudes para deliberar o facilitar y la inteligencia emocional. Estas son las aptitudes que se necesitan específicamente en el paradigma de la gobernanza inteligente y sostenible.

39. **Pensamiento de diseño.** Es imprescindible comprender que los procesos actuales en materia de políticas públicas ya no pueden dividirse claramente en fases de formulación, implementación, seguimiento y evaluación. Los empleados del sector público desempeñan un papel muy importante en todos los aspectos de las políticas públicas. Los funcionarios públicos asumen cada vez más el papel de diseñadores de políticas. Para diseñar políticas públicas sólidas, los funcionarios públicos deben entender el contexto en que se implementan, así como los sistemas y subsistemas en materia de políticas, las redes de políticas, las intervenciones políticas, los instrumentos, el aprendizaje, la evaluación y la comunicación de políticas. Pero sobre todo, los funcionarios públicos deben tener una visión holística de los problemas y ser capaces de gestionar eficazmente los procesos deliberativos.

40. **Pensamiento complejo.** Habida cuenta de las tecnologías informáticas y de comunicación que existen actualmente, las políticas públicas ya no deben ser consideradas como una interacción estática, sino como una interacción continua y dinámica entre las partes interesadas, las ideas y las acciones. Dada la gran complejidad e interdependencia de los desafíos que enfrenta el sector público, el pensamiento complejo es un nuevo conjunto de capacidades que los funcionarios públicos deben tener. Este tipo de pensamiento reconoce y comprende que los sistemas son intrínsecamente dinámicos y adaptables. Son más que la suma de sus partes e implican interacciones constantes entre agentes, redes y reglas, así como procesos de adaptación, dinámicas no lineales e interacciones a nivel individual, que pueden producir efectos a nivel macro. El pensamiento complejo, por lo tanto, requiere que se consideren distintas opciones de previsión y de cursos alternativos, además del análisis basado en indicadores y las enseñanzas que se desprenden del pasado (véase E/C.16/2016/4).

41. **Pensamiento crítico.** Para que los funcionarios públicos no se limiten a examinar los problemas de manera superficial (es decir que no se queden en hechos y cifras tangibles), deben ser capaces de pensar críticamente, es decir, de analizar los sistemas de creencias y sus causas fundamentales, y también de analizar críticamente sobre sus propias creencias, ideologías y visión del mundo. Por ejemplo, deben poder reexaminar el papel de la mujer en la sociedad y cuestionar el papel de la educación como instrumento de ingeniería social, así como los modelos de desarrollo vigentes. La capacidad de pensamiento crítico de los funcionarios públicos les permite analizar cuidadosamente las fuentes de los problemas, como los relacionados con la violencia estructural profunda, y los prejuicios arraigados en las creencias.

42. **Pensamiento prospectivo.** La preparación para el futuro requiere capacitación y acción. El movimiento futurista está teniendo un gran impacto en algunos países⁴. El pensamiento de diseño y el pensamiento prospectivo permiten que el sector público lleve a cabo pruebas en entornos controlados, cree prototipos o ejecute proyectos piloto destinados a preparar al sector público para el futuro. También permiten adoptar estrategias eficaces de gestión de riesgos. La planificación de diferentes hipótesis y el análisis causal estratificado son algunas de las herramientas del pensamiento prospectivo. Estas herramientas, similares al pensamiento crítico, permiten detectar mejor las creencias inconscientes que pueden influir en las políticas y en su solidez. La capacidad de detectar, transformar y utilizar positivamente estos conocimientos es un factor clave para lograr una gobernanza eficaz que conduzca a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

43. El pensamiento prospectivo abre el camino a nuevas interpretaciones y definiciones de los problemas. Por ejemplo, puede ayudarnos a imaginar y concretar el concepto de ciudades inteligentes. Puede arrojar luz sobre el futuro del consumo

⁴ Véanse, por ejemplo, las publicaciones (en inglés) de Sohail Inayatullah sobre estudios prospectivos en www.metafuture.org.

de energía, que de ser suministrada de forma centralizada por el gobierno pasará a ser suministrada a través de sistemas descentralizados y sin conexión a la red. Puede mostrar el futuro de la educación, en que se pasará de un currículo basado en titulaciones a un proceso basado en competencias, así como la evolución en materia de movilidad, con los vehículos autónomos, y la desaparición de la noción de discapacidad en favor de la de “capacidades diferentes”, que enfatiza la diversidad de los seres humanos.

44. **Competencias en materia de deliberación.** Muchos problemas de orden público tienen sus raíces más profundas en las creencias, las visiones del mundo y la psique de las personas y las comunidades. Por ejemplo, las actitudes tradicionales hacia las parejas del mismo sexo han impedido el logro de una verdadera igualdad de género en muchas sociedades. Hoy día somos testigos de una rápida propagación de los movimientos por los derechos de las personas LGBTQ en todo el mundo. Esta evolución no puede enfocarse solo con el pensamiento racional. La interpretación de los problemas debe poderse debatir, y los temores y las forma de ver el mundo de la gente deben examinarse detenidamente. Para resolver problemas complejos, además del pensamiento crítico, los funcionarios públicos necesitan dominar varios mecanismos deliberativos que les permitan crear y colaborar con partes interesadas con distintos intereses. Se trata de una competencia importante para abordar las construcciones sociales dominantes que pueden estar en conflicto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

45. **Inteligencia emocional.** Como diseñadores de políticas, los funcionarios públicos deben tener en cuenta la capacidad de empatizar con los demás. La empatía está vinculada al nivel de inteligencia emocional, es decir, la capacidad de regular las propias emociones y de entender las emociones de los demás. Los factores psicológicos y las emociones juegan un papel importante en los procesos de toma de decisiones, los servicios públicos y la comunicación efectiva. Esta capacidad asegura que el sector público logre un buen equilibrio entre las intuiciones, creencias y visiones del mundo (“sistema 1”) y el razonamiento racional basado en datos, pruebas, hechos y análisis causal (“sistema 2”)⁵. Con un mayor grado de inteligencia emocional los funcionarios públicos podrán regular mejor sus propias emociones y responder a eventos estresantes. Hoy día, muchas organizaciones líderes utilizan la meditación, el entrenamiento para la vida y otras actividades para mejorar el bienestar psicológico.

46. En la era digital, saber utilizar los medios sociales para interactuar eficazmente con la población (inteligencia social), saber transmitir digitalmente la información sobre políticas (por ejemplo, a través de infografías y páginas web) y saber utilizar herramientas digitales para recopilar y analizar datos son capacidades básicas que todos los funcionarios deben tener. Además de estas capacidades básicas están las nuevas capacidades descritas anteriormente. Las reformas del sector público deberían considerar la posibilidad de utilizar los paradigmas de la administración pública que se ilustran en el presente documento como guía para determinar qué tipo de competencias hacen falta en el sector público. Para llevar a cabo sus reformas, muchos países necesitarán fomentar intensamente la creación de capacidad o la adquisición de nuevas competencias a largo plazo. Es una buena manera de hacer una inversión adecuada en capital humano para el sector público.

VI. Conclusión

47. En el presente documento se propone un nuevo paradigma de gobernanza inteligente y sostenible en el que el sector público pasa a diseñar las políticas públicas y en el que la tecnología se utiliza en todo su potencial para garantizar la

⁵ Véase Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (New York, Farrar, Straus y Giroux, 2011).

sostenibilidad de nuestro planeta para las generaciones actuales y futuras. El paradigma reconoce la importancia de la gobernanza a múltiples niveles, acompañada de varios tipos de mecanismos de rendición de cuentas.

48. Ser “inteligentes” significa tener la capacidad no solo para utilizar la tecnología con fines de gobernanza sostenible, sino también para ser pragmáticos en la búsqueda de soluciones a los problemas. En el presente documento se propone una lista de capacidades necesarias para este fin, a saber, el pensamiento de diseño, el pensamiento complejo, el pensamiento crítico, el pensamiento prospectivo, las competencias en materia de deliberación y la inteligencia emocional.

49. Las reformas del sector público deberían centrarse explícitamente en el logro de Objetivos de Desarrollo Sostenible y la formulación de políticas sólidas que sean coherentes entre sí. Sin una reforma de los recursos humanos del sector público, las reformas de la legislación, las estructuras y los procesos no lograrán el mismo impacto. Los Gobiernos deberían invertir debidamente en la fuerza de trabajo del sector público y deberían proporcionarle formación permanente. Además, deberían invertir de manera continua en la infraestructura y el capital humano a fin de aprovechar el poder catalizador de la tecnología digital para alcanzar los Objetivos. Esto contribuiría a la adquisición y ampliación de las competencias necesarias para la transformación digital y haría que la comunidad internacional estuviese más cerca de crear sociedades equitativas y sostenibles para todos.

50. Se invita al Comité de Expertos en Administración Pública a considerar la gobernanza inteligente y sostenible como un nuevo paradigma y a alentar su incorporación en las orientaciones adoptadas por los Estados Miembros con respecto a la reforma del sector público. El Comité también debería considerar la posibilidad de adoptar y promover este paradigma en su propia labor y reflexionar sobre cómo definir mejor las competencias propuestas en función de distintos ámbitos. Las comisiones de la administración pública y los institutos de formación de la administración pública podrían considerar la posibilidad de incluir las competencias pertinentes en sus programas de formación. Además, las universidades e institutos que ofrecen programas en materia de políticas públicas, asuntos públicos y administración pública deberían impartir educación sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como sobre el paradigma de la gobernanza inteligente y sostenible y las competencias conexas.
