



Consejo Económico y Social

Distr. general
29 de enero de 2024
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

23^{er} período de sesiones

Nueva York, 15 a 19 de abril de 2024

Tema 7 del programa provisional*

Asuntos relativos a la fuerza de trabajo del
sector público

Reflexiones sobre la gobernanza de la fuerza de trabajo del sector público para promover 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 elaborado por Alketa Peci, Rolf Alter y Najat Zarrouk, integrantes del Comité.

* [E/C.16/2024/1](#).



Reflexiones sobre la gobernanza de la fuerza de trabajo del sector público para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

Los empleados públicos son esenciales para responder eficazmente a las crisis y acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por tanto, en el presente informe, los autores hacen algunas reflexiones importantes sobre la gobernanza de la fuerza de trabajo del sector público para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y mejorar la respuesta a las crisis.

Los autores piden que se mantenga el impulso innovador en la fuerza de trabajo del sector público que, en parte, surgió en respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). La pandemia transformó la forma en que las instituciones públicas y los dirigentes políticos se relacionan entre sí y con su electorado, y exigió y legitimó soluciones innovadoras, lo que a menudo permitió superar los obstáculos tradicionales del sector público. Los autores describen en detalle distintas estrategias para mantener ese impulso, y propugnan que se siga innovando a partir de soluciones legítimas e innovadoras.

También describen pormenorizadamente la necesidad de aplicar estrategias amplias para desarrollar los recursos humanos basadas en los objetivos nacionales de desarrollo y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además de ilustrar brevemente algunas estrategias, como la gestión meritocrática de los recursos humanos y la gestión del desempeño.

Los autores reiteran su pedido de que se cambie la mentalidad de la fuerza de trabajo del sector público y se los conciencie sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Habrá que adoptar nuevas estrategias para generar posturas que se condigan con la Agenda 2030, lo que en última instancia debería transformar los comportamientos. Para acelerar la consecución de los Objetivos, será crucial concienciar a todos los agentes del carácter y el potencial ambiciosos que conllevan.

Los autores reconocen la necesidad de que los gobiernos adopten los principios de no discriminación y no dejar a nadie atrás en el marco general de la inclusividad a la hora de crear y gestionar la fuerza de trabajo del sector público a través de diferentes estrategias y políticas de inclusión y diversidad. También destacan la necesidad de medir la diversidad del sector público, incluso mediante metas e indicadores específicos.

Asimismo, tomando de ejemplo a África, los autores ofrecen algunas ideas sobre la gobernanza de la fuerza de trabajo del sector público en el plano subnacional y destacan la necesidad de desarrollar las capacidades y competencias de los gobiernos subnacionales y mejorar y evaluar los métodos de gestión de los recursos humanos.

Para concluir, los autores recomiendan estrategias importantes para mejorar la gobernanza de la fuerza de trabajo del sector público con el fin de promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

I. Introducción

1. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros afirmaron la importancia de reconfigurar y transformar las instituciones públicas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En su resolución 77/182, relativa al desarrollo de los recursos humanos, la Asamblea General exhortó a la comunidad internacional a que pusiera el desarrollo de los recursos humanos en el centro del desarrollo económico y social y formulara estrategias a corto, mediano y largo plazo que mejorasen de manera eficaz las capacidades en materia de recursos humanos, dado que una fuerza de trabajo educada, calificada, sana, competente, productiva y adaptable era la base para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo sostenidos, inclusivos y equitativos. También alentó a los Estados Miembros a que adoptaran y aplicaran estrategias amplias para el desarrollo de los recursos humanos, basadas en los objetivos nacionales de desarrollo, que establecieran un vínculo sólido entre la educación, la capacitación y el empleo de calidad, contribuyeran al mantenimiento de una fuerza de trabajo productiva y competitiva y respondieran a las necesidades de la economía.

2. En la misma resolución, la Asamblea General destacó la necesidad de que las políticas de desarrollo de los recursos humanos estuvieran centradas en apoyar la creación de una base suficientemente amplia y flexible de recursos humanos cualificados, especialmente entre las mujeres y los jóvenes, a fin de apoyar todos los sectores de la economía y adecuarse a las necesidades presentes y futuras de la fuerza de trabajo, lo que requiere inversiones bien escalonadas en educación básica, formación profesional, capacitación en el empleo y una educación más avanzada en materia de administración, ingeniería y ciencias a fin de aumentar la oferta de conocimientos tecnológicos que puedan ser absorbidos por los sistemas nacionales de innovación.

3. Esta empresa también debe ofrecer más oportunidades a las minorías y los grupos de población vulnerables en la fuerza de trabajo del sector público, en consonancia con la Agenda 2030 y otras agendas internacionales y regionales, como la Agenda Mundial de Acción para el Clima, la Nueva Agenda Urbana, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Agenda 2063: el África que Queremos, en las que se pide invertir en las personas y en el potencial humano, con la ambición de no dejar a nadie atrás. Por lo tanto, promover la diversidad de la fuerza de trabajo del sector público debe seguir siendo una prioridad para los gobiernos.

4. En su 22º período de sesiones, el Comité observó que, a fin de estar mejor preparados y ser más resilientes para gestionar las crisis actuales y futuras, se necesitaban instituciones públicas ágiles y basadas en datos y conocimientos. Esas instituciones debían contar con un nuevo conjunto de aptitudes y sus funcionarios, incluidos los cargos electos y los cargos políticos, debían tener una mentalidad democrática y centrada en los ciudadanos. Debía darse prioridad a un enfoque holístico para cambiar la mentalidad de los funcionarios y los dirigentes políticos a fin de ajustarla a los principios y valores de la Agenda 2030 y a los 11 principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible, que elaboró el Comité e hizo suyos el Consejo Económico y Social en 2018. Además, los funcionarios, incluidos los cargos electos y los cargos políticos, tendrían que desarrollar nuevas aptitudes y competencias para triunfar en la era digital y elaborar estrategias eficaces de comunicación pública, sobre todo teniendo en cuenta que la escasez de capacidades y aptitudes entre los funcionarios era una de las principales deficiencias que obstaculizaban las iniciativas de implementación de la Agenda 2030.

5. Según el informe *World Public Sector Report 2023*, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) restableció el papel del gobierno y de la fuerza de trabajo del sector público como autoridad legítima al frente de la respuesta a las crisis, pues fomentó su adaptabilidad y apertura a la innovación y la colaboración con otros actores. Sin embargo, puede resultar difícil mantener esa función una vez culminada la emergencia, ya que las instituciones vuelven a los métodos de trabajo anteriores a la pandemia, que no fomentan la innovación ni el cambio. Además, se necesitarán grandes inversiones para fortalecer las capacidades y competencias del sector público, en especial en el plano subnacional, para acelerar la implementación de la Agenda 2030 y afrontar mejor las crisis actuales y futuras.

II. Mantener el impulso de la innovación en la fuerza de trabajo del sector público

6. Como se demostró durante la pandemia de COVID-19, y para hacer frente a las crisis actuales y futuras, todos los funcionarios, desde los trabajadores de primera línea hasta las instancias decisorias, deben: a) garantizar la continuidad de los servicios públicos; b) anteponer la prestación de servicios a sus propias necesidades, adoptando en la práctica una actitud valiente y humana; c) pensar con rapidez, ser creativos e innovar; d) generar información y conocimientos; e) pensar estratégicamente y planificar en medio del caos; f) mantenerse resilientes y mejorar la función pública aumentando su eficacia y capacidad de respuesta; g) construir y fortalecer la legitimidad del Estado y la credibilidad del gobierno y ganarse la confianza de la población; h) rendir cuentas de la asignación y distribución de los recursos; e i) mostrar un liderazgo basado en la colaboración y las redes¹.

7. Si bien la pandemia de COVID-19 trastornó las formas tradicionales de trabajo de las instituciones públicas, también las obligó a probar otras formas de trabajar, lo que impulsó la innovación. La pandemia añadió una perspectiva, una motivación y un impulso concretos a las instituciones públicas y a los dirigentes políticos y transformó la forma en que se relacionaban entre sí y con los ciudadanos, y no solo exigió soluciones innovadoras, sino que las legitimó, con lo que a menudo superó los obstáculos tradicionales del sector público.

8. En muchas culturas administrativas, antes no se permitía a los funcionarios probar ideas innovadoras, aprender de los intentos fallidos o entender la manera de gestionar los riesgos asociados a los proyectos innovadores fallidos. Sin embargo, la pandemia les permitió superar los obstáculos institucionales y probar e innovar. También les dio la motivación para explorar nuevas formas de prestar servicios públicos y aprovechar los datos e instrumentos innovadores, que a menudo ya estaban disponibles, pero no se aprovechaban al máximo. En muchos países, como el Brasil, Italia y Marruecos, la emergencia sanitaria también obligó a los directores del sector público a tomar decisiones que solían llevar un prolongado proceso de aprobación en poco tiempo, sin la orientación de las instancias normativas, en medio de procedimientos y burocracias difíciles y complicados e incertidumbre financiera.

9. Sin embargo, las múltiples crisis actuales podrían echar por tierra la evolución positiva de los métodos innovadores utilizados por la fuerza de trabajo del sector público, ya que podrían limitar la amplitud de atención de los directivos y dar margen para cuestionar la legitimidad de las soluciones innovadoras. Algunas de esas crisis también dificultaban la conexión y la colaboración con diversas partes interesadas. No obstante, el papel de las administraciones públicas y de la fuerza de trabajo del

¹ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “The role of public service and public servants during the COVID-19 pandemic”, nota de políticas núm. 79, junio de 2020.

sector público es más importante que nunca, sobre todo a la hora de concebir soluciones innovadoras de gobernanza para hacer frente a las crisis actuales y a las repercusiones negativas asociadas, como el aumento de la pobreza, la inseguridad alimentaria, los problemas de inmigración o las interrupciones de la cadena de suministro.

10. La cuestión, por tanto, sigue siendo cómo mantener el impulso de la innovación en las administraciones públicas ahora que ya no estamos inmersos en las circunstancias tan particulares de la pandemia de COVID-19. Una respuesta podría ser el llamamiento a que cada vez más se tenga en cuenta la creciente innovación a partir de soluciones legítimas que sean aceptadas por la sociedad y eficaces en términos de prestación de servicios y resultados sociales. En general, esas innovaciones ya se han probado en varios contextos y están basadas en un apoyo social amplio.

11. Uno de esos ejemplos son los programas de transferencias en efectivo condicionadas que se utilizaron ampliamente durante la pandemia en distintos países para aumentar el apoyo social y de salud a los grupos de población vulnerables. Esos programas también pueden combinarse con otras soluciones innovadoras, como las subvenciones específicas a la energía y el acceso a la educación y a guarderías subvencionadas, para mejorar los resultados sociales. Sin embargo, también ha habido tendencias opuestas de no combinar los programas de transferencias en efectivo con otras soluciones innovadoras y reducir sus efectos con fines electorales, en particular en los contextos populistas autoritarios, lo que ha derivado en que disminuyeran los beneficios multidimensionales conexos para obtener ventajas electorales.

12. Como destacó el Comité en su 22º período de sesiones, se necesitan hackers burocráticos que tengan competencias y capacidades para resolver problemas complejos, y que estén dispuestos a desafiar al sistema e innovar desde dentro, redefiniendo las normas y mejorándolas desde el punto de vista estratégico, incluso aunque la institución pública sea excesivamente burocrática y rígida, como es el caso de muchas (véase [E/C.16/2023/5](#)).

13. Es preciso dotar a los funcionarios de los conocimientos y las competencias que necesitan para promover la innovación. Por lo tanto, es importante velar por que las competencias y capacidades de la fuerza de trabajo del sector público sean sólidas, adaptables y resilientes, en especial las relacionadas con las nuevas tecnologías, la anticipación estratégica, la gestión de crisis, la reducción del riesgo de desastres y la creación de resiliencia, así como la gestión del cambio. La gestión debe valerse de discreción y flexibilidad para respaldar esta tarea.

14. Además, en lugar del diseño o la ejecución conjuntos de soluciones innovadoras, las instituciones públicas necesitan creación conjunta genuina, ya que esta puede mejorar la eficacia y la rendición de cuentas de la prestación de servicios públicos, lo que entraña no solo permitir que los ciudadanos propongan soluciones y den su opinión sobre los servicios públicos, sino también realmente mejorar la prestación de los servicios públicos utilizando esa opinión de forma visible y responsable. Según el informe *World Public Sector Report 2023*, durante la pandemia de COVID-19, muchos países e instituciones pasaron drásticamente a la coproducción con rapidez en distintos sectores, como la salud, el transporte o la educación. En el Brasil, por ejemplo, el programa de bancos de alimentos Sesc Mesa Brasil aprovechó las ventajas de la coproducción catalizando los esfuerzos de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil para resolver los problemas urgentes de inseguridad alimentaria y salud. La República de Corea mejoró la accesibilidad de los servicios de salud para las personas mayores de bajo ingreso y aisladas de la sociedad forjando alianzas con centros de salud, servicios de bienestar y prestadores de servicios asistenciales.

15. Los gobiernos deben reforzar los marcos normativos e interinstitucionales, que dan cabida a las alianzas, los acuerdos de coproducción y formas alternativas de prestar servicios, y que habían tenido innovaciones sostenidas durante la pandemia de COVID-19, para lo cual también deberán utilizar instrumentos innovadores para formular políticas que trasciendan los métodos decisorios descendentes. Nuevamente, según el informe *World Public Sector Report 2023*, algunos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, ya han instituido mecanismos innovadores de diálogo, coordinación, colaboración y financiación en varios niveles para reducir la fragmentación, lo que impulsó, entre otros aspectos, la disponibilidad de datos fiables y oportunos.

16. Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, los gobiernos también comenzaron a analizar formas de aprovechar los conocimientos sobre el comportamiento y la experimentación en sus respuestas². Es fundamental adoptar un método colectivo que incluya a representantes gubernamentales, expertos, investigadores y otros agentes no gubernamentales para dar una respuesta coordinada, coherente y satisfactoria a los retos mundiales de la actualidad.

17. Ha llegado el momento de que los gobiernos reconozcan que algunas prácticas de recursos humanos son fundamentales para mejorar el desempeño del sector público y reducir la corrupción, como los nombramientos y la contratación con criterios meritocráticos, la protección de la titularidad, la imparcialidad y la profesionalidad³. No obstante, persisten prácticas obsoletas en la función pública, pese a que está comprobado que obstaculizan el desempeño y la agilidad. La contratación meritocrática, por ejemplo, a veces deriva en que los exámenes de acceso a la función pública sean rígidos y especializados en exceso y no logren captar el espíritu de servicio de los funcionarios entrantes. Otro ejemplo es la falta de movilidad dentro de las administraciones públicas, pese a que es relevante para crear capacidad, aumentar la innovación y mejorar la resiliencia de la fuerza de trabajo del sector público. Por ejemplo, los últimos resultados de la OCDE revelan que, en relación con la movilidad, solo 3 de los 35 países de la OCDE la consideraban obligatoria o esperada, 11 países la recomendaban o fomentaban, y 21 países la habilitaban, pero no la fomentaban. Los hackers burocráticos pueden cuestionar esas prácticas obsoletas.

18. Sigue habiendo enormes dificultades, ya que los funcionarios deben transitar un mundo de crisis múltiples, y el rápido avance de las tecnologías de la información y la comunicación exige su atención cada vez más⁴. Aunque estas tecnologías en ocasiones sirven para responder con rapidez y oportunamente a distintas presiones y exigencias, también exponen a los dirigentes políticos y al personal del sector público a acontecimientos muy mediatizados y perturbadores que ponen en riesgo la estabilidad política y desvían su atención de las cuestiones normativas básicas.

19. Es preciso mejorar las competencias y capacidades digitales de la fuerza de trabajo del sector público en diferentes dimensiones y con un método más centrado, utilizando las pruebas y las enseñanzas extraídas. Como ya destacó el Comité en su 22º período de sesiones, las instituciones públicas, sin embargo, a menudo carecen de aptitudes y competencias relacionadas con las tecnologías digitales, lo que

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Misinformation and disinformation: an international effort using behavioural science to tackle the spread of misinformation”, Public Governance Policy Paper (OECD Publishing, 2022).

³ Eloy Oliveira *et al.*, “What does the evidence tell us about merit principles and government performance?”, *Public Administration*, junio de 2023.

⁴ Jonathan Zeitlin, Francesco Nicoli y Brigid Laffan, “Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages”, *Journal of European Public Policy*, vol. 26, núm. 7 (2019).

obstaculiza la innovación y la ganancia en eficiencia. Por lo tanto, es necesario mejorar las competencias digitales de la fuerza de trabajo del sector público, sobre todo para aumentar la alfabetización en el uso de datos en las instancias decisorias más altas. Los gobiernos también deberían aspirar a atraer a más personas jóvenes y talentosas para que se incorporen en la fuerza de trabajo del sector público, de modo que aprovechen mejor las crecientes oportunidades de la digitalización, incluida la inteligencia artificial o la automatización, y así reconocer las posibilidades que ofrecen las mentalidades más inclusivas, digitales y ecológicas de los jóvenes para mejorar los servicios públicos.

20. Los órganos de fiscalización no deberían limitarse a sus funciones de auditoría y control, sino realmente catalizar el aprendizaje y la innovación en materia de políticas, incluso habilitando formas de responsabilidad social y empoderando a las organizaciones sociales y los ciudadanos y forjando alianzas con ellos, ya que quizá esa colaboración fomente el vínculo entre el gasto público y las innovaciones normativas en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

21. Por último, para acelerar la implementación de la Agenda 2030 y sostener e impulsar estrategias y soluciones innovadoras, habrá que velar por que la fuerza de trabajo del sector público sea diversa y cambie de mentalidad, sobre la base de la elaboración de políticas sólidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en las que se incluya la coordinación, la colaboración y la coherencia normativa.

III. Estrategias de desarrollo de los recursos humanos conforme a los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales

22. Los dirigentes políticos y administrativos tendrán que eliminar las ambigüedades entre los planes nacionales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y deberán comprometerse públicamente con la visión de un futuro mejor para todos que plantea la Agenda 2030 respaldando y promoviendo métodos de trabajo basados en los Objetivos para obtener resultados normativos, basándose en pruebas, evaluando las compensaciones y fijando prioridades al más alto nivel. Los gobiernos también deben estar preparados para anticiparse a los riesgos que supone el desarrollo y adaptar y transformar eficazmente el sector público para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo que responda a las aspiraciones de sus ciudadanos. Para hacer realidad esas aspiraciones, se necesitan estrategias de desarrollo de los recursos humanos que estén basadas en los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales.

23. Más allá de los aspectos institucionales, jurídicos, financieros y técnicos, el desarrollo sostenible de cualquier país depende, ante todo, de las competencias y el potencial de la fuerza de trabajo de su sector público a todos los niveles de gobierno, tanto horizontal como vertical. Por lo tanto, es crucial que las instituciones públicas cuenten con funcionarios cualificados y competentes, quienes, en circunstancias ideales, deberían desempeñar sus funciones en un entorno propicio, atractivo y motivador. Será necesario un sistema de gestión de los recursos humanos moderno y eficaz que tenga las siguientes características:

a) Un planteamiento basado en las competencias que defina procedimientos de contratación, formación y desarrollo de la capacidad, y seguimiento y evaluación de los recursos humanos orientados al desempeño de excelente calidad;

b) Diversidad de la fuerza de trabajo del sector público que garantice una representación equilibrada de los distintos grupos demográficos;

c) Un entorno institucional propicio y favorable con remuneración, derechos y deberes atractivos que incentive a los candidatos a incorporarse en la fuerza de trabajo del sector público;

d) Gestión prospectiva de puestos de trabajo y competencias, entre otros aspectos, predeterminando y controlando las necesidades de recursos humanos, analizando y definiendo las cualidades de cada puesto y creando repositorios de puestos y competencias;

e) Condiciones de trabajo dignas, en particular en términos de remuneración suficiente, prestaciones materiales, entornos de trabajo físicos y sociales adecuados y otros incentivos;

f) Apoyo y oportunidades apropiadas de aprendizaje, formación y desarrollo de la capacidad al asumir un puesto y a lo largo de toda la carrera con un presupuesto específico asignado todos los años al aprendizaje, la formación y el desarrollo de la capacidad;

g) Redes profesionales para intercambiar conocimientos, aprender entre pares y empoderarse mutuamente;

h) Diálogo social permanente, institucionalizado y estructurado, entre las instancias normativas y los funcionarios.

24. Si bien es necesario contar con procedimientos de contratación eficientes crear una fuerza de trabajo profesional en el sector público subnacional, estos deben acompañarse de otros instrumentos de gestión de los recursos humanos, como una remuneración suficiente, formación y desarrollo profesional, evaluación del desempeño, medidas para velar por la integridad y procedimientos disciplinarios. Esos instrumentos no solo deben tener como objetivo atraer a candidatos para que se incorporen en la fuerza de trabajo del sector público subnacional, sino también motivarlos y retenerlos una vez contratados.

Gestión meritocrática de los recursos humanos

25. La contratación y el despido de los funcionarios públicos subnacionales sobre la base de criterios meritocráticos es de crucial importancia para que la fuerza de trabajo del sector público subnacional sea sostenible y reconozca los méritos, y es necesaria para el desarrollo y la aplicación eficaces de las políticas públicas, independientemente del gobierno de turno. Los funcionarios apolíticos están más capacitados para obtener resultados y ser aceptados por sus superiores políticos si pasaron por un proceso de selección competitivo, abierto, transparente y meritocrático. Cuando cambia el gobierno local, es esencial que los funcionarios públicos gocen de un grado suficiente de protección para garantizar la continuidad y el correcto funcionamiento de los organismos subnacionales.

Gestión y control del desempeño

26. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben adquirir mayor relevancia estratégica, lo que alentaría a las administraciones públicas a que los integraran en su informe sobre los resultados básicos. Los Objetivos son amplios y ambiciosos, pero se apoyan en una serie de metas e indicadores específicos que quizá proporcionen un marco adecuado para evaluar el desempeño, sobre todo si se incorporan en objetivos de desarrollo nacionales e institucionales más amplios. No obstante, para incorporar los Objetivos en sistemas más amplios de gestión del desempeño, habrá que perfeccionar las competencias y aptitudes de los recursos humanos, sobre todo en el plano subnacional, donde las inversiones para alcanzar los Objetivos se consideran necesarias y fundamentales.

27. A fin de mejorar el desempeño para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es preciso superar los obstáculos tradicionales del sector público, como la rigidez excesiva, sin dejar de fomentar la movilidad dentro de la administración pública para dar lugar a que mejoren la coordinación y la colaboración entre silos. Las organizaciones burocráticas en exceso, que tienen mucho papeleo, son desmotivadoras para los gestores públicos. Sin embargo, las reformas que aumentan la autoridad de los directivos y están centradas en los resultados pueden revitalizar la motivación. Por ejemplo, en Nigeria, se observó una relación entre el mayor grado de autonomía y la motivación mayor y los índices superiores de finalización de los proyectos. Al mismo tiempo, cuantos más son los incentivos al desempeño y el control, mayor es la carga normativa excesiva de los burócratas, lo que los lleva a asignar mal sus tareas en detrimento de los índices de finalización de proyectos⁵.

28. Sigue sin aprovecharse la posibilidad de maximizar la motivación y los principios intrínsecos de los funcionarios a pesar de que esas estrategias son esenciales para impulsar el desempeño individual e institucional. Todas las prácticas de gestión del capital humano, desde la contratación hasta la gestión del desempeño, deben ser coherentes con el mensaje de que la función pública es importante y examinarse con el objetivo de que la función pública esté basada en valores básicos como la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas y la imparcialidad. Una forma de respaldar ese método consiste en ejecutar programas de aprendizaje y perfeccionamiento sobre los valores de la función pública, así como capacitación sobre normas, ética y códigos de conducta.

29. Un informe reciente confirmó que el trabajo realizado por los funcionarios públicos es, en general, de mayor calidad y tiene menos errores que el de los empleados del sector privado, lo que demuestra la importancia de conectar las tareas laborales con la misión y las aspiraciones de la organización para que los trabajadores encuentren sentido al desempeñar sus tareas⁶. Además, al vincular explícitamente el papel de los funcionarios públicos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible se reconoce su papel fundamental en la consecución de importantes resultados de desarrollo nacionales y mundiales, lo que aumenta aún más su motivación.

30. Con todo, sigue siendo complejo cuantificar el desempeño de los funcionarios en el sector público. Aunque varios países han adoptado la remuneración con arreglo al desempeño, por ejemplo, la cuestión de si realmente mejora la eficiencia y la productividad y puede contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible está en entredicho debido a que resulta problemático medir los servicios públicos que ofrecen productos y servicios complejos (por ejemplo, una educación de calidad). Además, algunas medidas de la ejecución pueden generar incentivos inadecuados y consecuencias no deseadas⁷. Sin embargo, es importante mantener la remuneración atractiva de los funcionarios responsables de la prestación de servicios públicos que fomentan el logro de determinados Objetivos cuando se esté dando prioridad a dichos Objetivos.

⁵ Centro Mundial para la Excelencia en los Servicios Públicos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “The SDGs and new public passion: what really motivates the civil service?”, documento de debate, 21 de noviembre de 2015.

⁶ Simon Andersen *et al.*, “Does work quality differ between the public and private sectors? Evidence from two online field experiments”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 34, núm. 1 (enero de 2024).

⁷ Centro Mundial para la Excelencia en los Servicios Públicos del PNUD, “The SDGs and new public passion”.

IV. Nuevo pedido de que se cambie la mentalidad y se conciencie sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible

31. Aunque está cobrando cada vez más fuerza la idea de que mejorar las instituciones públicas reforzaría la Agenda 2030, es indispensable cambiar la mentalidad de los dirigentes políticos y los empleados públicos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

32. En cuanto al diseño y la reforma de las administraciones públicas, los asuntos relativos a la fuerza de trabajo del sector público se tratan sobre todo en relación con los gastos presupuestarios (por ejemplo, salarios y sueldos); el tamaño de la fuerza de trabajo; el capital humano (es decir, las cualificaciones y competencias de la fuerza de trabajo); o la eficiencia para ofrecer bienes y servicios. Aunque está retrocediendo el predominio de las estructuras jerárquicas, se sigue proyectando que, en materia de carrera profesional y sueldos, se mantendrá la verticalidad en los sistemas de administración pública. La aprobación de la Agenda 2030 incorporó dos nuevas dimensiones:

a) Objetivos de política explícitos, bien definidos, interrelacionados y complejos configurados en Objetivos de Desarrollo Sostenible como llamamientos a la participación activa de las administraciones y los funcionarios públicos para definir objetivos;

b) Cualidades concretas que deben cumplir las instituciones públicas y los procesos de formulación de políticas exigidas en los Objetivos 16 y 17, como la eficacia, la rendición de cuentas y la inclusión, y la coordinación, la colaboración y la coherencia entre las políticas.

33. A pesar de haber incorporado estas nuevas dimensiones, según la publicación *World Public Sector Report 2021*, ha sido moderada la difusión de las reformas institucionales acordes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: persiste la mentalidad de silos y las estructuras piloto de los Objetivos en la mayoría de los gobiernos siguen estando demasiado dispersas y carecen de medios suficientes para garantizar todas las funciones necesarias para implementar la Agenda 2030.

34. Es urgente prestar más atención a la fuerza de trabajo del sector público, que, además de nuevas aptitudes y competencias, tiene que cambiar de mentalidad para acelerar los progresos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como ya propugnó el Comité en su 22º período de sesiones.

35. La mentalidad es una forma de pensar arraigada que está formada por creencias, presunciones y actitudes asimiladas por la persona a lo largo de la vida sobre sí misma y el mundo que la rodea. La reciente labor de las Naciones Unidas sobre el cambio de mentalidad revela la importancia de reconocer las creencias y actitudes que obstaculizan los cambios en los métodos de trabajo, lo que no permite incorporar mejoras ni innovar.

36. Además de mejorar las capacidades y competencias, es preciso confrontar e ir reemplazando poco a poco las actitudes y creencias predominantes entre los funcionarios, que se remontan a las teorías y concepciones tradicionales de la burocracia, por una mentalidad que apoye el concepto de sostenibilidad. Eso es fundamental, como primer paso, para ser conscientes de las creencias, las presunciones y los posibles sesgos personales efectuando autoevaluaciones para entender lo que impide a los funcionarios perseguir los objetivos institucionales en apoyo de la Agenda 2030. Después, hay que alentar a los funcionarios a que se den cuenta de que cambiar de creencias podría ayudarlos a obtener mejores resultados, además de aumentar su comprensión de la Agenda 2030.

37. El cambio de mentalidad en el gobierno concierne tanto a las instancias normativas como a los funcionarios y debe abarcar una multitud de dimensiones que fomentan la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁸.

38. Habrá que adoptar nuevas estrategias para ayudar a los funcionarios a que dejen atrás las creencias que los limitan y las conviertan en nuevas creencias acordes a la Agenda 2030, lo que en última instancia debería transformar los comportamientos. La gestión del desempeño debe asegurarse de que se recompense a los funcionarios por los cambios positivos de comportamiento y actitud.

Cambiar la mentalidad para aumentar la confianza en las instituciones públicas

39. La confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas dependerá en gran medida de la fuerza de trabajo pública y de su determinación de tener una mentalidad favorable a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Fomentar esta mentalidad debería formar parte del proceso de contratación, así como de la gestión, formación y retención del talento.

40. En los últimos decenios, el cambio político ha tenido efectos significativos en el funcionamiento y la estructura del sector público, lo que se ha visto acentuado por la liberalización económica, los métodos de trabajo orientados al mercado y la globalización. La gestión de crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 aumentó la presión fiscal en muchos países, con frecuencia también por encima de su capacidad, por lo que a menudo no se ha dado a otras partes interesadas, como las organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, un papel más activo y visible en la formulación, la aplicación y la evaluación de las políticas públicas. El Edelman Trust Barometer de 2024 refleja que se mantiene el bajo grado de confianza en el gobierno y que este es muy inferior a la confianza en las empresas y las organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo, los gobiernos carecen de competencias para regular las innovaciones emergentes.

41. Como demuestran las diferencias de eficacia que ha tenido la respuesta normativa de los gobiernos a la pandemia, en especial, y a las múltiples crisis actuales en general, la confianza influye enormemente en la forma en que los ciudadanos ven, responden e interactúan con el sector público y en la eficacia con que se aplican las políticas públicas. Al mismo tiempo, la confianza pública suele estar asociada a la percepción que tienen los ciudadanos de la medida en que las instituciones y los funcionarios públicos cumplen las promesas de las políticas públicas y los compromisos internacionales. Es demasiado pronto para saber si los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen esa misma relación bidireccional; será necesario realizar análisis adicionales.

Dar a conocer los Objetivos de Desarrollo Sostenible

42. Aunque la Agenda 2030 puede ser un plan coherente para las políticas públicas del futuro a escala mundial —sobre todo a la hora de abordar la creciente importancia de proteger los bienes públicos globales, como el clima, la vida en la tierra y la vida en el mar, o de erradicar el hambre y la pobreza— y, por lo tanto, podría ayudar a aumentar la confianza en las instituciones públicas, todavía no se ha demostrado que sea así.

43. Para un gran número de los ciudadanos de todo el mundo, la Agenda 2030 sigue siendo una “caja negra”, a pesar del rápido crecimiento de la comunidad de “expertos profesionales en los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Muchos no son conscientes

⁸ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Changing Mindsets to Realize the 2030 Agenda for Sustainable Development: How to Promote New Mindsets and Behaviors in Public Institutions to Implement the Sustainable Development Goals* (2021).

de la ambiciosa naturaleza de los Objetivos ni de su potencial como concepto compartido de un marco de políticas públicas para crear una vida mejor para todos, que parten de preocupaciones compartidas y bienes públicos. La actual percepción general de las instituciones públicas, y a menudo la desconfianza en ellas, está influida principalmente por las medidas que toman los gobiernos para gestionar las crisis.

44. Por lo tanto, hay que destinar importantes inversiones a escala mundial para concienciar sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y movilizar y reunir a todas las partes interesadas en torno a ellos, desde los ciudadanos hasta los expertos y las instancias decisorias de los sectores público y privado. Es necesario explicar las cualidades únicas de los Objetivos, al tiempo que se presentan sus contribuciones decisivas a la configuración de un futuro sostenible y habitable.

45. La eficacia de la movilización dependerá en gran medida de que se hagan realidad los principios de gobernanza del Comité, en especial en relación con la participación, la no discriminación, la subsidiariedad y el concepto de no dejar a nadie atrás. En concreto, los gobiernos no solo deben tener un papel activo a la hora de invitar, consultar y escuchar a todas las partes interesadas de todo el espectro político, sino también preparar a los ciudadanos para participar, así como crear y respetar un espacio de autoempoderamiento, en consonancia con los enfoques pangubernamentales y pansociales. Es enorme el margen de innovación en esos ámbitos, sobre todo a través de las tecnologías digitales.

46. En marzo de 2023, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración pusieron en marcha un equipo de tareas conjunto al que encomendaron que examinara las normas de excelencia para los programas de educación y formación en administración pública, aprobadas en 2008. Este examen ofrece la oportunidad práctica de innovar integrando los Objetivos de Desarrollo Sostenible, junto con los principios del Comité, en todos los planes de estudio de las escuelas e institutos de gobernanza y administración pública, teniendo en cuenta al mismo tiempo la transformación digital.

V. Promover la diversidad de la fuerza del sector público para no dejar a nadie atrás

47. En la Declaración Universal de Derechos Humanos figura la proclamación de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en ella, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Las disposiciones de la Declaración, así como las de algunos otros instrumentos jurídicos importantes⁹ y los principales tratados de derechos humanos, fueron transformados en los principios de gobernanza del Comité.

48. Con el propósito de impulsar medidas y políticas que ofrezcan soluciones sostenibles, resilientes e innovadoras que fortalezcan la Agenda 2030, urge que las administraciones públicas adopten los principios de gobernanza del Comité de no

⁹ Como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

discriminación y no dejar a nadie atrás en el contexto de la inclusividad a la hora de contratar y gestionar la fuerza de trabajo del sector público.

49. Según la nota orientativa de la estrategia del Comité sobre la promoción de la diversidad de la fuerza de trabajo del sector público, los gobiernos deben aspirar a lograr una amplia representación de la sociedad en las instituciones públicas, dado que esta es esencial para aumentar la igualdad y la equidad como valores importantes del sector público, así como para promover el desarrollo sostenible. La promoción de las instituciones públicas inclusivas está en consonancia con la meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de construir instituciones eficaces, inclusivas y que rindan cuentas a todos los niveles y quizá estimule los avances para lograr las metas 16.7, de garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, y 16.b, de promover y aplicar leyes no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

50. Los avances más visibles en la fuerza de trabajo del sector público se han observado en materia de igualdad de género, pues han recibido un apoyo explícito de las organizaciones internacionales y multilaterales, lo que se tradujo en que cada vez son más los datos e indicadores de género que están integrados en las medidas de gobernanza actuales. Sin embargo, queda mucho por hacer en relación con otras dimensiones, como la raza, el grupo étnico y la orientación sexual.

51. Las administraciones públicas pueden ser percibidas como agentes importantes para prevenir la injusticia racial, pero también pueden asumir un papel más proactivo y promover la equidad racial mediante medidas de acción afirmativa y burocracia representativa¹⁰. Mientras que la primera consiste en tomar medidas públicas para mejorar la situación de grupos históricamente desfavorecidos¹¹, la segunda entraña reflejar a la población general en la composición de la burocracia y dar un apoyo proactivo a los ciudadanos vulnerables¹².

52. Cada gobierno utiliza diferentes planteamientos en los programas de acción afirmativa. Por ejemplo, el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte prohíbe fijar cuotas u otras formas de contratación fija, consideradas prejuiciosas en virtud de la Ley de Relaciones Raciales de 1976. Por lo tanto, las estrategias de contratación solo deben utilizar incentivos y acciones afirmativas para alentar a que las minorías se incorporen en la fuerza de trabajo del sector público. Algunos países europeos, como Francia, siguen ese ejemplo. No obstante, en otros países, como el Brasil, donde se promovieron ampliamente los programas de acción afirmativa, algunas investigaciones recientes indican que los miembros de grupos sociales y raciales desfavorecidos consideran que las cuotas constituyen un derecho y un logro social¹³. En Marruecos, las cuotas en el sector público están reservadas para los huérfanos que pasaron a ser pupilos del Estado tras perder a sus progenitores a causa de conflictos o desastres naturales, y a las personas con discapacidad.

53. Otra forma de promover la equidad racial es la burocracia representativa, que permite a las minorías ver sus intereses y preferencias representados en la fuerza de

¹⁰ Alekta Peci, A. *et al.*, “A Janus-faced public administration and race: international experiences”, en *Race and Public Administration*, Amanda Rutherford y Kenneth J. Meier, eds. (Nueva York, Routledge, 2020).

¹¹ João Feres, Jr. y Verônica Toste Daflon, “Ação afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre a retórica acadêmica”, *Sociologias*, vol. 17, núm. 40 (septiembre-diciembre de 2015).

¹² K. J. Meier y K. J. Capers, “Representative bureaucracy: four questions”, en *The SAGE Handbook of Public Administration*, segunda ed., B. Guy Peters y Jon Pierre, eds. (Los Ángeles, SAGE Publications, 2012).

¹³ Forum Brasileiro de Segurança Pública, *Medo da Violência e o Apoio ao Autoritarismo no Brasil: Índice de Propensão ao Apoio a Posições Autoritárias* (São Paulo, 2017).

trabajo del sector público¹⁴. Las instituciones públicas pueden ser pasivamente representativas si las características demográficas de sus funcionarios reflejan las de la población general. Los estudios también han descubierto que la representación pasiva puede ser indicativa de mayor diversidad y servir como medida de la emancipación de grupos diversos¹⁵. Por el contrario, las instituciones públicas presentan representación activa si sus funcionarios responden, presionan y plantean las necesidades de los miembros de su grupo demográfico que son desfavorecidos¹⁶.

54. Por otra parte, según la nota orientativa de la estrategia del Comité sobre la promoción de la diversidad de la fuerza de trabajo del sector público, es fundamental fomentar y aplicar políticas no discriminatorias. Las estrategias en pro de la diversidad pueden contribuir tanto a corregir las políticas de recursos humanos discriminatorias como a crear las condiciones para que el entorno de trabajo sea equitativo e inclusivo y todos los empleados sean valorados por las cualidades y competencias que aportan al lugar de trabajo gracias a sus antecedentes profesionales y sociales.

55. Según la OCDE, las estrategias que promueven la diversidad y la inclusión dependen de que las políticas laborales sean meritocráticas, los sistemas de contratación sean abiertos y haya una protección jurídica firme contra la discriminación¹⁷. A partir de ahí, muchos países van aún más lejos y detectan lagunas en la representación de la fuerza de trabajo para formular políticas que atraigan y contraten a empleados de grupos poco representados.

56. Sin embargo, los avances hacia la inclusión se ven obstaculizados por la insuficiencia de datos o indicadores sobre la diversidad de la fuerza laboral de la función pública. En el contexto de la Agenda 2030, los únicos indicadores relacionados son a) 16.7.1, proporción de plazas en las instituciones nacionales y locales (asambleas legislativas, administración pública, poder judicial), en comparación con la distribución nacional, desglosadas por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población; b) 16.7.2, proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población; y c) 16.b.1, proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

¹⁴ K. J. Meier y K. J. Capers, “Representative bureaucracy: four questions”; Mark D. Bradbury y J. Edward Kellough, “Representative bureaucracy: assessing the evidence on active representation”, *The American Review of Public Administration*, vol. 41, núm. 2 (marzo de 2011); y André Dantas Cabral, Alekta Peci y Gregg G. Van Ryzin, “Representation, reputation and expectations towards bureaucracy: experimental findings from a favela in Brazil”, *Public Management Review*, vol. 24, núm. 9 (2022).

¹⁵ Sounman Hong, “Black in blue: racial profiling and representative bureaucracy in policing revisited”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 27, núm. 4 (octubre de 2017); J. Edward Kellough y Euel Elliott, “Demographic and organizational influences on racial/ethnic and gender integration in federal agencies”, *Social Science Quarterly*, vol. 73, núm. 1 (marzo de 1992); K. J. Meier, “Latinos and representative bureaucracy testing the Thompson and Henderson hypotheses”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 3, núm. 4 (octubre de 1993); Norma M. Riccucci y Judith R. Sidel, “The representativeness of State-level bureaucratic leaders: a missing piece of the representative bureaucracy puzzle”, *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 5 (septiembre-octubre de 1997); Sally Coleman Selden, “Representative bureaucracy: examining the linkage between passive and active representation in the farmers home administration”, *The American Review of Public Administration*, vol. 27, núm. 1 (marzo de 1997).

¹⁶ Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (Nueva York, Oxford University Press, 1968).

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

57. Han surgido buenas prácticas para medir la diversidad en el sector público, como el índice piloto de la OCDE para desarrollar una fuerza de trabajo diversa en la administración central, concebido en 2020, cuyo cálculo se basa en tres dimensiones: a) la diversidad de la fuerza de trabajo del sector público; b) la disponibilidad de datos para medir y dar seguimiento a la diversidad en la fuerza de trabajo del sector público; y c) el uso de instrumentos para atraer y contratar a empleados diversos en todos los niveles.

58. Los mecanismos más sólidos para gestionar la diversidad son las políticas específicas y los objetivos y las metas mensurables correspondientes a los grupos poco representados. En 2021, un estudio de la fuerza de trabajo del sector público efectuado en 33 países de la OCDE reveló que 24 utilizaban metas relativas a la diversidad en beneficio de las personas con discapacidad y 14 las utilizaban para velar por el equilibrio de género, mientras que otros 7 países tenían como meta lograr el equilibrio de género, pero solo en las categorías superiores de la administración pública¹⁸. Sin embargo, la diversidad de otros grupos poco representados, como las personas de entornos desfavorecidos o los inmigrantes y las minorías étnicas, suele gestionarse con políticas específicas más que metas.

59. Promover la representación dentro de la fuerza de trabajo del sector público y fomentar la gestión de la diversidad intencionadamente dará lugar a una fuerza de trabajo más inclusiva y diversa, lo que, a su vez, aumenta la confianza de las personas, fortalece la democracia y potencia la innovación del sector público.

VI. Reflexiones sobre la gobernanza de la fuerza de trabajo del sector público subnacional: el caso de África

Capacitar a la fuerza laboral del sector público subnacional en África

60. Las deficiencias de capacidad del sector público suponen un grave obstáculo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que los Estados Miembros deben renovar su determinación y urgencia para transformar el sector público, especialmente en el plano subnacional.

61. En la aspiración 1 de la Agenda 2063, la Unión Africana pide un África próspera basada en el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible, expresando la determinación de erradicar la pobreza en el plazo de una generación y construir una prosperidad compartida mediante la transformación social y económica del continente. Dos de los objetivos de esa aspiración son los siguientes:

a) Un alto nivel de vida, calidad de vida, buena salud y bienestar para todos poniendo fin a la pobreza y las desigualdades en términos de ingresos y oportunidades; crear puestos de trabajo, en especial para desterrar el desempleo juvenil; satisfacer las exigencias derivadas de la rapidez del crecimiento demográfico y la urbanización; mejorar el acceso a una vivienda asequible y digna y a servicios básicos, como la educación, el agua y el saneamiento y la energía; y proporcionar seguridad y protección social;

b) Ciudadanos bien formados que tengan cualificaciones suficientes, con el respaldo de la ciencia, la tecnología y la innovación mediante el desarrollo del capital humano y social de África, a través de una revolución de la educación y las competencias que haga hincapié en la ciencia y la tecnología.

62. Con el mismo espíritu, en el artículo 16, relativo a la eficiencia, de la Carta Africana sobre los Valores y Principios de Descentralización, Gobernanza Local y

¹⁸ *Ibid.*

Desarrollo Local, aprobada en 2014, se hace hincapié en la administración de la gobernanza local, la movilización y el uso de los recursos, incluidos los recursos humanos, y el desarrollo de la capacidad.

63. En el plano nacional, la mayoría de los Estados africanos han avanzado con determinación para mejorar y modernizar la administración pública nacional, manteniendo a menudo la inversión en capital humano como eje de la reforma.

64. Sin embargo, varios informes, estudios y evaluaciones han servido para destacar los principales retos, obstáculos y problemas que sigue encontrando la descentralización en África en lo atinente a la eficacia, el grado de autonomía de los gobiernos locales y regionales, la transferencia de competencias, la transferencia y la movilización de recursos y los métodos que utilizan las entidades del gobierno central para auditar y controlar a las entidades descentralizadas.

65. La debilidad de los recursos humanos de los gobiernos locales de África es un importante impedimento que obstaculiza la eficacia de la descentralización, ya que obliga a las entidades subnacionales a depender de otras entidades, como las administraciones del gobierno central, empresas consultoras, asociados para el desarrollo o donantes, para gestionar, organizar y ejecutar sus proyectos. Esa situación ha dado una mala imagen a los gobiernos subnacionales, que a menudo son acusados de incompetencia o falta de profesionalidad debido a las dificultades que encuentran para ser eficientes y garantizar y prestar servicios de calidad a la población, por lo que también los ciudadanos les pierden la confianza.

66. En un examen acerca de 30 países africanos realizado por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África, se observó que muchos países (por ejemplo, Benin, Burkina Faso, el Camerún, la República Centroafricana, Côte d'Ivoire, Marruecos, el Senegal, el Togo y Túnez) estaban comenzando a considerar prioritario reformar el marco jurídico de gestión de los recursos humanos a nivel local. En Marruecos, las leyes orgánicas aprobadas en 2015 como parte de la aplicación de la Constitución de 2011 disponían que se reforzara el estatuto de los funcionarios de los gobiernos subnacionales y regionales. Además, en algunos países (por ejemplo, Botswana, Ghana, Sierra Leona y Uganda) se emprendieron reformas para reforzar el papel de los servicios de las administraciones locales.

Mejorar la gestión de los recursos humanos en el plano subnacional

67. El término “gestión de los recursos humanos” ha ido cambiando con el tiempo y ahora abarca un concepto más amplio, que no está limitado solo a la gestión administrativa, sino que incluye la gestión estratégica del capital humano y todas las actividades asociadas a ella. La organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África observa que, aunque en algunos países africanos la gestión de los recursos humanos ha sido reconocida como profesión autónoma en las administraciones públicas subnacionales, lo que fomenta cada vez más que se contrate a profesionales capacitados, esa práctica todavía no está muy extendida en África. La elaboración de manuales de gestión de recursos humanos podría facilitar enormemente el trabajo de quienes tienen a su cargo esa tarea en las administraciones subnacionales, pues lograrían que la gestión de los recursos humanos fuera más clara y objetiva.

68. La organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África también hace hincapié en que se vaya aumentando poco a poco el uso de instrumentos y métodos innovadores de gestión de los recursos humanos, como la planificación prospectiva de las competencias y la fuerza de trabajo, los repositorios de puestos de trabajo y competencias, el sistema de información sobre recursos humanos, los tableros, los instrumentos de evaluación del desempeño y la elaboración y la aplicación de programas de formación y desarrollo de la capacidad. Sin embargo, algunos de esos

instrumentos, métodos y programas dependen de que haya sistemas de información y bases de datos o del acceso a esos recursos.

69. La organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África señala que la profesionalización de la gestión de los recursos humanos en el plano subnacional también es evidente cuando aumenta la importancia de la gestión por competencias, que está vinculada a diferentes aspectos, como el refuerzo de la planificación (por ejemplo, de la contratación, la separación y la jubilación); la promoción de actividades de formación y capacitación (por ejemplo, multiplicación de programas y estructuras de formación); la mejora de los instrumentos y mecanismos de evaluación de los recursos humanos; la definición y aplicación de normas e indicadores del desempeño; y la mejora de las condiciones de trabajo.

Evaluar la gestión de los recursos humanos en el plano subnacional

70. Hay que garantizar la profesionalidad de la fuerza de trabajo del sector público en el plano subnacional instituyendo normas e intercambiando buenas prácticas en materia de gestión de recursos humanos. En la actualidad, hay diversos modelos de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas de distintos países de África. Para facilitar la normalización, mientras se avanza hacia una evaluación más cualitativa de las prácticas subnacionales de gestión de los recursos humanos, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África ha propuesto, inspirándose en las normas existentes y teniendo en cuenta las especificidades de la gobernanza local en África, las normas que se detallan a continuación:

- Norma 1: Hay marcos políticos, jurídicos e institucionales sobre la función pública territorial y se los aplica.
- Norma 2: Los gobiernos locales tienen autonomía para gestionar los recursos humanos, organizarse y llevar adelante la administración pública local.
- Norma 3: Todo el proceso de contratación de funcionarios territoriales, incluidos los puestos directivos, se basa en el mérito y la igualdad de trato; los criterios de degradación y despido están explícitamente estipulados en la legislación y limitan la discrecionalidad y la arbitrariedad.
- Norma 4: El sistema de remuneración de los funcionarios se basa en la clasificación de empleos; es justo, transparente y ampliable.
- Norma 5: Se elabora y respeta un repositorio de puestos de trabajo y competencias y se establece un sistema para controlar su aplicación.
- Norma 6: Se establece y actualiza un plan de formación y desarrollo de la capacidad, se instituye un programa de formación continua y se da seguimiento al desarrollo de capacidad, con un presupuesto y recursos apropiados.
- Norma 7: El gobierno local cuenta con un plan de integración de la diversidad y la perspectiva de género, y se adoptan medidas para combatir los estereotipos de género y la discriminación.
- Norma 8: Se crea e implanta un sistema de información para gestionar los recursos humanos, y el personal dedicado está bien formado para manejar el sistema.
- Norma 9: Se instituyen medidas para promover la integridad, prevenir la corrupción y hacer cumplir la disciplina y la ética en la función pública territorial.
- Norma 10: El diálogo social con los representantes del personal está institucionalizado y estructurado.

- Norma 11: Se elabora y aplica un plan de acción para evaluar el desempeño.
- Norma 12: Se adoptan y aplican medidas, mecanismos e iniciativas para reconocer el mérito.

71. La organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África es una de las que apoyan tanto la inversión en el capital humano de los gobiernos locales como la gestión y el intercambio de conocimientos, como se refleja en las ediciones primera y segunda del Programa de Gobernanza, Promoción y Desarrollo Descentralizado para África (para los períodos 2007-2018 y 2021-2030, respectivamente). Entre sus actividades figura la creación y puesta en marcha de la Academia Africana de Gobiernos Locales, cuyo mandato abarca capacitar, empoderar y desarrollar las capacidades del capital humano de las entidades descentralizadas; crear un centro dedicado a la gestión y el intercambio de conocimientos; establecer redes de profesionales de las administraciones locales; organizar actividades de sensibilización y promoción sobre la función estratégica que tienen los recursos humanos para la eficacia de la descentralización, el afianzamiento de la autonomía de los gobiernos locales y regionales, la promoción de la profesionalidad en la administración pública local y la eficiencia de la prestación de los servicios públicos locales; y crear el Observatorio de Recursos Humanos de los Gobiernos Locales y Regionales Africanos.

VII. Recomendaciones

72. Los funcionarios son esenciales para garantizar una respuesta eficaz a las crisis y reforzar la Agenda 2030. Se necesita una gobernanza sólida para establecer y gestionar adecuadamente la fuerza de trabajo del sector público y acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A este respecto, se sugieren las recomendaciones que figuran a continuación.

Mantener el impulso de la innovación en la fuerza de trabajo del sector público

73. Hay que mantener el impulso que dio la pandemia de COVID-19 a la innovación de la fuerza de trabajo del sector público, que transformó las maneras en que se relacionan entre sí y con los ciudadanos las instituciones públicas y los dirigentes políticos, en lugar de permitir que se desvanezca a causa de la recuperación de la pandemia y las múltiples crisis que desvían la atención de los gestores y los políticos. Es importante superar las culturas administrativas públicas rígidas y burocratizadas en exceso y garantizar una comprensión sistemática y exhaustiva de los factores que permitieron que surgieran importantes innovaciones durante la pandemia.

74. Las administraciones públicas tienen que dar rienda suelta a la creatividad y las fuerzas innovadoras de la fuerza de trabajo del sector público reconociendo la función de los hackers burocráticos para solucionar problemas complejos, dotando adecuadamente a los funcionarios de los conocimientos y las competencias (digitales) que necesitan para promover la innovación, fomentando la movilidad de los funcionarios dentro de la administración y apoyando la discrecionalidad y flexibilidad de la gestión.

75. Los gobiernos deben estudiar la experimentación, entender los comportamientos y colaborar con expertos, investigadores y otros agentes no gubernamentales para impulsar soluciones innovadoras. Es necesario mejorar los marcos normativos e interinstitucionales que propician las alianzas, los acuerdos de coproducción y las formas innovadoras de prestación de servicios públicos. Además, los órganos de fiscalización no deberían limitarse a auditar y

controlar sino convertirse en verdaderos catalizadores del aprendizaje y la innovación en materia de políticas, incluso mediante formas de rendición de cuentas social y alianzas con organizaciones sociales y ciudadanos.

76. Hay que prestar especial atención a las innovaciones graduales que puedan ser legítimas (es decir, que la sociedad acepte) y eficaces en términos de prestación de servicios públicos y resultados sociales. Además, hay que potenciar el aprendizaje entre pares y de las políticas relacionadas con la innovación, que abarcan diferentes ámbitos normativos.

Instituir estrategias de desarrollo de los recursos humanos conforme a los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales

77. Los gobiernos deben estar preparados para anticiparse a los riesgos y adaptar y transformar eficazmente el sector público de manera que promueva el desarrollo sostenible conforme a las aspiraciones de sus ciudadanos. Para lograr ese objetivo, se necesitan estrategias globales de desarrollo de los recursos humanos basadas en objetivos de desarrollo nacionales e internacionales racionalizados, que deben incluir la gestión meritocrática de los recursos humanos y la gestión y la supervisión del desempeño.

78. Las instituciones públicas deben aspirar a contar con funcionarios cualificados y competentes, creando al mismo tiempo un entorno institucional propicio y de apoyo para ellos, tanto en el plano nacional como subnacional, no solo para atraer a candidatos a fin de que se incorporen en la fuerza de trabajo del sector público, sino también para motivarlos y retenerlos una vez contratados.

79. También urge reforzar las capacidades y competencias de los gobiernos subnacionales y mejorar y evaluar los enfoques de gestión de los recursos humanos que utilizan.

Cambiar la mentalidad y concienciar sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible

80. Hay que adoptar nuevas estrategias para cambiar la mentalidad a fin de generar creencias entre los dirigentes políticos y los funcionarios que estén en consonancia con la Agenda 2030, lo que en última instancia debería transformar su comportamiento. Esta mentalidad orientada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible también puede aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

81. Urge aumentar la comprensión y el conocimiento sobre la Agenda 2030 a fin de que los funcionarios y los agentes no gubernamentales sean conscientes del carácter ambicioso y el potencial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para acelerar su consecución.

82. A la luz del examen de las normas de excelencia para los programas de educación y formación en administración pública, habría que incorporar los métodos de trabajo relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de estudio de las escuelas de administración y otros centros de formación, haciendo especial hincapié en la coherencia entre las políticas.

Aumentar la diversidad de la fuerza de trabajo del sector público

83. A la hora de establecer y gestionar la fuerza de trabajo del sector público, los gobiernos deben fomentar la diversidad adoptando los principios de no discriminación y de no dejar a nadie atrás y aspirando a lograr una amplia representación de la sociedad.

84. Aunque se han observado avances en materia de igualdad de género, queda mucho por hacer en otras dimensiones. Por ejemplo, hay que prevenir la injusticia racial y promover la equidad racial tomando medidas de acción afirmativa y velando por que la fuerza de trabajo sea representativa en el sector público.

85. Tras detectar las lagunas de representación, los gobiernos deben fomentar y aplicar políticas inclusivas y no discriminatorias que puedan contribuir tanto a corregir las políticas de recursos humanos discriminatorias como a mejorar las condiciones de trabajo en el sector público generando un entorno equitativo e inclusivo.

86. Para ser eficaces, las estrategias que promueven la diversidad y la inclusión deben basarse en políticas laborales meritocráticas, sistemas de contratación abiertos y protección jurídica firme contra la discriminación.
