



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
12 de enero de 2021  
Español  
Original: inglés

---

### Comité de Expertos en Administración Pública

20º período de sesiones

12 a 16 de abril de 2021

Tema 8 del programa provisional\*

**Efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus  
en los trabajadores esenciales del sector público**

### **Cuestiones relativas a la gestión de la fuerza de trabajo del sector público en la recuperación de la pandemia de enfermedad por coronavirus**

#### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por los siguientes miembros del Comité: Ora-orn Poocharoen, Regina Silvia Pacheco, Upma Chawdhry, Emmanuelle d'Achon, Bridget Katsriku, Ma Hezu y Linus Toussaint Mendjana.

---

\* E/C.16/2021/1.



## Cuestiones relativas a la gestión de la fuerza de trabajo del sector público en la recuperación de la pandemia de enfermedad por coronavirus

### *Resumen*

En su 19º período de sesiones<sup>1</sup>, el Comité de Expertos en Administración Pública observó que muchos países podían no estar preparados para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el alcance y la velocidad deseados debido a la subestimación general del sector público en las teorías económicas de los últimos decenios y al menosprecio de la contribución que el sector podía hacer a la sociedad cuando se lo dotaba de capacidad suficiente y de las competencias y actitudes adecuadas. La lucha contra la corrupción también seguía siendo un requisito fundamental de la gobernanza eficaz para acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En opinión del Comité, la pandemia había dejado al descubierto los riesgos y vulnerabilidades a que hacían frente los Gobiernos, por ejemplo, en cuanto a su falta de preparación para las crisis, la insuficiencia de la infraestructura y la inversión públicas, en particular en los sistemas sanitarios, y los desequilibrios en el desarrollo económico y social. Se debía prestar especial atención a reconocer la labor de los trabajadores esenciales del sector público, fortalecer la capacidad del sector público para alcanzar los Objetivos, invertir en el futuro de su fuerza de trabajo, ampliar el uso de tecnologías digitales y colmar la brecha digital.

En el presente documento, los autores explican la evolución de las tendencias en la gestión de la fuerza de trabajo del sector público, analizan sus repercusiones y ofrecen recomendaciones sobre la reforma de la fuerza de trabajo para apoyar iniciativas que faciliten la recuperación de los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En la introducción se sitúa el documento en contexto. En la sección II, los autores examinan las ideas sobre el futuro del trabajo en el sector público, destacan la creciente importancia de opciones como las modalidades de trabajo flexibles y consideran los cambios en la naturaleza de las relaciones laborales y la cultura de las administraciones públicas. Los autores defienden la necesidad de un enfoque más humanístico en la labor de gestión de la función pública, que prime las dotes de empatía y la inteligencia emocional, para afrontar la complejidad del desarrollo sostenible y obtener resultados en esas condiciones. En la sección III, los autores destacan el aumento del empleo por contrata y las ventajas que ofrecen los programas innovadores de contratación y capacitación en consonancia con ese enfoque. En la sección IV, se recuerda el papel fundamental que desempeñan los trabajadores de primera línea del sector público, sobradamente demostrado durante la pandemia, y se destacan problemas a este respecto que tal vez requieran atención. La última sección contiene la propuesta de una serie de recomendaciones en materia de políticas, presentadas por los autores como sugerencia para que el Comité considere la posibilidad de tratarlas en su 20º período de sesiones.

<sup>1</sup> Véase el informe sobre el 19º período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública ([E/2020/44-E/C.16/2020/8](#)).

## I. Introducción

1. Como consecuencia de la pandemia de enfermedad por coronavirus COVID-19, el mundo se enfrenta a problemas de orden global que afectan a todas las personas, con independencia de la nacionalidad, la ubicación geográfica, la edad, la situación socioeconómica, el nivel de estudios, la religión, el género o el grado de vulnerabilidad. Las repercusiones de la pandemia afectan a la salud física y mental y al bienestar económico y social. El desarrollo tecnológico, sumado a la evolución de las dinámicas sociales y políticas, sigue siendo el factor determinante del futuro de la gestión de la fuerza de trabajo del sector público. Al mismo tiempo, la pandemia de COVID-19 ha acelerado las tendencias existentes y puesto de relieve ciertos aspectos del desarrollo de la fuerza de trabajo del sector público que requieren especial atención, si se quiere dotar al sector de una plantilla con capacidad de respuesta y preparada para el futuro.

2. La pandemia ha tomado por sorpresa a la mayoría de los gobiernos por la magnitud de su gravedad y ha revelado diferencias a todos los niveles en la capacidad de estos para hacer frente a semejante crisis. En la etapa inicial, muchos expertos en salud pública, entre ellos, los de las organizaciones internacionales, adoptaron decisiones y formularon recomendaciones basándose en una información limitada. Entre las recomendaciones figuraban medidas básicas de higiene, como utilizar máscaras, lavarse las manos y mantener la distancia física respecto a los demás. Se restringieron los viajes, se cerraron tiendas y servicios y se suspendieron las grandes aglomeraciones, como conciertos, acontecimientos deportivos y ceremonias religiosas. En tiempos de crisis, este tipo de decisiones requieren que el Gobierno tome la iniciativa. Se trata de decisiones que no se pueden delegar ni subcontratar, por sus amplias repercusiones públicas. Los gobiernos tienen que valerse de los recursos y las alianzas para responder con rapidez y ejercer sus facultades de manera responsable.

3. En la próxima etapa, en la que se saldrá del estado de crisis, se pondrá a prueba la capacidad de muchos gobiernos para estimular y guiar la recuperación económica y social. Podría cobrar auge el poder del Estado, al depositarse mayores expectativas en el Gobierno y la fuerza de trabajo del sector público para acelerar el progreso hacia una recuperación sostenible de la pandemia. El ideal neoliberal, de un gobierno de dimensiones reducidas, parece perder atractivo en este contexto. Al mismo tiempo, cabría esperar que los gobiernos fuesen el eje de las iniciativas de reconstrucción, en alianza con el sector privado y el de las organizaciones sin fines de lucro.

4. En su 18º período de sesiones, el Comité estudió la aparición de cinco paradigmas básicos de administración pública, a saber: administración pública antigua, administración pública tradicional, nueva gestión pública, nueva gobernanza pública y gobernanza sostenible inteligente<sup>2</sup>. Con la pandemia como telón de fondo, los gobiernos podrían salir beneficiados si se replanteasen su función y apostasen por los nuevos enfoques de gobernanza pública y gobernanza sostenible inteligente, en los que su función es la de colaborar y resolver constructivamente los problemas. A los líderes y los administradores del sector público podría resultarles más útil que en épocas pasadas contar con grandes dotes de empatía e inteligencia emocional y aplicarlas del modo que en este documento se llama un “estilo humanístico” de gestión.

5. Durante la crisis, muchas instancias públicas han encontrado formas innovadoras de afrontar los retos y aprovechar las oportunidades, por ejemplo,

---

<sup>2</sup> Véase el informe del Comité sobre el fortalecimiento de la capacidad del sector público en un mundo en rápida evolución para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (E/C.16/2019/2).

digitalizando los servicios públicos y los procesos internos, ampliando el uso de las plataformas de reunión en línea y los mecanismos de aprobación electrónica y experimentando con nuevos métodos de trabajo. A algunos gobiernos les podría resultar provechoso ampliar esas innovaciones, realizando al mismo tiempo la labor preliminar jurídica, regulatoria, técnica y administrativa necesaria para reducir al mínimo los riesgos y evitar consecuencias imprevistas.

## **II. Trabajo y labor de dirección en el sector público**

### **A. Importancia de la gobernanza centrada en el ciudadano**

6. Los principios de la gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible elaborados por el Comité pueden ser una orientación muy útil para adoptar decisiones normativas y administrativas en todos los sectores y a todos los niveles, lo que incluye las políticas en materia de procesos de gestión de los recursos humanos, las modalidades de trabajo y la composición y aptitudes de la fuerza de trabajo del sector público. Por ejemplo, según los principios, la labor del sector público debe basarse en políticas públicas rigurosas, establecidas por instancias de toma de decisiones responsables y debidamente preparadas: políticos, funcionarios públicos y demás personas con capacidad para influir en esa actividad. Las decisiones deben basarse en datos, información y conocimientos, en la ciencia y en una concepción global del problema y sus posibles soluciones.

7. A modo de ilustración, si se quiere que el sector público sea más ágil y más capaz de adaptarse a situaciones de incertidumbre, ello implica que los procesos de empleo también tienen que ser ágiles y versátiles, cuando a menudo no lo son. Por ejemplo, los procesos prolongados y las normas estrictas de selección de personal pueden obstaculizar una contratación rápida e impedir que las instancias públicas actúen cuando se necesita con mayor urgencia. Otro ejemplo podría ser el uso de archivos digitales. Algunos gobiernos, a pesar de las políticas de digitalización, siguen exigiendo que se impriman los documentos. Para que salga reforzado de la pandemia y gane en eficacia y eficiencia, el sector público debe aplicar cuidadosamente sus planes de modernización y digitalización.

8. La pandemia ha sido un catalizador de los procesos de digitalización en todo el mundo. Los servicios digitalizados pueden resultar muy útiles a los gobiernos para promover una fuerte presencia en línea, actuar en el momento indicado y ampliar la cobertura de los servicios públicos a todos los grupos y a todas las zonas geográficas. Se necesita una gran productividad debido al costo de la recuperación de la pandemia y la eficiencia y la eficacia en materia de gasto serán primordiales. Reducir los gastos y eliminar el despilfarro podría hacer los servicios públicos mucho más asequibles y rentables. Para ello, tal vez haya que afrontar la cuestión del exceso de personal en la fuerza de trabajo del sector público, cuando proceda.

9. En la era digital, estamos siendo testigos de un rápido aumento de la “cultura centrada en el ciudadano”. Las tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial y los macrodatos, si se cuenta con las debidas salvaguardias reguladoras, administrativas y de seguridad y con capacidad para gestionar y analizar la información, pueden ayudar a los gobiernos a entender mejor las necesidades y las aspiraciones de la gente. Las políticas y los servicios deben diseñarse siempre desde la perspectiva del usuario y contribuir a satisfacer sus necesidades.

10. La tecnología también debería utilizarse para promover la inclusión social y para no dejar a nadie atrás. Por ejemplo, los servicios electrónicos también tendrían que estar al servicio de los más vulnerables y en ningún caso deberían agudizar las desigualdades. La tecnología puede ayudar a los gobiernos a ofrecer servicios rápidos,

fiables y más personalizados. La identificación digital abre oportunidades para la participación directa en el diseño y la prestación de servicios, aunque todavía hay que avanzar en el desarrollo de una estructura de identificación digital segura, fidedigna y fácil de utilizar. Si se dispone de datos fiables y de documentación que se puede auditar, cabe esperar que las decisiones tengan más peso. La personalización o la adaptación a medida y para los fines que se pretende puede efectuarse a nivel comunitario, de la ciudad o de la región o bien para determinados grupos de personas, como los más vulnerables y los marginados. Esos microenfoques de la prestación de servicios públicos basados en la tecnología se conocen con el nombre de hiperpersonalización en el contexto de un paradigma de gobernanza inteligente sostenible.

11. El presente y el futuro próximo de la labor del sector público radica en la habilitación de los ciudadanos. Este objetivo se puede alcanzar compartiendo abiertamente información y datos públicos importantes que permitan a las personas forjar opiniones más fundadas sobre los servicios públicos, el grado de bienestar y el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los datos son un activo valioso cuando se utilizan correctamente y, si están en las manos adecuadas, pueden reportar enormes beneficios. Dotar a los ciudadanos de acceso pleno y libre a los datos y a la información a través de diversas plataformas puede contribuir a reforzar el enfoque centrado en la ciudadanía, lo que, asimismo, puede hacer que los gobiernos sean más receptivos en las situaciones en que es necesario y brindar oportunidades de ampliar las alianzas en la creación conjunta de servicios públicos. Una ciudadanía bien informada y debidamente habilitada puede, a su vez, fomentar la transparencia y la responsabilidad. Cuando la gente participa activamente en el sistema de gobernanza, el sector público gana en capacidad de respuesta, eficacia, carácter inclusivo e integridad. La participación activa de la gente también haría posible el aprendizaje mutuo, el intercambio de experiencias y una gestión de los conocimientos en la que interviniesen el Gobierno y los ciudadanos.

## **B. Liderazgo y gestión de carácter humanístico**

12. Para forjar políticas públicas de peso y habilitar al ciudadano, los líderes y los administradores del sector público desempeñan una función crucial, en particular, con miras a una recuperación sostenible de los efectos de la pandemia. Se espera de ellos que respondan a mandatos políticos y que concreten los objetivos en acciones. A ese papel tradicional se podría añadir ahora, atendiendo al enfoque centrado en los ciudadanos, una gestión de la fuerza de trabajo acorde con las expectativas que estos tienen de los servicios públicos. Al resolver los problemas habituales de la institución, se espera que escuchen a todas las partes, que sean capaces de entender las expectativas y los temores de las personas, que infundan confianza y que fomenten la colaboración con una amplia gama de agentes particulares e institucionales.

13. Los líderes del sector público deben, por lo tanto, combinar el afán de actuar con urgencia y resolver los problemas con los métodos de colaboración. Además de volcarse en obtener resultados, deben tener una visión clara y un buen sentido de la orientación, y la capacidad para crear redes. Tienen que equilibrar cuidadosamente la necesidad de velar por la integridad y seguir procedimientos normalizados con la de asumir riesgos, experimentar y apostar por la innovación. Y, sobre todo, los líderes y los gestores públicos deben tener un profundo sentido de la empatía.

14. Ya existe una falta de confianza creciente entre los gobiernos y los ciudadanos de todo el mundo a consecuencia de la pandemia. Los gobiernos de muchos países no reaccionaron adecuadamente ante el brote de la enfermedad para contener la propagación. Algunos políticos y funcionarios públicos no cumplían las normas de

confinamiento establecidas por sus propios gobiernos, situación que engendró dudas y que puede haber puesto en entredicho las orientaciones de las autoridades de salud pública. Los gobiernos deben recuperar la confianza del público haciendo gala de liderazgo, entrega, empatía y profesionalidad. Por lo tanto, resulta vital que escuchen a la gente y comprendan lo que siente. Esto es lo que los autores llaman un estilo humanístico de liderazgo, que está vinculado a la vocación de obtener resultados. Los líderes y los gestores del sector público deben darse cuenta de que se espera de ellos que acometan la tarea de retomar el rumbo hacia el futuro e infundir nueva esperanza a las comunidades, con miras a forjar sociedades pacíficas, justas e inclusivas a largo plazo.

15. Dado su carácter humanístico y centrado en el ciudadano, el papel de los líderes y gestores del sector público evolucionará constantemente hacia una función de facilitador. La labor del sector público radicará en ejercer esa función en lo que atañe a las personas, las ideas y los datos, a fin de encontrar nuevas soluciones y nuevos modelos de colaboración, lo que abarca la creación conjunta de servicios con el sector privado y de las organizaciones sin fines de lucro. Un buen facilitador es paciente, tiene amplios conocimientos y es considerado, y busca siempre soluciones constructivas. Esas cualidades revisten hoy en día suma importancia para los líderes y los gestores del sector público.

### **C. Las modalidades de trabajo flexible como nueva opción en el sector público**

16. El distanciamiento social, el confinamiento, la cuarentena obligatoria y la necesidad de velar por la salud de los empleados son razones para trasladar al entorno en línea el mayor número posible de servicios públicos, a fin de evitar la propagación del virus durante la pandemia. Esta necesidad impulsó a muchos organismos del sector público (y de otros sectores) a adaptarse con gran rapidez adoptando el uso de tecnología, como herramientas y plataformas en línea, para seguir llevando a cabo su actividad ordinaria. Esta reacción global fue fulgurante y ventajosa. De repente, los trabajadores del sector público descubrieron nuevas formas de celebrar reuniones en línea, gestionar proyectos, organizar la jornada de trabajo con horarios flexibles, mantener el contacto con los colegas y prestar servicios en la Red. Estos servicios abarcan de la enseñanza y la capacitación en línea a consultas médicas virtuales, registros comerciales, el pago de impuestos y la transferencia de efectivo a través de Internet. Así pues, se puede decir que una de las tendencias claves del trabajo en el sector público surgidas de la pandemia es el trabajo flexible, cuyas modalidades comprenden el trabajo desde el domicilio, el trabajo desde cualquier lugar, el trabajo a distancia y los regímenes de horarios de trabajo flexibles.

17. La pandemia ha motivado a muchos gobiernos a hacer grandes inversiones en capacidad digital. El Gobierno de Ghana, por ejemplo, utilizó su plataforma digital Smart Workplace para promover el trabajo en línea de los funcionarios públicos<sup>3</sup>. Otros gobiernos, como el de Tailandia, cambiaron sus leyes o establecieron exenciones de un día para otro en lo que respecta al trabajo desde el domicilio y las modalidades en línea. Antes de la pandemia, trabajar desde casa o desde cualquier lugar podía considerarse un comportamiento poco profesional o propio de vagos, o simplemente una violación de las normas institucionales. Por regla general, se aprobaba a título excepcional cuando era realmente necesario. En Europa, el concepto de trabajo desde el domicilio o desde cualquier lugar se adoptó en un acuerdo marco a nivel de la Unión Europea y está definido en leyes nacionales como una ley francesa

---

<sup>3</sup> Véase <https://smartworkplace.gov.gh/>.

de 2012<sup>4</sup>. Sin embargo, su uso ha sido limitado. En la mayoría de los países de África y Asia, la práctica casi no existía con carácter oficial. En algunos casos, los funcionarios superiores recurrían a un horario de trabajo flexible o trabajaban desde casa de forma puntual para evitar distracciones en la oficina durante unos días u horas a fin de completar tareas imprescindibles o cumplir plazos inminentes.

18. Sin embargo, a raíz de la pandemia, las modalidades de trabajo flexibles parecen haberse convertido en una nueva norma que goza de gran aceptación entre muchas plantillas del sector público. En Francia, por ejemplo, el número de funcionarios públicos que trabajan desde su domicilio o a distancia había aumentado en los últimos años de menos del 1 % a aproximadamente el 5 % de los 2,4 millones de trabajadores del Estado (excluidos los trabajadores de los servicios públicos locales y de los hospitales). En la actualidad, esa cifra se ha disparado hasta el 25 %, en el caso del trabajo realizado plenamente a distancia, y aproximadamente hasta el 50 %, en el caso del trabajo realizado parcialmente desde casa o desde cualquier otro lugar. También en Francia, según una reciente encuesta de 8.675 trabajadores de la administración pública, el 88 % de los encuestados desea continuar con algún tipo de trabajo flexible después de la pandemia<sup>5</sup>. Algunas de las ventajas mencionadas en la encuesta fueron la seguridad desde el punto de vista sanitario, la reducción de los gastos de transporte (con el beneficio añadido de la reducción de emisiones de carbono), una mayor autonomía laboral y menos estrés. En Tailandia, las nuevas regulaciones permiten la celebración de reuniones de alto nivel en línea y las modalidades de trabajo desde el hogar. En Ghana, los organismos públicos han puesto en práctica un horario flexible, la rotación del personal y regímenes de trabajo desde el domicilio.

#### **D. Repercusiones del trabajo flexible en el lugar de trabajo, la cultura y las desigualdades**

19. Hay que considerar algunas de las consecuencias del trabajo flexible. El presente documento plantea tres temas: el nuevo lugar de trabajo, la evolución de la cultura de la administración pública y la necesidad de seguir subsanando las brechas digitales en el sector público. En primer lugar, se considera la posibilidad de un cambio del lugar de trabajo consistente no solo en pasar de utilizar escritorios, cubículos y oficinas estables a trabajar desde casa, sino también a compartir espacios de trabajo comunes o a trabajar en espacios públicos e instalaciones de uso puntual en diversas ubicaciones. Estas son realidades que se viven tanto en el sector privado como en el de las organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, en el sector público, el cambio se ha frenado por la inercia, aunque puede que este ya no sea el caso, en vista del concepto de trabajo flexible. Los organismos del sector público tendrán que replantearse la cantidad de recursos y servicios necesarios para los lugares de trabajo fijos, que podrán comprender recursos para el trabajo propiamente dicho (entre otros, para quienes trabajan sobre el terreno) y recursos destinados a promover el equilibrio entre el trabajo y la vida privada, como gimnasios, duchas, guarderías e instalaciones médicas. Tal vez haya también que replantearse las disposiciones relativas a la administración de edificios y el mantenimiento de las oficinas públicas.

20. En segundo lugar, estas nuevas modalidades de trabajo en el sector público desencadenarán cambios en la cultura de la administración pública que aún no se pueden captar plenamente. A medida que se digitalice el sector público, se espera que

---

<sup>4</sup> Véase Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, “Labour Code covers teleworking” (20 de junio de 2012). Se puede consultar en [www.eurofound.europa.eu/publications/article/2012/labour-code-covers-teleworking](http://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2012/labour-code-covers-teleworking).

<sup>5</sup> Encuesta de la Agencia Nacional para la Mejora de las Condiciones de Trabajo (ANACT), Ministerio de Trabajo, Empleo e Inclusión Económica de Francia, junio de 2020.

aumenten los puestos de trabajo de tecnología avanzada en ese sector. Tal vez surjan tensiones en el lugar de trabajo entre las generaciones más jóvenes, caracterizadas por su familiaridad con la tecnología, los dispositivos móviles y los procedimientos ágiles, y las generaciones mayores, a las que se suele considerar más apegadas a las normas y los precedentes y que tal vez esperen que la dirección se ciña a modelos de gestión más jerárquicos. Además, las prácticas de trabajo desde cualquier lugar tendrán repercusiones en la cultura institucional, las formas de resolver los problemas y las pautas de comunicación. Algunos de los efectos secundarios del trabajo a distancia son los siguientes: el aislamiento y la falta de contacto humano, que pueden acarrear consecuencias negativas para el bienestar psicológico, la dificultad para conciliar la vida profesional y privada en el hogar, la falta de contacto social con los compañeros y el público, que puede dar lugar a malentendidos, y una oferta inadecuada de actividades de aprendizaje cara a cara. Estas cuestiones deben afrontarse para crear una cultura de servicio civil positiva en la recuperación de la pandemia.

21. En tercer lugar, todavía existen desigualdades y brechas digitales de muchos tipos en la fuerza de trabajo del sector público que hay que subsanar. Algunos funcionarios públicos no se pueden acoger a las opciones de trabajo a distancia por no disponer del equipo y la infraestructura adecuados, como escritorios, computadoras, micrófonos, altavoces o la iluminación y el espacio idóneo. También hay desigualdades derivadas de los ingresos y la ubicación geográfica, por ejemplo, las relacionadas con el alcance de la red eléctrica y la disponibilidad y el costo del acceso a Internet en muchas zonas. Algunos funcionarios públicos han planteado la cuestión de la subida de la factura de la luz cuando trabajan desde casa, lo que lleva al tema de cómo deben prorratearse y contabilizarse los gastos relacionados con el trabajo en el nuevo entorno de trabajo distribuido.

22. Tampoco existe el mismo grado de preparación en las instancias administrativas y los ministerios. Los autores observan que los gestores públicos del escalafón superior están en mejores condiciones para trabajar a distancia que los funcionarios de menor rango. Sin embargo, en algunos contextos, los funcionarios de mayor categoría que tienen más edad tienen también menos conocimientos digitales y, por lo tanto, prefieren acudir a la oficina para recibir asistencia técnica del personal subalterno. Así pues, puede haber desigualdad entre los niveles jerárquicos. Por último, también puede haber desigualdad entre los géneros. Las mujeres que trabajan desde casa suelen estar desempeñando al mismo tiempo la triple función de ejercer de ama de casa, supervisar a los niños (que también pueden estar aprendiendo en línea) y cumplir sus obligaciones como funcionarias públicas. Las mujeres corren el riesgo de perder parte de la libertad que tenían anteriormente al dejar el hogar para ir a trabajar. Hay informes que hablan de un aumento de la violencia doméstica durante los períodos de confinamiento. Por lo tanto, es importante garantizar que los regímenes de trabajo desde el domicilio beneficien por igual a ambos sexos y se consideren una tendencia positiva para la institución, la familia y el individuo.

### **III. Cuestiones relativas a los trabajadores esenciales del sector público**

23. La pandemia ha puesto de relieve lo grupos de la fuerza de trabajo del sector público dedicados a funciones de primera línea que prestan servicios esenciales. Estos trabajadores de primera línea son trabajadores de servicios públicos que tratan directamente con los ciudadanos en el ejercicio de su profesión. Entre ellos figuran el personal sanitario y médico, el personal de primeros auxilios, los bomberos, trabajadores postales, los trabajadores sanitarios y de la recogida de basura, los conductores de transporte público y los trabajadores sociales, entre otros. Aunque la

pandemia ha privado a 1.500 millones de niños de acceso a la escolarización formal, entre los trabajadores de primera línea también se cuentan muchos maestros que siguen acudiendo a trabajar cuando las escuelas públicas están abiertas para que los niños sigan teniendo acceso físico a la educación<sup>6</sup>. Los policías también son trabajadores de primera línea encargados del orden público y la seguridad nacional o regional.

24. Los trabajadores de primera línea prestan servicios esenciales en todas las comunidades del mundo, incluso en tiempos de crisis. Normalmente, su trabajo no se puede transferir al entorno en línea, ni se puede suplir fácilmente con servicios por contrata. Dada su naturaleza, es trabajo que no se puede realizar desde detrás de un escritorio o de barreras de cristal protectoras, ni desde el hogar o a distancia. Es trabajo que se realiza sobre el terreno, en contacto directo con el público. Algunos de estos trabajadores arriesgan su vida en todo momento para proporcionar servicios básicos. Por ejemplo, un gran número de funcionarios de salud pública han dado positivo en las pruebas de detección del coronavirus en países donde las tasas de infección son elevadas. Su dedicación y su presencia permanente han sido esenciales durante la pandemia, no sólo a fin de prestar la atención de la salud pública necesaria para luchar contra la enfermedad y reducir la mortalidad de la población en general, sino también para ayudar a los más vulnerables, que corren el riesgo de quedarse atrás en estos tiempos tan difíciles.

25. Se considera que los trabajadores locales de primera línea, dada la proximidad de su contacto con la población, están más en sintonía con los ciudadanos y son más capaces de determinar los aspectos difíciles y los obstáculos al desarrollo, y de detectar los grupos vulnerables de una comunidad y tratar con ellos. En algunos aspectos, también se pueden pensar que son más directamente responsables ante las comunidades a las que sirven. Durante la pandemia, en muchos países, los trabajadores sanitarios de la comunidad, que dependen de los gobiernos locales, tienen experiencia en estrategias de comunicación con la población local. En China, por ejemplo, los trabajadores comunitarios de las localidades urbanas y rurales se ocuparon de supervisar la situación, tomar la temperatura corporal, detectar infecciones y sanear los edificios y espacios públicos, mientras que la policía civil se ocupó de tareas como vigilar los hospitales, transportar pacientes y patrullar las calles.

26. La atención de la salud es el sector en el que la pandemia ha sometido a una presión más visible a los trabajadores de primera línea en algunos países, por la necesidad de hacer frente a una carga de trabajo mayor e impredecible durante el brote de la enfermedad. La pandemia ha sometido a presión las estructuras y el personal de los hospitales en algunos países. Cuando las tasas de infección estaban en su punto más alto, los hospitales se han saturado y el personal médico y de enfermería ha soportado un gran estrés. Tras la pandemia, ya no se tiende a privatizar la atención de la salud o a recortar los presupuestos en ese sector. Los gobiernos deben seguir invirtiendo de manera acertada en sistemas de atención de la salud que sean asequibles, justos y sostenibles a largo plazo sin dejar a nadie atrás.

27. La pandemia ha demostrado la vital importancia de la fuerza de trabajo del sector público que actúa en primera línea y la necesidad de mantener el atractivo de esos puestos de trabajo. En algunos países, muchos trabajadores abandonan su empleo por los salarios y las condiciones de trabajo poco ventajosos. Hay que tomar más medidas para paliar la tensión física que experimentan los trabajadores de primera línea debido a los largos horarios o a la necesidad de levantar objetos pesados. Los avances de la robótica y la automatización podrían ayudar a aliviar tales cargas. Por otro lado, la tecnología nunca reemplazará por completo la necesidad de recibir

<sup>6</sup> UNICEF, comunicado de prensa, 26 de agosto de 2020. Se puede consultar en [www.unicef.org/press-releases/covid-19-least-third-worlds-schoolchildren-unable-access-remote-learning-during](https://www.unicef.org/press-releases/covid-19-least-third-worlds-schoolchildren-unable-access-remote-learning-during).

asistencia humana. Por consiguiente, los administradores de la fuerza de trabajo del sector público deben atender las necesidades de los trabajadores poco calificados, y mejorar su bienestar y sus condiciones de trabajo para que puedan prestar los servicios necesarios al público.

28. En resumen, los gobiernos deben procurar elaborar planes de prestaciones y remuneración y contratos de trabajo razonables para todo tipo de trabajadores de primera línea, en consonancia con la evolución del trabajo del sector público y los riesgos que afrontan sus empleados. Los trabajadores de primera línea merecen un trato justo y equitativo. Este aspecto es vital para el mantenimiento de los servicios públicos, especialmente en tiempos turbulentos o de crisis. Hay que fomentar la calidad de la gestión y atender al bienestar físico y mental. Los directivos deben prestar atención a la asistencia psicológica, y a medidas como las zonas y el tiempo de descanso.

29. Es importante que los gobiernos sean innovadores y establezcan buenas prácticas para la gestión de los trabajadores de primera línea que garanticen una respuesta rápida, eficaz y adecuada a las circunstancias locales. Esos servicios incluyen la policía, los bomberos, los dispositivos de emergencia, la gestión de casos de desastre, el control del estacionamiento y el tráfico, la recogida de animales abandonados, el alumbrado público y las labores de sepultura, entre muchos otros. Por último, se sugiere que los gobiernos sigan racionalizando los procedimientos, impartiendo una capacitación adecuada y modernizando la fuerza de trabajo del sector público. Los procesos de contratación y desarrollo profesional deben gestionarse con cuidado para que el sector público atraiga y desarrolle nuevas aptitudes y competencias.

#### **IV. Recomendaciones en materia de políticas**

30. En un futuro próximo, en el que el trabajo flexible y la comunicación en línea serán la norma tanto en el sector público como en el privado en muchos países, y en particular en los países de ingresos elevados y medianos, cada vez se prestarán más servicios públicos en línea. Algunos ejemplos son las solicitudes de rastreo de contactos en el ámbito de la salud, la tramitación de solicitudes de prestaciones de la seguridad social y los servicios de empleo, entre muchos otros. Para no dejar a nadie atrás, habrá que establecer más centros de servicios públicos e implantar protocolos de servicio, a fin de ofrecer una atención más adaptada a las personas vulnerables y a determinados grupos de ciudadanos. La COVID-19 es una prueba de fuego para la competencia e integridad del sector público. Si bien los autores observan que, en general, los funcionarios gubernamentales son competentes y se deben a su labor, la pandemia ofrece lecciones, en concreto, en lo que respecta a los nuevos tipos de contratos de empleo, las innovaciones en la contratación y el suministro de capacitación adecuada para la transición prevista en los procedimientos administrativos y las normas del lugar de trabajo.

##### **Nuevos tipos de contrato de trabajo**

31. La tendencia al trabajo flexible no es solo una tendencia surgida de la pandemia por mera necesidad, sino que también concuerda con dinámicas más generales del sector privado, en el que está creciendo la economía del trabajo esporádico. También responde a las preferencias de las generaciones más jóvenes, que se preocupan menos por encontrar un empleo de por vida, y buscan desafíos continuos mientras siguen su vocación. Los gobiernos tienen que idear planes adecuados para gestionar el trabajo flexible y por contrata de la fuerza de trabajo del sector público. Habrá que revisar la legislación laboral para incorporar las condiciones del trabajo flexible y que encontrar un equilibrio entre la protección de los derechos de los trabajadores y la prestación

de los servicios públicos. Los horarios de oficina y las normas se tendrán que replantear para adecuarlos a las nuevas prácticas. Deben evitarse las consecuencias imprevistas del trabajo y los contratos flexibles y de otras nuevas modalidades de trabajo en el sector público. Otras cuestiones que requieren atención son el sentimiento de desigualdad entre los titulares de contratos antiguos y nuevos y la preocupación por la seguridad del empleo.

32. Por lo tanto, es posible que en un futuro próximo se observe una fuerza de trabajo más “mixta”, en la que algunos tengan empleo de por vida, otros estén contratados por un plazo determinado y otros tengan contratos a muy corto plazo. Para el diseño de nuevas modalidades se debe tener en cuenta el encaje de las personas en las estructuras y culturas de gobierno; la relación entre la fuerza de trabajo “tradicional” y la de la “nueva era”; las trayectorias de ascenso profesional; y las prestaciones de protección social. Todo ello, sumado a la posibilidad de trabajar desde el domicilio o desde cualquier otro lugar, hace que el futuro de la fuerza de trabajo del sector público sea muy interesante y esté lleno de posibilidades.

33. En todas las entidades públicas, también habrá que revisar las políticas, las normas y los reglamentos tradicionales de gestión de los recursos humanos para incorporar el trabajo flexible. Este aspecto abarca los horarios de oficina, las direcciones postales oficiales, las estaciones de trabajo y el equipo vinculado a la oficina física, como cafeteras, impresoras y computadoras de escritorio. Las políticas al respecto se deben tratar en detalle atendiendo a los diferentes tipos de trabajo y plantilla del sector público. Por último, los gobiernos deberían elaborar protocolos y directrices de evaluación del rendimiento en los nuevos regímenes de trabajo flexibles. Ello contribuirá a armonizar las expectativas sobre la fuerza de trabajo del sector público de los cargos superiores, los empleados, los ciudadanos y los políticos.

#### **Procesos de contratación innovadores**

34. La fuerza de trabajo del sector público debe tener aptitudes que vayan más allá de la lectura, la escritura, la aritmética y la alfabetización básicas y abarquen la inteligencia emocional, la capacidad de empatizar, el afán innovador y la iniciativa empresarial. Los conocimientos digitales también son esenciales en el sector público. Este aspecto no solo abarca los conocimientos básicos de informática, sino también los relacionados con la detección de noticias falsas, las técnicas de comunicación en línea, la visualización y el análisis de datos, la gestión de reuniones y conferencias virtuales y otros recursos en línea para mejorar la eficacia de la gestión de equipos y proyectos. Por consiguiente, el proceso de contratación también debería incorporar procedimientos para poner a prueba o medir el nivel de esas aptitudes con miras a crear una fuerza de trabajo de gran capacidad en el sector público.

35. Los gobiernos deberían invertir más en tecnología para los procesos de contratación, como anuncios de empleo, exámenes y entrevistas. Los datos o las huellas digitales también pueden utilizarse para evaluar si el candidato es adecuado para el empleo. Independientemente del tipo de empleo, los procesos de contratación en general deben ser justos, transparentes, eficaces y sujetos a procesos de rendición de cuentas. Por último, en vista de lo dicho anteriormente sobre la necesidad de revitalizar la plantilla de trabajadores de primera línea y adaptar la fuerza de trabajo del sector público a las circunstancias locales, es importante que se preste especial atención a la contratación de trabajadores de primera línea competentes a nivel local.

#### **Capacitación continua en la materia**

36. La cultura de los directivos del sector público puede incluir ahora gestionar con empatía el trabajo a distancia y aprender a compartir responsabilidades con el personal, dando más autonomía a los miembros de sus equipos y manteniendo al

mismo tiempo el contacto con ellos. Algunos gobiernos han impartido instrucciones para los gestores sobre cómo hacer mejor uso del trabajo a distancia. Todos los gobiernos pueden aprender entre sí y adoptar juntos nuevas directrices. La capacitación relacionada con este nuevo paradigma de aptitudes debe llevarse a cabo y tener por objeto el fomento de la capacidad para utilizar los recursos de videoconferencia en las reuniones, la preparación profesional y el intercambio de información indispensable de forma simultánea a los acontecimientos. De ese modo aumentará el número de participantes en la capacitación, las reuniones y las conferencias, y se contribuirá a reducir el gasto de los participantes y las instituciones en cuestión de logística y locales de reunión. Si se maneja acertadamente, este enfoque puede también fomentar el intercambio de información. Se pueden introducir nuevas tácticas para establecer redes a través de plataformas en línea, lo que podría aumentar la colaboración entre los organismos. En resumen, los métodos de trabajo pueden evolucionar de manera favorable para la fuerza de trabajo del sector público.

37. El sector público debe fomentar la igualdad de oportunidades en el suministro de capacidad digital, independientemente de la ubicación geográfica, el género, la edad y la categoría. También debe prestarse especial atención al nivel local, donde muchos funcionarios públicos van a la zaga de la fuerza de trabajo del sector público a nivel nacional en lo que respecta a formación digital. Por lo tanto, además de invertir en el proceso de digitalización para reforzar la infraestructura y salvaguardar los datos, debería haber actividades de capacitación para toda la fuerza de trabajo de la administración pública. Ahora que la capacitación en línea es una práctica generalizada, los gobiernos podrían considerar la posibilidad de colaborar para impartir esa capacitación conjuntamente. Las escuelas especializadas de administración y política pública podrían llevar a cabo esos programas de capacitación.

## V. Conclusión

38. La pandemia ha puesto de manifiesto que hay partes del sector público donde se necesitan actividades de fomento en lo que respecta a la coordinación en situaciones de crisis, la capacidad de los sistemas de salud y las políticas de recuperación económica y social. Y, lo que es más importante, también ha acelerado la tendencia a la digitalización y al trabajo flexible en el sector público y abierto la posibilidad de introducir nuevas modalidades de trabajo, mediante el uso de la tecnología, y nuevos tipos de contratos en el sector público. También ha dejado patente el indispensable papel de los trabajadores de primera línea del sector de la salud y otros sectores y hasta qué punto es importante fortalecer la capacidad de la fuerza de trabajo del sector público a nivel local.

39. Los gobiernos estarán en mejores condiciones de responder a las crisis venideras si configuran el futuro del trabajo y la fuerza de trabajo del sector público aplicando cuidadosamente las lecciones recientes. Debe tenerse en cuenta la brecha digital existente dentro de la fuerza de trabajo, la nueva composición “mixta” de esa fuerza de trabajo, las ventajas e inconvenientes de las nuevas modalidades laborales y la necesidad de reinvertir en los trabajadores de primera línea y en la plantilla del sector público local. Por último, el mundo ha sufrido un trastorno a gran escala debido a la pandemia de COVID-19. En adelante, todos los líderes y los gestores tendrán que actuar con sumo tacto para poner en práctica un estilo humanístico de liderazgo que guíe al mundo hacia una recuperación constante y permita recuperar el rumbo en lo que respecta a la Agenda 2030.