Naciones Unidas E/C.16/2025/6

Consejo Económico y Social

Distr. general
27 de enero de 2025
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública
24º período de sesiones
7 a 11 de abril de 2025
Tema 8 del programa provisional*
Estrategias para conseguir un cambio de mentalidad en el sector público, retener el talento y atraer a trabajadores más jóvenes

Estrategias para atraer y retener una fuerza de trabajo cualificada en el sector público y no dejar a nadie atrás

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Rolf Alter y Alketa Peci, miembros del Comité, en colaboración con Ronald Mendoza, Soonae Park, Sherifa Sherif y Najat Zarrouk, también miembros del Comité.

* E/C.16/2025/1.

25-01219 (S) 100225 200225

Se ruega reciclar

Estrategias para atraer y retener una fuerza de trabajo cualificada en el sector público y no dejar a nadie atrás

Resumen

La veloz evolución de las circunstancias en el ámbito mundial y la presión que supone afrontar múltiples crisis a la vez hacen que aumente la demanda de instituciones públicas sólidas, eficaces, inclusivas e innovadoras. Para ello es necesario atraer y retener una fuerza de trabajo del sector público comprometida y muy cualificada que no deje a nadie atrás, entre otras cosas ofreciendo oportunidades adecuadas a los jóvenes.

En el presente documento, los autores examinan las formas en que los Gobiernos pueden crear y gestionar esa fuerza de trabajo del sector público modernizando las estrategias de recursos humanos, haciendo un seguimiento constante de ellas y mejorándolas de manera continuada, entre otras cosas. Los autores hacen hincapié en el "redimensionamiento" como meta principal al determinar el volumen de la fuerza de trabajo, en particular ante las peticiones de reducir, sin más, la plantilla en respuesta a las presiones financieras. Si a las estrategias de recursos humanos adecuadamente confeccionadas se les suma una idea clara de las necesidades existentes, se puede atraer y retener a trabajadores cualificados y con talento, lo que a su vez redundaría en una mejora de la prestación de servicios y aumentaría la confianza pública.

Los autores examinan los beneficios de diversas estrategias de recursos humanos, como los paquetes competitivos de remuneración y prestaciones, la contratación basada en los méritos, la inversión en aptitudes y el desarrollo profesional y planificación de la sucesión de los puestos. Analizan las necesidades y aspiraciones particulares de los empleados de categorías tanto inicial como superior y ofrecen ejemplos de formas de atraer y retener a trabajadores de todas las edades. Además, señalan los beneficios potenciales del uso de la inteligencia artificial en la gestión de los recursos humanos del sector público.

Los autores abordan la cuestión del diálogo social y la necesidad de promoverlo en tanto aspecto del desarrollo de la fuerza de trabajo que puede reforzar la capacidad de respuesta del sector público a las necesidades de la sociedad y contribuir al desarrollo sostenible. Argumentan que los beneficios del diálogo social pueden materializarse óptimamente prestando un apoyo activo y creando un entorno propicio, especialmente en el ámbito subnacional.

Por último, los autores someten al examen del Comité de Expertos en Administración Pública un conjunto de recomendaciones sobre cómo crear, gestionar y retener una fuerza de trabajo cualificada en el sector público sin dejar a nadie atrás.

I. Antecedentes

1. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros se comprometieron a construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas y señalaron que todos los países saldrán ganando si disponen de una fuerza de trabajo sana, con buena formación y con los conocimientos y aptitudes necesarios para realizar un trabajo productivo y gratificante y participar plenamente en la sociedad. En el Pacto para el Futuro, los Estados Miembros reiteraron el compromiso de mejorar las oportunidades de trabajo decente para todas las personas y de crear empleos y medios de subsistencia decentes para la juventud, especialmente en los países en desarrollo[1].

2. En su resolución 79/224, relativa al desarrollo de los recursos humanos, la Asamblea General exhortó a la comunidad internacional a que formulara estrategias a corto, mediano y largo plazo que mejoraran de manera eficaz las capacidades en materia de recursos humanos, dado que una fuerza de trabajo educada, cualificada, sana, competente, productiva y adaptable era la base para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo sostenidos, inclusivos y equitativos. La Asamblea alentó asimismo 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.

3. El presente documento se centra en las estrategias dirigidas a atraer, gestionar y retener una fuerza de trabajo cualificada en el sector público, incluidos los trabajadores jóvenes, sin dejar a nadie atrás, y se apoya en la anterior labor realizada por el Comité de Expertos en Administración Pública. En su 23er período de sesiones, por ejemplo, el Comité observó que era necesario mantener el impulso de la innovación en el sector público generado por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y se hizo eco del llamamiento a elaborar estrategias amplias para desarrollar los recursos humanos basadas en los objetivos nacionales de desarrollo, cambiar la mentalidad en el sector público, concienciar sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, promover la diversidad de la fuerza de trabajo del sector público y desarrollar las capacidades de las autoridades subnacionales en materia de recursos humanos. El Comité también enfatizó que, en el marco del sector público, las inversiones y la creación de capacidades en esferas emergentes, como la inteligencia artificial, podían alentar a los jóvenes profesionales a incorporarse a este sector y motivarlos y retenerlos una vez contratados.

4. La veloz evolución de la situación mundial y la presión que supone afrontar a la vez múltiples crisis y desafíos, como las desigualdades, han subrayado la necesidad de instituciones públicas sólidas, inclusivas, eficaces e innovadoras. Para ello, a su vez, es necesario construir y retener una fuerza de trabajo del sector público comprometida y muy cualificada, entre otras cosas ofreciendo oportunidades a los jóvenes. Además, se requiere un diálogo social eficaz, especialmente en el ámbito subnacional, que permita fomentar y afianzar la inclusividad y la participación con el objetivo de no dejar a nadie atrás.

II. Construir y gestionar una fuerza de trabajo competente en el sector público

5. Los Gobiernos tienen diferentes funciones y responsabilidades en materia de regulación y gestión de la fuerza de trabajo del sector público, como atraer y retener el talento, fomentar la diversidad, mejorar las cualificaciones de los empleados mediante la capacitación y la educación, hacer cumplir las normas laborales

[1] Resolución 79/1 de la Asamblea General.

internacionales y recopilar y analizar datos relacionados con la fuerza de trabajo del sector público.

6. Más allá de las cualificaciones y aptitudes, el desempeño de la formulación de políticas y de la prestación de servicios públicos depende del compromiso y la actitud de los empleados del sector público respecto de la creación de valor público. Para que la maquinaria gubernamental funcione adecuadamente, los líderes políticos deben mostrar aprecio por el valor público que el sector público crea. La pandemia de COVID-19 motivó valiosas reflexiones sobre la importancia de reconocer y recompensar al personal de primera línea del sector público, lo que puede resultar una referencia útil para los dirigentes políticos y moverlos a que apliquen prácticas similares con mayor regularidad.

7. Corresponde a los Gobiernos la función central de implementar los Objetivos y de erradicar la pobreza y promover la prosperidad en un mundo en evolución[2]. Sin embargo, en muchos países la ciudadanía no confía en las instituciones, con independencia del nivel de gobierno, en parte debido a que se minusvalora el papel gubernamental en el logro del desarrollo sostenible. Para contrarrestar estas tendencias será necesario un esfuerzo considerable de promoción de las virtudes, los principios y el valor del servicio público. Esto incluye demostrar un compromiso con la conducta ética, la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta a las necesidades de la ciudadanía, lo que a su vez puede contribuir a aumentar la confianza en las instituciones públicas.

A. Ofrecer oportunidades de empleo y educación

8. Se necesitan políticas para crear oportunidades tanto de empleo como de educación. Estas políticas deben tener en cuenta las necesidades del mercado laboral y alentar a los centros de enseñanza superior, las escuelas técnicas y las escuelas de formación profesional a que armonicen la oferta de cursos y las prioridades de matriculación con las necesidades de los sectores público y privado.

9. Fomentar la innovación y la iniciativa empresarial puede traer consigo nuevas oportunidades de empleo. Los Gobiernos tienen la oportunidad de apoyar a las empresas emergentes y a las pequeñas empresas mediante subvenciones, préstamos y programas de mentoría. Al propugnar una cultura de la innovación, los Gobiernos pueden estimular la creación de empleo y la diversificación económica. Cuando se fundamentan en un liderazgo transformador y en un marco sólido y coherente para la descentralización y la gobernanza local eficaces, los gobiernos locales y regionales pueden crear oportunidades de empleo, en particular para el talento joven. Sin embargo, es necesario empoderar a estos gobiernos para que promuevan un desarrollo económico local que atraiga talento y cree oportunidades de empleo. También se necesitan políticas eficaces que promuevan salarios justos y condiciones de trabajo decentes.

10. Comprender las tendencias del mercado laboral es crucial para un desarrollo de las aptitudes eficaz. Los Gobiernos deben analizar periódicamente el mercado laboral para detectar los sectores y puestos de trabajo emergentes, y las aptitudes necesarias para desempeñar estos. Los datos recabados en esos análisis pueden servir de base para el desarrollo de programas de capacitación específicos que doten a los trabajadores de las aptitudes necesarias para empleos futuros. Por ello, los análisis, las previsiones y la recopilación de datos referidos al mercado laboral son importantes para el desarrollo de las aptitudes.

[2] Resolución 2017/23 del Consejo Económico y Social, párr. 4.

11. La colaboración entre el sector público y el privado puede dar lugar a iniciativas fructíferas de desarrollo de aptitudes, especialmente cuando se trata de fomentar competencias digitales. Los Gobiernos también pueden forjar alianzas con instituciones educativas y organizaciones sin fines de lucro para confeccionar programas de capacitación personalizados que satisfagan las necesidades de las instituciones públicas. Se necesitan políticas eficaces que apoyen la capacitación de los empleados y los programas de formación profesional. Para ello, sería preciso asignar recursos adicionales, cuando los presupuestos lo permitan, dirigidos a construir y mantener instalaciones de capacitación punteras, conceder becas y ayudas económicas a los estudiantes y garantizar el acceso de todas las personas a una educación de calidad.

B. Redimensionar la fuerza de trabajo del sector público

12. Los Gobiernos desempeñan una amplia gama de funciones y servicios y adoptan y ejecutan políticas públicas, por lo que el sector público necesita una fuerza de trabajo comprometida y cualificada. Las entidades públicas prestan algunos servicios públicos directamente, mientras que otros se proveen a través de alianzas o se subcontratan a terceros, como organizaciones del sector privado o sin fines de lucro. Así pues, el volumen de la fuerza de trabajo del sector público y las responsabilidades a su cargo dependen de las disposiciones vigentes, que pueden variar de un país a otro y entre esferas de políticas. Por ejemplo, en algunos países, la mayoría de los proveedores de atención de la salud, profesores y personal de emergencias son contratados directamente por el Gobierno, mientras que en otros los trabajadores de estos grupos ocupacionales son contratados mayoritariamente por organizaciones del sector privado o sin fines de lucro.

Alternativas a la reducción de personal en el sector público

13. Dada la cantidad de empleo ofrecido por el sector público, es comprensible que este sea uno de los objetivos potenciales de las iniciativas de ahorro presupuestario. En la mayoría de los países, la remuneración de los empleados públicos representa aproximadamente el 30 % del gasto público, y el gasto en sueldos del sector público tiene importantes consecuencias para la eficiencia fiscal y del gasto[3]. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la remuneración de los empleados públicos representa, por término medio, alrededor del 20 % de los gastos presupuestarios de la administración pública, y es la segunda categoría de gasto más importante[4]. Además, en el ámbito mundial, el empleo público representa algo más del 11 % del total del mercado laboral, aunque este porcentaje varía entre unas regiones y otras y aumenta paralelamente al ingreso nacional. En los países de ingreso alto, el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en el sector público ronda el 16 %, mientras que en los países de ingreso bajo es del 7 %[5]. En el conjunto de los países de la OCDE, el empleo público representa por término medio el 18 % del empleo total, y en algunos de ellos llega a superar el 30 %[6].

14. Dado que las presiones fiscales aumentan en casi todas partes, muchos Gobiernos están examinando los gastos en fuerza de trabajo del sector público para ahorrar, principalmente reduciendo volumen y las prestaciones que se ofrecen y

[3] Banco Mundial, *Public Sector Employment and Compensation: an assessment framework* (Washington D. C, 2021).

[4] Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Government at a Glance 2019* (París, 2019).

[5] Organización Internacional del Trabajo (OIT), “¿Quién tiene el poder en el sector público?”, 18 de julio de 2024.

[6] OCDE, *Government at a Glance*.

modificando las condiciones del empleo. No es la primera vez que, en tiempos de ajustes presupuestarios, se plantea reducir la fuerza de trabajo en el sector público para crear un colchón. De hecho, en repetidas ocasiones se han emprendido ajustes de la cantidad de empleados públicos, con independencia de los argumentos de tipo más estructural a favor de la reducción del empleo público, como los que presentan, por ejemplo, los partidarios de un “gobierno pequeño”.

Pertinencia y valor de la opción del redimensionamiento del sector público en las circunstancias actuales

15. En primer lugar, las consideraciones relativas al redimensionamiento de la fuerza de trabajo en el sector público, como otras propuestas para la reducción del gasto público, deben ir acompañadas de análisis de costos y beneficios o evaluaciones del impacto similares. Se multiplicarían así, en gran medida, las posibilidades de adoptar decisiones informadas en relación con el empleo público. Al fin y al cabo, determinar las prioridades y las metas de la reducción del sector público exige análisis precisos y conocimientos sobre la evolución del empleo en sectores, ministerios y organismos específicos, en lo que respecta a los puestos y las cualificaciones del personal, las estructuras por edad, el equilibrio de género y muchos otros parámetros. Además, será necesario definir cuestiones relacionadas con la asignación de las modificaciones entre los distintos niveles de gobierno y abordarlas. Una evaluación exhaustiva también permitirá entender mejor qué estrategias de implementación son más adecuadas para redimensionar la fuerza de trabajo del sector público en cuanto a alcance, profundidad y marco temporal, así como el ahorro previsto a corto o mediano plazo, cuando más necesario sea.

16. En segundo lugar, visto que urge alcanzar los Objetivos para 2030, se ha determinado que las instituciones públicas fuertes, incluida una fuerza de trabajo competente en el sector público, son uno de los motores clave de la aceleración. Por tanto, es muy probable que la reducción de la fuerza de trabajo del sector público suponga un impedimento para avanzar en la implementación de la Agenda 2030.

17. En tercer lugar, no cabe duda de que el volumen de la fuerza de trabajo del sector público y la remuneración y el resto de las prestaciones que reciben los funcionarios están sujetos al escrutinio del gasto público. En tiempos de tensión fiscal, es necesario estudiar la posibilidad de ahorrar modificando uno o más de estos parámetros. A la vez, se precisan evaluaciones con base empírica para calibrar las medidas de redimensionamiento de la fuerza de trabajo de manera eficaz, eficiente, justa y transparente. Esto incluye prestar atención a los graves retrasos que están produciéndose en el logro de los Objetivos y al bajo nivel de confianza en los Gobiernos y reconocer, a un tiempo, el importante papel del sector público para afrontar las adversidades que se presentan en muchas esferas de las políticas públicas y los desafíos que traen consigo.

18. Los dirigentes políticos deben poder contar con una maquinaria gubernamental ágil, decidida y eficaz, pero también son responsables de proporcionar y preservar unas condiciones de empleo adecuadas para la fuerza de trabajo del sector público. Lo más adecuado para no adoptar decisiones de gestión de crisis *ad hoc*, que suelen resultar costosas (y no solo en términos financieros), sería un planteamiento prospectivo que condujera a un redimensionamiento constante de la fuerza de trabajo del sector público.

19. El volumen adecuado de la fuerza de trabajo del sector público debe determinarse de forma estratégica, y no solo por motivos fiscales; es necesario hallar el equilibrio adecuado entre la fuerza de trabajo del sector público y la del sector privado, teniendo en cuenta los distintos tipos de consecuencias de la vía elegida. Es importante evaluar adecuadamente el gasto en sueldos para entender su impacto en

las finanzas públicas y la asignación de fuerza de trabajo entre el sector público y el privado.

C. Diseñar estrategias eficaces de recursos humanos

20. Modernizar las estrategias de recursos humanos puede atraer y retener a trabajadores cualificados y conducir al establecimiento de una fuerza de trabajo sólida en el sector público. Fomentando una cultura de la innovación, dotando a los funcionarios de las herramientas necesarias para realizar su trabajo con éxito y creando un entorno en el que los empleados se sientan valorados y empoderados, los Gobiernos pueden prestar servicios de manera más eficiente y eficaz. Sin embargo, a menudo las prácticas obsoletas de gestión de los recursos humanos, como la rigidez en los procedimientos y la falta de diversidad en la contratación, así como las crisis fiscales, tienden a ofuscar el importante papel de las estrategias de contratación y retención de una fuerza de trabajo cualificada en el sector público.

21. Las estrategias de recursos humanos en el sector público deben, por tanto, evaluarse, adaptarse y mejorarse continuamente para atraer y retener a los mejores empleados públicos y garantizar su implicación y la actualización de sus aptitudes. Esto es importante en particular porque esas estrategias pueden considerarse una inversión fundamental en las personas, contribuyen a reforzar la confianza pública y la cohesión social, ayudan a evitar la discriminación y fomentan la inclusión de una generación más joven en la fuerza de trabajo del sector público, en consonancia con los compromisos y las acciones del Pacto para el Futuro[7].

22. Sin embargo, la no centralización de los recursos humanos y la falta de datos en muchos países dificultan la mejora de las políticas y gestión en este ámbito. Así pues, es necesario recopilar más datos y pruebas a través de evaluaciones periódicas de los recursos humanos, lo que permitiría hacer seguimiento de los indicadores clave para seguir de cerca de manera constante los avances y hacer los ajustes necesarios con conocimiento de causa. Además, aunque los Gobiernos realizan cada vez más encuestas sobre la fuerza de trabajo del sector público aplicando conceptos similares, las preguntas que se formulan y las metodologías seguidas pueden variar sustancialmente, lo que ha dificultado las comparaciones entre países. El Banco Mundial ha presentado una encuesta mundial para funcionarios públicos como herramienta para lograr la armonización[8].

23. La fuerza de trabajo del sector público afronta ventajas e inconvenientes relacionados con las especificidades de su empleo. Por un lado, los funcionarios suelen disfrutar de una mayor estabilidad laboral en comparación con los empleados del sector privado, lo que puede motivar a algunos trabajadores a incorporarse a la fuerza de trabajo del sector público. Por otro lado, en el sector público el aumento de los sueldos es relativamente más lento y se disfruta de una menor autonomía en la adopción de decisiones, en comparación con el sector privado. En el sector público, la adopción de decisiones suele seguir procesos muy formalizados y jerárquicos, frente a las estructuras de decisión más horizontales y ágiles del sector privado.

24. Además, salvo contadas excepciones, no existen sistemas centralizados o unificados de gestión de la fuerza de trabajo del sector público, que es contratada y gestionada separadamente por el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. La resultante falta de homogeneidad en la información dificulta el perfeccionamiento

[7] Véase, por ejemplo, el Pacto para el Futuro, acción 34 y anexo II.

[8] Ayesha Khurshid y Christian Schuster, “Surveys of public servants: the global landscape”, en *The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration,* Daniel Rogger y Christian Schuster, eds. (Washington D. C., Banco Mundial, 2023).

de las estrategias de recursos humanos en todas las instancias gubernamentales. Para obtener una imagen fiable de las prácticas de empleo y de la remuneración en el sector público y su repercusión, tendría que evaluarse un número suficiente de divisiones administrativas. A ese fin, puede ser necesario cambiar radicalmente el enfoque de la gestión de los recursos humanos en lo referido a la atracción, la contratación, la retención y la promoción de los funcionarios, el desarrollo de sus carreras y su movilidad a otras entidades del sector público[9].

Atraer y retener a empleados cualificados del sector público

25. Los procedimientos de contratación eficaces son una herramienta más para crear una fuerza de trabajo profesional en el sector público, y 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. Estará sacándose el máximo partido a estas herramientas si se consigue atraer a personas cualificadas al sector público, motivarlas y retenerlas una vez contratadas, sobre todo cuando se trate de grandes talentos difícilmente reemplazables.

26. La contratación tiene lugar en contextos nacionales y locales particulares y las estrategias adecuadamente confeccionadas reflejan esa diversidad de condiciones. En los países desarrollados, por ejemplo, las generaciones más jóvenes pueden sentirse más atraídas por las oportunidades del sector privado, lo que da a entender una dinámica competitiva, mientras que en los países en desarrollo los trabajadores cualificados marchan al extranjero en busca de oportunidades y, por ello, causan gran preocupación la fuga de cerebros y la mengua de la fuerza de trabajo. Dado su alcance, las políticas de empleo del sector público pueden tener también un gran impacto en el mercado laboral nacional en su conjunto, sobre todo en los países de ingreso bajo y de ingreso mediano, donde el Gobierno es a veces el mayor empleador del sector formal.

27. Entre los factores de motivación más comunes para atraer y mantener una fuerza de trabajo cualificada en el sector público figuran la remuneración, los recursos disponibles y las condiciones de trabajo. Unos paquetes competitivos de remuneración y prestaciones pueden contribuir en gran medida a atraer y retener una fuerza de trabajo cualificada en el sector público, lo que a su vez redundaría en una mayor productividad y calidad en la prestación de servicios públicos[10]. Otros factores son las características de la esfera de políticas concreta (por ejemplo, en el caso de los trabajadores sanitarios, la frecuencia de contacto e interacción con los pacientes)[11], que deben examinarse estratégicamente desde el punto de vista de las políticas.

28. Los propios procedimientos de contratación plantean problemas, pues las complejas reglas y métodos suelen dificultar y enlentecer la contratación de candidatos cualificados cuando esta es necesaria. Por ejemplo, algunas prácticas de recursos humanos se centran en los aspectos jurídicos del proceso de selección, pero no incluyen mecanismos para evaluar rasgos subjetivos como la ética y la motivación del servicio público o las aptitudes sociales y psicológicas. Sin embargo, los Gobiernos deben seleccionar a personas que posean no solo los conocimientos, aptitudes y capacidades adecuados para la función que van a desempeñar, sino

[9] Suk Kim Pan, “How to attract and retain the best in government”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, núm. 4 (2008).

[10] Banco Mundial, *Public Sector Employment and Compensation.*

[11] Alexandre Fernandes, Gonçalo Santinha y Teresa Forte, “Public service motivation and determining factors to attract and retain health professionals in the public sector: a systematic review”, *Behavioural Sciences*, vol. 12, núm. 95 (2022).

también sentido de lo público, y que se sientan motivados por el servicio público y compartan los valores públicos. Esto último es especialmente crucial en países que tienen pendiente ejecutar programas de reforma de la gobernanza y cuentan con sistemas institucionales relativamente endebles. En otros casos, las prácticas de contratación pueden no ser transparentes. Otro problema es que los sistemas de contratación de los Gobiernos varían entre departamentos o funciones, y no se aplica un enfoque pangubernamental integral, lo que dificulta la mejora y armonización de las estrategias de contratación.

29. Es importante implementar y localizar a nivel subnacional el Objetivo 8, relativo al trabajo decente y el crecimiento económico, pues las instituciones públicas pueden generar crecimiento económico y empleo desde la base ejecutando estrategias de desarrollo económico local que aprovechen al máximo los recursos y oportunidades particulares que ofrece el país en todo su territorio. Las instituciones públicas pueden dar ejemplo cultivando un entorno de trabajo seguro y garantizando el igual salario por trabajo igual. Esas prácticas deben asimismo estar incluidas en los criterios de contratación pública local cuando se trabaje con el sector privado y el tercer sector[12].

30. Que resulte atractivo trabajar en el sector público depende también de las condiciones del entorno político a nivel macro. Los resultados de una investigación reciente indican que, en contextos políticos polarizados, el hecho de que una persona se identifique como partidaria bien de la formación política del Gobierno, bien de la oposición, puede determinar su inclinación a buscar trabajo en la administración pública[13]. Es probable que tales factores motivacionales adquieran mayor relevancia en contextos caracterizados por una polarización política elevada, el populismo o los retrocesos en la democracia.

Cuestiones relativas a las condiciones de trabajo

31. Las estrategias de contratación basadas en el mérito pueden contribuir a retener a los empleados y deben combinarse con una dotación de personal adecuada —evitando el exceso o insuficiencia de personal o la asignación de funcionarios a puestos para los que no poseen cualificación—, la gestión del desempeño, y paquetes de remuneración y prestaciones del régimen de pensiones que sean competitivos.

32. Un entorno de trabajo positivo, que tenga en cuenta las aportaciones de los empleados y alimente una cultura institucional de apoyo mutuo, puede convertirse en un activo inmaterial, pero muy valorado por los empleados públicos. Delegar autoridad en la adopción de decisiones y fomentar la implicación en los proyectos son factores de motivación que pueden favorecer la retención, sobre todo en entidades con una fuerza de trabajo muy cualificada en el sector público. Otros ejemplos de medidas que pueden impulsar la motivación son poner comedores a disposición de los empleados y abonar el transporte público. Ofrecer guarderías para los niños puede promover el liderazgo de las mujeres.

33. Otro factor que promueve la retención es la protección de la salud mental y del bienestar de los funcionarios. Los lugares de trabajo seguros y saludables reducen el estrés y los conflictos y pueden mejorar la satisfacción y el desempeño en el empleo.

34. Las prácticas verdes en el ámbito de los recursos humanos buscan integrar la sensibilidad y responsabilidad ambientales en todas las rutinas y procesos de recursos humanos y pueden también convertirse en factores de motivación. Estas prácticas

[12] Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, “The Sustainable Development Goals: what local governments need to know”, 2015.

[13] Sharon Gilad, Raanan Sulitzeanu-Kenan y David Levi-Faur, “A taste for government employment also rests on its political flavour”, *Public Administration Review* (publicación preliminar en sitio web, 2024).

representan un enfoque integral que, desde la contratación hasta el desarrollo de las perspectivas de carrera, pasando por la retención, pretende no solo minimizar el impacto ambiental, sino también fomentar una cultura de trabajo sostenible. Los funcionarios que sienten que su organización se toma en serio los problemas del medio ambiente están más motivados y se implican más en su trabajo. Esto puede traer consigo, asimismo, una mayor productividad y una cultura institucional positiva que contribuiría al éxito a largo plazo de la organización.

35. Ayudar a los empleados públicos a conciliar la vida laboral y familiar es otra herramienta estratégica que favorece la retención. La pandemia de COVID-19 motivó la adopción de más modalidades de trabajo flexibles, que los empleados apreciaron en gran medida, pero que dependían de la naturaleza del trabajo y la esfera de políticas de que se tratara. La mayoría de los empleados públicos aprovecharon esa flexibilidad de dos maneras: cambiando su lugar de trabajo para trabajar desde casa más a menudo y ajustando su horario laboral. Los Gobiernos están estudiando actualmente maneras de incorporar herramientas nuevas o presentadas recientemente al programa más amplio de gestión de la fuerza de trabajo del sector público, como, por ejemplo, ofrecer la opción de trabajar a distancia y flexibilizar los horarios de trabajo.

36. Sin embargo, los empleados públicos que trabajan en primera línea en ámbitos como la salud o las fuerzas del orden no siempre pueden beneficiarse de modalidades de trabajo flexibles, debido a la naturaleza de su empleo y a la necesidad de realizar interacciones en persona. Al mismo tiempo, las tecnologías digitales, entre ellas la inteligencia artificial, tienen el potencial de reducir la carga de trabajo de empleados públicos de primera línea, como los profesores, al agilizar actividades como la corrección de tareas o la creación de planes individualizados para mejorar el desempeño de los alumnos[14].

37. A muchos empleados públicos les apasiona marcar la diferencia. Hacer un trabajo de provecho suele ser un factor de motivación a la hora de elegir una carrera en el sector público. Un empleo con propósito y los proyectos que tienen un impacto significativo pueden, por ello, atraer a candidatos que buscan un trabajo de provecho y ayudar a motivar y retener al personal contratado. Por ejemplo, en el estado de Mato Grosso (Brasil) se ejecutó un proyecto educativo plurianual que dispuso la inversión en plataformas digitales y la capacitación de docentes, y gracias al cual el indicador referido a los procesos de enseñanza y aprendizaje de ese estado mejoró un 19,8 % entre 2023 y 2024. Más de 648 escuelas, entre urbanas, indígenas y militares, a las que asisten 330.000 alumnos, cuentan con el apoyo de una red de 24.000 docentes capacitados e implicados en el programa, que usan en su trabajo indicadores del desempeño claros[15].

38. La reputación de las instituciones públicas también puede atraer y retener a los empleados más cualificados. Puede resultar útil trabajar la imagen de marca institucional para que la entidad gubernamental sea percibida como una organización de prestigio. La imagen de las instituciones públicas en las economías en transición, por ejemplo, en muchas ocasiones no es positiva, por lo que hay que mejorar su identidad de marca para atraer y retener a los mejores empleados. Lo mismo puede decirse de los países que están modernizándose rápidamente e intentando salir de la llamada trampa de los países de ingreso mediano mediante la renovación y reducción de su fuerza de trabajo del sector público, y que, sin embargo, enfrentan retos similares a los de los países con economías en transición.

[14] Véase, por ejemplo, Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getulio Vargas, “Sistema estruturado de ensino do Mato Grosso”, 2024.

[15] Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getulio Vargas.

Oportunidades de desarrollo profesional y de aptitudes en el sector público

39. Más allá de los paquetes de remuneración y prestaciones atractivos, la mejora de los programas de capacitación y perfeccionamiento puede contribuir a reducir la rotación del personal y retener a funcionarios públicos y empleados cualificados. Es necesario ofrecer a los empleados oportunidades adecuadas para que avancen en sus carreras, a través de programas de capacitación, mentoría y desarrollo profesional[16].

40. Las aptitudes más necesarias en los empleados públicos son el pensamiento tanto crítico como creativo, la solución de problemas y la comunicación. También se requieren aptitudes de innovación que les permitan adaptarse al cambio y ayuden a generar ideas nuevas que creen valor y mejoren los procesos. Las aptitudes y capacidades relacionadas con la innovación pueden incrementarse creando dependencias de innovación en los organismos gubernamentales. Estas dependencias pueden encontrar soluciones a problemas complejos, por ejemplo, a través de las nuevas tecnologías, a fin de mejorar la prestación de servicios públicos. Esta idea se refleja en el Pacto para el Futuro, en el que se alienta a los países a que prioricen y fijen metas para el desarrollo de las destrezas digitales del funcionariado y las instituciones públicas con el fin de promulgar, formular y aplicar estrategias y políticas en favor de unos servicios públicos digitales que sean inclusivos y seguros y se centren en el usuario.

41. Al configurar estratégicamente los sistemas de recursos humanos es necesario tener en cuenta cuestiones políticas, económicas y sociales complejas. Por ello, los políticos y los funcionarios de alto nivel deben poseer la capacidad de entender diferentes tipos de cuestiones multidimensionales y, a la vez, ser conscientes de que la gestión de los recursos humanos es muy importante para avanzar en la Agenda 2030.

42. El examen y actualización de las normas de excelencia para los programas de educación y formación en administración pública llevados a cabo en 2024 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración abordaron por primera vez la importancia y los retos de la Agenda 2030 para los empleados públicos. En esas normas de excelencia se alienta encarecidamente a los Gobiernos a que inviertan, entre otras cosas, en aprendizaje y aptitudes, y cultiven en los empleados públicos una mentalidad basada en los Objetivos. Este llamamiento va en consonancia a la recomendación anterior del Comité de dar 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 el Consejo Económico y Social hizo suyos en 2018.

Planificación de la sucesión en los puestos

43. Un componente esencial de la estrategia de los Gobiernos para garantizar la sostenibilidad y una continuidad fluida es planificar eficazmente la sucesión en los puestos. Si bien los cargos directivos de ciertos organismos pueden no estar sometidos a una rotación elevada, todos los Gobiernos han de elaborar planes de sucesión a corto y largo plazo que faciliten el traspaso de responsabilidades de los líderes actuales a los futuros. Para subsanar con éxito posibles situaciones de escasez de talento, al planificar la sucesión es necesario determinar qué puestos de liderazgo quedarán vacantes próximamente, entender la situación de la entidad, hacer un seguimiento continuado del talento con que cuenta, iniciar un proceso para desarrollar liderazgo, hacer uso de los datos disponibles sobre el talento y aplicar técnicas modernas de evaluación.

[16] Véase también Chartered Institute of Personnel and Development, “Employee turnover and retention”, 2024.

D. Beneficios potenciales del uso de la inteligencia artificial en la gestión de los recursos humanos del sector público

44. Desarrollar y utilizar inteligencia artificial generativa ofrece a los Gobiernos la posibilidad de ser más eficaces y agilizar la prestación de servicios. La inteligencia artificial generativa también puede mejorar los procesos de contratación, los resultados del aprendizaje y el perfeccionamiento profesional, la implicación de los empleados y la retención del talento en el sector público. Además, tiene el potencial de transformar cómo se atrae y selecciona el talento desde el sector público y de ayudar a encontrar a la persona adecuada para puestos o proyectos específicos, por ejemplo, mediante mensajes personalizados. El uso de herramientas de inteligencia artificial también fomentaría la igualdad de oportunidades y la transparencia durante el proceso de contratación, ayudando, por ejemplo, a confeccionar planes de incorporación al empleo adaptados a la función, la experiencia y el estilo de aprendizaje de cada persona contratada.

45. En lo referido al aprendizaje y perfeccionamiento profesional de los funcionarios públicos, una inteligencia artificial generativa puede crear eficazmente cursos personalizados que se ajusten a los objetivos y necesidades individuales de aprendizaje. Asimismo, ayudaría a detectar las necesidades temáticas y transversales de desarrollo de recursos humanos sobre la base de las evaluaciones del desempeño. Analizando las aptitudes de los empleados, los datos relativos a su desempeño y sus aspiraciones profesionales, una inteligencia artificial generativa puede crear itinerarios de aprendizaje a medida.

46. La inteligencia artificial también puede prestar apoyo a la gestión del desempeño, evaluar la implicación y el bienestar de los empleados y facilitar el desarrollo profesional y la planificación de la sucesión. Tiene el potencial asimismo de prestar apoyo a las estrategias de retención de empleados, entre otras cosas haciendo sugerencias personalizadas para mejorar la conciliación de la vida laboral y personal, la salud mental y la satisfacción en el trabajo; llevando a cabo campañas de comunicación específicas para elevar la moral y fortalecer la cultura institucional; y confeccionando planes de desarrollo profesional a medida para los empleados[17].

47. En cualquier caso, es importante tener en cuenta los muchos retos y problemas éticos relacionados con la inteligencia artificial generativa que urge abordar, pues la tecnología sigue evolucionando. Asimismo, no hay que olvidar que la creación, el fortalecimiento y la recuperación, en su caso, de la confianza en las instituciones gubernamentales dependen, ante todo, de la prestación eficaz de bienes y servicios públicos, especialmente a nivel subnacional. Aunque el uso de tecnologías digitales puede traer consigo incrementos de productividad en la prestación de servicios públicos, para responder al llamamiento a la inclusividad y no dejar a nadie atrás es necesario que sigan existiendo canales a través de los cuales prestar esos servicios de manera presencial. Según las pruebas disponibles, los factores que condicionan la confianza en los Gobiernos son, entre otros, la satisfacción con los servicios administrativos, la integridad burocrática y el trato justo a los ciudadanos por parte de los funcionarios.

[17] Véase, por ejemplo, Hacking HR, “Using generative AI across moments that matter in the entire employee lifecycle”, publicación en LinkedIn, 25 de agosto de 2024.

III. Hacer el sector público atractivo para todas las personas

A. Estrategias para atraer y retener a los profesionales más jóvenes

48. Cada vez más, la fuerza de trabajo del sector público está testimoniando la llegada de las generaciones más jóvenes, la llamada "generación MZ" (generación del milenio y generación Z), cuyas preferencias, expectativas y estilos de trabajo difieren significativamente de los de generaciones anteriores. Es fundamental integrar los rasgos únicos de esta generación en las estrategias de recursos humanos del sector público, a fin de crear una fuerza de trabajo adaptable, resiliente y dinámica que afronte los desafíos de la gobernanza contemporánea.

49. Los trabajadores jóvenes destacan la importancia de conciliar la vida laboral y personal y suelen buscar condiciones de trabajo que se ajusten a sus aspiraciones de calidad de vida, como las modalidades de trabajo flexibles. Los estudios indican que sus preferencias en el ámbito del trabajo están muy influidas por las posibilidades respecto del bienestar personal, lo que los distingue de las generaciones anteriores, que suelen priorizar la seguridad y la estabilidad en el empleo[18].

50. Los sueldos y prestaciones competitivos son importantes factores de motivación en los empleados jóvenes. Además, su necesidad de validación y reconocimiento a menudo se traducen en una marcada preferencia por las recompensas económicas como medida tangible de sus logros[19].

51. Los trabajadores de la generación del milenio y de la generación Z expresan hondos deseos de ascender y avanzar rápidamente en su carrera profesional. Dado que valoran la movilidad ascendente, también pueden inclinarse por cambiar de trabajo si perciben que en sus puestos faltan las oportunidades de crecimiento o las recompensas inmediatas[20].

52. Más allá de las recompensas económicas, las generaciones más jóvenes buscan desarrollar una función que esté en consonancia con sus valores personales y les ofrezca la oportunidad de ejercer un impacto en la sociedad. Priorizan trabajar para organizaciones que tengan un propósito claro, practiquen la responsabilidad corporativa y ofrezcan empleos desde los que ejercer una influencia significativa[21].

53. Entre los trabajadores jóvenes se ha asentado la cultura de cambiar frecuentemente de trabajo, lo que aporta mayor flexibilidad y más posibilidades de crecimiento profesional; sin embargo, esta cultura no encaja adecuadamente en el sector público, que suele caracterizarse por ofrecer puestos a más largo plazo en una estructura laboral más rígida. Los empleados jóvenes valoran las oportunidades de contacto con el ámbito internacional, la movilidad profesional y los entornos de trabajo dinámicos, lo que refleja un deseo de aprendizaje continuo y de crecer profesionalmente a través de experiencias diversas y estimulantes. Por ello, puede constituir un reto atraer desde el sector público a los trabajadores jóvenes con más talento, especialmente si no se hacen esfuerzos en materia de creación y desarrollo de la capacidad.

---

[18] Kimberly S. McDonald y Linda M. Hite, "The next generation of career success: implications for HRD", *Advances in Developing Human Resources*, vol. 10, núm. 1 (2008).

[19] Eddy S.W. Ng, Linda Schweitzer y Sean T. Lyons, "New Generation, Great Expectations: A Field Study of the Millennial Generation", *Journal of Business and Psychology*, vol. 25, núm. 2 (junio de 2010).

[20] Jean M. Twenge, *Generation Me: Why Today's Young Americans are More Confident, Assertive, Entitled—and More Miserable than Ever Before* (Nueva York, Atria, 2006).

[21] PriceWaterhouseCoopers, "Managing tomorrow's people. Millennials at work: Perspectives from a new generation", 2008.

54. En contraste con los estereotipos por los que se tilda a las generaciones más jóvenes de desmotivadas o poco leales a las organizaciones, los estudios realizados destacan su espíritu colaborativo, sus aptitudes tecnológicas y su apertura a innovar. Por ejemplo, muchos trabajadores de la generación del milenio y de la generación Z buscan activamente contribuir de manera positiva a sus organizaciones y prefieren mantener una comunicación abierta con sus supervisores[22]. Además, su familiaridad con la ludificación de los procesos y las herramientas de comunicación mundial los sitúa como agentes de cambio de una cultura del lugar de trabajo en constante evolución[23].

55. Entendiendo los rasgos mencionados de las generaciones más jóvenes y sacando partido de ellos, las entidades del sector público podrán crear entornos de trabajo inclusivos, innovadores y adaptables que no solo atraigan a los mejores talentos, sino que impulsen la excelencia de los servicios públicos en una era de cambios veloces.

B. Estrategias para atraer y retener a funcionarios de nivel superior

56. Aunque la mayoría de las estrategias citadas son aplicables a todos los tipos de empleados, atraer y retener a los funcionarios de nivel superior plantea dificultades adicionales. A los empleados públicos de más edad les interesa, sobre todo, trabajar en un lugar que les resulte apasionante, rodeados de colegas de gran valía y motivación, que deseen desempeñar un trabajo importante y de provecho para su país y sigan sintiéndose motivados para crear un alto valor público. Además, pueden resultarles atractivas las funciones directivas y las oportunidades para aprender y crecer profesionalmente.

57. Sin embargo, los funcionarios de nivel superior pueden verse enfrentados a frustraciones de raíz cultural u organizativa, así como a limitaciones financieras, que los empujen a dejar el trabajo. Existe la posibilidad de que se sientan frustrados al chocar constantemente con la imposibilidad de promover cambios y pueden pronunciarse sobre las repercusiones físicas, mentales y emocionales que trae consigo intentar modificar una cultura del lugar de trabajo rígida. La imposibilidad de progresar y de alcanzar logros, sumada a los salarios, inferiores a los del mercado privado, puede motivarlos a dejar el empleo[24]. Para atraer a los empleados públicos con más experiencia será preciso afrontar estas dificultades.

58. El sector público puede aprovechar la experiencia atesorada por los funcionarios de nivel superior para formar y capacitar a las generaciones más jóvenes y para apoyar a los países en desarrollo mediante, por ejemplo, iniciativas de creación de capacidad, intercambios entre pares y asistencia técnica.

C. Cuestiones de diversidad, equidad e inclusión

59. Como se debatió en el seno del Comité en su 23er período de sesiones, para retener una fuerza de trabajo cualificada en el sector público es importante promover la diversidad, la equidad y la inclusión, especialmente en contextos en los que la

[22] Karen K. Myers y Kamyab Sadaghiani, "Millennials in the workplace: a communication perspective on millennials' organizational relationships and performance", *Journal of Business and Psychology*, vol. 25, núm. 2 (2010).

[23] Zbysław Dobrowolski, Grzegorz Drozdowski y Mirela Panait, "Understanding the impact of Generation Z on risk management: a preliminary views on values, competencies, and ethics of the Generation Z in public administration", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 19, núm. 7 (2022).

[24] Catherine Baxendale, "*How to best attract, induct and retain talent recruited into the senior civil service*", septiembre de 2014.

fuerza de trabajo presenta desigualdades importantes y algunos grupos sociales pueden sufrir una infrarrepresentación pertinaz.

60. La equidad salarial debe materializarse brindando igual salario por trabajo igual, cuando las aptitudes y el desempeño son comparables, pero en muchas ocasiones no es el caso. Por ejemplo, los países en desarrollo o los que atraviesan una situación de fragilidad o se ven afectados por conflictos pueden disponer arreglos en virtud de los cuales algunos empleados reciben sueldos más altos que otros. En el Afganistán, por ejemplo, el personal cuyo sueldo era financiado por donantes cobraba más que los funcionarios públicos. Tales desigualdades plantean problemas de equidad, crean incentivos ilegítimos para el resto de los empleados del sector público y dificultan la planificación de los recursos humanos y la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de gasto en sueldos.

61. Para retener a empleados motivados es clave fomentar la inclusividad en el lugar de trabajo, enfrentar los prejuicios y garantizar la igualdad de oportunidades[25]. En su anterior labor, el Comité subrayó la necesidad de tener en cuenta dos principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible en el contexto de la inclusividad a la hora de contratar y gestionar la fuerza de trabajo del sector público, a saber, la no discriminación y el no dejar a nadie atrás.

62. En el marco de la fuerza de trabajo del sector público a nivel mundial se han producido avances importantes en igualdad de género, gracias al apoyo explícito, en particular, de las organizaciones internacionales y multilaterales, lo que se ha traducido en que cada vez son más los datos e indicadores de género que están integrados en las medidas de gobernanza actuales. Sin embargo, es preciso hacer más esfuerzos por combatir el elitismo profesional, la discriminación por motivos de raza, edad, etnia, orientación sexual y situación migratoria, y otras formas de discriminación en el lugar de trabajo. Por ejemplo, el Brasil ha emprendido acciones contra la discriminación mediante la adopción voluntaria de un Objetivo de Desarrollo Sostenible 18, relativo al fomento de la igualdad étnica y racial, que representa la labor realizada a nivel nacional para combatir el racismo en el ámbito de la Agenda 2030.

IV. Fomentar un diálogo social que no deje a nadie atrás

63. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el diálogo social consiste en todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores a propósito de cuestiones de interés común en relación con la política económica y social[26]. El diálogo social es un proceso en que intervienen dos o más partes, en particular los Gobiernos y los representantes de los empleadores y de los trabajadores, con el fin de disponer, modificar y aplicar normas relativas al trabajo y cuestiones conexas. El diálogo social se refiere principalmente a las relaciones formales que permiten las negociaciones, consultas e intercambios de información entre el empleador y los agentes. Se trata de una herramienta esencial para el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas a todos los niveles de gobierno.

64. El principal objetivo de un diálogo social eficaz es fomentar y afianzar la inclusividad y la participación con los objetivos de no dejar a nadie atrás, ofrecer a todas las partes interesadas pertinentes la oportunidad de expresar sus opiniones y participar en los procesos de adopción de decisiones, y cultivar un espíritu de

[25] OCDE, *All Hands In? Making Diversity Work for All* (París, 2020).

[26] OIT, *Conferencia Internacional del Trabajo, 107ª reunión, 2018: informe VI: Diálogo social y tripartismo*, ILC.107/VI (Rev.) (Ginebra, 2018).

implicación compartida y de responsabilidad por los resultados obtenidos. La meta es alcanzar un consenso entre empleadores y trabajadores, ya sean del sector público o del privado, sobre cuestiones de interés e inquietudes comunes. Esto puede contribuir a crear un clima social y un entorno laboral caracterizado por la paz, lo que tiene un impacto positivo en el crecimiento y el desempeño económicos, la gobernanza eficaz y la estabilidad social en general y fomenta la retención de los empleados públicos.

65. El diálogo social permite asimismo respetar, proteger y robustecer el ejercicio de los principios y derechos de los funcionarios y empleados públicos. Por ejemplo, la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo es un compromiso contraído por Gobiernos, empleadores y organizaciones de trabajadores para defender los valores humanos básicos en el lugar de trabajo. Reafirma las obligaciones y los compromisos que son inherentes a la pertenencia a la OIT, a saber: a) la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; b) la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción; c) la erradicación del trabajo infantil; d) la abolición de las prácticas de discriminación con respecto al empleo y la ocupación; y e) un entorno de trabajo seguro y saludable.

66. En el plano internacional, el diálogo social queda garantizado gracias a un importante abanico de compromisos e instrumentos jurídicos internacionales. Por ejemplo, el Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la Negociación Colectiva, 1981 (núm. 154), así como sus respectivas recomendaciones, núm. 159 y núm. 163, fijan el marco para el diálogo social en el sector público. El reconocimiento de la importancia del diálogo social no ha dejado de evolucionar con el tiempo. La Agenda 2030, por ejemplo, incorpora la necesidad del diálogo social y su Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 insta a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

67. Existen varios tipos de diálogo social, dependiendo de: a) si se respetan y transversalizan el derecho internacional y los derechos humanos; b) el contexto nacional; c) los antecedentes históricos; d) las normativas y acuerdos institucionales vigentes en el ámbito nacional; e) los distintos niveles de gobernanza existentes (nacional, subnacional y local); f) el sector a que se dirige (por ejemplo, educación, sanidad, transporte, energía o vivienda); y g) el tema a debate. No obstante, en general, según la experiencia de la OIT, existen tres tipos básicos de diálogo social que prevalecen en la mayoría de los países (véase el cuadro).

Tipos básicos de diálogo social

Tipos de diálogo social	*Características clave*	*Ejemplos*
Diálogo social bipartito o “proceso bilateral”	Suelen participar dos partes principales: las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores	• Negociación colectiva • Solución de controversias y huelgas • Modalidades de cooperación entre empleadores y trabajadores
Diálogo social tripartito o “mecanismo de tres patas”	Interactúan tres partes: las organizaciones de trabajadores, las organizaciones de empleadores y el Gobierno	• Cualquier tipo de plataforma o espacio a que tengan acceso el Gobierno, los trabajadores y los empleadores (o sus representantes)

Tipos de diálogo social	*Características clave*	*Ejemplos*
Diálogo social multilateral o tripartito ampliado	Participan otros grupos de interés de la sociedad, además de sindicatos de trabajadores, organizaciones de empleadores y el Gobierno. Todos ellos constituyen los tres pilares del diálogo social	• Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (es el mecanismo de diálogo social tripartito ampliado de mayor complejidad, a través del cual la sociedad civil participa como cuarto interlocutor, representado en una de las cuatro corrientes de políticas, que se ocupa de cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social)

Fuente: Mpfariseni Budeli y Theodore Kasongo Kamwimbi, *Diversity of Practices in Social Dialogue in the Public Service in Selected African Countries,* documento de trabajo de la OIT, núm. 58 (Ginebra, 2022).

Importancia del diálogo social a nivel subnacional

68. Mientras que los beneficios del diálogo social parecen claros a nivel nacional e internacional, a menudo no son tan obvios en el nivel subnacional, debido a razones diversas, entre ellas la falta de transferencias específicas de poder, responsabilidades, competencias y recursos a los gobiernos locales (la cuestión de quién debe dirigir el diálogo social), la incomprensión de las razones que explican por qué es necesario el diálogo social, el desconocimiento de los instrumentos jurídicos y normativos internacionales y la desvinculación de ellos, y la ausencia de estructuras y metodología para hacer el diálogo realidad. No obstante, es en el ámbito subnacional donde el diálogo social adquiere toda su importancia y puede convertirse en una herramienta estratégica para el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones.

69. El diálogo social subnacional es importante porque es donde pueden ejercer la democracia, el estado de derecho y las libertades fundamentales diferentes grupos de población y comunidades, a los que hay que empoderar a fin de que desempeñen un papel clave para la estabilidad y la cohesión social, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Además, en el ámbito subnacional puede crearse, fomentarse y apoyarse el trabajo decente, en consonancia con el Objetivo 8. Por añadidura, en el ámbito subnacional es posible ejercer el principio de participación en el contexto de la inclusividad a través de un entorno que procure apoyos sin dejar atrás a nadie ni a ningún lugar.

70. Es necesario empoderar a los gobiernos locales, pues son actores clave para propugnar un diálogo social basado en un enfoque pangubernamental y pansocial. Esto supone aplicar un enfoque coordinado entre los distintos departamentos y organismos de su jurisdicción y colaborar de forma activa con todas las partes interesadas a través de métodos participativos, lo que permitiría ampliar las aportaciones y la colaboración en las políticas que afectan directamente a las comunidades e implicaría a estas en las políticas de nuevo cuño. El diálogo social ayuda asimismo a prestar servicios públicos de calidad en el ámbito local, atraer y retener a los empleados, entre ellos trabajadores jóvenes y personas muy cualificadas y motivadas, y promover el trabajo decente. De esta manera se impulsa el desarrollo local y territorial y es posible localizar los Objetivos.

71. El diálogo social se vincula asimismo a la protección social a nivel subnacional, pues según la OIT la protección social tiene el objetivo de garantizar, a través de la acción gubernamental y el diálogo social constante, que los hombres y las mujeres disfruten de condiciones de trabajo que no solo no sean perjudiciales, sino que sean lo más seguras posible, respeten la dignidad humana, tengan en cuenta los valores

familiares y sociales, dispongan una compensación adecuada en caso de pérdida o reducción de ingresos, permitan el acceso a servicios sociales y médicos adecuados y respeten el derecho al tiempo libre y al descanso[27]. Deben incorporarse al ámbito subnacional varias normas laborales acordadas internacionalmente a fin de promover el empleo sostenible y de calidad.

72. Es preciso forjar alianzas para integrar y aplicar de manera más adecuada en el ámbito subnacional las normas internacionales y regionales relativas al trabajo y empoderar a las distintas partes interesadas. El intercambio de mejores prácticas puede fomentar la aplicación con éxito del diálogo social y el trabajo decente a escala local y regional. Por ejemplo, la Internacional de Servicios Públicos —federación sindical mundial de trabajadores de los servicios públicos— y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África firmaron en 2022 un memorando de entendimiento para promover el diálogo social a nivel subnacional en ese continente.

V. Conclusiones y recomendaciones

73. Para que los Gobiernos puedan desempeñar una amplia gama de funciones y prestar servicios públicos en consonancia con los planes y objetivos nacionales de desarrollo sostenible se necesita una fuerza de trabajo del sector público comprometida y cualificada. Esto, a su vez, exige estrategias eficaces de recursos humanos para atraer a trabajadores de todas las edades y trayectorias al sector público y retenerlos, en todas las instancias de gobierno y en diversos grupos ocupacionales. A este respecto, entran en juego diversos factores a los que puede darse distinta importancia, en función de las prioridades y los recursos nacionales y locales, así como de las condiciones del mercado laboral, que varían de un lugar a otro y a lo largo del tiempo.

74. Pese a las diferencias existentes, pueden recomendarse numerosas buenas prácticas a los planificadores nacionales, las comisiones de administración pública, los departamentos de recursos humanos y otros departamentos que participan en la configuración de la fuerza de trabajo del sector público y garantizan que las capacidades del sector se adapten, en todas las instancias de gobierno, a las necesidades y aspiraciones del país, incluidas las de sus generaciones más jóvenes. Cuando sea factible, las estrategias para atraer y retener una fuerza de trabajo cualificada en el sector público, sin dejar a nadie atrás, deben hacer hincapié en lo siguiente:

- *Establecimiento de sistemas de remuneración y reconocimiento competitivos.* Los Gobiernos deben ofrecer paquetes de remuneración y prestaciones del régimen de pensiones competitivos. Se precisan estructuras de remuneración transparentes que combinen incentivos económicos con oportunidades de crecimiento profesional y que respondan, asimismo, a la necesidad de los trabajadores, sobre todo de los trabajadores jóvenes, de sentirse validados y motivados. Reconocer y recompensar las aportaciones puede fomentar la lealtad y el compromiso.
- *Aumento de las oportunidades para conciliar la vida laboral y personal.* Los Gobiernos deben implementar políticas que fomenten la flexibilidad ofreciendo, por ejemplo, la opción de trabajar a distancia y horarios flexibles, lo que puede

[27] Carlien van Empel y Edmundo Werna, “Labour oriented participation in municipalities: How decentralized social dialogue can benefit the urban economy and its sectors”, documento de trabajo, núm. 280 (Ginebra, OIT, 2010).

resultar especialmente atractivo para los trabajadores jóvenes. Este tipo de medidas también mejorarían la satisfacción y la productividad de los empleados.

- *Creación de oportunidades de crecimiento profesional.* Se requieren programas estructurados de aprendizaje y desarrollo de aptitudes, mentorías y capacitación en liderazgo. Es también necesario planificar la sucesión a fin de detectar y preparar a los líderes futuros. Para retener a los profesionales muy cualificados y motivados, sobre todo trabajadores jóvenes y funcionarios de nivel superior, es fundamental ofrecerles una trayectoria profesional clara que les permita crecer rápidamente y asumir responsabilidades importantes.
- *Promoción de una cultura del lugar de trabajo basada en un propósito.* Las entidades del sector público deben enfatizar su papel en la mejora de la sociedad y armonizar sus iniciativas con los valores de los empleados públicos, especialmente de los funcionarios jóvenes. Destacar las oportunidades de contribuir a solucionar importantes desafíos sociales, como el cambio climático o la equidad social, puede apelar muy directamente a sus aspiraciones.
- *Adaptación de los sistemas de gestión de los recursos humanos a la evolución de la situación.* Los Gobiernos necesitan modernizar y adaptar continuamente sus prácticas de recursos humanos. Los sistemas de gestión de los recursos humanos unificados y basados en datos pueden ser muy valiosos para entender mejor las dinámicas que sigue la fuerza de trabajo, lo que puede traer consigo nuevas estrategias que aborden, por ejemplo, las diferencias generacionales.
- *Redimensionamiento de la fuerza de trabajo del sector público.* Los Gobiernos han de aplicar un enfoque prospectivo y hacer un seguimiento continuo del volumen y la composición de la fuerza de trabajo del sector público para, en caso necesario, adaptarla sobre la base de análisis de la relación costo-beneficio o evaluaciones del impacto similares. Este enfoque puede ayudar a prevenir la adopción de decisiones de gestión de crisis *ad hoc*, que a menudo resultan costosas, y no solo en términos financieros.
- *Garantía de diversidad, equidad e inclusión.* Los Gobiernos deben promover la diversidad, la equidad y la inclusión, fomentando lugares de trabajo inclusivos, eliminando sesgos y garantizando la igualdad de oportunidades para motivar y retener a los empleados públicos cualificados.

75. Además, propugnar un diálogo social amplio entre todas las partes interesadas robustecería la capacidad de respuesta del sector público a las necesidades de la sociedad, lo que vendría a reforzar una de las motivaciones fundamentales de los trabajadores del sector público y agilizaría la implementación de la Agenda 2030. Sin embargo, el diálogo social eficaz requiere invertir esfuerzo y contar con la participación activa de los empleados, los empleadores y los Gobiernos, incluidas las entidades responsables de las políticas nacionales de desarrollo de los recursos humanos.

76. Dada la importancia del diálogo social, en particular en el ámbito subnacional, debe crearse un entorno propicio que otorgue a los gobiernos subnacionales la autoridad y los recursos necesarios para institucionalizar las iniciativas que favorezcan el diálogo social, en consonancia con sus funciones y responsabilidades. El éxito depende de que exista una voluntad política sólida a todos los niveles de gobierno, del compromiso firme de entablar un diálogo social con los representantes de los trabajadores, de que se establezca un marco jurídico que tenga en cuenta la dimensión subnacional y de que prosigan los arreglos institucionales como los comités consultivos tripartitos a nivel subnacional.

77. Otros factores son: a) la puesta en práctica de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible como cimiento del diálogo social; b) la disponibilidad de recursos suficientes para realizar intercambios de manera profesional y eficaz, en los que todas las partes se sientan acogidas y respetadas como actores clave del proceso; c) una labor de representación de los trabajadores comprometida y con sentido ético (a través, por ejemplo, de asociaciones y sindicatos); y d) el fomento del acceso a la información y los datos necesarios por todas las partes interesadas.

78. Por último, las alianzas entre los gobiernos subnacionales y la OIT, la Internacional de Servicios Públicos y otros actores pueden contribuir a integrar las normas internacionales relativas al trabajo en el ámbito subnacional, al tiempo que se refuerzan las capacidades a ese nivel. El intercambio de mejores prácticas es una forma valiosa de fomentar la interacción entre todas las partes interesadas pertinentes y de promover el trabajo decente para todos a nivel subnacional.