



Naciones Unidas

**Políticas y plataformas de apoyo
a la formación: hacia un mayor grado
de coherencia, coordinación
y convergencia**

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Petru Dumitriu*

Políticas y plataformas de apoyo a la formación: hacia un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Petru Dumitriu*



Naciones Unidas • Ginebra, 2020

Equipo encargado del proyecto:

Petru Dumitriu, Inspector

Sofía Palli, Oficial de Investigación

Hervé Baudat, Auxiliar de Investigación

Dejan Dincic, Consultor

Ruichuan Yu, Pasante

Willy Franklin Shen, Pasante

*Resumen***Políticas y plataformas de apoyo a la formación: hacia un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia**

Siendo el personal el principal activo del sistema de las Naciones Unidas, la formación es un instrumento indispensable para mejorar la calidad y la eficiencia. Gracias a la formación, el personal puede obtener nuevos conocimientos y aptitudes, adquirir nuevas competencias y mejorar los comportamientos y las actitudes. La formación no es algo optativo; se trata de una condición *sine qua non* para que las organizaciones y su personal puedan adaptarse en un entorno muy competitivo y dinámico.

Además, el sistema de las Naciones Unidas no puede eludir la transición al futuro del trabajo, que comporta agilidad para las organizaciones y formación permanente para las personas. Según estudios recientes, solo en los próximos tres años más de la mitad de los empleados a escala mundial necesitarán reciclaje y perfeccionamiento de sus aptitudes profesionales. Esa transformación solo es posible mediante más formación.

En el caso del sistema de las Naciones Unidas, la formación también puede ser una fuerza transformadora capaz de acabar con los compartimentos estancos, estimular la cooperación interinstitucional, crear sinergias y aumentar la eficiencia en el uso de recursos, independientemente de si estos proceden de presupuestos ordinarios o de contribuciones voluntarias. Más allá de la diversidad de mandatos y de las disposiciones de gobernanza, las organizaciones de las Naciones Unidas son, a fin de cuentas, entidades intergubernamentales creadas y respaldadas por los propios Estados Miembros.

El principal objeto del presente examen consistía en determinar y recomendar maneras de optimizar mediante la formación el capital intelectual encarnado en el personal de las Naciones Unidas.

Principales constataciones y conclusiones**El consenso en el sentido de que *la formación es estratégica* no siempre se plasma en hechos**

Aunque está extendido el consenso en torno al principio de que *la formación es estratégica* en la vida de toda organización, en particular en la de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que son catalizadoras e intermediarias de conocimientos, la asignación de recursos no obedece a ese principio. Ya en 2003 los gestores de la formación en el sistema de las Naciones Unidas propusieron que, en atención a dicha importancia estratégica, se destinaran a la formación el 5 % del tiempo del personal y el 2 % de los gastos de personal. El Inspector constató que pocas organizaciones cumplían esas metas.

También constató que algunas organizaciones parten de un enfoque limitado en cuanto a la formación y la gestión de talentos, en la medida en que operan al margen de una estrategia más amplia en pro de la eficacia institucional y el aumento de la competitividad. Cuando necesitan aptitudes y competencias específicas, muchas organizaciones son propensas a aplicar soluciones puntuales a corto plazo, a expensas del desarrollo de un sistema integral de gestión de talentos. Como consecuencia de ello, no se valora lo suficiente la dimensión estratégica de la involucración de los empleados y su reciclaje y perfeccionamiento profesionales.

La creación de una nueva cultura de la formación debe ser más programática

La eficiencia en la aplicación de las teorías y metodologías de formación está supeditada a la introducción de una nueva cultura que combine dimensiones tanto cognitivas como sociales. Abarcaría las necesidades relacionadas con el contenido y el contexto institucional (reconocimiento y recompensa y aspectos atinentes a la gestión y las relaciones), por un lado, y la infraestructura digital y en red en expansión que facilita el acceso a recursos de formación y herramientas de conexión, por otro.

La nueva cultura de la formación supone la comprensión de una nueva realidad en la que la formación tiene lugar al margen de sus formas tradicionales y puede ampliar los conocimientos de un funcionario internacional en todas las fases de su trayectoria profesional. Entretanto, está previsto que los dirigentes de las Naciones Unidas pongan de relieve la adaptabilidad y la formación continua para que las organizaciones conserven su pertinencia y su agilidad ante la evolución de la demanda. Es imprescindible forjar una nueva cultura de formación e innovación no solo para estar a la altura de las nuevas tendencias, sino también para mantener la pertinencia institucional.

El sentido y las variedades de la formación son objeto de metamorfosis profundas en todas las esferas que conciernen a las Naciones Unidas. Las soluciones de formación innovadoras también pueden ayudar a las organizaciones a superar sus problemas de financiación y adaptarse mejor a las necesidades cambiantes.

A falta de esfuerzos continuos por promover una cultura de la formación, en principio y en la práctica, puede que la actuación profesional del personal esté dominada por la inercia y sea incapaz de innovación.

Se carece de una perspectiva integral y sistemática en cuanto a la cooperación interinstitucional

La nueva cultura de la formación basada en la colaboración en todo el sistema viene impuesta y facilitada simultáneamente por dos factores principales: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las oportunidades de formación interactiva y continua derivadas de las tecnologías innovadoras.

La complejidad de la Agenda 2030 significa que los alumnos en el ámbito de las Naciones Unidas deben estar preparados para asumir nuevos desafíos, forjar nuevas alianzas o redes y aplicar nuevas soluciones. Es fundamental que las políticas de formación empiecen por precisar los tipos de conocimientos necesarios desde el punto de vista institucional y las nuevas aptitudes individuales que debe adquirir el personal.

Con todo, a pesar del carácter integral y orientado a la colaboración inherente a su llamamiento y de la naturaleza interdisciplinaria y transversal de sus Objetivos, la Agenda 2030 no se vio secundada tras su aprobación por un impulso dirigido a la convergencia o coordinación de los planes de formación. Al contrario, proliferaron programas de formación dedicados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que aparentemente no se ocupaban de la coherencia, la coordinación o la convergencia. La fragmentación y el carácter descoordinado de las actividades de formación relacionadas con los ODS produjeron el efecto contrario: una proliferación de cursos y portales que pueden disgregar la perspectiva común de las Naciones Unidas y diluir la comprensión del papel que presumiblemente les corresponde.

A falta de una perspectiva integral y sistemática respecto de la cooperación interinstitucional, no sorprendió al equipo de la DCI encontrarse con opiniones contradictorias y poca claridad en cuanto a determinar las necesidades operacionales que no se atienden en suficiente medida en la totalidad del sistema. A menudo se pide a las dependencias de formación que operen en compartimentos estancos y encuentren soluciones a título de reacción; falta una voz representativa y autorizada en materia de formación que abarque la totalidad del sistema.

Sin embargo, en el informe se señalan algunas medidas recientes que apuntan a una mayor conciencia de la necesidad de intensificar la cooperación interinstitucional en el ámbito de la formación, como por ejemplo la iniciativa en curso UNSDG:Learn.

El aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías sigue siendo aleatorio e incoherente

La importancia de las plataformas de formación basadas en tecnologías se perfiló como cuestión destacada del examen. Las nuevas tecnologías digitales pueden y deben ser otro factor potente que facilite y estimule las sinergias y la convergencia en todo el sistema si las políticas y programas de formación se coordinan con decisión y a conciencia.

Las nuevas tecnologías combinan no solo el *hardware* y el *software* necesarios, sino también los procesos de formación a los que se aspira y las interfaces entre ellos. Las tendencias y capacidades hechas posibles por la tecnología, como el aumento de las interacciones a distancia, la movilidad, la portabilidad y el uso de un sistema personal de almacenamiento en nube, exigen un ajuste de las políticas, los planes de formación y las disposiciones institucionales.

En el sistema de las Naciones Unidas, la innovación en el ámbito de la formación mediante el uso de nuevas tecnologías no es un concepto abstracto. La infraestructura digital en auge amplifica la capacidad de las organizaciones de las Naciones Unidas y su personal de acceder a un número casi ilimitado de recursos de conocimiento y hacer uso de ellos. Las mismas tecnologías ofrecen opciones sin precedentes de crear redes que deben aprovecharse incondicionalmente para aumentar la coherencia, la coordinación y la convergencia entre los programas, fondos y organismos especializados de las Naciones Unidas en la totalidad del sistema. Puede que los compartimentos estancos existentes tengan justificaciones históricas y burocráticas, pero no debe tolerarse más su persistencia en la actual era digital, especialmente en el ámbito de la formación.

Por lo que se refiere a la reunión y el análisis de datos, el examen se llevó a cabo antes de que se declarara la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Así pues, el protagonismo de la formación electrónica ya formaba parte de la visión de futuro de la formación proyectada en el informe. No obstante, la importancia de la formación electrónica creció de magnitud durante el confinamiento casi universal. A raíz de la crisis aumentaron la preparación, los conocimientos y la costumbre en relación con la práctica de la formación electrónica en todos los horizontes jerárquicos y profesionales del personal de las Naciones Unidas en el contexto de una proliferación sin precedentes de soluciones de formación electrónica.

La formación electrónica puede concebirse como medida dirigida a hacer más ágiles las organizaciones de las Naciones Unidas

El concepto de organización ágil dibuja un nuevo equilibrio entre estabilidad y dinamismo. La forma tradicional de organización que impera es estática, está compartimentada y se basa en una jerarquía estructural orientada, principalmente, a la estabilidad. Los objetivos y decisiones descienden de forma jerárquica. La estructura es sólida, pero suele ser rígida y proceder con lentitud. En la presente descripción se constata el actual perfil predominante en las organizaciones de las Naciones Unidas.

En cambio, las organizaciones ágiles actúan como redes de equipos que operan en ciclos de formación rápida y pronta adopción de decisiones. El principal rasgo de una organización ágil es la capacidad de reconfigurar con rapidez y eficiencia estrategias, estructuras, procesos, personas y tecnologías. La velocidad y la adaptabilidad se suman a la estabilidad, lo cual permite adaptarse a un entorno volátil e incierto.

La dinámica y la mejora y diversificación constantes de las soluciones de formación basadas en la tecnología hacen a estas indispensables en toda perspectiva estratégica en materia de formación a escala individual o institucional. La capacidad de la formación electrónica de llegar a un público mundial y una fuerza de trabajo dispersa no tiene parangón y crea un entorno de formación propenso a la agilidad. En el caso de las organizaciones de las Naciones Unidas, cuya distribución geográfica es tan amplia, el diseño y la ejecución de programas de formación en formato electrónico estimulan la creación de redes y la capacidad de optimizar estrategias y procesos.

El propio personal debe mostrar mayor involucración y compromiso

El principio de que la formación es una responsabilidad común que incumbe a la Organización, su personal directivo y cada uno de sus funcionarios goza de amplio reconocimiento oficial en el sistema de las Naciones Unidas. El informe se ocupa a fondo de las obligaciones de las organizaciones y las complejas responsabilidades de los gestores de la formación; la mayoría de las recomendaciones van dirigidas a ellos. A la vez, el Inspector constató que el grado de involucración del personal no es satisfactorio.

Puede que el grado limitado de involucración del personal se deba a dos motivos. El primero es el cansancio ante las encuestas y la impresión de que la comunicación de opiniones apenas reporta beneficios limitados en cuanto a la adopción de decisiones efectiva y las prioridades en materia de formación. La involucración del personal parece igual de baja por lo que se refiere a su participación en las evaluaciones de los efectos de la formación. El segundo motivo se refiere a la falta de confianza en la manera en que los directores se dedican a buscar, estimular y recompensar la involucración del personal. Parece que valoran de boquilla la formación y consideran que esta incumbe a los oficiales de recursos humanos. La encuesta de la DCI llevada a cabo en relación con el presente examen, a la que respondieron 9.564 funcionarios, confirmó la necesidad de que los directores mejoraran la objetividad y redujeran los sesgos circunstanciales con respecto a la asignación de los recursos para la formación.

A la vez, el informe también pone de relieve la importancia de las iniciativas personales y la labor individual de los funcionarios en el ámbito de la formación. Aunque es esencial que las organizaciones y sus directores se responsabilicen de la creación de un entorno propicio a la formación y el desarrollo de talentos, cada funcionario también está obligado, a título individual, a ocuparse con decisión del enriquecimiento de sus aptitudes profesionales a lo largo de toda su carrera. Los funcionarios deben comprometerse con la formación continua, en particular aplicando y compartiendo las aptitudes adquiridas mediante actividades de formación y desarrollo.

Manera de avanzar hacia un sistema de formación para las Naciones Unidas: tres vectores

El Inspector determinó tres vectores principales que podrían propiciar un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia en el sistema de las Naciones Unidas, lo cual tal vez comportaría ahorros generales en la totalidad del sistema y un gasto más eficiente de las cuotas o las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros.

El primer vector guarda *relación con la política*: la elaboración de un Marco Institucional de Formación visionario y estratégico para todo el sistema de las Naciones Unidas que incorpore principios y medidas fundados en los valores y necesidades comunes de todas las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas. Todas ellas deberán acordar el Marco y responsabilizarse de él. Ello podría generar sinergias, evitar duplicaciones y el desperdicio de recursos y garantizar un nivel mínimo de solidaridad entre organismos para *no dejar atrás a ninguna organización*, por pequeña que sea o escasos los recursos que pueda destinar a la formación.

El segundo vector es *institucional*: el perfeccionamiento y consolidación del papel de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas como institución de formación y gestión de conocimientos para la totalidad del sistema mediante el fortalecimiento de su mandato y la mejora de sus recursos.

El tercer vector es de carácter *operacional*: un uso coordinado, más riguroso, sistemático y pragmático de las plataformas de formación electrónica, incluidas las plataformas conjuntas. La formación electrónica ha dejado de ser sin más una opción más barata o una alternativa sencilla a los cursos presenciales o mixtos. Se trata de la manera más viable y realista de garantizar la transformación y adaptación constantes de la fuerza de trabajo de las Naciones Unidas en su conjunto y mantener la pertinencia, la competencia, la competitividad y la eficiencia del personal en el ejercicio de sus funciones.

* * *

Las tres partes del presente informe abarcan a grandes rasgos el alcance y la estructura principal enunciados en el título del proyecto, así como las nueve recomendaciones.

La parte primera está dedicada a los programas y políticas actuales que describen el panorama de la formación en el sistema de las Naciones Unidas y a las necesidades y dificultades existentes, desde consideraciones de orden estratégico a la percepción del personal.

En el marco de la primera parte se dirigen a los jefes ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas cuatro recomendaciones para que se adopten en cada organización las medidas que proceda. En vista de la gran diversidad de prácticas vigentes, las recomendaciones deberán aplicarse con flexibilidad teniendo en cuenta las necesidades y medios específicos de la organización en cuestión.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán establecer, si todavía no lo han establecido, un conjunto mínimo de indicadores clave del desempeño y metas conexas en aras de la eficiencia de los programas de formación y de su eficacia en apoyo del logro de los resultados operacionales, incumbiendo a las organizaciones vigilar el cumplimiento e informar de ello a los órganos rectores.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán incorporar las constataciones de las evaluaciones de la formación en los sistemas de gestión de la formación y hacer uso efectivo de ellas como base de los procesos de adopción de decisiones sobre futuras actividades de formación.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán, en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, examinar las opciones disponibles para conformar un plan integral conjunto de formación o, por lo menos, garantizar en la totalidad del sistema la calidad de los cursos en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para finales de 2021.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán adoptar las medidas que juzguen apropiadas para incorporar mejor los planes de formación del personal en sus respectivas evaluaciones de la actuación profesional y velar por que también pueda exigirse cuentas a los directores respecto de la ejecución.

La segunda parte ofrece el primer intento para el sistema en su conjunto de analizar los instrumentos tecnológicos, plataformas y sistemas de gestión de la formación utilizados por las organizaciones de las Naciones Unidas para favorecer la formación. Ofrece recomendaciones indicativas dirigidas a dependencias de recursos humanos y gestores de la formación.

En la tercera parte se presenta un análisis pormenorizado y un conjunto de soluciones dirigidos a elevar la coherencia, la coordinación y la convergencia en la totalidad del sistema. Figura una recomendación dirigida al Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, dos a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, una a los órganos rectores y una al Consejo Económico y Social.

Recomendación 5

El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura deberá, en coordinación con los jefes ejecutivos de todas las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, establecer y mantener un catálogo completo de recursos de formación abiertos que sean pertinentes para las distintas organizaciones y atiendan las necesidades de formación transversales, en particular por lo que se refiere a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán establecer, si todavía no los han establecido, criterios para hacer un uso más sistemático de plataformas externas sobre la base de una organización prudente de sus cursos y de objetivos de formación realistas.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán, mediante acuerdos interinstitucionales, reconocer los programas de formación pertinentes cursados en plataformas externas para los que se expidan credenciales apropiadas e incorporar ese reconocimiento en los sistemas de gestión de la formación.

Recomendación 8

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán aprobar para finales de 2023 un Marco Institucional de Formación común para las Naciones Unidas acordado mediante mecanismos interinstitucionales pertinentes en el que figurarán un conjunto de principios y un plan de acción a efectos de su aplicación gradual.

Recomendación 9

El Consejo Económico y Social deberá plantearse la posibilidad de revisar para fines de 2022 el actual mandato de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas desde la óptica operacional y financiera a fin de fortalecer la función que cumple la Escuela como pieza central de la formación en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas.

* * *

En el informe también figuran **17 recomendaciones indicativas**.

En el *plano estratégico*, se invita a los jefes ejecutivos a plantearse lo siguiente:

- Hacer mejor uso de los recursos de formación disponibles a escala local teniendo en cuenta todos los idiomas de trabajo (párr. 66).
- Establecer un conjunto mínimo de criterios/principios para la definición de academias de las organizaciones de las Naciones Unidas (párr. 87).
- Adoptar un enfoque en materia de formación más estratégico, orientado a los efectos y con conciencia social, en particular mediante la coordinación de operaciones de formación en el plano institucional y en el conjunto del sistema adaptadas a las necesidades operacionales específicas de cada organización (párr. 142).

- Establecer medidas para hacer uso sistemático de evaluaciones de 360° a fin de evaluar la alineación estratégica y el orden de prioridades en el ámbito de la formación haciendo hincapié en la obtención de resultados (párr. 142).
- Garantizar la involucración sistemática, constante y basada en la colaboración del personal en relación con la fijación de prioridades, la evaluación de las necesidades de formación y la ejecución de las actividades de formación (párr. 203).
- Establecer una lista de preselección de instructores externos de las Naciones Unidas con fines de intercambio de conocimientos y formación recíproca e institucionalizar canales de comunicación entre ellos (párr. 142).

En el *ámbito de las políticas*, se invita a los gestores de la formación a que adopten las siguientes medidas:

- Hacer mejor uso de los recursos internos disponibles en relación con los datos sobre la actuación profesional para captar efectivamente la huella del personal en el ámbito de la formación y reajustar las prioridades al respecto (párr. 122).
- Experimentar de forma voluntaria con un sistema de certificación provisional previo a la certificación final a fin de garantizar un nivel mínimo de evaluación de los efectos y mantener a los alumnos motivados a efectos de su participación en la evaluación (párr. 119).
- Plantearse el uso de planes de financiación para todo el sistema que generen economías de escala con fines de ulterior desarrollo de los programas de formación en todo el sistema e inclusión de las organizaciones que disponen de menos recursos (párr. 194).
- Comprometerse a ejercer con rigor los principios de imparcialidad en la distribución, el procedimiento y las interacciones y la imparcialidad sostenible en cuanto a la asignación de los recursos destinados a la formación (párr. 231).
- Estimular, reconocer y recompensar la motivación personal de los funcionarios en cuanto a su involucración en actividades de formación (párr. 232).
- Elaborar, utilizar y difundir guías y conjuntos de herramientas sobre el uso de plataformas externas de formación electrónica y tecnologías de formación innovadoras, lo cual puede incluir un espacio común para concertar acuerdos a largo plazo en materia de formación (párr. 355).

El otro conjunto de recomendaciones, que van dirigidas a los gestores de la formación, tiene por objeto optimizar el uso de las *plataformas de formación*:

- Utilizar como criterio de selección tanto de los instrumentos de planificación de los recursos institucionales como de los sistemas de gestión de la formación su capacidad de integración adecuada y de intercambio de datos sobre las actividades de formación, en particular por lo que se refiere a la evaluación de los efectos (párr. 269).
- Exigir a los proveedores de actividades en nube que faciliten el acceso a análisis exhaustivos de los datos generados por los alumnos durante la actividad de formación (párr. 295).
- Reducir, cuando proceda, el número de distintas plataformas internas de formación y prestar servicios a un público tanto interno como externo mediante los mismos sistemas de gestión de la formación (párr. 302).
- En las decisiones que se adopten en el futuro al seleccionar el sistema de gestión de la formación, favorecer las plataformas que permitan, entre otras cosas, un mayor grado de interacción y colaboración dentro y fuera de la organización (párr. 306).
- Experimentar con un sistema de certificación digital portátil común para el sistema de las Naciones Unidas haciendo un uso eficiente de las normas y recursos de dominio público o en asociación con proveedores de servicios de formación (párr. 365).

Índice

	<i>Página</i>
Resumen.....	iii
Abreviaciones.....	xii
Índice.....	xiv
1. Introducción	1
1.1 Premisas conceptuales	1
1.2 Objetivos y alcance.....	3
1.3 Metodología.....	3
Primera parte. Panorama actual de la formación: necesidades y dificultades	6
2. Políticas y prácticas	6
2.1 Marco de políticas.....	6
2.2 Recursos.....	7
2.3 Formatos para la formación	12
2.4 Enfoques pedagógicos	18
2.5 Entidades encargadas de la formación	20
2.6 Soluciones no relacionadas con la capacitación	21
3. En busca de una perspectiva estratégica.....	25
3.1 Evaluación de las actividades de formación: avanzar con los medios existentes	25
3.2 Armonización de las actividades de formación con los objetivos generales.....	29
3.3 Respuesta a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	32
3.4 Premisas de la cooperación interinstitucional	33
4. Involucración y percepción del personal.....	41
4.1 Involucración del personal.....	41
4.2 Percepción del personal	43
Segunda parte. Nuevo entorno de formación: oportunidades tecnológicas	51
5. Plataformas de formación electrónica	51
5.1 Motivos para utilizar plataformas de formación electrónica.....	51
5.2 Plataformas de formación electrónica que se utilizan actualmente y rasgos principales	56
5.3 Plataformas: ¿unidad en la diversidad?.....	59
Tercera parte. Visión para el sistema en su conjunto: soluciones	65
6. Hacia un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia.....	65
6.1 Oportunidades de formación electrónica en aras de un aumento de la eficiencia y la coordinación	66
6.2 Un Marco Institucional de Formación común para las Naciones Unidas	75
6.3 Perfeccionamiento de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas	78
 Anexo	
Reseña de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección.....	82

Abreviaciones

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CANG	Comité de Alto Nivel sobre Gestión (JJE)
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
CIF-OIT	Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo
CMAP	Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento (ACNUR)
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DAGGC	Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias
DCI	Dependencia Común de Inspección del sistema de las Naciones Unidas
DOP	Departamento de Operaciones de Paz
ECOSOC	Consejo Económico y Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FGA	Foro de Gestores del Aprendizaje
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ITC	Centro de Comercio Internacional
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
ONUW	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
ORH/DEPCG	Oficina de Recursos Humanos de las Naciones Unidas del Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión
OTIC	Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones

PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SCORM	Modelo de referencia para objetos de contenido compatibles
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNRWA	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
UNSSC	Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas
UPU	Unión Postal Universal

Índice

Entidad	Número de párrafo
ACNUR	18, 31, 57, 80, 84, 95, 114, 133, 135, 137, 139, 184, 202, 259, 303, 355, 387, 392
CANG	34, 35
CESPAP	189, 192, 359
CIF-OIT	18, 81, 84, 139, 151, 343, 392
CMAP	18, 80, 137
DAES	109
DAGGC	107
DCI	1, 3, 18, 20, 21, 22, 27, 29, 53, 65, 104, 110, 120, 121, 141, 174, 199, 207, 212, 224, 297
DOP	109
ECOSOC	381, 391
FAO	31, 84, 387
FGA	383
FIDA	18, 102, 103, 133, 387
ITC	84
JJE	4, 5, 188, 366
OACI	31, 387
OCHA	102, 106, 133, 181, 259
OIEA	84, 387
OIT	18, 31, 57, 67, 81, 84, 96, 99, 100, 109, 133, 139, 151, 175, 176, 178, 191, 202, 208, 343, 355, 377, 387
OMI	189, 387
OMM	84, 387
OMPI	31, 84, 98, 109, 114, 202, 208, 387
OMS	31, 63, 147, 189, 202, 208, 254, 295, 299, 387
OMT	84, 299
ONUDI	31, 59, 84, 189, 387
ONUG	26, 65, 84, 92, 319
ONU-Mujeres	82, 84, 139, 145, 181, 190, 318, 387
ONUSIDA	31, 98, 202, 387
ONUV	18
ORH/DEPCG	209
OTIC	18
PMA	31, 59, 81, 102, 114, 133, 135, 136, 146, 176, 191, 202, 208, 318, 387
PNUD	26, 31, 57, 59, 92, 109, 133, 144, 202, 264, 348, 387
PNUMA	84
UIT	84, 387

UNDSS	179
UNESCO	37, 109, 312, 320, 322, 387
UNFPA	19, 31, 59, 81, 145, 180, 387
UNICEF	26, 31, 57, 93, 102, 114, 133, 139, 151, 299, 327, 331, 342, 387
UNODC	18
UNOPS	57, 62, 189, 257, 264, 375, 387
UNRWA	31, 59, 189, 387
UNSSC	145, 147, 162, 181, 190, 282, 381, 383, 384, 385, 386, 387
UPU	387

1. Introducción

1.1 Premisas conceptuales

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) del sistema de las Naciones Unidas incluyó en su programa de trabajo para 2019 un examen de las “Políticas, programas y plataformas de apoyo a la formación”.

2. La propuesta inicial procedió de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que sugirió que se examinaran las prácticas de formación de todo el sistema de las Naciones Unidas y se evaluara, entre otras cosas, la medida en que distintos sistemas de formación podían facilitar la mayor eficiencia de la contribución del sistema de las Naciones Unidas a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, facilitar al personal un acceso fácil a soluciones de formación y evitar las duplicaciones, las incoherencias y el desperdicio de recursos.

3. En el contexto general de la reciente labor de la DCI en el ámbito de la producción, el intercambio y la asimilación de conocimientos, era imprescindible empezar por aclarar el concepto de formación. Una de las definiciones de formación [*learning*] más sencillas que aparecen en los diccionarios se refiere a “la adquisición de conocimientos o aptitudes mediante estudio, experiencia o labores docentes”¹. En su informe sobre la gestión de los conocimientos en el sistema de las Naciones Unidas², la DCI examinó los conocimientos adquiridos por el personal mediante la experiencia laboral o la práctica en sus respectivas organizaciones (experiencia), mientras que en su informe sobre la incorporación de los resultados de las investigaciones sobre políticas³ examinó la cuestión de los conocimientos generados por las investigaciones, los análisis, las síntesis y la incorporación en el contexto de la adopción de decisiones (estudio). De conformidad con su mandato, el examen centrado en la formación se centró en la tercera vía que tenían abierta los funcionarios a efectos de adquirir conocimientos a título individual: mediante formación permanente. En el examen se tuvo en cuenta como premisa primaria el hecho de que la formación en su acepción tradicional (impartida por un docente) es una de las numerosas opciones que definen hoy en día el entorno de formación. Durante el examen también se tuvieron en cuenta soluciones de formación no relacionadas con la capacitación.

4. Dentro de sus parámetros de investigación el examen hizo uso, a título de orientación práctica, de la acepción más amplia de formación y desarrollo que figura en la política de formación y desarrollo consignada en el Boletín del Secretario General⁴:

- a) Participación en programas de estudio por cuenta propia, en particular programas de formación electrónica y otros programas por medios informáticos;
- b) Actividades en grupo y participación en comunidades de intercambio de prácticas y redes ocupacionales y funcionales;
- c) Formación con un instructor personal en forma de asesoramiento, coaching, tutorías e intercambio de conocimientos;
- d) Formación basada en la experiencia en forma de capacitación en el empleo, asignación de tareas, proyectos en equipo y capacitación por tareas.

5. Otra premisa conceptual es que las actuales políticas deberían basarse en el principio de que la responsabilidad de la formación incumbe conjuntamente a la organización, sus directores y cada funcionario a título individual⁵. Aunque incumbe a las organizaciones una

¹ Oxford Living Dictionaries, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/learning>.

² Gestión de los conocimientos en el sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/2016/10.

³ Fortalecimiento de la incorporación de los resultados de las investigaciones sobre políticas en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (JIU/REP/2018/7).

⁴ Naciones Unidas, Secretaría, Boletín del Secretario General, “Learning and Development Policy”, 22 de junio de 2009, ST/SGB/2009/9.

⁵ *Ibid.*

responsabilidad decisiva a efectos de crear un entorno propicio a la formación y el desarrollo de talentos, los funcionarios también están obligados, a título individual, a ocuparse con decisión el enriquecimiento de sus aptitudes profesionales a lo largo de toda su carrera. Los funcionarios deben comprometerse con la formación continua, en particular aplicando y compartiendo las aptitudes adquiridas mediante actividades de formación y desarrollo.

6. El sistema de gestión de la formación es un concepto fundamental que se utiliza durante todo el examen. En términos generales, se define como aplicación informática empleada con fines de administración, documentación, seguimiento, ejecución y comunicación en relación con los cursos de instrucción, programas de capacitación y programas de formación y desarrollo.

7. Como en otros ámbitos en los que se debe innovar, el sistema de las Naciones Unidas precisa de una nueva cultura de formación. La formación combina dimensiones cognitivas y sociales que abarcan las necesidades relacionadas con el contenido y el contexto institucional (reconocimiento y recompensa y aspectos atinentes a la administración y las relaciones), por un lado, y la infraestructura digital y en red en expansión que amplía el acceso a los recursos de formación y las herramientas de conexión, por otro.

8. La nueva cultura de la formación supone la comprensión de una nueva realidad en la que la formación tiene lugar fuera de sus formas tradicionales⁶ y puede ampliar los conocimientos y el buen criterio en todas las fases de la trayectoria profesional de los funcionarios públicos internacionales. Entretanto, está previsto que los dirigentes de las Naciones Unidas pongan de relieve “la adaptabilidad y la formación continua”⁷ para que las organizaciones conserven su pertinencia y su agilidad ante la evolución de la demanda.

9. Además, el sistema de las Naciones Unidas no puede eludir la transición al futuro del trabajo, que comporta agilidad para las organizaciones y formación permanente para las personas. Según un informe reciente⁸, en un plazo de apenas tres años más de la mitad de los empleados necesitarán reciclaje y perfeccionamiento de sus aptitudes profesionales. Ello solo es posible mediante más formación.

10. La nueva cultura de la formación basada en la colaboración en todo el sistema viene impuesta y facilitada simultáneamente por dos factores principales: a) el carácter integral, participativo e inclusivo de la Agenda 2030 y las necesidades que resultan de ello; y b) las oportunidades de formación interactiva y continua derivadas de las tecnologías innovadoras.

11. La complejidad de la Agenda 2030 supone que los alumnos en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas deben estar preparados para asumir nuevos desafíos, forjar nuevas alianzas o redes y aplicar nuevas soluciones. Es fundamental que las políticas de formación empiecen por precisar qué tipos de conocimientos son necesarios desde el punto de vista institucional y qué nuevas aptitudes individuales debe adquirir el personal.

12. La importancia de las plataformas de formación basadas en tecnología se perfiló como cuestión destacada en el examen. Por un lado, las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades de permitir y estimular las sinergias y la convergencia en la totalidad del sistema si las políticas y programas de formación se coordinan con decisión y a conciencia. Por otro lado, esas tecnologías pueden diluir la cooperación interinstitucional si se desarrollan en compartimentos estancos.

13. Las nuevas tecnologías combinan no solo el *hardware* y el *software* necesarios, sino también los procesos de formación a los que se aspira y las interfaces entre ellos. Las tendencias y capacidades hechas posibles por la tecnología, como el aumento de las interacciones a distancia, la movilidad, la portabilidad y el uso de un sistema personal de almacenamiento en nube, exigen un ajuste de las políticas, los planes de formación y las

⁶ Douglas Thomas y John Seely Brown, *A New Culture of Learning, Cultivating the Imagination for a World of Constant Change* (CreateSpace Independent Publishing Platform, 2011).

⁷ Marco de liderazgo del sistema de las Naciones Unidas (CEB/2018/1, anexo).

⁸ Foro Económico Mundial, *The Future of Jobs Report 2018*.

disposiciones institucionales. Aunque los valores de las Naciones Unidas no cambian con el paso del tiempo, la adaptación a las soluciones basadas en tecnologías comporta cambios en el comportamiento de los funcionarios y el personal directivo superior basados en la formación permanente.

1.2 Objetivos y alcance

14. Los principales objetivos del examen eran:

a) Analizar la situación actual de las políticas y plataformas de apoyo a la formación en el sistema de las Naciones Unidas y determinar posibilidades de mayor coherencia, coordinación y convergencia;

b) Determinar la medida en que la colaboración interinstitucional y en el sistema en su conjunto se corresponde con las necesidades resultantes de la Agenda 2030 y otros objetivos estratégicos;

c) Analizar el papel concreto de distintos proveedores de servicios de formación utilizados en el sistema de las Naciones Unidas de forma interna y externa;

d) Examinar las posibilidades de aumentar la coordinación y la colaboración interinstitucionales derivadas de las plataformas de formación electrónica y otras modalidades de formación de base tecnológica.

15. El examen, que abarcaba la totalidad del sistema, incluía la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas como institución autónoma a la que se ha encomendado el mandato de prestar al personal servicios de capacitación.

16. El examen no tuvo en cuenta la formación institucional, entendida como proceso de creación, mantenimiento y transferencia de conocimientos dentro de una organización, excepto en el contexto general en el que tiene lugar la formación del personal y cabe prever de ella efectos beneficiosos.

17. El examen no incluye los programas de aprendizaje de idiomas, que existen desde que se crearon las Naciones Unidas. El aprendizaje de idiomas se planifica para la totalidad del sistema y obedece a una serie de resultados, métodos e instrumentos específicos, así como a un enfoque propio en materia de recuperación de gastos. El entorno específico de la formación de efectivos y otros funcionarios participantes en operaciones de mantenimiento de la paz tampoco entraba dentro del ámbito del examen.

1.3 Metodología

18. El examen se llevó a cabo de mayo de 2019 a febrero de 2020 en todo el sistema de las Naciones Unidas. Además de las 28 organizaciones participantes en la DCI, participaron en el examen el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR). Diversos departamentos y oficinas de la Secretaría de las Naciones Unidas⁹ y las 5 comisiones económicas regionales enviaron aportaciones individuales. El Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) remitieron contribuciones especialmente exhaustivas. La Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas respondió a un cuestionario individual específico.

19. El Inspector también contó con la valiosa asistencia de la red de directores de capacitación de Ginebra, que organizó en abril de 2019 una sesión preliminar de

⁹ Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, Oficina de Recursos Humanos del Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

intercambio de ideas, y participó en el Foro de Gestores del Aprendizaje¹⁰, organizado en junio de 2019 por la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Secretaría de las Naciones Unidas.

20. De conformidad con las normas, directrices y procedimientos de trabajo internos de la DCI, el examen a nivel de todo el sistema se llevó a cabo con carácter consultivo con todas las organizaciones participantes. La metodología partía de un enfoque basado en métodos mixtos que constaba de un amplio estudio documental; un análisis a fondo de las políticas y plataformas de formación y análisis de políticas indicadas por las organizaciones participantes; un análisis cuantitativo y cualitativo de los datos procedentes de la documentación recibida y recogida, así como de las respuestas a un cuestionario, las notas sobre las entrevistas realizadas y los resultados de una encuesta mundial del personal sobre las políticas y prácticas de formación; y la triangulación y validación de la información obtenida.

21. La fase de documentación constó de un examen documental en profundidad de las principales políticas o estrategias, informes anteriores de la DCI, informes de otros órganos de supervisión y evaluaciones, procedimientos y documentos relacionados con programas independientes en el ámbito de la formación. Se analizaron más de 35 informes de evaluación sobre programas de capacitación presentados por las organizaciones participantes (metaevaluación y síntesis) a fin de recabar constataciones, conclusiones y recomendaciones pertinentes.

22. La DCI convocó y coorganizó dos mesas redondas sobre formación electrónica en las que participaron el mundo académico y otras plataformas destacadas de formación digital, en asociación con la Asociación Mundial para el Desarrollo Sostenible y la Red de Formación de Ginebra, en junio y diciembre de 2019, respectivamente. Los expertos pusieron en conocimiento de los participantes de las Naciones Unidas sus perspectivas y análisis críticos propios, así como reflexiones sobre el futuro de la formación electrónica, mediante presentaciones prácticas de los usos actuales y posibles de las plataformas de formación electrónica. Las deliberaciones ayudaron al equipo a determinar las principales cuestiones atinentes al examen y ordenarlas en función de las prioridades.

23. Se recopilaron datos procedentes de distintas fuentes mediante exámenes de los documentos, entrevistas con informantes clave, visitas sobre el terreno y debates de grupos de discusión, incluso con proveedores externos de servicios de formación electrónica (LinkedIn, Open University, Claned, Wikimedia, Coopacademy, el Centro de Educación Permanente y a Distancia de la Universidad de Ginebra y el Centro de Formación en Ciencias y Swiss EdTech Collider en la Escuela Politécnica Federal de Lausana) y otras organizaciones internacionales (la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Comisión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Secretaría Internacional de la Organización del Tratado del Atlántico Norte).

24. Conviene señalar que los datos, reunidos en 2019, se basaban en estadísticas o estimaciones disponibles para 2016-2018. Los datos actuales podrían haber cambiado abruptamente como consecuencia de las circunstancias derivadas del teletrabajo impuesto por la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).

25. En enero y febrero de 2020 se llevó a cabo en todo el sistema una encuesta mundial del personal para recabar las percepciones y opiniones del personal respecto de las necesidades y oportunidades de formación, así como en relación con las nuevas aptitudes que debían adquirirse o ampliarse mediante actividades de formación. Se recibieron respuestas de 9.564 funcionarios de todas las organizaciones participantes. La encuesta contenía una pregunta abierta, y las respuestas se analizaron con ayuda de R, instrumento analítico de código abierto con fines de minería de datos.

¹⁰ El Foro de Gestores del Aprendizaje es una reunión anual de funcionarios encargados de gestionar el perfeccionamiento del personal y las funciones de formación en el sistema de las Naciones Unidas. La Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas coordina la serie de reuniones, que comenzó en 1997.

26. Durante el examen el Inspector siguió personalmente 25 cursos en distintos formatos: cursos presenciales organizados por entidades de las Naciones Unidas (la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas y el Centro de Aprendizaje y Multilingüismo de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra), soluciones de formación en línea ofrecidas por organizaciones participantes (LinkedIn Learning, ofrecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Agora, por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)) y varios cursos en línea masivos y abiertos ofrecidos en Coursera y edX. La participación directa del Inspector en cursos disponibles en las principales plataformas utilizadas en el sistema de las Naciones Unidas facilitó la adopción de una perspectiva comparada con respecto a los rasgos principales de esas plataformas, en particular por lo que se refiere a la interacción entre alumnos e instructores y entre los propios alumnos, la disponibilidad de asistencia técnica, el uso de multimedia, la duración y los métodos de prueba y examen.

27. Se solicitaron a las organizaciones participantes observaciones sobre el proyecto de informe que se tuvieron en cuenta al preparar su versión definitiva. De conformidad con el artículo 11, párrafo 2, del estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las conclusiones y recomendaciones fueran sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.

28. El informe contiene 9 recomendaciones, 7 de las cuales van dirigidas a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y 2 a órganos legislativos. Para facilitar el manejo del informe, la aplicación de sus recomendaciones y el correspondiente seguimiento, en el anexo figura un cuadro en el que se indican las recomendaciones correspondientes a cada organización y se especifica si van dirigidas al órgano legislativo o rector o al jefe ejecutivo de la organización. En el informe también figuran 17 recomendaciones indicativas dirigidas a jefes ejecutivos y gestores de la formación.

29. Las fuentes de la información reunida y analizada determinan en gran medida la pertinencia del examen. El equipo de examen de la DCI hizo todo lo posible por ponerse en contacto con todo tipo de funcionarios responsables de la formación, desde personal de recursos humanos a miembros de unidades operativas y personas de distintos ámbitos profesionales (el mundo académico, evaluadores, organizadores de cursos de formación electrónica, administradores de plataformas, etc.). La encuesta de la DCI se envió a todos los interesados, desde el personal de plantilla a los directores y al personal del cuadro orgánico y de servicios generales, de las sedes y de ámbito regional y sobre el terreno. No obstante, son limitadas las opciones de la DCI en cuanto a la elección de los funcionarios de las Naciones Unidas designados por cada organización participante a efectos de presentar datos y documentación. El Inspector desea expresar su reconocimiento a todas las personas que le brindaron asistencia en la preparación del presente informe, en particular a quienes participaron en las entrevistas, respondieron a los cuestionarios y compartieron tan generosamente sus conocimientos y su experiencia a los efectos del presente examen.

Primera parte

Panorama actual de la formación: necesidades y dificultades

2. Políticas y prácticas

2.1 Marco de políticas

30. Las políticas de formación del sistema de las Naciones Unidas se derivan de las condiciones expuestas en el Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual “La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio, es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad”. El entorno en el que las actividades de formación se diseñan y programan y se evalúan en función de esos parámetros ha evolucionado considerablemente. Sin embargo, la formación no ha sido obligatoriamente objeto de la atención que merece.

31. Por lo que se refiere a la orientación de política, en el Boletín del Secretario General que versa sobre la política de formación y desarrollo se exponen los principios y objetivos fundamentales de las prioridades en materia de formación para el conjunto del sistema¹¹. Sin embargo, las necesidades operacionales varían considerablemente de una organización a otra, al igual que sus prioridades y programas en el ámbito de la formación. La mayoría de las organizaciones (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa Mundial de Alimentos (PMA), PNUD, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), UNFPA, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)) cuentan con estrategias y políticas de formación propias.

32. Las diferencias en los mandatos, la gobernanza, los interesados, la cultura institucional y el nivel de desarrollo de la formación acentúan aún más esta complejidad. Entre los denominadores comunes de las políticas que definen las prioridades en materia de formación mencionadas en el Boletín, hay principios referentes a: a) el mantenimiento de la competencia profesional y directiva del personal; b) el concepto de formación como responsabilidad conjunta que incumbe a la organización, su personal directivo y cada funcionario a título individual; c) la garantía de acceso universal a la formación por parte del personal de todas las categorías, independientemente de su ubicación o de la fuente de financiación; y d) el fomento entre los funcionarios de un compromiso activo con la formación continua, en particular aplicando y compartiendo las aptitudes adquiridas mediante actividades de formación y desarrollo¹².

33. La premisa de la que partía el examen era que la formación debía ser efectiva y eficiente y contribuir expresamente a los mandatos institucionales a fin de atraer, conservar, motivar y desarrollar una fuerza de trabajo flexible y ágil sin dejar de crear un entorno laboral positivo¹³. La circular del Secretario General sobre la política de formación y desarrollo sirve de orientación a otras muchas organizaciones participantes. En el Marco

¹¹ ST/SGB/2009/9. Otros documentos sobre las prioridades en materia de formación son la instrucción administrativa sobre la mejora de las competencias sustantivas y técnicas (ST/AI/2010/10); el Boletín del Secretario General sobre el Programa de Capacitación sobre Gestión y Perfeccionamiento de la Actuación Profesional para Directores y Supervisores (ST/SGB/2011/5); la instrucción administrativa sobre conocimientos de idiomas y primas de idiomas (ST/AI/2016/9); y el Boletín del Secretario General sobre el programa de formación obligatorio de las Naciones Unidas (ST/SGB/2018/4).

¹² ST/SGB/2009/9, *op. cit.*

¹³ *Ibid.*

para la Gestión de los Recursos Humanos en el régimen común de las Naciones Unidas, aprobado por la Comisión de Administración Pública Internacional en 2000, se reconocía que también podían ofrecerse a los funcionarios y al personal directivo oportunidades apropiadas de formación y desarrollo mediante disposiciones interinstitucionales. Esas premisas debían, en principio, facilitar un enfoque coherente para la adopción de políticas de formación en todo el sistema sin inmiscuirse en las necesidades de contenido propias de cada organización.

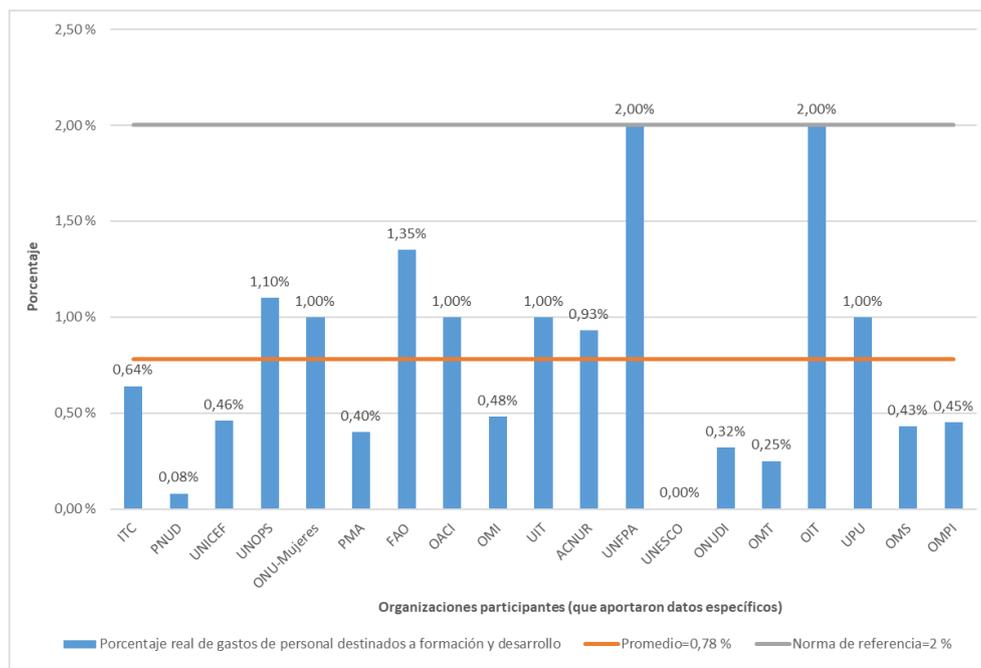
34. Sin embargo, en el examen no se encontró un mecanismo designado de coordinación en el ámbito del sistema en su conjunto que se ocupara de la cuestión de la formación en el plano del personal directivo superior. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) y su Red de Recursos Humanos se han ocupado en numerosas ocasiones de cuestiones relativas a la capacitación y el *coaching* (últimamente, en relación con programas de apoyo a la igualdad de género en los puestos directivos superiores y los programas de liderazgo) en el marco de debates más amplios sobre la gestión de la actuación profesional. En la práctica, en el programa de la JJE no figura desde 2003 un planteamiento estratégico del panorama de la formación en el sistema de las Naciones Unidas.

2.2 Recursos

35. La primera observación, y la más significativa, que debe señalarse es que, pese a que cunde el consenso en torno al principio de que la formación es estratégica en la vida de toda organización, en particular en la de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que son catalizadoras e intermediarias de conocimientos, la asignación de recursos no obedece a ese principio. En 2003, en un marco institucional de formación histórico presentado por gestores de la formación en el sistema de las Naciones Unidas a la Red de Recursos Humanos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE, se propuso que se destinara a la formación el 5 % del tiempo del personal y el 2 % de los gastos de personal, lo cual se entendía como señal de la importancia estratégica de la formación¹⁴.

Figura 1

Porcentaje de los gastos de personal destinados a formación y desarrollo



36. En realidad, la formación ha evolucionado en un contexto de presupuestos en constante disminución y otras limitaciones. Como se indica en la figura 1, la mayoría de las

¹⁴ JJE, Red de Recursos Humanos del CANG, documento CEB/2003/HLCM/17 de 2 de julio de 2003.

organizaciones dedican menos del 1 % de sus gastos de personal a la formación, con un promedio de gasto dedicado a la formación y el desarrollo estimado actualmente en el 0,71 % para todo el sistema de las Naciones Unidas. Solo dos organizaciones cumplen la meta de referencia fijada en el 2 %. Los recursos asignados a la formación siempre aparecen en la lista inicial de candidatos a recortes en época de crisis financiera. En el examen se constató que, por lo general, la atención, sobre todo la de los órganos rectores, se centra mucho más en los ahorros nominales que en las mejoras cualitativas. Parece que casi la mitad de todo el personal tomó parte en menos de tres actividades de formación y que en los dos últimos años solo se ofreció al 53 % los cinco días reservados para capacitación que se sugieren (véase el capítulo 4).

37. El ejemplo más conspicuo es el de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), cuyo segmento del presupuesto ordinario reservado a la formación bajó de 5 millones de dólares a cero tras los recortes presupuestarios impuestos a fines de 2011 y desde entonces no se ha recuperado del todo. Ciertamente, se trataba de una situación excepcional, y el Inspector observó que la UNESCO garantizaba un nivel mínimo de servicios de formación. En conjunto, la insuficiencia de los recursos reservados para formación sigue planteando dificultades a la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas.

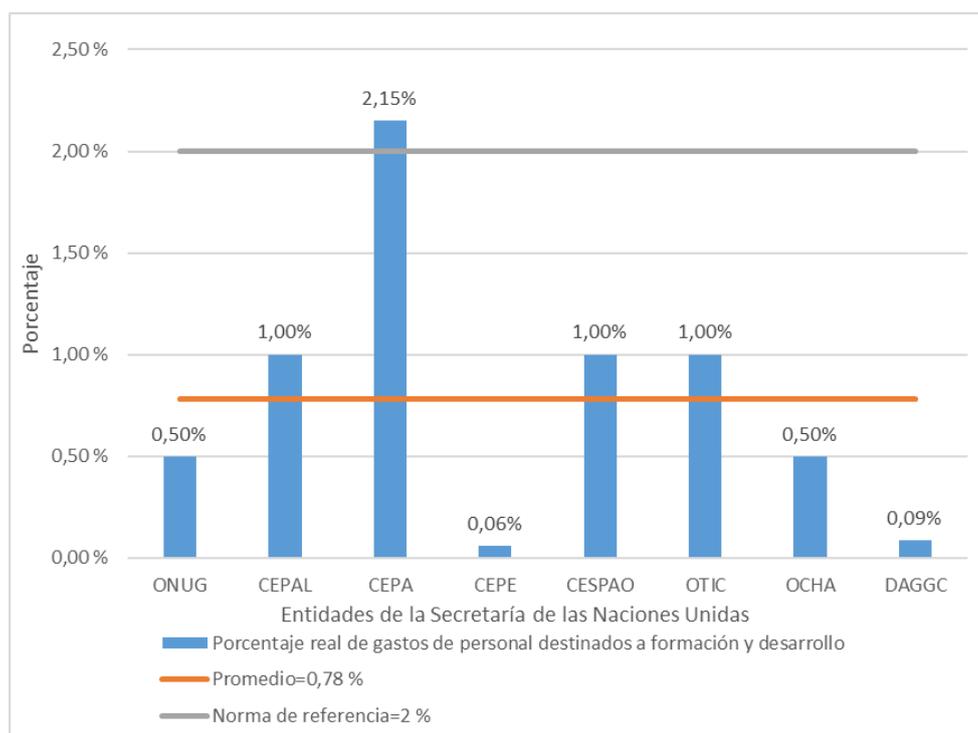
38. La falta de una visión para el sistema en su conjunto respecto de la importancia estratégica de la formación del personal también se observa en las amplias variaciones en el gasto en formación (del 0,06 % al 2,15 % de los gastos de personal) en las distintas dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre las que se facilitaron datos.

39. Cabe sostener que las dimensiones financieras de las oportunidades de aumentar la eficiencia son, efectivamente, fundamentales para evaluar los servicios de formación. Sin ser algo ideal, aunque sí comprensible, la presión financiera soportada por los presupuestos ordinarios seguirá siendo un hecho para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en años venideros. Sería más peligroso permitir que las limitaciones financieras distorsionaran la comprensión sobre la formación y la importancia que merece. Opiniones como “La capacitación general del personal de las Naciones Unidas no es uno de los fines de la cooperación para el desarrollo”, que figura en un estudio realizado en 2005 por la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas¹⁵, son una incongruencia manifiesta en vista del papel que se espera del sistema en la aplicación de la Agenda 2030.

¹⁵ JJE, CANG, 11º período de sesiones, Elaboración de un plan de estudios básicos para la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, CEB/2006/HLCM/R.3.

Figura 2

**Porcentaje de los gastos de personal destinados a formación y desarrollo –
Secretaría de las Naciones Unidas**



40. En este contexto, el Inspector observa que, aunque la asignación de recursos a la formación debe obedecer a un compromiso institucional con un enfoque más estratégico, es igualmente útil no exagerar la importancia del volumen de recursos financieros en sí como motor esencial de soluciones eficaces en materia de formación. Algunos entrevistados observaron con realismo que puede que la disponibilidad de más recursos financieros tuviera el efecto no pretendido de aumentar el número de actividades de capacitación de poca calidad o propiciar un exceso de gastos en recursos humanos. También son esenciales otros factores, como mejoras en la calidad y la pertinencia de las actividades de formación, un planteamiento coordinado, la armonización estratégica de la formación con las prioridades institucionales, la especialización y una mayor preponderancia de los mandatos mediante una fuerza de trabajo flexible y bien equipada.

Recuadro 1

Revisión de los mitos teóricos (1): el modelo 70:20:10

Uno de los mantras más citados e influyentes en el ámbito de la formación es el modelo 70:20:10. Las cifras proceden de la interpretación de una encuesta de 191 “ejecutivos de éxito” llevada a cabo a fines del decenio de 1980. Según el modelo, el 70 % de la formación se obtiene a partir del trabajo, el 20 % a partir de personas y el 10 % a partir de cursos y lecturas.

Por desgracia, el uso excesivo por los gestores de la formación de una fórmula tan sucinta puede comportar una sobrestimación de su sentido y, las más de las veces, malentendidos e interpretaciones negativas con respecto al valor de la formación organizada, estructurada y basada en planes de estudio y objetivos.

El Inspector reconoce que la formación continua se basa en una combinación de modalidades. Sin embargo, el modelo 70:20:10 carece de valor científico y de datos empíricos que lo sustenten. Su origen es incierto¹⁶, y cabe albergar dudas sobre la pertinencia estadística de la encuesta de la que parte.

Respondieron a la encuesta 191 ejecutivos a quienes se pidió que indicaran tres acontecimientos que habían marcado diferencias en su carrera profesional y las enseñanzas extraídas de ellos. Pasados ocho años, las respuestas se reinterpretaban, agruparon y plasmaron en cifras (múltiplos perfectos de diez, lo cual es un artificio llamativo). Sin embargo, las constataciones se resumieron en calidad de “enseñanzas extraídas”, no de “principios” para la formación.

Desde un punto de vista cuantitativo, la cifra de 191 encuestados no presenta una pertinencia estadística suficiente que justifique la condición de dogma con influencia de alcance mundial. Tampoco es pertinente la encuesta desde el punto de vista de la calidad: los encuestados eran exclusivamente jefes ejecutivos. La encuesta partía igualmente de un sesgo intrínseco en la medida en que los encuestados propendían naturalmente a explicar su “éxito” en función de su “capacidad” individual de formarse en el desempeño de su trabajo. Las respuestas son sencillamente impresiones subjetivas y evocaciones de la trayectoria profesional personal, no hechos ni fórmulas para el desarrollo del personal.

41. El Inspector conviene plenamente en que los empleados se forman permanentemente observando, así como cometiendo y corrigiendo errores. También es cierto que la actuación profesional mejora con la interacción entre la persona (con capacidad y motivaciones propias) y el entorno laboral (con inclusión de la experiencia y la capacitación en el empleo). Sin embargo, la formación continua está arraigada en el “x” % de la formación organizada y estructurada. La interacción con otras personas y la observación en el entorno laboral no bastan en ninguna profesión, a no ser que se sustenten en una modalidad de aprendizaje sistemática y estructurada.

42. No obstante, en vista de que algunos interlocutores de las Naciones Unidas mencionan el modelo 70:20:10 fuera de contexto, es preciso andarse con precaución ante la posibilidad de que ejerza una influencia indebida. El modelo, basado en una muestra de encuestados muy reducida, no debe extrapolarse a la diversidad de necesidades de formación y la gran variedad de mandatos del sistema de las Naciones Unidas. El sentido del modelo 70:20:10 debe interpretarse con cuidado al concebir estrategias y políticas de formación y destinar recursos. La formación estructurada es lo que fertiliza y cataliza las otras variedades de formación sugeridas por el modelo.

43. Al tiempo que vuelve a hacer hincapié en la necesidad de contar con recursos suficientes, el Inspector observa que, gracias a soluciones innovadoras, las organizaciones pueden superar sus problemas de financiación, crear nuevas sinergias y adaptarse mejor a las necesidades cambiantes. El sentido y las variedades de la formación son objeto de metamorfosis profundas en todas las esferas que conciernen a las Naciones Unidas. Es imprescindible una nueva cultura de formación e innovación, no solo para estar a la altura de las nuevas tendencias, sino también por razones de pertinencia institucional.

44. En el sistema de las Naciones Unidas la innovación en las soluciones de formación como medio de aumentar la eficiencia y la idoneidad no es un concepto abstracto sin más. A juicio del Inspector, las modalidades de formación innovadoras van ligadas a dos factores esenciales. El primero, que tienen a su disposición los alumnos y las sociedades en general, es un uso mejor de las nuevas tecnologías. Efectivamente, la infraestructura digital en auge amplifica la capacidad de las organizaciones de las Naciones Unidas y su personal de acceder a un número casi ilimitado de recursos de conocimientos y hacer uso de ellos.

¹⁶ La encuesta aparecía mencionada por primera vez en Morgan McCall, Michael Lombardo y Ann Morrison, *Lessons of Experience. How Successful Executives Develop on the Job* (The Free Press, Simon and Schuster, 1988). La fórmula 70:20:10 no se basó en porcentajes calculados en ese momento, y el modelo no aparecía expresado en sí en el libro. A los ocho años, las constataciones de la encuesta se resumieron en porcentajes en *Career Architect Development Planner*, de Michael Lombardo y Robert Eichinger (Lominger Press, 1996).

45. El segundo factor resulta especialmente pertinente para el sistema de las Naciones Unidas. Las mismas tecnologías ofrecen opciones sin precedentes de crear redes que deben aprovecharse incondicionalmente para elevar el grado de coherencia, coordinación y convergencia entre los programas, fondos y organismos especializados de las Naciones Unidas en el conjunto del sistema. Puede que la existencia de compartimentos estancos tenga una justificación histórica y burocrática, pero no debería seguirse aceptando la persistencia de muchos de ellos en la actual era digital, en vista de los imperativos integrales de la Agenda 2030.

46. Con el examen no se pretendía estimar una cifra exacta de los ahorros que podían obtenerse gracias a una mejor cooperación interinstitucional respecto de las plataformas de formación, el desarrollo de contenidos y las soluciones de formación. Entre las dificultades mencionadas por el equipo de examen cabe mencionar la heterogeneidad de las modalidades de seguimiento de los costos de formación (orientados hacia el interior o el exterior, creación de capacidad o autonomía técnica, presupuestaria, etc.) y, en consecuencia, la falta de datos comparables entre organizaciones con respecto a los recursos destinados a estos servicios.

47. A falta de una perspectiva integral y sistemática basada en la cooperación interinstitucional, no sorprendió al equipo encontrarse con opiniones contradictorias y con poca claridad en cuanto a las necesidades operacionales que no se atienden en suficiente medida en la totalidad del sistema. A menudo se pide a las dependencias de formación que operen en compartimentos estancos e intervengan reaccionando; no existe una voz representativa y autorizada en materia de formación que abarque la totalidad del sistema. No obstante, se proponen distintas maneras de actuar en pro de la adopción de medidas convergentes (véase el capítulo 6) como manera de hacer frente a los problemas contemporáneos, en particular a modo de contrapeso a una posible disminución de los recursos financieros.

48. Las iniciativas orientadas a la obtención de soluciones de formación eficaces en función de los costos deben incorporar una reorientación más radical del paradigma, fundamentalmente mediante fondos para el desarrollo y la utilización de recursos internos. Puede que, con excesiva frecuencia, las organizaciones prefieran no salir de su zona de confort y recurrir a proveedores externos en lugar de tratar de invertir en talentos y expertos internos. La inversión en recursos internos es más sostenible y estimulante a largo plazo. Por ejemplo, ningún proveedor externo puede preparar un mejor contenido de formación concordante con los mandatos operacionales que los profesionales experimentados de la organización de que se trate.

49. Además de fomentar un uso mejor de las plataformas de formación electrónica a nivel individual y en la totalidad del sistema, una gestión más sensata del contenido de la formación puede elevar la eficiencia en el uso de recursos que son escasos. Lo que las dependencias de formación deben aportar al sistema de las Naciones Unidas es asistencia y asesoramiento para orientarse entre la gran diversidad de cursos y soluciones de formación. En ese sentido, los encargados de la formación pueden “convertirse en organizadores de contenidos capaces de seleccionar y promover con acierto los mejores ‘artefactos’ de formación”¹⁷ y, a su vez, ayudar al personal a adquirir las aptitudes necesarias para examinar y evaluar distintas fuentes de formación, además de tener capacidad para determinar lo que es pertinente, preciso y fiable en función de las prioridades institucionales.

50. La reconfiguración del papel de las dependencias de formación para que pasen de ser expertos en contenidos a organizadores de contenidos también plantea una nueva perspectiva sobre los propios contenidos; en lugar de elaborar contenido, los gestores de la formación deben hacer un uso cuidadoso de los recursos seleccionados para ayudar al personal a desarrollar, fortalecer y evaluar las aptitudes necesarias a fin de ejercer sus funciones. La experiencia y el contenido siguen siendo importantes, pero es fundamental crear las condiciones necesarias para que el entorno general sea más propicio al desarrollo

¹⁷ Entrevista con un proveedor de actividades de formación del sistema de las Naciones Unidas, Ginebra, noviembre de 2019.

profesional. La abundancia de cursos, plataformas y formatos de formación no es garantía de pertinencia y eficiencia. El contenido de la formación y el diseño pedagógico también deben ser objeto de una selección cuidadosa.

51. Gracias a la aplicación de la siguiente recomendación mejorarán los medios existentes para evaluar la eficiencia de los programas de formación.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán establecer, si todavía no lo han establecido, un conjunto mínimo de indicadores clave del desempeño y metas conexas en aras de la eficiencia de los programas de formación y de su eficacia en apoyo del logro de los resultados operacionales, incumbiendo a las organizaciones vigilar el cumplimiento e informar de ello a los órganos rectores.

2.3 Formatos para la formación

Fomento de la madurez de la formación: tarea en curso

52. En vista de que el presente informe es la primera tentativa de adentrarse en el territorio ignoto de la formación en el sistema de las Naciones Unidas, el Inspector cree que habría sido prematuro recomendar modelos específicos de madurez de la formación, pese a que ese tipo de modelos teóricos proliferan (por ejemplo, la escala de madurez de la formación institucional¹⁸, el modelo de madurez de las operaciones de formación¹⁹, el modelo de madurez de los servicios de formación 3i²⁰ y el modelo de madurez de la formación electrónica²¹).

53. La heterogeneidad de las prácticas de formación, el carácter *ad hoc* de los programas de formación y la falta de indicios de un enfoque sistemático en las políticas de formación fueron algunas de las dificultades que encontró la DCI para determinar posibles índices de referencia de la madurez de la formación en el conjunto del sistema.

54. En consecuencia, el examen se basaba en un concepto laxo de madurez que constaba de: i) una visión clara de las necesidades de formación y la rendición de cuentas conexas; ii) una estrategia de formación articulada e imbricada con otras estrategias institucionales; iii) la disponibilidad de capacidad suficiente para aplicar estrategias de formación; iv) el uso de metodologías eficaces para determinar las necesidades de formación y los efectos de las actividades de formación, y v) un entorno de formación estimulante.

55. El panorama de la formación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es heterogéneo. La heterogeneidad, rasgo intrínseco de las organizaciones que cuentan con niveles diversos de capacidades y recursos internos, se ve acentuada por necesidades programáticas y operacionales que varían notablemente. Algunas organizaciones tienen una sólida base de conocimientos y están orientadas a la creación de capacidad, mientras que otras cumplen funciones operacionales que dejan una huella apreciable sobre el terreno.

56. Incluso dentro de una misma organización no todas las partes avanzan obligatoriamente al mismo ritmo ni por el mismo camino hacia la madurez de la formación. Además, puede que los procesos de formación fluctúen de un nivel a otro por muy diversos

¹⁸ Stephen J. Gill y David Grebow, "Minds at Work: Managing for Success in the Knowledge Economy" (Alexandria, VA, Association for Talent Development, 2017).

¹⁹ Jeff Cobb y Celisa Steele, "The Learning Business Maturity Model", TAGORAS, 2016. Puede consultarse en: <https://www.tagoras.com/maturity-model/>.

²⁰ Amitabh S. Sinha, "The 3i Learning Services Maturity Model", *Training*, 3 de agosto de 2015. Puede consultarse en: <https://trainingmag.com/3i-learning-services-maturity-model/>.

²¹ Stephen Marshall, "The E-Learning Maturity Model", Universidad Victoria de Wellington. Puede consultarse en: <http://e-learning.geek.nz/emm/>.

motivos relacionados con los recursos, la gestión, prioridades en conflicto, condicionantes temporales, etc.

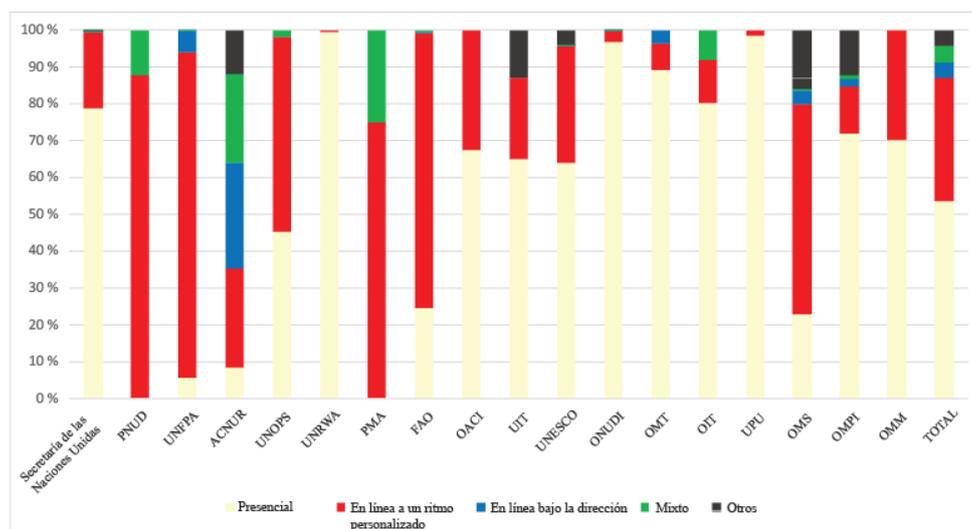
57. Aunque queda fuera del alcance del presente examen ofrecer índices de referencia para la totalidad del sistema, el Inspector observó con interés que, en general, las organizaciones provistas de algún tipo de autoevaluación y conciencia (ACNUR, OIT, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), UNICEF, PNUD) eran más capaces de detectar los aspectos problemáticos y actuar en función de los puntos fuertes y débiles. Esta constatación confirma que las organizaciones que hacen uso de una mentalidad de formación continua detectando las dificultades y debatiéndolas abiertamente son más eficaces y “presentan un índice de retención hasta cuatro veces superior al de las organizaciones carentes de esa mentalidad”²². Aunque el nivel de madurez no debe considerarse en términos absolutos, da a los dirigentes una idea del lugar que ocupan sus organizaciones en materia de formación y de lo que deben hacer para forjar una cultura sin fisuras en la que el trabajo y la formación estén debidamente interrelacionados.

Panorama de la formación: imagen dispar

58. En la evaluación de los enfoques pedagógicos presentados por las organizaciones participantes se llegaba a las siguientes conclusiones:

Figura 3

Importancia de los formatos pedagógicos, por número de funcionarios capacitados²³



Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI.

Formación presencial, en línea y mixta

59. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas siguen recurriendo principalmente a la formación presencial, a la que corresponde más de la mitad de la capacitación del personal. La formación en línea a un ritmo personalizado era, por popularidad, el siguiente método en el momento del examen. Es cierto que son apreciables las variaciones entre organizaciones por lo que se refiere al enfoque pedagógico dominante. Por ejemplo, las actividades de formación del UNRWA y la ONUDI siguen casi exclusivamente un formato presencial, mientras que el PNUD, el UNFPA y el PMA

²² Josh Bersin, “A new paradigm for corporate training: learning in the flow of work,” Academia Josh Bersin, 3 de julio de 2018. Puede consultarse en: <https://joshbersin.com/2018/06/a-new-paradigm-for-corporate-training-learning-in-the-flow-of-work/>.

²³ Los métodos utilizados por las organizaciones participantes para registrar los cursos varían, y puede que las cifras resultantes no sean del todo comparables. Por ejemplo, el PMA organiza localmente sesiones presenciales de capacitación, además de otros cursos presenciales no recurrentes que tal vez no queden reflejados como tales en la plataforma central.

indican una preferencia marcada por el formato de formación en línea a un ritmo personalizado.

60. Al margen de la práctica actual, la relación costo-beneficio cada vez favorece más el auge de la formación electrónica en la medida en que resulta más eficiente y está más disponible. En entrevistas con profesionales de la formación e instructores se indica que las preferencias por distintas modalidades de formación a menudo obedecen a factores demográficos, siendo mayor el interés del personal más joven en enfoques de formación en línea y mixta. Entre los beneficios mencionados figuran un contenido multimedia más atractivo, horarios flexibles, la posibilidad de formarse a un ritmo personalizado y el acceso ilimitado al material del instructor y de los compañeros de clase mediante foros y la base de datos del curso. En el capítulo 5 se analizan con mayor detenimiento las oportunidades ofrecidas por la formación electrónica.

61. Los cursos mixtos ofrecen una combinación interesante de consideraciones pedagógicas, económicas y lingüísticas específicas, especialmente cuando se utilizan recursos locales. En principio, los cursos mixtos pueden aprovechar el valor pedagógico de la interacción directa entre alumnos y docentes formados en combinación con la flexibilidad y ubicuidad de los cursos en línea a un ritmo personalizado.

62. Por ejemplo, la UNOPS transformó un taller presencial de una semana de duración en el programa mixto interno de capacitación de dirigentes “La dirección de personas en la UNOPS”, de siete meses de duración. Se consideró necesario que el programa durara varios meses para que los participantes pudieran dedicarse a aplicar en la práctica conceptos e instrumentos sobre dirección. Se utilizó una estructura basada en cohortes para mantener la motivación mediante la formación de una red de apoyo a los contactos personales. Se sustituyó el proceso de nombramiento por otro de solicitud conforme al cual los participantes debían demostrar iniciativa e interés propios.

63. El Comité Regional para África de la OMS ofrece el programa mixto integral “Vías de dirección para dirigentes”, que combina la formación a un ritmo personalizado, los talleres presenciales, las clases virtuales, el acompañamiento experto y proyectos orientados a la acción que incorporan la formación en el lugar de trabajo. Sin embargo, puede que los costos sigan siendo elevados e inhibidores a causa de los gastos de los viajes y demás gastos conexos que recaen en los alumnos y los docentes.

64. Con ánimo de superar el dilema entre modalidades presenciales y en línea, los cursos mixtos pueden ser efectivamente menos costosos cuando los alumnos y los docentes formados comparten ubicación. Puede que las soluciones mixtas no sean aplicables a la totalidad del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, en las oficinas de las Naciones Unidas en Nueva York, Ginebra y Viena y otros lugares de destino que tienen plantillas nutridas y acogen a varias organizaciones puede que los cursos mixtos hagan un uso más eficiente de los recursos locales en forma de expertos de las Naciones Unidas y universidades (véase el recuadro 2, en el que se describe un ejemplo).

65. Otro beneficio posible derivado de un mejor uso de los cursos mixtos es la posibilidad de impartirlos en distintos idiomas. En el ámbito del sistema de las Naciones Unidas impera la tendencia al uso de recursos de formación en inglés, con independencia de la ubicación geográfica de las organizaciones, lo cual hace caso omiso de la necesidad de diversidad y del requisito de bilingüismo (francés e inglés) por el que se rigen la mayoría de las secretarías de las organizaciones de las Naciones Unidas.

Recuadro 2

**Pensamiento mundial, formación local
Estudio monográfico: Ginebra**

Ginebra es sede de nueve organizaciones participantes en la DCI, además de acoger grandes secciones de la Secretaría de las Naciones Unidas, como la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La mayoría de las universidades de Ginebra presentan tradicionalmente afinidades desarrolladas con las prioridades de formación del personal del sistema de las Naciones Unidas y están preparadas para ofrecer servicios y soluciones de formación.

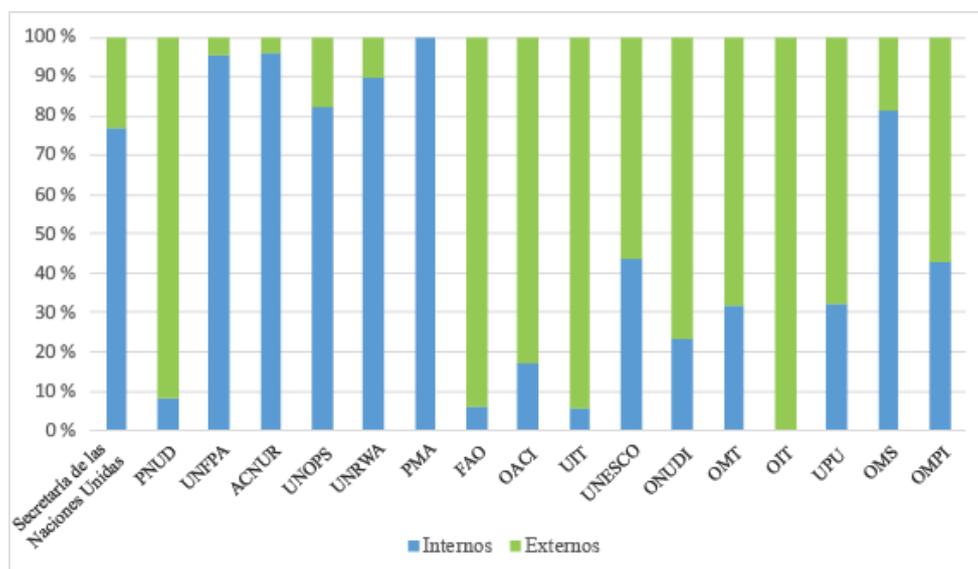
El Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, creado para atender las necesidades institucionales y de formación de la Sociedad de las Naciones, es una universidad bilingüe en francés e inglés que parte de una perspectiva mundial distintiva. El Centro de Educación Permanente y a Distancia de la Universidad de Ginebra fortaleció recientemente la orientación de su plan de estudio hacia las organizaciones internacionales y preparó programas relacionados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Puede que los gestores de la formación en Ginebra también estén interesados en aprovechar la experiencia de desarrollo de las tecnologías digitales para la formación que están disponibles en el Centro de Formación en Ciencias (LEARN) de la Escuela Politécnica Federal de Lausana y su EdTech Collider o Technologies de Formation et Apprentissage, dependencia académica de la Universidad de Ginebra especializada en tecnologías educativas.

66. El Inspector recomienda a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que determinen y, en la medida de lo posible, aprovechen los recursos didácticos disponibles a escala local teniendo en cuenta todos los idiomas de trabajo.

Formación interna frente a externa

67. Las entrevistas también pusieron de manifiesto que, con independencia del principal formato de formación utilizado, el imperativo de sustentar la formación continua está agregando una nueva estructura de organización y gobernanza a la que se asocia tradicionalmente con las dependencias de formación. Parece que en varias organizaciones surge una estructura doble. Una parte consiste en una red descentralizada de cursos interactivos para fomentar las competencias y aptitudes básicas mediante plataformas externas de experiencia de formación. La otra es una estructura más jerárquica de reglamentación de las actividades de formación básica mediante plataformas de formación institucionales. La figura 4, basada en los datos aportados por las organizaciones participantes, ofrece una perspectiva amplia del uso de modalidades internas de formación frente a las externas. En realidad, hay programas de formación de configuración mixta; en consecuencia, las cifras no deben interpretarse en términos absolutos. Por ejemplo, en la OIT expertos y recursos humanos internos se dedican a diseñar y ejecutar programas externos.

Figura 4
Proveedores de programas de formación internos frente a externos



68. La *formación interna* va dirigida, en general, a la atención de las prioridades de formación institucionales, principalmente obligatorias, que entrañan el desarrollo de aptitudes básicas. Entre las razones mencionadas por los gestores de la formación en cuanto al recurso a la capacitación interna destacan: a) cuestiones relacionadas con los costos; b) flexibilidad: el contenido de la formación puede elaborarse y adaptarse según corresponda de conformidad con cambios en la orientación institucional, y c) cualificaciones reconocibles con fines de desarrollo de las perspectivas de carrera dentro de la organización²⁴. Los funcionarios internos o adscritos que tienen conocimiento de la realidad institucional de la organización pueden impartir programas de formación. Por otra parte, los instructores internos pueden verse influidos por su familiaridad con la organización, lo cual comporta a veces una actitud de inercia en cuanto al contenido.

69. Por lo que se refiere, en particular, a los costos, algunas organizaciones observaron que a menudo “no es necesario contratar a la máxima autoridad mundial para que imparta un costoso seminario con el objeto de inculcar en el personal conceptos introductorios, cuando lo que se necesita es un conocimiento esencial de los valores y competencias institucionales básicos”²⁵. Sin embargo, algunas oficinas de recursos humanos sostuvieron que la elaboración de actividades de capacitación interna podía comportar una cantidad considerable de tiempo del personal, así como tener consecuencias en otras tareas.

70. La *capacitación externa* ofrece la posibilidad de adquirir conocimientos especializados de un experto imparcial y puede presentar nuevas maneras de atender necesidades de formación que, de otro modo, podrían quedar fuera del alcance de la organización. Según algunos entrevistados y respuestas a cuestionarios, el personal de las Naciones Unidas consideraba, en general, que los instructores internos tal vez tuvieran conocimientos suficientes en sus esferas de especialización, pero no contaban obligatoriamente con aptitudes adecuadas de capacitación, en la medida en que impartir material de capacitación era una de sus muchas responsabilidades. Eso es lo que ocurría con determinadas competencias técnicas, en relación con las cuales se prefería marcadamente a proveedores externos a causa de su reputación académica o profesional y de un reconocimiento o acreditación más fáciles.

71. La formación externa ofrece la ventaja adicional del establecimiento de contactos. El personal tiene la oportunidad de interactuar con personas de otras organizaciones cuya responsabilidad o función es semejante. En consecuencia, puede intercambiar experiencias

²⁴ El ACNUR, por ejemplo, exige al personal determinados cursos de capacitación para poder solicitar puestos de categoría superior dentro de su línea de trabajo.

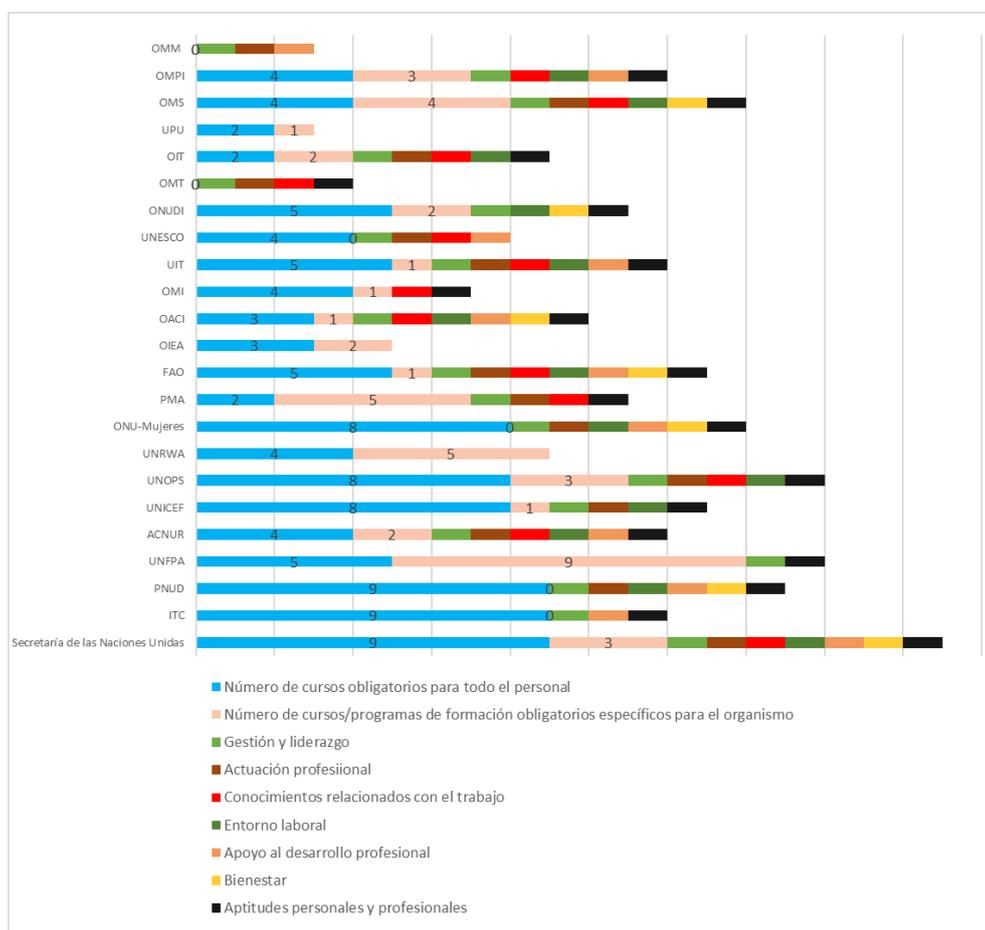
²⁵ Fuente: entrevistas realizadas en octubre y noviembre de 2019. Ginebra.

con otras personas, adoptar una perspectiva externa y adquirir ideas nuevas. Cuando se aparta de su entorno laboral cotidiano, puede que le resulte más fácil sumergirse en el contenido de los cursos y, a continuación, transmitir los conocimientos adquiridos a otros integrantes de sus equipos.

Cursos obligatorios frente a optativos

72. Los datos procedentes de las organizaciones participantes apuntan a la preponderancia marcada de los cursos obligatorios de las Naciones Unidas²⁶, que se asocian con un gasto considerable de recursos ordinarios en comparación con los cursos optativos, que van dirigidos a impartir aptitudes profesionales. El Inspector observó que, en comparación con otras organizaciones internacionales (Banco Mundial, Comisión Europea, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Secretaría Internacional de la Organización del Tratado del Atlántico Norte), el sistema de las Naciones Unidas exige al personal un volumen de cursos obligatorios que es aproximadamente tres veces superior. También cunde entre los funcionarios la opinión de que los cursos obligatorios a menudo “afirman lo evidente” o se reducen a “marcar casillas” al margen de todo efecto práctico.

Figura 5
Cursos obligatorios frente a optativos



Fuente: Respuestas al cuestionario de la DCI (número de cursos en el eje horizontal).

²⁶ Los nueve cursos de formación obligatorios según ST/SGB/2018/4 que se indican en los datos disponibles son: 1) BSFAFE: concienciación en materia de seguridad; 2) ética e integridad; 3) introducción a la igualdad de género; 4) el VIH/sida en el lugar de trabajo; 5) responsabilidades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos; 6) seguridad de la información; 7) prevención de la explotación y los abusos sexuales; 8) prevención del acoso y los abusos sexuales; 9) prevención del fraude y la corrupción. Las esferas temáticas de la formación optativa constan, entre otras, de gestión y dirección; actuación profesional; conocimientos relacionados con el trabajo; entorno laboral; promoción de las perspectivas de carrera; bienestar; y aptitudes personales y profesionales.

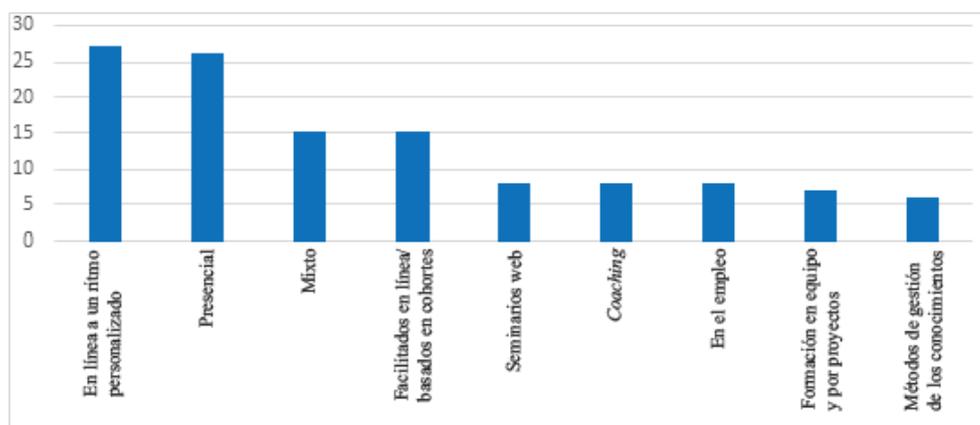
73. En vista de que gran parte de los cursos obligatorios versan sobre ética e integridad, el Inspector se ve obligado a recalcar la importancia capital de esos valores para el personal de las Naciones Unidas. Los cursos de capacitación son esenciales para forjar una cultura y una identidad comunes y velar por que los valores básicos se comprendan y se apliquen de igual manera en todos los niveles. No obstante, pone de manifiesto el Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas, que viene a sugerir que “el más alto grado de ... integridad” es **condición previa** para ser contratado. El comportamiento ético debe ser objeto de seguimiento, y los casos en que no se respete deben someterse a sanción: **la ética y la integridad constituyen una obligación reglamentaria que todo nuevo funcionario debe asumir desde el primer día y no una condición ideal que puede plasmarse mediante capacitación.** Aunque la necesidad de mantener un espacio de trabajo seguro y productivo mediante capacitación sobre las obligaciones del personal y los códigos de conducta exigidos por las normas y reglamentos de las Naciones Unidas sigue siendo válida, **el Inspector alienta a los jefes ejecutivos a que examinen y precisen, incluso por lo que se refiere a los recursos, la combinación de un mínimo de cursos obligatorios con programas de formación que ayudan al personal a adquirir las competencias profesionales que necesitan para cumplir sus obligaciones.**

2.4 Enfoques pedagógicos

74. Con alguna que otra excepción, el Inspector no encontró información suficiente sobre los enfoques o procesos pedagógicos concretos utilizados para diseñar e impartir cursos.

75. En más de la mitad de las respuestas aportadas por las organizaciones participantes se indica que se habían adoptado más de cuatro enfoques distintos. Además, en un porcentaje de respuestas relativamente alto (70 %) se indica no solo que se habían adoptado enfoques distintos para programas distintos, sino que se había practicado la diversidad dentro de programas concretos, lo cual constituye, en potencia, una práctica positiva en la medida en que ofrece plasmar mejores resultados de la formación a un costo razonable. La mayor parte de las organizaciones (cerca del 80 %) indica el medio (en persona o en línea, por ejemplo) o el formato general del curso (a un ritmo personalizado o bajo la dirección de un tutor, por ejemplo). En el eje vertical de la figura 6 se indica el número de cursos notificados por las organizaciones y subentidades de la Secretaría de las Naciones Unidas participantes.

Figura 6
Enfoques de formación



76. El Inspector observa que el formato general de un programa no es obligatoriamente reflejo del enfoque pedagógico y docente utilizado. Por ejemplo, dentro del formato presencial pueden emplearse diversos enfoques distintos, desde la enseñanza didáctica tradicional (con arreglo a la cual el docente es el experto y los alumnos “reciben” de él los conocimientos y la experiencia) hasta un acompañamiento personalizado u otros métodos de formación constructivistas. Igualmente, cuando se utilizan plataformas de formación electrónica puede optarse por una amplia gama de enfoques distintos.

77. Sin embargo, en la mayoría de las respuestas al cuestionario institucional no se indica que la selección y evaluación de los enfoques docentes y pedagógicos cumplan un papel importante en el diseño de los programas de formación. Ello podría ser indicio de que muchas organizaciones no examinan sistemáticamente la eficacia de los distintos métodos, incluso cuando optan por enfoques o formatos innovadores. La falta de esfuerzo en esta fase del diseño de la formación puede desembocar fácilmente en programas que no cumplen eficazmente los objetivos a los que aspira la formación, aunque formalmente queden cubiertos el alcance y los temas previstos.

78. Además, en una época de innovación y comunicación digital rápida con los proveedores de servicios de formación, resulta incluso más difícil, a falta de un análisis y una utilización debidos del correspondiente enfoque docente, velar por la eficacia real de los métodos e instrumentos innovadores empleados en los programas de formación. Puede que un curso de bajo costo ahorre fondos en la práctica, pero no sirva para cumplir efectivamente los objetivos en materia de formación.

79. En muy pocas respuestas se mencionan expresamente análisis detallados de las necesidades de formación ni el proceso de compaginación del enfoque más eficaz con los objetivos de un programa determinado. Conviene señalar unas cuantas prácticas positivas al respecto.

80. El Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento del ACNUR emplea un proceso desarrollado y exhaustivo al evaluar y diseñar programas de formación. El proceso consta de elementos esenciales como los siguientes:

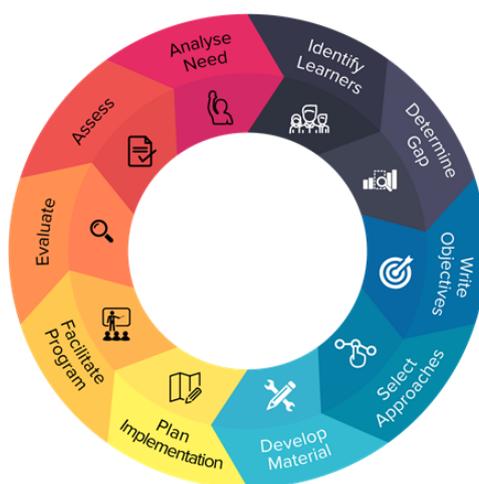
a) Cuando los equipos que solicitan nuevos programas de formación cuentan con los conocimientos temáticos pertinentes, los equipos de expertos del Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento les prestan apoyo para definir los objetivos de la formación y el público al que va dirigida;

b) Equipos del Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento evalúan las solicitudes de formación para determinar el tipo de intervención que se ajustaría mejor a los objetivos finales perseguidos. A veces, puede que ello **no** se plasme en el diseño de un nuevo programa de formación, sino en una intervención de otro tipo;

c) Seleccionar el enfoque o enfoques adecuados para un nuevo programa de formación es una de las etapas fundamentales que conforman un proceso en diez pasos (véase la figura 7).

Figura 7

El proceso en diez pasos



81. El Centro Internacional de Formación de la OIT, el UNFPA, el PMA y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas también se cuentan entre las organizaciones que comunicaron el uso de procesos maduros de análisis y diseño antes de la creación y ejecución de programas de formación. Por ejemplo, el Centro Internacional de Formación ofrece un ejemplo de enfoque integral en cuanto al diseño de actividades de

formación y un enfoque pedagógico maduro. Su metodología, denominada “Compass”, abarca el análisis, el diseño, el desarrollo, la ejecución y la evaluación y contempla un espacio seguro para la innovación en la formación.

82. ONU-Mujeres informa de su labor de investigación y publicación de planteamientos teóricos y buenas prácticas pedagógicas que contribuyen a la igualdad de género en la formación (así como a la capacitación en igualdad de género).

83. El Inspector subraya la importancia de determinar en etapas tempranas del diseño de los programas de formación el tipo de formación necesario para los resultados a los que se aspira y recomienda examinar y utilizar las buenas prácticas mencionadas antes u otros instrumentos disponibles²⁷. Esta conclusión es aplicable tanto en lo que respecta a las funciones de formación que incumben al departamento de recursos humanos como a las que corresponden a los proveedores de servicios de formación a los que se ha encomendado un mandato especial.

2.5 Entidades encargadas de la formación

84. Una manifestación de la diversidad de enfoques adoptados en distintas organizaciones de las Naciones Unidas es el uso aleatorio de designaciones con que se nombran las entidades encargadas de la formación. Lo más frecuente es denominarlas *centros* (Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento del ACNUR, Centro Internacional de Formación de la OIT, Centro de Capacitación de ONU-Mujeres, Centro de Formación en Inversión de la ONUDI, Centro de Aprendizaje y Multilingüismo de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra) o *academias* (Academia de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Academia de la OMPI, Academia de la Organización Mundial del Turismo (OMT), Academia de Comercio para Pequeñas y Medianas Empresas del ITC, Academia de Formación Electrónica de la FAO y Academia Paisajes del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)). Hay también *campus* (Campus Mundial de la Organización Meteorológica Mundial (OMM)), *escuelas* (Escuela de Gestión de los Conocimientos Nucleares del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)) y *plataformas*.

85. El Inspector es consciente de que la uniformidad en el establecimiento de entidades encargadas de la formación no es posible ni deseable, pero observa que la selección de las denominaciones, especialmente en el caso de las academias, parece totalmente aleatoria, a falta de criterios claros de ningún tipo. A menudo no se hace distinción entre una academia y un centro, aunque puede que las dos categorías presenten los mismos rasgos principales que los de entidades denominadas en otras organizaciones plataformas de formación electrónica.

86. En vista de: a) la proliferación de servicios de formación que existen fuera del sistema de las Naciones Unidas, en el marco de los cuales universidades y organizaciones especializadas en formación han ayudado a crear un entorno de gran competitividad, y b) la mayor demanda de reconocimiento, comparabilidad y certificación de los conocimientos recién adquiridos por el personal de las Naciones Unidas, es preciso hacer un uso más riguroso y objetivo de esas denominaciones para dibujar con mayor claridad el carácter de los establecimientos y sus productos.

87. El Inspector recomienda a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que, por conducto de la red de gestores de la formación, acuerden un conjunto mínimo de criterios o principios para la definición de academia y hagan uso de ellos en consecuencia.

88. Entre esos criterios o principios podrían figurar, entre otros:

- a) Si la entidad en cuestión cuenta con cierto grado de autonomía operacional;

²⁷ Por ejemplo, la taxonomía de Bloom (que hace uso de categorías específicas para dividir la esfera cognitiva, a partir de lo cual se asignan actividades de formación adecuadas a los distintos tipos de necesidades de formación), la taxonomía de Gagne, que enumera cinco esferas de resultados de la formación, o la taxonomía ERFO (Estructura de los Resultados de Formación Observados).

- b) Si dispone de infraestructura física (aulas, laboratorios, etc.);
- c) Quiénes son los creadores del contenido de la formación (proveedores internos o externos);
- d) Qué políticas de certificación utilizan, en particular en materia de reconocimiento y portabilidad;
- e) Las disposiciones posteriores a la formación (red de antiguos alumnos, evaluaciones de los efectos, etc.).

89. Puede que la aplicación de esta recomendación aporte mayor coherencia y convergencia, no mediante la imposición de modelos, sino al elevar las normas de calidad, prestigio y rendición de cuentas al margen de las denominaciones nominales.

2.6 Soluciones no relacionadas con la capacitación

90. El examen de las actividades de formación en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto puso de relieve dos tendencias principales: en primer lugar, las soluciones de formación se adoptan a título de reacción, a menudo con carácter transaccional, sin vinculación sustantiva o conceptual con las prioridades estratégicas, como se indicaba antes; y, en segundo lugar, es habitual la tendencia a simplificar en exceso equiparando formación con capacitación en la medida en que las organizaciones tratan de resolver cualquier problema (ya se trate de competencias, aptitudes, motivaciones, comportamiento o rendimiento) mediante cursos. Sin embargo, puede que la capacitación no siempre sea la mejor solución, y las evaluaciones de las necesidades de formación deberían partir de ese supuesto. Puede que mediante una sencilla suscripción a un curso no se atiendan las necesidades reales, por muy bien diseñado y desarrollado que esté el curso. Para evitar ese tipo de escollo es preciso renunciar a las opciones de formación indiferenciadas y poner en relación las soluciones disponibles con las necesidades institucionales o de todo el sistema.

91. Las organizaciones participantes mencionaron alternativas distintas de la capacitación en calidad de opciones que aportan valor añadido a todo el sistema. Entre ellas, las observaciones de trabajo y la capacitación en el empleo permiten a los funcionarios adquirir conocimientos y comprensión en relación con sus responsabilidades y tareas al observar a funcionarios que ejercen otras funciones. Los funcionarios visitantes y sus supervisores deben definir y acordar los objetivos de la formación antes del comienzo de una adscripción en concepto de observación de trabajo.

92. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el PNUD y la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra ofrecen ejemplos al respecto. En el PNUD se cubrieron en ocasiones puestos del Cuadro Orgánico de corta duración mediante oficiales nacionales procedentes de lugares de destino fuera de la sede a quienes se ofreció con ello la oportunidad de trabajar en la sede y adquirir experiencia. Se permitió a personal de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ejercer un día por semana una función distinta dentro del mismo equipo o división para adquirir más experiencia desempeñando otras funciones. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra implantó un marco de adscripciones recíprocas con fines de desarrollo dirigido a su personal y a personal de otros departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas en Ginebra.

93. El UNICEF hace uso de adscripciones a funciones superiores, en el marco de lo cual puede adscribirse al personal a corto plazo a otra oficina o función. De ese modo, a la vez que se subsana un déficit de capacidad, se ofrece una oportunidad de formación que funciona en ambos sentidos: la persona se forma en el trabajo, pero a la vez aporta experiencia y conocimientos externos a la oficina a la que ha sido adscrita.

94. El Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas emplea ejercicios de simulación en los que la entidad en su totalidad, incluidos los directivos de máximo nivel, debe participar en escenificaciones simuladas sobre la base de hipótesis derivadas de misiones reales. Aparte de la formación que aportan, estos ejercicios permiten a la organización determinar cualquier deficiencia en la política, la capacidad y la preparación e idear soluciones al respecto.

95. El programa de becas de la Unidad de Innovación del ACNUR combina dos talleres presenciales con *coaching*, tutorías e incorporación de la formación en desafíos para los participantes en el lugar de trabajo. Además, el programa hace uso de la ludificación para mantener la motivación de los participantes mientras dura el programa.

96. El Programa de Gestión Estratégica y Liderazgo Ejecutivo de la OIT combina un taller presencial con proyectos de formación práctica dirigidos a incorporar la formación en la práctica.

Planes de tutoría

97. En los planes de tutoría, funcionarios nuevos o con menos experiencia se relacionan con colegas más experimentados para formarse y recabar asesoramiento en relación con sus funciones y responsabilidades, tareas, aspiraciones profesionales y la realidad institucional en su conjunto. Tanto los tutores como los tutelados pueden enriquecerse con las contribuciones de nuevos colegas y nuevas ideas en el marco de una relación de colaboración e intercambio de conocimientos. Todas las relaciones de tutoría y los temas tratados se basan en las necesidades particulares del tutelado y la esfera de especialización del tutor. El programa para jóvenes profesionales de la Secretaría de las Naciones Unidas y los programas para jóvenes profesionales de otras organizaciones a menudo fomentan o facilitan acuerdos de tutoría entre el personal subalterno que se incorpora en la organización y colegas de categoría superior.

98. El Programa de Tutorías para Mujeres de ONUSIDA, inaugurado en abril de 2014, ha prestado apoyo hasta la fecha a 64 pares de tutores y tutelados mediante capacitación y orientación a distancia. El programa va dirigido a promover la satisfacción en el empleo y contribuir al desarrollo profesional de tutelados de todas las categorías de personal. La OMPI cuenta con una iniciativa semejante con arreglo a la cual se selecciona a mujeres profesionales de nivel medio a las que la dependencia de formación presta apoyo mediante actividades selectivas de *coaching* y formación. En 2019 la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios puso en marcha un programa de tutorías que va dirigido a mujeres y a personal nacional con el objeto de promover la paridad de género y la diversidad geográfica.

99. La OIT ha institucionalizado recientemente un programa de tutorías gestionado a nivel mundial que va dirigido a personal del cuadro orgánico de las categorías P-4, P-5 y de Director²⁸. Se trata de un programa de nueve meses de duración que tiene por objeto prestar apoyo al personal en materia de: a) cumplimiento de sus objetivos de formación y metas profesionales, y b) comprensión de la cultura institucional y el entorno político. Está previsto que el personal colabore entre sí y se afiance en su papel y su función propios, cree redes, debata los desafíos planteados por el trabajo y vincule su papel con la visión y los planteamientos estratégicos de ámbito institucional.

100. A diferencia de otras iniciativas semejantes dentro del sistema de las Naciones Unidas, el programa de tutorías de la OIT es un proceso estructurado al que presta apoyo el gestor de la formación. **El Inspector toma nota con interés de esas iniciativas y alienta a otras organizaciones a explorar posibilidades de incorporar proyectos semejantes en los marcos que juzguen apropiados.**

Movilidad del personal

101. Según estudios recientes, una forma destacada de adquirir aptitudes consiste en mejorar la movilidad de talentos internos, es decir, la capacidad de que las personas se trasladen efectivamente de un trabajo a otro, una función a otra y una ubicación geográfica a otra. Si esa capacidad ya es necesaria en las empresas multinacionales modernas, es igual de apropiada para las organizaciones de las Naciones Unidas, a título individual y en el conjunto del sistema. La movilidad de talentos es un modo de incorporar la colaboración y la agilidad en la cultura de una organización y ayudar a los empleados a formarse. La formación estimula la movilidad y la agilidad al fomentar la competitividad del personal

²⁸ Circular informativa de la OIT sobre el programa de tutoría, noviembre de 2019.

cuando solicita un puesto en otro ámbito y permitir a las organizaciones receptoras atraer talento y aptitudes nuevas.

102. Una nueva adscripción, tanto a corto como a largo plazo, permite al personal emprender nuevas curvas de formación y contribuye a la disolución de los compartimentos estancos al ampliar los horizontes de conocimiento y potenciar al máximo la formación institucional común. Por ejemplo, la Comisión Europea menciona la movilidad interna como uno de los componentes esenciales de su estrategia de formación y desarrollo²⁹. Ello comporta añadir la formación al trabajo en la medida en que el funcionario aporta nuevas aptitudes y competencias, por una parte, y obtener formación del trabajo mientras el funcionario ejerce funciones distintas y trabaja en distintas organizaciones, por otra parte. La movilidad debe entenderse como evolución natural, y no como obstáculo destacado en la trayectoria profesional y formativa de la persona. Los nuevos instrumentos tecnológicos permiten un proceso fundamentado de movilidad entre funciones, organismos, puestos de trabajo y ubicaciones geográficas. Sin embargo, conviene señalar que, de las organizaciones consultadas en el marco del presente examen, solo el UNICEF, el PMA, la OCHA y el FIDA mencionaron la movilidad como experiencia de formación.

103. El FIDA ejecuta actualmente a título experimental un programa de intercambios de personal de tres a seis meses de duración con organizaciones externas, como instituciones financieras internacionales, en el marco del cual las organizaciones de origen asumen los gastos en concepto de sueldos y viajes. El FIDA también ha adoptado medidas decididas a efectos de armonizar los planes de prestaciones por movilidad con el desarrollo de las perspectivas de carrera y la gestión de talentos, práctica que deberían estudiar otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

104. En un examen reciente que abarcaba todo el sistema, la DCI encontró escasos indicios de movilidad interinstitucional³⁰. Aunque el personal valora las oportunidades de movilidad y las organizaciones están deseosas de acceder a nuevos conocimientos y experiencias, la movilidad interinstitucional permanece en un nivel bajo, y la mayor parte de las organizaciones no la fomenta activamente ni la valora. Esta perspectiva podría cambiar si la formación se incorporase de forma sistemática y rigurosa en un argumentario a favor de la movilidad interinstitucional y si esta se observase en la práctica. La falta de un marco común de apoyo a los acuerdos de intercambio hace difícil centrar la atención en la formación mediante la movilidad profesional.

Formación social

105. La principal opción no relacionada con la formación explorada mediante el cuestionario institucional fue el uso de la formación social. Se entiende por formación social la oportunidad que se ofrece a las personas de formarse recíprocamente por observación, imitación y seguimiento de modelos. También se denomina formación no académica o no estructurada. Se considera que la teoría de la formación social tiende puentes entre la formación conductista y la cognitiva en la medida en que abarca la atención, la memoria y la motivación.

106. Varias organizaciones informan de que la interacción social en los programas de formación es importante para mantener la motivación, promover el intercambio de experiencias en contextos diversos y fortalecer la formación, entre otros factores. Por ejemplo, la OCHA notifica la práctica informal de la formación práctica en colaboración con el Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz del Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo.

107. Varias organizaciones mencionaron a título de prácticas de formación social almuerzos de trabajo y seminarios participativos semejantes. Como ocurre con otras actividades de formación, el formato en sí (un seminario) no es obligatoriamente el único factor determinante de la dimensión social de una actividad de formación. Los seminarios

²⁹ Comisión Europea, Estrategia de Formación y Desarrollo de la Comisión Europea, documento final C (2016) 3829.

³⁰ JIU/REP/2019/8, Examen del intercambio de personal y otras medidas similares de movilidad interinstitucional en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

deben diseñarse y facilitarse teniendo presente la formación social. Por ejemplo, un seminario presentado por un experto externo en el marco del cual se reserva tiempo limitado, o no se reserva tiempo significativo, al debate no ofrece oportunidades de formación social. El Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias informa de que considera actividad de formación social la participación del personal en encuentros del sector que ofrecen tutoriales y formación colectiva. Varias organizaciones entienden la formación social como programas mixtos que ya vienen incorporados. El intercambio de conocimientos y las comunidades de intercambio de prácticas también se mencionan como tipos concretos de formación social.

108. El intercambio de conocimientos guarda relación directa con las responsabilidades y funciones de cada funcionario y es de aplicación inmediata. Se trata de uno de los principales mecanismos de que dispone el personal para adquirir los conocimientos y la experiencia necesarios para ejercer sus funciones con eficacia. El intercambio de conocimientos en un contexto institucional está supeditado a: a) comunicaciones eficaces entre iguales, directores y funcionarios, y b) movilidad interna para facilitar el flujo de conocimientos y la gestión de documentos y conocimientos, además de actividades de formación y capacitación. El intercambio de conocimientos practicado en la totalidad del sistema contribuirá al aumento de la colaboración y la coherencia frente a las cuestiones complejas derivadas de la aplicación de la Agenda 2030.

109. Las comunidades de intercambio de prácticas pueden existir en entornos presenciales, pero, con el actual uso generalizado de las comunicaciones por Internet, han surgido muchas comunidades en formato virtual o mixto. Las comunidades de intercambio de prácticas, entendidas como espacio de intercambio de conocimientos, formación y práctica, son redes de colaboración interactivas formadas por personas en el ámbito de una esfera del conocimiento definida generalmente que se sigue desarrollando. Varias organizaciones (PNUD, UNICEF, UNESCO, OMPI, OIT, DAES y DOP en la Secretaría de las Naciones Unidas) hacen amplio uso de comunidades de intercambio de prácticas para facilitar el intercambio de conocimientos entre el personal, especialmente dentro de los lugares de destino fuera de la sede y en las sedes. Con dicho fin se emplean grupos de Yammer y LinkedIn.

110. Sin embargo, como recurso estratégico en el ámbito directivo no se fomentan lo suficiente los beneficios del intercambio de conocimientos como práctica de formación, como se indicaba en un informe anterior de la DCI³¹. Sigue esperándose de los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que patrocinen en su respectiva entidad el uso de comunidades de intercambio de prácticas como medio para propiciar la interacción, el intercambio de conocimientos y la búsqueda de soluciones, dentro de sus organismos correspondientes y en todo el sistema. Además, también se ha instado a los jefes ejecutivos a que adopten medidas graduales dirigidas a incorporar aptitudes de gestión de los conocimientos y capacidades de intercambio de conocimientos en sus correspondientes sistemas de evaluación de la actuación profesional del personal, los planes de trabajo anuales, las descripciones de puestos y las competencias básicas a escala institucional.

111. El Inspector observa que en todo el sistema de las Naciones Unidas existen oportunidades de mejora aprovechando instrumentos colaborativos de comunicación interna (como Yammer y SharePoint) que permiten al personal acceder a conocimientos de otros departamentos. También es posible conseguir que los conocimientos sean de fácil acceso mediante el uso de un único instrumento de búsqueda que permita acceder a todos los repositorios de conocimientos del conjunto de las Naciones Unidas.

³¹ JIU/REP/2016/10, Gestión de los conocimientos en el sistema de las Naciones Unidas.

3. En busca de una perspectiva estratégica

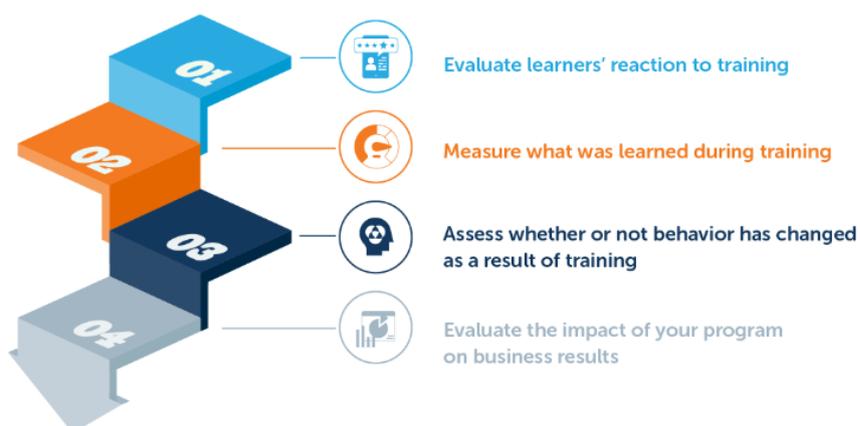
3.1 Evaluación de las actividades de formación: avanzar con los medios existentes

112. De las aportaciones recibidas en el marco del examen no cabía inferir la existencia de un mecanismo sistemático y completo de evaluación de los efectos. Se califica de dificultad capital la elaboración de un enfoque sistemático en materia de seguimiento y evaluación de las actividades de formación y las aptitudes adquiridas por el personal, incluso en organizaciones que cuentan con dependencias y presupuestos específicos para la formación o la gestión de talentos. Más de la mitad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (57 %) carece de un método sistemático de seguimiento y evaluación de la formación. El 36 % de las organizaciones informa de que hace uso del modelo de Kirkpatrick para evaluar los resultados de la formación. El 7 % hace uso del modelo de Phillips³².

Figura 8

Modelo en cuatro niveles de Kirkpatrick para la evaluación de la capacitación

Kirkpatrick's Four-level Training Evaluation Model



113. Muchas organizaciones mencionaron el nivel 1 del modelo de Kirkpatrick, en el que se evalúa la reacción inmediata, como el que resulta menos costoso. Ofrece información inicial y orientación general para formarse una impresión inmediata. La mayoría de las organizaciones también informaron de que aplicaban el nivel 2. Sin embargo, incluso entre las organizaciones que afirman hacer uso del modelo de Kirkpatrick, la mayoría, con apenas unas cuantas excepciones, no logran reunir y evaluar datos más allá del nivel 2. Como explicaciones se aducen insuficiencias presupuestarias o en la asignación de tiempo; la complejidad de los métodos de evaluación propuestos; prioridades más acuciantes; la falta de conocimientos técnicos; la falta de comprensión sobre los métodos e instrumentos apropiados o incluso la confianza incondicional en las soluciones de formación de que se

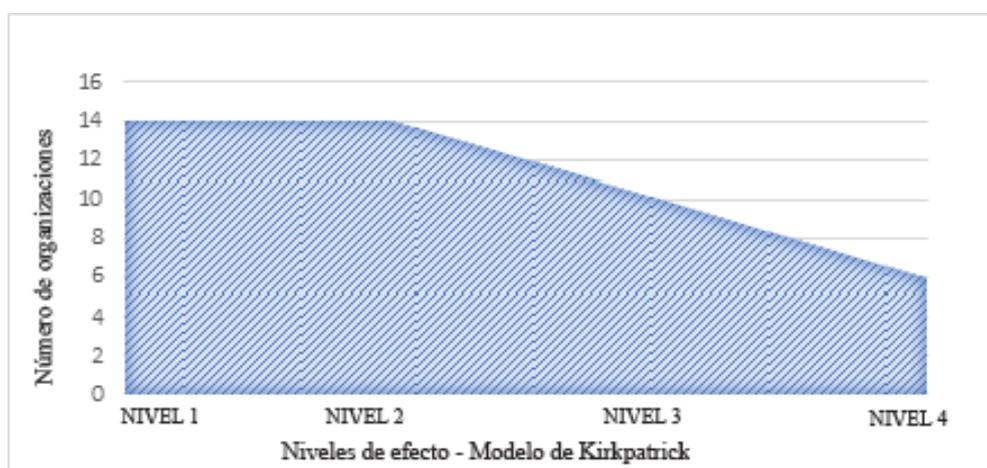
³² El modelo en cuatro niveles de Kirkpatrick-Katzell, ideado en el decenio de 1950 por Raymond Katzell y perfeccionado por Donald Kirkpatrick a lo largo de los seis decenios siguientes, ha dejado una huella indeleble en el ámbito de la formación en el lugar de trabajo, en particular por lo que se refiere a la transformación del concepto de capacitación y desarrollo en el objetivo de formación orientada al desempeño. El modelo de Phillips afirma que, tras determinar el efecto institucional que tiene un programa de formación en el nivel 4 de Kirkpatrick, es posible expresar ese efecto en términos monetarios y compararlo con el costo total del programa a fin de calcular el rendimiento de la inversión. El costo comprende la formulación y la ejecución del programa, junto con el costo en tiempo de trabajo correspondiente a que los alumnos completen la actividad de capacitación.

dispone; el desfase entre los objetivos de la formación y las tareas efectivas, y la subestimación del efecto de los índices de referencia.

114. Por ejemplo, después de terminar una actividad de formación debe pedirse a los participantes que presenten algún tipo de informe posterior a la capacitación, seguido por otro más que deberá presentarse en una fecha ulterior, lo cual serviría para evaluar el efecto del programa o la aplicación de la formación por el participante y, en ocasiones, por su supervisor en un momento posterior. En el marco del examen no se encontraron suficientes datos documentados que demuestren que se presentan ese tipo de informes posteriores a la capacitación. Aunque algunos ejemplos positivos (ACNUR, UNICEF, OMPI y PMA) demuestran que es posible hacerlo, a falta de índices de referencia efectivos de ámbito institucional en materia de formación, seguirá siendo difícil determinar el efecto. Dicho de otro modo, no basta con demostrar que ha tenido lugar una actividad de formación si esta no conlleva cambios de comportamiento o mejoras en la actuación profesional del personal en el marco de una estrategia de formación guiada por objetivos claros.

Figura 9

Medición de los efectos de la formación: modelo de Kirkpatrick



115. El Inspector observó que se entendía que la realización de evaluaciones de los niveles 3 y 4 era demasiado complicada y costosa. La mayoría de los interlocutores de organizaciones de las Naciones Unidas y de otros ámbitos observó que puede que el volumen de recursos necesarios para realizar una evaluación de nivel 4 superara al de los recursos destinados a la formación en sí. Asimismo, los niveles 3 y 4 tampoco aportan datos para medir el apoyo a la formación y las actividades distintas de la formación que se necesitan para obtener los resultados de formación a los que se aspira.

116. El Inspector reconoce que es difícil aplicar un modelo teórico al pie de la letra o, de hecho, en todos los programas de formación. También es consciente de la vulnerabilidad del modelo de Kirkpatrick, no obstante su longevidad y su influencia³³. Sin embargo, el uso de una secuencia gradual de niveles con fines de medición de los efectos sigue siendo un enfoque metodológico útil. A ese respecto, las organizaciones participantes deben dar prioridad, a efectos de la evaluación en estos niveles, a los programas de capacitación que están vinculados directamente con lo que la organización considera esencial para el ejercicio satisfactorio de sus mandatos. En particular, como menciona el UNITAR, la evaluación depende del contexto.

³³ Algunas de las vulnerabilidades conceptuales del modelo guardan relación directa con su bajo nivel de uso en el sistema de las Naciones Unidas: a) supone una jerarquía de valores en relación con los distintos niveles; b) da por sentado que cada nivel guarda relación con los anteriores y los siguientes; c) no tiene en cuenta las distintas variables intervinientes que afectan a la formación y el traslado; d) pasa por alto la frecuente incapacidad de trasladar la capacitación al lugar de trabajo, debida a diversos factores institucionales que pueden coartar el proceso, en particular los costos en cuanto a tiempo y a recursos humanos y financieros.

Recuadro 3

Revisión de los mitos teóricos (2): “Lo que no se puede medir, no se puede gestionar”

Se trata de otra máxima influyente de origen controvertido que goza de gran popularidad en las esferas directivas. Un uso superficial de este lema puede dar lugar a políticas con posibles efectos perniciosos en actividades cuyos resultados tal vez no puedan medirse cuantitativamente o pueden traducirse en valores intangibles. La formación es uno de esos aspectos.

La afirmación se atribuye a Peter Drucker, autor de teorías de gestión clásicas. La influencia de esta máxima obedece en considerable medida a que va ligada a su nombre. Sin embargo, no hay indicios de que Peter Drucker la expresara por escrito o verbalmente: se trata sencillamente de una cita errónea basada en otras reflexiones sobre el papel de la medición en la gestión o de un malentendido a partir de estas. Drucker ni siquiera creía en el mensaje que transmite el enunciado. De hecho, como puede apreciarse en sus escritos, creía que la medición de los resultados y el desempeño como “retroinformación a partir de los resultados sobre la labor y el propio proceso de planificación” es necesaria para evaluar la eficacia de una organización. Sin embargo, también creía que ese principio no era aplicable a todo³⁴.

La máxima “Lo que no se puede medir, no se puede gestionar” debe emplearse con cautela. Puede tener, por lo menos, dos consecuencias graves: pasar por alto factores importantes que no pueden ser objeto de medición cuantitativa y centrarse en otros de menor importancia, simplemente porque es fácil medirlos. La máxima afín, también atribuida a Peter Drucker, en el sentido de que “Lo que se mide se gestiona” es igualmente apócrifa.

117. El Inspector coincide con algunos entrevistados en que el resultado de las actividades de formación en el sistema de las Naciones Unidas no se plasmará en un aumento mensurable de los beneficios o del número de clientes, como puede ocurrir en el sector privado. No obstante, la formación podría dar lugar a un proceso osmótico y gradual de adquisición de conocimientos que podría comportar mejoras en la actuación profesional y la eficiencia a título individual e institucional. Puede que los resultados no sean siempre numéricos ni mensurables, pero ello no resta importancia a la formación ni a la necesidad de evaluación de los efectos. La enseñanza para los gestores de la formación es que deben elaborar modalidades innovadoras e idóneas propias de evaluación de los efectos de las actividades de formación garantizando la participación activa de los alumnos.

118. El Inspector observa que es difícil aplicar un modelo teórico de evaluación en circunstancias de escasez de recursos como las que mencionan muchas organizaciones. Sin embargo, la cuestión de la evaluación de los resultados derivados de las actividades de formación merece un análisis más detenido. Es preciso intensificar los esfuerzos dirigidos a trazar de forma más integral el ecosistema de la formación aprovechando al máximo los recursos disponibles. **El Inspector invita a seguir reflexionando sobre las prácticas de evaluación, en particular con respecto a las opciones presentadas por las nuevas tecnologías, por un lado, y la motivación y un mayor grado de involucración y compromiso por parte de los propios alumnos, por otro.**

119. **El Inspector invita a los gestores de la formación a experimentar de forma voluntaria con un sistema de certificación provisional previo a la certificación final a fin de garantizar un nivel mínimo de evaluación significativa de los efectos y mantener a los alumnos motivados a efectos de su participación en la evaluación.** Algunas actividades de formación esenciales deberían llevar incorporada una función automática que emitiera una certificación provisional únicamente de que se ha seguido el curso satisfactoriamente. La función automatizada es esencial en la medida en que va dirigida a evitar la necesidad de recursos humanos adicionales. El certificado definitivo solo se expedirá transcurrido un plazo determinado, vencido el cual el alumno cumplimentará un

³⁴ Paul Zak, “Measurement Myopia”, Drucker Institute, 7 de abril de 2013. Puede consultarse en <https://www.drucker.institute/thedx/measurement-myopia/>.

cuestionario de evaluación de los efectos que también deberá estar incorporado automáticamente en el sistema.

120. Dicho esto, el equipo de la DCI detectó elementos de cierta evolución hacia la adopción de medidas más proactivas que no se califican obligatoriamente de evaluación o mediciones del efecto. Aunque a menudo existen fuentes de datos, están desarticuladas y no están incorporadas en el sistema de gestión de la formación ni en los exámenes de la gestión de la actuación profesional, lo cual hace peligrar las oportunidades de asimilación y consolidación significativa.

121. El equipo de investigación de la DCI encontró muchos datos de ese tipo que no siempre están registrados ni se tratan como fuentes a efectos de evaluación de la formación, desde estadísticas sencillas procedentes de visitas a portales a evaluaciones de 360⁹³⁵ (véase a continuación la figura 10) que pueden utilizarse al revisar los resultados de la formación.

Figura 10

Medición de los efectos: fuentes de datos disponibles que pueden utilizarse

Involucración	Formación	Comportamiento	Resultados/Efectos institucionales
<ul style="list-style-type: none"> • Consultas del portal/de formación • Valoración con estrellas • Encuestas al usuario • Voz del alumno • Pruebas de la aceptación por el usuario • E-pas • Retroinformación individual 360° • Encuesta de satisfacción en el departamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico inicial (análisis predictivo y prescriptivo) • Evaluación después de la capacitación/formación • Evaluación por iguales y retroinformación de la dirección 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas a usuarios y directores • Encuestas de asesores y tutores • Observación de los usuarios • <i>Software</i> de seguimiento de las actividades 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoras en la involucración/actuación profesional del personal • Mediciones institucionales e indicadores clave del desempeño • Mejoras en los resultados institucionales • Mejoras en la retención del personal

122. **El Inspector invita a los gestores de la formación a hacer mejor uso de los recursos disponibles, en particular por lo que se refiere a los datos sobre la actuación profesional, a fin de captar efectivamente la huella del personal en el ámbito de la formación y reajustar las prioridades de formación de las dependencias orgánicas y los distintos alumnos.**

123. Los resultados relacionados con los efectos de la formación pueden tener un efecto considerable en la planificación estratégica y utilizarse con fines de análisis comparado si se acuerdan para todo el sistema objetivos comunes y una visión común. El sistema de las Naciones Unidas podría elaborar y utilizar un modelo propio de evaluación de la formación. Las evaluaciones deberán incorporar indicadores de seguimiento y reflexiones de todos los participantes en el diseño y el contenido de la actividad de formación y en el método de ejecución correspondiente. El objetivo de la evaluación consiste en garantizar no solo el nivel y la calidad necesarios de las aptitudes profesionales y basadas en competencias, sino también la eficacia e idoneidad del enfoque de formación y los instructores.

124. Una estrategia bien definida de medición de la formación permitirá a las organizaciones adaptar los instrumentos a la planificación a largo plazo y trazar el ecosistema de la formación. Las consultas con proveedores de actividades de capacitación o formación en torno a diversos temas o cursos ampliamente impartidos en todo el sistema pueden propiciar reflexiones sobre las modalidades de ejecución más indicadas y dejar margen para la eficacia en todo el sistema y el fomento de una cultura de formación basada en el sistema.

125. Sin embargo, el Inspector observa con preocupación que, aunque las organizaciones cuentan con disposiciones para recabar de los alumnos retroinformación, el examen no detectó una red de proveedores de formación o instructores que realice aportaciones a las

³⁵ Una evaluación de 360° comporta la reunión de retroinformación aportada por los subordinados, los colegas y el supervisor o supervisores de un empleado, así como una autoevaluación llevada a cabo por este.

políticas de formación o genere al respecto retroinformación y datos de evaluación dirigidos al personal directivo superior. El personal directivo superior también debe suministrar retroinformación y otras aportaciones con fines de evaluación.

126. La aplicación de la siguiente recomendación ofrecería alternativas a los modelos teóricos imperantes de evaluación de la formación, en particular cuando no son realistas o son inasequibles.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán incorporar las constataciones de las evaluaciones de la formación en los sistemas de gestión de la formación y hacer uso efectivo de ellas como base de los procesos de adopción de decisiones sobre futuras actividades de formación.

3.2 Armonización de las actividades de formación con los objetivos generales

127. El Inspector constató que muchas organizaciones parten de un enfoque limitado en cuanto a la formación y la gestión de talentos que va dirigido al cumplimiento y a objetivos a corto plazo antes que al aumento de la competitividad a largo plazo. En entrevistas con profesionales y directores de derechos humanos de todo el sistema de las Naciones Unidas se apreciaba que, por motivos relacionados con apremios operacionales actuales o limitaciones de tiempo, muchas organizaciones seguían centradas excesivamente en la necesidad inmediata de captar empleados altamente cualificados en detrimento del desarrollo de un sistema integral de gestión de talentos. Como consecuencia de ello, no se valora lo suficiente la dimensión estratégica del reciclaje y perfeccionamiento profesionales y la involucración de los empleados.

128. Se espera del sistema de las Naciones Unidas que actúe y arroje resultados en un entorno político, social, económico y tecnológico en evolución. El sistema depende en gran medida de los conocimientos especializados de su personal. La mejora de la actuación profesional solo es posible estimulando la creatividad del personal, recompensando la aceptación de riesgos y la innovación e invirtiendo en formación continua. La mayor parte de los programas, fondos y organismos especializados de las Naciones Unidas son organizaciones dedicadas al conocimiento cuyos empleados deben adaptarse a requisitos diversos y cambiantes, ser flexibles y aprender en el ejercicio de sus funciones. Si estas prioridades estratégicas y esta visión se extrapolan en objetivos de formación y desarrollo, el personal tendrá mayor capacidad de apreciar cómo puede ser operativo y cómo puede tener sentido su labor en relación con sus funciones y tareas cotidianas³⁶.

129. En vista de que el principal capital de las Naciones Unidas reside en los recursos humanos, la formación puede ofrecer un instrumento permanente para mejorar la eficiencia de ese capital. Sin embargo, la formación sigue estando fragmentada y no se lleva a la práctica como parte de una serie de estrategias más amplias de apoyo a la eficacia, la gestión de talentos y el desarrollo de las perspectivas de carrera en el ámbito institucional. Cuando necesitan aptitudes y competencias determinadas, muchas organizaciones se ven obligadas a adoptar soluciones *ad hoc* a corto plazo en detrimento de labores más amplias de gestión de talentos que serían consonantes con los objetivos estratégicos de la organización.

130. La mayoría de las organizaciones consultadas carecía de datos suficientes que revelaran un vínculo claro entre programas de formación concretos y sus objetivos estratégicos en materia de: a) eficacia institucional; b) gestión de talentos, y c) actuación profesional mejorada. En ese sentido, resulta difícil evaluar y detectar estrangulamientos en la fundamentación de los gastos efectuados y justificar nuevas actividades de formación o incluso la persistencia de la idoneidad y la sostenibilidad de las actividades en curso o

³⁶ Entrevistas, octubre de 2019, Ginebra.

propuestas. También resulta difícil determinar si una solución de formación es, efectivamente, resultado de objetivos institucionales y de dirección estratégicos, de la supervisión normativa o de la involucración de los interesados. Además, las necesidades de formación no son objeto de seguimiento conjuntamente con el uso de contratistas particulares o a corto plazo, lo cual perpetúa las lagunas de formación a escala institucional. Los directores opinaban a menudo que las exigencias operacionales no les permitían esperar hasta que el personal estuviera capacitado para desempeñar determinadas tareas. Como consecuencia de ello, recurrían en exceso a contratistas externos.

131. Aunque la mayoría de las organizaciones examinadas mencionan expresamente las políticas institucionales, no presentan pruebas suficientes de que se hayan adoptado medidas concretas para garantizar ese tipo de armonización. La presencia de una junta de formación integrada por personal directivo superior se considera garantía de armonización de las prioridades de formación con los objetivos estratégicos. Sin embargo, no existe una cadena de pruebas convincente sustentada en requisitos operacionales e instrumentos de medición establecidos que demuestre la existencia de una estrategia a largo plazo sujeta al seguimiento por parte de esas juntas.

132. Un buen programa de formación es algo más que la suma de los elementos que lo constituyen y las plataformas que lo alojan. Para los alumnos, cada programa es el aspecto esencial de su experiencia, pero debe formar parte de una estrategia más amplia y un entorno de formación propicio. Según las constataciones del examen, las soluciones de formación a menudo no están suficientemente trazadas en el ámbito institucional o del sistema en su conjunto por lo que se refiere a la coherencia. A no ser que los encargados de gestionar talentos adopten un enfoque planificado de forma más integral, están condenados a perpetuar “una lucha sin fin por fomentar y mantener el rendimiento alto de ‘unos pocos’ desatendiendo las necesidades de muchos y ‘del conjunto’”³⁷.

133. Esa necesidad resulta aún más patente en las organizaciones de carácter descentralizado cuya huella operacional es grande, donde la formación se inicia en el nivel de los países. Por ejemplo, la OCHA, el PMA, la OIT, el PNUD, el FIDA, el ACNUR y el UNICEF invierten esfuerzos considerables en atender las prioridades de formación a medida que surgen a partir de las prioridades operacionales y programáticas.

134. Sin embargo, la coordinación y las decisiones relativas a las prioridades de formación que se conciertan entre las sedes y los lugares de destino a menudo tienen carácter *ad hoc* y se limitan a planes de estudio y necesidades técnicas. Los gestores de la formación tratan a menudo de responder sin determinar obligatoriamente la manera en que las necesidades encajan en las prioridades estratégicas más amplias de la organización. Por ejemplo, los entrevistados de algunas organizaciones en las que las representaciones en los países disponen de presupuesto de formación propio subrayaron que la formación sobre el terreno a menudo se imparte previa solicitud con arreglo a un enfoque transaccional sin prestar debida atención a agendas y marcos de resultados institucionales. El Inspector cree que, aunque puede que las necesidades varíen de un país a otro, los servicios de formación deben entenderse como producto de un análisis institucional exhaustivo en los planos tanto horizontal como vertical.

135. El Inspector observa con interés que algunas organizaciones, como el PMA y el ACNUR, han adoptado medidas para aumentar la coherencia y las sinergias entre la esfera institucional y sobre el terreno, lo cual ofrece a otros organismos ejemplos de posible aplicación.

136. El PMA creó destacadas responsabilidades en materia de formación dentro de equipos técnicos de toda la organización respaldados por un ecosistema descentralizado e interactivo de gestión de la formación. En años recientes, a raíz del aumento de las operaciones del PMA sobre el terreno, la formación ha pasado a considerarse cada vez más como responsabilidad conjunta del personal directivo superior, los directores de operaciones y el personal. Los equipos recién estructurados se encargan de coordinar, gestionar y supervisar las prioridades de formación. También se respaldó un enfoque de formación más estructurado con la puesta en marcha de portales para la formación

³⁷ *Ibid.*

destinados a equipos funcionales del PMA (por ejemplo, en materia de cadena de suministros, finanzas y nutrición).

137. El ACNUR ha creado un centro de formación sistemática centralizado que supervisa todas las soluciones de formación en el conjunto de la organización. El Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento del ACNUR, recién reconfigurado, se ocupa del espectro completo del desarrollo de talentos, con inclusión de soluciones de formación, desarrollo de talentos y liderazgo, gestión de la actuación profesional y certificación. La formación ha estrechado sus vínculos estratégicos con la planificación de la fuerza de trabajo y la sucesión (incluidos los puestos directivos), el desarrollo de las perspectivas de carrera y el desempeño. El Centro está inmerso actualmente en un proceso de planificación de su fuerza de trabajo (es decir, determinando sus carencias actuales y futuras y estableciendo planes de sucesión) mediante la mejora de la reunión de datos en relación con la naturaleza del trabajo a realizar y las aptitudes necesarias. El paso a un enfoque de formación nuevo y más completo obedeció a la recomendación de una evaluación interna en el sentido de que la organización debía abandonar el enfoque “transaccional” para adoptar un enfoque de gestión de talentos más integral y transformativo. **Otras organizaciones deberían examinar, en el contexto de sus marcos y políticas propios, el ejemplo de la orientación y las soluciones de formación específicas aportadas por el ACNUR a sus oficinas sobre el terreno en relación con las prioridades de formación. Además, debe empoderarse a los equipos de las oficinas sobre el terreno para que practiquen la formación y la adaptación continuas, especialmente cuando las aptitudes necesarias y la necesidad de conocimientos especializados evolucionan con rapidez.**

138. En cuanto a los temas tratados, varios entrevistados también indicaron que distintos proveedores preparaban para diversas organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas productos de formación sobre una misma cuestión de interés común, de maneras distintas y con niveles de calidad distintos. Puede que, sobre el terreno, la ubicación geográfica facilite la ejecución conjunta de programas de formación.

139. A juicio del Inspector, ello conduce al despilfarro de recursos y a la desigualdad en la calidad de la formación en todo el sistema, teniendo en cuenta, en particular, temas transversales de los que se ocupan destacados organismos y poseedores de conocimientos, como por ejemplo en lo que respecta a los refugiados (el Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento del ACNUR), las cuestiones laborales y sociales (el Centro Internacional de Formación de la OIT), los niños (el UNICEF) y las mujeres (ONU-Mujeres). La Agenda 2030, no obstante su vocación decididamente integradora y colaboradora, a lo cual se suma el carácter interdisciplinario y transversal de sus Objetivos, no se ha utilizado como fuerza motriz orientada a la convergencia de los planes de formación. Al contrario, proliferan los programas de formación dedicados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que aparentemente desatienden la coherencia, la coordinación y la convergencia.

140. Aunque la coordinación es mayor en el caso de los cursos obligatorios, en relación con los cuales los derechos de propiedad recaen en gran medida en la Secretaría de las Naciones Unidas, el Inspector observa con preocupación que quedan por explorar muchas oportunidades de mejorar la eficiencia en el intercambio de recursos y de pedir a las organizaciones provistas de más recursos que lideren la labor de formación y propongan soluciones y contenidos para la formación en función de prioridades específicas. Las dependencias de formación de todo el sistema de las Naciones Unidas analizan las experiencias de formación pertinentes para determinar puntos de intersección realistas entre las soluciones de formación ofrecidas, en particular en cuanto a cursos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Puede que la aplicación de la siguiente recomendación eleve la coherencia y mejore la calidad de las actividades de formación.

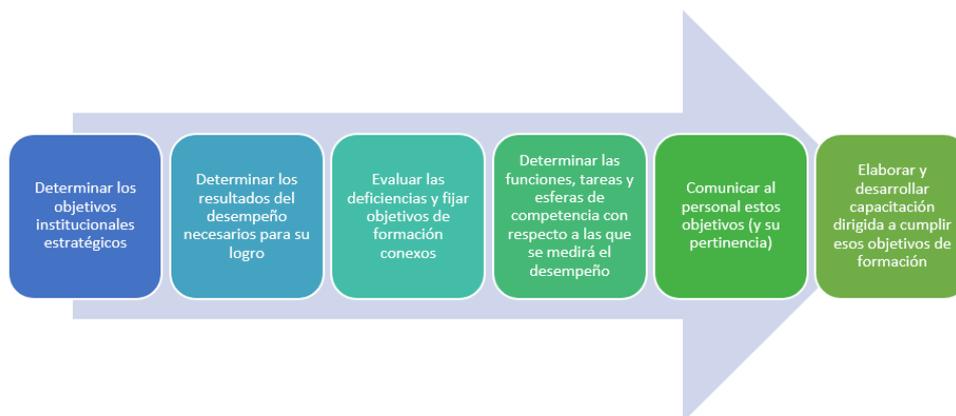
Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán, en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, examinar las opciones disponibles para conformar un plan integral conjunto de formación o, por lo menos, garantizar en la totalidad del sistema la calidad de los cursos en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para finales de 2021.

141. Aunque existen buenas prácticas en el sistema de las Naciones Unidas, pocas organizaciones ofrecen algo parecido a un modelo o guía de aplicación inmediata para consolidar los objetivos de formación en las prioridades estratégicas. A partir de las respuestas al cuestionario institucional de la DCI, entrevistas con gestores de la formación y las mejores prácticas de otras organizaciones consultadas para el presente examen (en particular, la Comisión Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) se han determinado las siguientes medidas que deben adoptar las organizaciones cuando traten de mejorar la estructura de la formación institucional para adaptarla mejor a los objetivos estratégicos.

Figura 11

Armonización de las prioridades de formación con los objetivos estratégicos



142. El Inspector alienta a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que consideren la posibilidad de:

- a) Adoptar un enfoque en materia de formación más estratégico, orientado a las repercusiones y social, en particular mediante la coordinación de operaciones de formación en el plano institucional y en el conjunto del sistema adaptadas a las necesidades operacionales específicas de cada organización;
- b) Establecer medidas para hacer uso sistemático de evaluaciones de 360° a fin de evaluar la alineación estratégica y el orden de prioridades en el ámbito de la formación haciendo hincapié en la obtención de resultados;
- c) Establecer una lista de preselección de instructores externos de las Naciones Unidas con fines de intercambio de conocimientos y formación recíproca e institucionalizar para el conjunto del sistema canales de comunicación entre ellos;
- d) Alentar a los defensores internos de la formación y los asesores de equipos a que creen redes para facilitar la formación continua en aras de la colaboración interinstitucional, la evaluación de los efectos y la adaptación.

3.3 Respuesta a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

143. Solo 12 organizaciones informaron de que habían adoptado medidas para adaptar sus políticas y programas de formación al carácter integrado, participativo y colaborativo de

la Agenda 2030. Las medidas van de la incorporación expresa de temas de la Agenda 2030 en su cartera de actividades de formación a cambios sustantivos en la orientación y estructura de sus programas de formación.

144. El PNUD mencionó que hacía hincapié en un enfoque integrado que había convertido en cuestión transversal para las oficinas en los países. También veía necesarios cambios considerables en la cultura institucional, especialmente con respecto a la colaboración con el personal directivo superior para contribuir a la transición a su nueva función en el sistema de las Naciones Unidas.

145. ONU-Mujeres informó de que había elaborado programas de formación que contribúan directamente al Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas) velando por que se evaluaran las necesidades de formación en todos los niveles de la organización y en relación con públicos distintos mediante un programa de liderazgo codiseñado con la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas y el UNFPA y un curso sobre la igualdad de género en la Agenda 2030.

146. El PMA informó de una serie en curso de iniciativas de evaluación de las necesidades y desarrollo de la capacidad en el ámbito de la formación a nivel funcional e interfuncional que están adaptadas a las necesidades determinadas en la Agenda 2030. Cabe señalar que el PMA es de las pocas organizaciones que mencionan la importancia de las aptitudes para la transformación digital en el marco del desarrollo de aptitudes transversales.

147. Con apoyo de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, la OMS preparó un curso dirigido a sus funcionarios con el objeto de darles a conocer mejor los aspectos esenciales de la Agenda 2030; el curso incorpora rasgos específicos en relación con la ampliación de las asociaciones y examina los vínculos con otros Objetivos de Desarrollo Sostenible.

148. La mayoría de las demás organizaciones informaron de cambios menores en cuanto a la colaboración con otros organismos, de la prioridad concedida a los cursos sobre temas transversales, de la incorporación de aptitudes interpersonales o de la falta absoluta de adopción de medidas.

3.4 Premisas de la cooperación interinstitucional

149. A pesar del llamamiento integral que supone la Agenda 2030, puede que la fragmentación y el carácter descoordinado de muchas actividades de formación relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible hayan llevado la formación por el camino opuesto: una proliferación de cursos y plataformas que pueden socavar la visión y la comprensión comunes en cuanto al papel que se espera de las Naciones Unidas en la aplicación de la Agenda.

150. Mientras quienes se dedican a las ciencias y la investigación en el ámbito de la formación aspiran a una evolución y actualización que tenga validez universal tanto para el sector privado como para el público a raíz de la globalización y de los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, las organizaciones de las Naciones Unidas siguen operando en compartimentos estancos frente a las nuevas dificultades en lugar de reflexionar, decidir y actuar en común para determinar los diseños de formación y los enfoques pedagógicos más eficientes.

151. Está previsto que los procesos de coordinación interinstitucional respondan a la Agenda 2030 aclarando los marcos administrativos y reglamentarios necesarios para propiciar una planificación común y el intercambio de conocimientos en materia de formación para el sistema en su conjunto. El equipo observó varias prácticas notables de colaboración en la elaboración de algunos cursos mediante el uso conjunto de algunos centros y plataformas (en particular, la plataforma Agora del UNICEF y el Centro Internacional de Formación de la OIT) y algunos planes de estudios comunes. Una de las

prácticas de colaboración más destacadas es EMERGE, el Programa para Nuevas Mujeres Dirigentes, citado como ejemplo por varias organizaciones participantes³⁸.

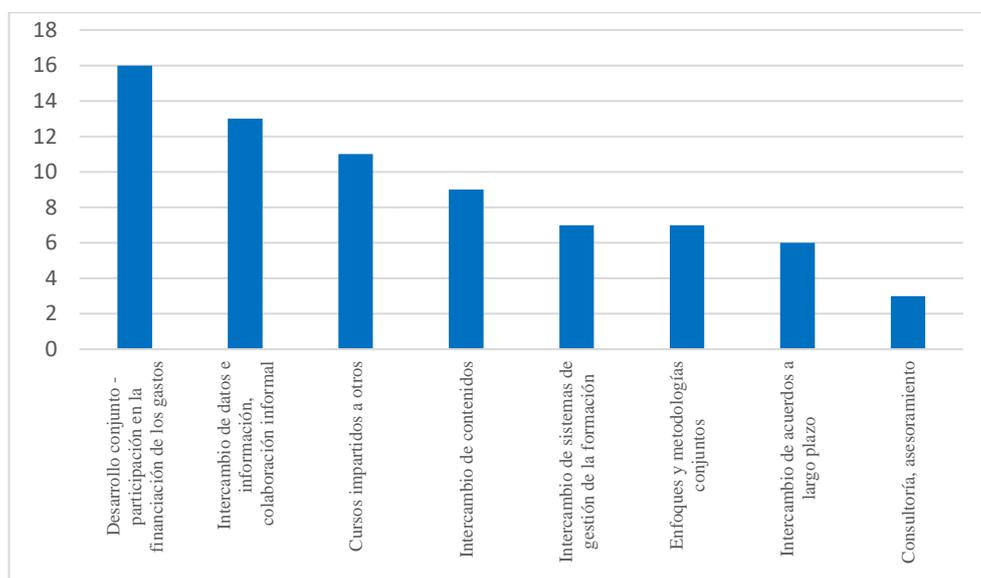
152. En principio, está ampliamente reconocida la necesidad de mayor colaboración. Por lo general, en los cuestionarios institucionales se afirma la voluntad de colaborar y se reconocen los beneficios de la colaboración entre organizaciones en el diseño y la ejecución de programas de formación. Sin embargo, a falta de un marco sistémico, la colaboración sigue siendo en cierta medida oportunista.

153. El Inspector celebra la reciente iniciativa UNSDG:Learn establecida por el UNITAR y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, con apoyo del Secretario General Adjunto y en coordinación con la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación del Desarrollo. La iniciativa tiene por objeto suministrar soluciones de formación sobre desarrollo sostenible a los alumnos interesados, ya sean personas u organizaciones, sobre la base de ofertas presentadas por más de 50 entidades de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y universidades. **El Inspector alienta a las organizaciones participantes a que aporten sus programas de formación y utilicen el curso o actividad de microformación disponible sin dejar de dedicarse colectivamente a mejorar los tres componentes principales de UNSDG:Learn: la plataforma, la asociación y el programa.**

154. Según las respuestas al cuestionario, las otras formas principales de colaboración son: colaboración en preparación de cursos; intercambio de acuerdos a largo plazo suscritos con proveedores, contenidos y sistemas de gestión de la información (como Agora); colaboración informal mediante intercambio de datos e información (los tipos de redes de contacto que se mencionan en la figura 12, donde en el eje vertical se indica el número de organizaciones, incluidas las subentidades de la Secretaría de las Naciones Unidas).

Figura 12

Tipos de redes de contacto



155. Los datos procedentes del presente examen demuestran claramente que la colaboración se origina principalmente en contactos personales entre gestores de la formación y profesionales en la materia. Su participación en las redes ofrece valiosas oportunidades de intercambio de información sobre las necesidades, la evolución actual y los planes futuros en sus organizaciones, de lo cual pueden surgir a su vez distintas formas de colaboración.

³⁸ EMERGE es un programa de colaboración del que forman parte la OIT, la UIT, la OCHA, el ACNUDH, ONUSIDA, el ACNUR, el UNICEF, la ONUG, la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, la OMS y la OMPI.

156. Esta pauta espontánea de carácter ascendente es muy natural y puede ser muy eficaz. A la vez, en cierto modo resulta frágil e imprevisible. Incluso cuando el movimiento de personal es limitado, es difícil dar continuidad institucional a esos esfuerzos; hace falta tiempo para que se desarrollen y crezcan los contactos y la confianza personales. Asimismo, las limitaciones financieras de algunas organizaciones dificultan la continuidad de la participación de sus representantes en el Foro de Gestores del Aprendizaje, lo cual reduce las oportunidades de que surja la colaboración a partir de este tipo de redes de contacto profesional. Además, según pruebas circunstanciales procedentes de las entrevistas, parece que los procedimientos burocráticos suelen ralentizar o desalentar la labor de colaboración.

3.4.1 Esferas en que puede mejorar la cooperación

157. La mejora de la colaboración institucionalizada entre organismos en el ámbito de la formación puede provenir, según proceda, de una coordinación sistemática en cuanto a: a) la definición de estrategias de formación y el desarrollo de contenidos; b) la garantía de calidad en los planes de formación respecto de temas de contenido transversal o interdisciplinario; c) labores dirigidas a optimizar los enfoques pedagógicos y la evaluación de las necesidades en todo el sistema; d) el reconocimiento mutuo de las actividades de formación; e) la mancomunidad de recursos, listas comunes de expertos, alianzas conjuntas con universidades, etc.

158. Desde la óptica de los alumnos, no existe una plataforma o repositorio para todo el sistema que ofrezca un catálogo completo de cursos del sistema de las Naciones Unidas producidos internamente o adaptados por proveedores externos. Desde la óptica de los proveedores, no existe una red formal o informal de proveedores de formación que permita adoptar un enfoque más estructurado en aras de un aprovechamiento coherente y eficiente de los recursos de formación³⁹.

159. Con excepción de algunos cursos obligatorios, no existe reconocimiento mutuo de los cursos realizados por el personal que pasa de una organización del sistema de las Naciones Unidas a otra. Como consecuencia de ello, es frecuente que el personal tenga que volver a inscribirse en clases y cursos en línea en cumplimiento de los requisitos de su organización. Al margen de la utilidad práctica en sí de la capacitación individual en relación con las normas convenidas y el reconocimiento conjuntos, las organizaciones también podrán plantearse si el reconocimiento mutuo de los cursos podría abrir camino a mejoras en la gestión integrada de los recursos humanos y cómo sucedería esto.

160. En el mismo orden de cosas, el seguimiento y evaluación tiene lugar a nivel institucional, lo cual apenas deja oportunidad de asimilación o de reflexión y adopción de medidas en coordinación para todo el sistema, pese a que se encuentran dificultades semejantes. El seguimiento es esencial en un entorno de formación interinstitucional conjunta, en particular cuando ello supone cambios respecto de la experiencia anterior y arroja luz sobre las transformaciones por las que tal vez hayan pasado las organizaciones por lo que se refiere a su ecosistema de formación. Aunque existen buenas prácticas, a menudo se limitan al intercambio informal de información entre dependencias individuales y carecen de coherencia o de datos interoperables en el conjunto del sistema.

161. Las nuevas tecnologías, y en particular sus numerosas aplicaciones en la formación electrónica, ofrecen no solo una oportunidad, sino también una invitación permanente a la coordinación y la convergencia en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, también en este frente está enormemente desaprovechado el potencial de las nuevas tecnologías para la labor interinstitucional. Se pierden oportunidades de aumentar la eficiencia, reducir los gastos, elevar la coherencia y disminuir la duplicación. Las secretarías de distintas organizaciones no son las únicas responsables de perseguir objetivos propios de forma aislada. Puede que los Estados Miembros también pasen por alto el potencial que ofrecen

³⁹ Con excepción de una reunión en grupo de organizaciones internacionales y de las Naciones Unidas mediante la plataforma CornerstoneonDemand a la que asisten administradores de Cornerstone en todo el sistema de las Naciones Unidas, encuentro que ofrece un espacio para el intercambio de experiencias y mejores prácticas, el examen de dificultades comunes y el análisis de oportunidades de colaboración y sinergias.

las nuevas tecnologías a efectos de hacer un uso más eficiente de sus cuotas y contribuciones voluntarias. En lugar de financiar iniciativas individuales, podrían, cuando fuera procedente, propugnar planteamientos y medidas más frecuentes para la totalidad del sistema.

162. En este contexto, también deben ponerse de manifiesto algunas buenas prácticas de intercambio de conocimientos en el plano colegiado informal. El Foro de Gestores del Aprendizaje, facilitado por la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas mediante el cobro de tasas de participación, ha emprendido importantes labores en materia de intercambio de información, armonización de las prácticas y determinación de dificultades y tendencias en ciernes en el ámbito de la formación. La red de directores de capacitación de Ginebra aprovecha la cantidad y la diversidad de los agentes multilaterales (organizaciones de las Naciones Unidas y de otros ámbitos, como la Organización Mundial del Comercio, la Alianza Gavi y el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria) para organizar reuniones periódicas en las que intercambian experiencias o invitan a proveedores de servicios de formación del mundo académico o el sector privado.

163. Los gestores de la formación a los que se entrevistó para el presente examen subrayaron casi unánimemente la importancia de esas redes y reuniones para el intercambio de conocimientos en materia de desarrollo de contenidos, las dificultades en la adquisición, la retroinformación sobre los servicios, etc.

164. Sin embargo, debe señalarse que la participación en estas reuniones de foros tiene carácter oficioso y está sujeta a la disponibilidad de fondos. El intercambio de conocimientos carece de estructuración institucional en virtud de una orientación hacia la colaboración, la visibilidad y los efectos en las decisiones a nivel de todo el sistema: depende más bien de esfuerzos e iniciativas extraordinarios emprendidos por personas al intercambiar información actualizada. Mientras que esas redes de gestores de la formación pueden desarrollar y acordar muchos conceptos y medidas profesionales atinentes a numerosas esferas de la formación, **el Inspector considera real el potencial de que ese tipo de plataforma interinstitucional estructurada atienda las necesidades de eficiencia en función de los costos, aproveche la posición negociadora del sistema en su conjunto al adquirir bienes y servicios relacionados con la formación y reduzca la repetición de procesos administrativos emprendidos a título individual en las relaciones con proveedores externos de servicios de formación.**

3.4.2 Aprovechamiento conjunto de recursos

165. Las organizaciones encuestadas mencionan el uso de cursos de otras organizaciones de las Naciones Unidas. Son 18 los encuestados que mencionan el uso o desarrollo conjunto de cursos con otras organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y, en ocasiones, organizaciones no gubernamentales internacionales.

166. El sistema de las Naciones Unidas ofrece un entorno singular para examinar más a fondo la práctica de intercambiar recursos. La cercanía de las misiones de las organizaciones, sus valores comunes y su infraestructura compartida en parte podrían ser terreno abonado al intercambio de material de formación en el conjunto del sistema a fin de elevar la eficiencia en la elaboración de programas de formación. El uso de la formación granular permitiría la adaptación fácil a efectos del ajuste de los programas a las características específicas de cada organización, al tiempo que se evitaría la duplicación de trabajo.

167. Si alguna vez se pone en práctica la idea de un “mercado” común de formación, en fases sucesivas podría incorporar como rasgo la oferta de un repositorio común de material pedagógico al que podrían recurrir otras organizaciones participantes con fines de reutilización. Una parte del repositorio en la que figurara información de carácter no confidencial también podría ponerse a disposición del público en general a título de colección de recursos de formación de dominio público sobre el sistema de las Naciones Unidas y su labor.

168. La preparación conjunta de agendas y programas de formación ofrece posibilidades claras de aumentar la coherencia y disminuir los costos de la formación (o de aportar más actividades de formación al mismo precio, que es otro modo de superar las limitaciones

presupuestarias). Para aprovechar al máximo las oportunidades y beneficios de la labor de colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas, podrían tenerse en cuenta las siguientes medidas directas:

a) **Aumentar la autoridad y la influencia de las redes de directores de formación.** Al respecto se podría examinar las redes y foros existentes y establecer un tipo de intercambio más inclusivo y constante para fomentar una comunidad de intercambio de prácticas más sólida;

b) **Crear un “tablero de información/mercado” sobre programas de formación para todo el sistema.** Podría consistir en un espacio en línea levemente estructurado y formalizado que presentara constantemente información actualizada sobre las necesidades de formación, los planes más destacados y la evolución en curso en todas las organizaciones. Su utilidad residiría en facilitar el seguimiento constante (y no solo anual) de las oportunidades de colaboración y en conseguir que resultara más fácil (y más obvio) a los profesionales de la formación recién llegados captar la dinámica imperante en la totalidad del sistema;

c) **Reducir los obstáculos administrativos a la colaboración entre organizaciones de las Naciones Unidas** actualizando las políticas de formación, las normas para la adquisición y los procedimientos operativos respecto de la colaboración en la planificación y la elaboración de programas de formación, así como fomentando un intercambio más abierto de programas de formación.

169. Podrían añadirse a esta lista otras medidas que se examinan en otras partes del presente informe. Algunas de ellas pueden aplicarse mediante la adopción de políticas institucionales en materia de formación (establecimiento de un marco común, asignación de mandatos a una comunidad virtual de profesionales de la formación, concertación y ejecución de programas conjuntos de formación para todo el sistema, etc.) o el uso más eficiente de instrumentos de formación de base tecnológica (una plataforma de intercambio de información con fines de formación; certificados electrónicos de formación portátiles; una plataforma de formación optativa de uso común; normas para la interconexión de las plataformas de formación; programas abiertos de formación electrónica).

3.4.3 Programas de formación para todo el sistema

170. En el examen se constató el firme apoyo a los programas para todo el sistema (pensados para su utilización en el ámbito de todo el sistema) o compartidos (pensados por una organización impulsora pero útiles en el ámbito de todo el sistema). De 33 respuestas, 30 se muestran a favor de los programas para todo el sistema, mientras que las otras 3 mantienen una posición neutral. Estas expresiones de apoyo van acompañadas de observaciones e ideas sustantivas.

171. Sin embargo, cabe señalar que no existe acuerdo sobre el alcance, el grado o la prioridad de los programas de formación normalizados para todo el sistema. Algunas organizaciones se muestran a favor de un conjunto (limitado) de programas compartidos, pero ven con recelo la posibilidad de una aplicación excesiva de este enfoque y reiteran la necesidad de programas específicos para cada organismo.

172. Entre las numerosas respuestas positivas, el Inspector detectó dos perspectivas incipientes en relación con la adopción de un enfoque más sistemático en cuanto al camino a seguir. Una podría calificarse de enfoque “blando”, que favorecería un intercambio más abierto de información sobre las novedades en el ámbito de la formación y delegaría fundamentales en cada organización la decisión sobre el momento de cooperar y sobre los correspondientes programas; el otro es el enfoque “sistemático” o “duro”, que parece favorecer un conjunto básico definido con claridad de programas para todo el sistema dejando cierto margen al intercambio optativo de programas más específicos.

173. Por lo que se refiere a los temas y contenidos de los programas de formación normalizados para todo el sistema, parece considerable la convergencia respecto de las prioridades más destacadas: gestión y liderazgo.

174. La mayoría de las respuestas sobre el particular al cuestionario de la DCI parecen dar por hecho que los programas en línea se compartirían, mientras que en pocos casos se

mencionan expresamente los programas presenciales. Tal vez se trate de algo lógico, en vista de que el intercambio de programas en líneas es, en la práctica, mucho más fácil y comporta pocos costos adicionales. Sin embargo, no hay motivos para que los programas presenciales no se basen en algún tipo de normas comunes en cuanto a su eficiencia y orientación. Para su armonización e incluso normalización, cuando fuera viable, podrían ser necesarias actividades conjuntas de formación de formadores.

175. Por último, como ponen de manifiesto las respuestas de la OIT, los posibles programas normalizados o armonizados para todo el sistema plantean dos aspectos prácticos. El primero es el diseño y el contenido de esos programas. El segundo es la **ejecución** de los programas normalizados, que no tiene por qué tener carácter centralizado y normalizado aunque el contenido esté normalizado. Por ejemplo, podría elaborarse un programa en línea en forma de programa normalizado para todo el sistema que algunas organizaciones ejecutarían de forma independiente por conducto de sus plataformas de formación propias, en lugar de por conducto de un único sistema centralizado. En cierta medida, la práctica ya existe en relación con unos cuantos cursos en línea; por ejemplo, el curso BSAFE está disponible actualmente en varias plataformas de formación del sistema. Al buscar una solución general deberán tenerse en cuenta cuestiones como la compatibilidad de los formatos en línea, la conectividad de las plataformas de formación y la portabilidad de los certificados de formación normalizados.

Personalización

176. Una idea que impera entre los gestores de la formación consiste en disponer de la posibilidad de personalizar los cursos normalizados en función de las necesidades específicas de las organizaciones. Por ejemplo, los encuestados del PMA proponen una bolsa común de soluciones de formación gracias a la cual los organismos también puedan optar por personalizar estos recursos compartidos mediante sus propios procedimientos y prácticas. Asimismo, entre las sugerencias de la OIT cabe mencionar el intercambio de “material básico” al que las organizaciones pueden agregar una “carátula” al principio del curso o un módulo entero en función de sus características específicas en la medida en que existan diferencias en cuanto a las declaraciones de valores, las definiciones y las políticas.

177. Aunque parece que se trata de una medida razonable para aumentar la flexibilidad de los programas normalizados y abordar las preocupaciones suscitadas por los programas prescriptivos que no tienen en cuenta las características específicas de las organizaciones, esas cuestiones deben abordarse con cautela. Las organizaciones tienden naturalmente a ser subjetivas y a poner excesivamente de relieve sus características específicas, siendo posible que recurran a la personalización pese a que ello no esté justificado objetivamente. De esa manera, podrían proliferar las versiones personalizadas de programas normalizados, lo cual invalidaría los ahorros derivados de la normalización y dificultaría el mantenimiento y la actualización de los programas.

178. Para evitar la personalización excesiva, debe disponerse de un conjunto claro de normas comunes en materia de personalización y variación de las versiones. La propuesta de la OIT de limitar la personalización a agregar contenido en forma de prefacio o módulos totalmente aparte cuando ello sea necesario sin modificar el contenido básico común podría ser un buen punto de partida para determinar normas que definan la posible personalización de los cursos compartidos sin renunciar a la flexibilidad constructiva.

Gobernanza e implicación

179. En el debate sobre los enfoques más normalizados y prescriptivos aplicables a los programas de pertinencia para todo el sistema, es crítica la cuestión de la asignación de responsabilidad a determinados organismos en relación con esos programas y la correspondiente implicación. Puede ser apropiado utilizar en el sistema de las Naciones Unidas algunos programas que ya están disponibles previamente en el mercado. Sin embargo, es probable que la mayoría de los programas deban adaptarse o crearse dentro del sistema. En relación con el contenido de algunos temas, los conocimientos especializados corresponden claramente a determinados organismos (por ejemplo, el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas creó el programa BSAFE), pero en otros casos puede que ello no sea del todo evidente.

180. La respuesta del UNFPA sugiere la posibilidad de que organismos voluntarios creen en colaboración programas conjuntos a la vez que asignan presupuestos internos de formación a la creación de esos programas (mientras que la ejecución se financiaría de otra manera).

181. Se infiere otro enfoque de la respuesta de ONU-Mujeres, que reconoce el actual papel rector de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en cuanto a la creación de programas compartidos y toma nota de actividades semejantes llevadas a cabo por el Comité Permanente entre Organismos y la OCHA. Propone que se designe un organismo rector provisto de financiación básica específica en calidad de “responsable” de programas para todo el sistema.

182. De ese modo, podría elaborarse un plan de gobernanza inequívoco para facilitar y respaldar un sistema eficiente y ampliamente aceptado con fines de creación y mantenimiento de programas normalizados para todo el sistema.

183. Si se adopta el enfoque “blando” dirigido a facilitar en gran medida **el desarrollo conjunto y el intercambio de cursos** sin definir programas normalizados para todo el sistema, podría hacerse hincapié en el intercambio eficiente de información y la fijación de normas para la preparación de programas de formación.

184. A fin de facilitar el proceso de creación de programas compartidos para el sistema en su conjunto, el ACNUR sugiere, como primera medida, la participación en una **comunidad virtual**:

“... en la que podamos dar a conocer nuestras necesidades a corto y a medio plazo, así como los proyectos que se estén tramitando. De ese modo se aportaría información sobre los programas de otros organismos que podemos aprovechar en beneficio de nuestros usuarios y, además, se evitaría la duplicación de programas y presupuestos. Ello fomentaría la participación interinstitucional en el desarrollo de contenidos.”

185. Esa comunidad virtual de profesionales de la formación de todo el sistema debería disponer de una entidad encargada de la facilitación, así como de recursos mínimos para ejecutar su mandato. **Ese círculo de profesionales de la formación debería incorporar, aunque no exclusivamente, oficiales de recursos humanos.**

186. El Inspector alienta con firmeza a que se valore ese círculo de profesionales de la formación. Además, ese círculo no puede crearse partiendo de cero. Las redes existentes y dinámicas de gestores de la formación pueden seguir llevando a cabo su labor colectiva, pero necesitan más reconocimiento y apoyo institucionales, y los órganos rectores y los jefes ejecutivos de las organizaciones deben escucharlas.

187. No es de extrañar que unas cuantas organizaciones consideren que una formación normalizada prescrita para todo el sistema reduciría su independencia a efectos de determinar su agenda de formación y el diseño de sus programas de formación. Sin embargo, aparte de adoptar la posición tradicional que justifica los compartimentos estancos, apenas ofrecen pruebas de por qué y cómo un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia en todo el sistema les restaría independencia y tendría consecuencias negativas.

188. También pueden mejorar la coherencia, la coordinación y la convergencia en las políticas y prácticas de formación en todo el sistema de las Naciones Unidas aumentando la visibilidad, las funciones y la autoridad de los gestores y los profesionales de la formación en los procesos decisorios. Al respecto, el Inspector acoge con satisfacción la idea de establecer un nuevo grupo de trabajo permanente sobre formación y desarrollo dentro de la Red de Recursos Humanos bajo los auspicios de la JJE.

Participación en la financiación de los gastos

189. Resulta más problemática la cuestión de la financiación. Varias organizaciones, en particular la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), proponen que las organizaciones participantes tomen parte en la financiación de los costos de desarrollo y ejecución de actividades normalizadas de formación en proporción al número

de alumnos que matriculen en los programas. La UNOPS propone que para ello podrían exigirse pagos de licencia por usuario. La OMI, la ONUDI, la OMS y otras organizaciones diversas proponen que la participación en la financiación de los gastos se base en el número de funcionarios que tomen parte en los programas conjuntos. Varias organizaciones, entre ellas el UNRWA, esperan que se imparta capacitación normalizada gratuita a las organizaciones pequeñas que carecen de fondos suficientes.

190. En concreto, algunas organizaciones (por ejemplo, ONU-Mujeres) recuerdan el lugar central que debe ocupar la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en las actividades de formación normalizadas y sugieren que debe disponer de financiación básica al respecto y no funcionar conforme a arreglos de participación en la financiación de los gastos y pago de tasas, a raíz de lo cual varias organizaciones no se pueden permitir sus programas. En esas circunstancias, la financiación básica debe generar capital inicial suficiente que se complementaría con fondos aportados por las organizaciones beneficiarias para sufragar totalmente los costos correspondientes.

191. Presentaron sugerencias semejantes el PMA (una contribución central complementada por tasas en régimen de pago por uso) y la OIT (“un órgano central” y un enfoque basado en suscripciones).

192. Algunas organizaciones cuentan con la facilidad con que puede copiarse y distribuirse el contenido digital sin incurrir en costos adicionales. Por ejemplo, la CESPAP responde que los cursos (en línea) existentes, como los cursos obligatorios sobre ética o derechos humanos, podrían ofrecerse de forma más amplia sin costos adicionales.

193. Anima al Inspector constatar que no solo son mayoría las organizaciones que están a favor de la idea de programas de formación para todo el sistema, sino que también proponen posibles mecanismos de financiación que van de la participación en la financiación de los gastos a programas gratuitos para los organismos que tienen dificultades financieras.

194. El Inspector invita a los gestores de la formación de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a plantearse el uso de planes de financiación para todo el sistema que generen economías de escala con fines de ulterior desarrollo de los programas de formación en todo el sistema e inclusión de las organizaciones que disponen de menos recursos.

4. Involucración y percepción del personal

4.1 Involucración del personal

Los medios de involucración del personal siguen siendo insuficientes

195. La mayoría de las organizaciones consultadas en el marco del presente examen afirman usar algún tipo de método (encuestas al personal, consultas específicas, juntas asesoras en formación) para velar por que se tengan en cuenta la percepción y las perspectivas del personal al definir las necesidades y objetivos de la formación institucional. En todo el sistema, gana cada vez más fuerza el consenso en el sentido de que la responsabilidad en el ámbito de la formación y el desarrollo corresponde conjuntamente a: a) el personal y sus directores; b) los profesionales en materia de recursos humanos y formación, y c) el personal directivo superior y los proveedores de servicios de formación.

196. Sin embargo, en el examen se constató que las menciones de una involucración adecuada del personal solo se referían, principalmente, a valoraciones puntuales, de la calidad y de evaluación efectuadas de forma ocasional o al término de la actividad de formación.

197. Puede que el grado limitado de involucración del personal se deba a dos motivos. El primero es el cansancio ante las encuestas y la impresión de que la comunicación de opiniones apenas reporta beneficios limitados en cuanto a la adopción de decisiones efectiva y las prioridades en materia de formación. El segundo se refiere a la falta de confianza en la manera en que los directores se dedican a buscar, estimular y recompensar la involucración del personal. Parece que valoran de boquilla la formación y consideran que esta incumbe a los oficiales de recursos humanos.

198. Algunos oficiales observaron asimismo la tendencia a considerar que la evaluación de las necesidades de formación se reducía a una misión de detección de errores. Puede que esta impresión negativa también explique la baja tasa de respuesta de los alumnos a las encuestas y evaluaciones. La nueva cultura de la formación supone la promoción de la formación como instrumento participativo al que se aspira.

199. La involucración del personal también se califica de esencial en los procesos de cambio⁴⁰, por lo que no debe subestimarse su papel activo dentro de un ecosistema de formación más amplio. De hecho, corresponde al personal directivo superior un papel destacado a efectos de: a) aumentar la visibilidad de la formación y su contribución general a los mandatos institucionales; b) velar por que se dé un trato transparente a los resultados de las encuestas al personal y por que estos se incorporen en los procesos decisorios, cuando sea posible y según proceda, y c) velar por que, cuando se incorporen cambios, estos sean objeto de comunicación amplia y se atribuyan a los funcionarios que los instigaron. Según la encuesta al personal de la DCI, solo el 18 % del personal habla con sus supervisores de las expectativas en materia de formación.

200. La involucración del personal en la determinación de las necesidades de formación debe entenderse como ciclo continuo que garantice la participación e interacción sostenidas en a) la determinación de las necesidades y de los objetivos del contenido de la formación; b) la formulación de observaciones con fines de elaboración de planes de estudio, cuando proceda; c) el uso de la evaluación formativa al impartir formación y la flexibilidad constante al incorporar ajustes, y d) el uso de métodos e instrumentos de evaluación de los resultados para que el personal pueda aportar observaciones para el diseño y la ejecución de futuras actividades de formación.

201. Es más probable que obtengan buenos resultados las organizaciones que ofrecen incentivos para garantizar el apoyo de los directores a la capacitación y cuyos empleados consideran que se dispone de oportunidades de formación y que es fácil acceder a estas. El Banco Mundial, por ejemplo, practica la retroinformación continua y la gestión iterativa de

⁴⁰ Véase JIU/REP/2019/4, Examen de la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

la actuación profesional mediante la comunicación constante y la fijación de prioridades entre los funcionarios y los directores.

202. La eficacia en la gestión empieza por el reconocimiento de que no basta con mencionar la formación en los documentos de política, a no ser que se entienda como compromiso general dirigido a contar con una mano de obra ágil y cualificada desde los niveles inferiores a los superiores. El Inspector observa con interés los esfuerzos de muchas organizaciones (ACNUR, OMPI, OMS, PMA, ONUSIDA, Secretaría de las Naciones Unidas, OIT y PNUD, en particular) por traducir las prioridades de formación en cursos de liderazgo dirigidos al personal directivo superior.

203. El Inspector recomienda a los jefes ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas que adopten medidas para garantizar la involucración sistemática, constante y basada en la colaboración del personal en relación con la fijación de prioridades, la evaluación de las necesidades de formación y la ejecución de las actividades de formación.

La formación no está debidamente incorporada en el sistema de gestión de la actuación profesional

204. Cuando se les pregunta por el seguimiento de las necesidades de formación y la manera de atenderlas, casi todas las organizaciones mencionan los planes de desarrollo y el cumplimiento de los requisitos de formación en el sistema de gestión de la actuación profesional. Son notablemente dispares las opiniones respecto de la responsabilidad de los directores de operaciones o los directores de recursos humanos en cuanto al seguimiento y el cumplimiento de los planes de formación del personal. Algunos directores de operaciones sostienen que no se les puede exigir responsabilidades, pues carecen de fondos aparte para atender las necesidades de formación.

205. Además, puede que la motivación individual de cada funcionario no se ajuste al panorama general de las necesidades institucionales. Puede que la única motivación del personal resida en las aspiraciones profesionales o en un interés personal genuino por ampliar sus aptitudes profesionales y sus horizontes de conocimiento. Algunos funcionarios tal vez sean pasivos o consideren que la organización debe crear un entorno de formación basado en incentivos y recompensas por el desempeño profesional. Puede que otros sean activos y exijan oportunidades y reconocimiento. Estas dos perspectivas, muy distintas entre sí, deben manejarse con cuidado para garantizar la eficiencia de la formación y la rendición de cuentas en cuanto al uso de los recursos de formación.

206. La responsabilidad conjunta de los directores y el personal en la planificación de las prioridades de formación puede favorecer la implicación en los resultados de la formación y la rendición de cuentas. Durante el examen se indicó una mejor conexión entre la formación y la gestión de la actuación profesional como aspecto que planteaba un problema considerable a la mayoría de las organizaciones, independientemente de los recursos financieros que estuvieran disponibles. Muchas organizaciones no vinculan incentivos al desempeño con sus programas de formación, con lo cual aumenta el riesgo de que sus inversiones en formación no se utilicen y valoren en suficiente medida.

207. El propio sistema de gestión de la actuación profesional no fue objeto de evaluaciones positivas entre sus usuarios. Las preocupaciones se referían principalmente a: a) la falta de vinculación entre la gestión de la actuación profesional y otros componentes de la gestión de talentos, como la contratación y el desarrollo de las perspectivas de carrera, y b) la impresión que tienen los directores y el personal de que el sistema de gestión de la actuación profesional tiene un carácter demasiado mecánico y transaccional por lo que se refiere a la formación. Como consecuencia de ello, la actuación profesional a menudo se documenta en el vacío, sin seguimiento efectivo al no comprenderse las responsabilidades correspondientes al personal, los directores de operaciones y los oficiales de recursos humanos. Esta constatación quedó también confirmada por anteriores auditorías de los recursos humanos y la gestión de la actuación profesional en las Naciones Unidas⁴¹. En el

⁴¹ Oficina de Servicios de Supervisión Interna, "Evaluación del Departamento de Gestión-Oficina de Gestión de Recursos Humanos", 6 de marzo de 2018.

mismo orden de cosas, solo el 14 % de quienes respondieron a la encuesta al personal de la DCI se mostró muy satisfecho con la planificación de la formación y el desarrollo en relación con el proceso de evaluación de la actuación profesional, mientras que el 25 % se mostró muy insatisfecho.

208. El examen solo determinó cuatro sistemas de gestión de la formación que están conectados suficientemente con algún tipo de sistema de gestión electrónica de la actuación profesional y plan de formación del personal (OIT, PMA, OMPI y OMS). Igualmente, no se hace uso de anteriores evaluaciones de la planificación de la fuerza de trabajo en aras de una contratación selectiva en función de las necesidades institucionales, pues la contratación y el desarrollo de las perspectivas de carrera no van ligados obligatoriamente a la actuación profesional. No se utiliza información sobre la actuación profesional con fines de desarrollo de las perspectivas de carrera. Normalmente no se tiene en cuenta información sobre las actividades de capacitación y desarrollo de los funcionarios al estudiar la cuestión de su adelanto profesional.

209. La Oficina de Recursos Humanos informó de que en 2017 se había llevado a cabo una evaluación exhaustiva de las necesidades de formación con el objeto de poner efectivamente en contacto las soluciones de formación con las prioridades institucionales. Con la evaluación se pretendía ayudar a los directores a determinar las prioridades y las necesidades transversales y hacer un uso más estratégico de los recursos de formación. Aunque se invirtió un esfuerzo considerable en la evaluación, sigue sin quedar claro si las organizaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas dieron aplicación a las recomendaciones o cómo lo hicieron.

210. Como queda subrayado, una formación eficiente comporta una triple responsabilidad: el propio personal debe impulsarla, los directores apoyarla y la organización habilitarla. En esa ecuación es esencial el papel de los directores. La aplicación de la siguiente recomendación contribuirá a que las actividades de formación queden reflejadas con mayor coherencia en el marco general de gestión de talentos.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán adoptar las medidas que juzguen apropiadas para incorporar mejor los planes de formación del personal en sus respectivas evaluaciones de la actuación profesional y velar por que también pueda exigirse cuentas a los directores respecto de la ejecución.

4.2 Percepción del personal

211. Es evidente que una encuesta de percepción tiene carácter subjetivo y que sus resultados deben entenderse en ese sentido. Sin embargo la importancia del capital humano es fundamental en cualquier organización, en particular en el sistema de las Naciones Unidas. Según investigaciones recientes, “hoy se juzga cada vez más a las organizaciones en función de las relaciones que mantienen con sus trabajadores”⁴². En consecuencia, también son importantes las percepciones del personal sobre las políticas y prácticas de formación. Ello es todavía más cierto a efectos del presente examen, que se centra esencialmente en la formación del personal.

212. Para complementar la información procedente de fuentes institucionales oficiales, la DCI llevó a cabo una encuesta de percepción del personal durante el primer trimestre de 2020. Difundieron la encuesta 27 organizaciones participantes, y respondieron 9.564 funcionarios. Un 3 % de los encuestados tenía categoría de director o superior, el 39 % eran del Cuadro Orgánico y el 30 % del Cuadro de Servicios Generales. Los demás encuestados eran del Servicio Móvil y oficiales nacionales, contratistas a corto plazo y de otras

⁴² Deloitte, “2018 Deloitte Global Human Capital Trends. The rise of the social enterprise”.

categorías. Más de la mitad de los encuestados (57 %) afirmó que tenía responsabilidades de dirección.

213. Una parte de la encuesta indagaba en la percepción del personal del acceso a las oportunidades de formación, su involucración en la evaluación de las necesidades, factores de motivación y el grado de satisfacción respecto de la calidad y la pertinencia de las soluciones de formación aportadas.

214. En la otra parte de la encuesta se solicitaban opiniones sobre las nuevas aptitudes que necesitaban el personal y los directores y podían adquirirse y desarrollarse mediante modalidades de formación tradicionales y con base tecnológica, para lo cual se formularon preguntas sobre lo siguiente:

- a) Las esferas de formación más destacadas para el desarrollo del personal en los próximos años;
- b) Las aptitudes interpersonales más importantes que debe desarrollar el personal de las Naciones Unidas;
- c) Las capacidades que más escasean actualmente entre los directores.

215. Algunos resultados de la encuesta se han incorporado en las correspondientes secciones del presente informe en contextos más específicos. El resto de las constataciones se resumieron en dos categorías: a) las opiniones expresadas en respuesta a las preguntas de opción múltiple; b) las opiniones más destacadas expresadas en las respuestas abiertas.

a) Constataciones principales: opiniones mayoritarias

216. Cabe sintetizar del siguiente modo *el grado de satisfacción* del personal respecto de las actividades de formación en las que ha participado:

- a) Calidad de las actividades de formación: globalmente, el 11 % del personal calificó las actividades de formación de excelentes y el 60 % de buenas. Para el 20 % de los encuestados la calidad fue media. Quienes estaban insatisfechos, en parte o del todo, seguían siendo una minoría;
- b) Debe mejorarse el acceso a la formación facilitado por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: pese a la ampliación de los medios de comunicación, más de la mitad del personal cree que es difícil (38 %) o muy difícil (13 %) identificar las oportunidades de formación ofrecidas por organizaciones distintas de la suya y acceder a ellas;
- c) El nivel de pertinencia de la capacitación obligatoria es aceptable: el 42 % de los encuestados consideran la capacitación obligatoria pertinente para sus funciones actuales, y el 22 % la consideran muy pertinente;
- d) El lugar de trabajo no ofrece suficiente apoyo: el personal entiende que no recibe apoyo alguno (17 %) o que el apoyo recibido no pasa de ser parcial (54 %) por lo que se refiere a los instrumentos y recursos disponibles en atención a las necesidades de formación permanente;
- e) El sistema de tutoría debe mejorarse: el 23 % de los encuestados está muy insatisfecho y el 43 % satisfecho solo en parte con las tutorías impartidas por supervisores y colegas con más experiencia. Solo el 22 % está muy satisfecho, mientras que el 12 % no tiene opinión, presuntamente porque entiende que no tiene experiencia de tutoría.

217. *Esferas de capacitación más importantes:* se pidió a los encuestados que indicaran las esferas de capacitación que consideraban más importantes para su desarrollo profesional en un futuro próximo. El liderazgo y la gestión, la gestión de proyectos, la reunión y el análisis de datos, la preparación para las innovaciones y las competencias digitales aparecían en primer lugar entre las preferencias, como se indica a continuación en la figura 13.

Figura 13

Esferas de capacitación más importantes para el desarrollo profesional

218. En los primeros lugares de la lista el Inspector observa la presencia de una combinación razonablemente previsible de esferas de formación tradicionales, como “liderazgo y gestión”, “gestión de proyectos” y “seguimiento y evaluación”, junto con temas vinculados con una nueva cultura de formación, como “preparación para las innovaciones” y “competencias digitales”.

219. A la vez, del examen se desprende que queda trabajo por hacer en esferas de formación que amplían el horizonte profesional de las Naciones Unidas más allá de los compartimentos estancos tradicionales hacia una mayor colaboración y una visión para el sistema en su conjunto. La puntuación relativamente baja asignada a la coordinación interinstitucional, el trabajo en equipo y las funciones y responsabilidades del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto es bastante llamativa y justifica la necesidad de ampliar la coordinación y la convergencia de los programas de formación en el ámbito de todo el sistema.

220. El aparente bajo nivel de interés en las aptitudes interpersonales necesarias para transformar las entidades de las Naciones Unidas en organizaciones ágiles es indicio de que debe proseguir la labor dirigida a comprender la transformación necesaria para que el sistema de las Naciones Unidas mantenga su pertinencia operacional en un entorno muy competitivo y dinámico.

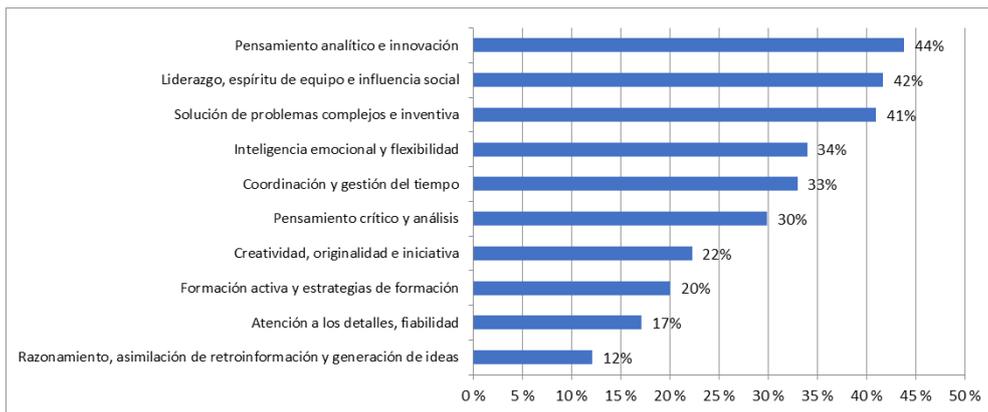
Recuadro 4**Organización ágil**

El concepto de organización ágil dibuja un nuevo equilibrio entre la estabilidad y el dinamismo. La forma tradicional de organización que impera es estática y está compartimentalizada al basarse en una jerarquía estructural orientada principalmente a la estabilidad. Los objetivos y decisiones descienden de forma jerárquica. La estructura es sólida, pero suele ser rígida y actuar con lentitud. En cambio, las organizaciones ágiles actúan como una red de equipos que opera en ciclos de formación acelerada y adopción de decisiones rápida respaldados por tecnologías. El principal rasgo de una organización ágil es la capacidad de reconfigurar con rapidez y eficiencia estrategias, estructuras, procesos, personas y tecnologías. La velocidad y la adaptabilidad se suman a la estabilidad, lo cual permite la adaptación a un entorno volátil e incierto⁴³.

⁴³ Véase: McKinsey&Company, The 5 Trademarks of Agile Organizations, diciembre de 2017.

221. *Desarrollo de aptitudes interpersonales:* la encuesta profundizó mediante preguntas relativas al carácter de las transformaciones de un nuevo entorno de formación y las aptitudes interpersonales más significativas en el contexto de las Naciones Unidas. En vista de que no hay un conjunto exhaustivo de aptitudes interpersonales que cuente con aceptación universal, se invitó a los encuestados a elegir entre diez aptitudes de ese tipo. Las aptitudes relacionadas con la innovación son las primeras que aparecían entre las preferencias, seguidas por el liderazgo, el espíritu de equipo, la influencia social y la capacidad de solucionar problemas complejos y ejercer la inventiva.

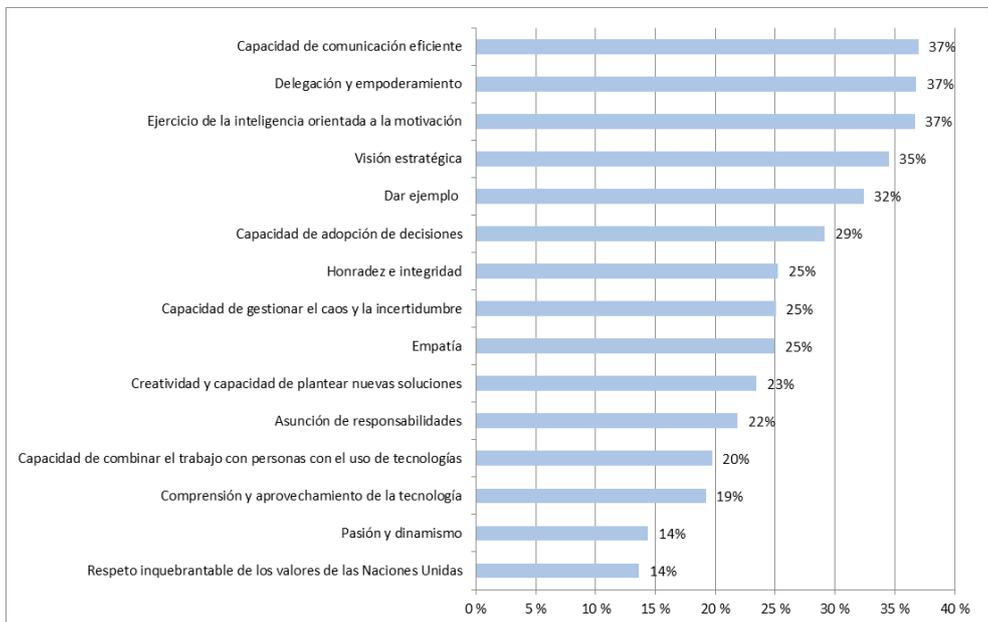
Figura 14
Las aptitudes interpersonales más significativas en el contexto de las Naciones Unidas



222. El Inspector reconoce que toda jerarquía de aptitudes interpersonales de ese tipo ha de ser subjetiva. Sin embargo, observa que, en su mayor parte, las actuales configuraciones de los planes de formación distan de hacerse eco de las aptitudes interpersonales que parecen suscitar gran demanda. El Inspector invita a los gestores de la formación de todo el sistema de las Naciones Unidas a reflexionar sobre las soluciones de formación que podrían contribuir al desarrollo de ese tipo de aptitudes interpersonales u otros factores que no aparecen reflejados en la encuesta.

Lo que deben saber los supervisores y los directores: La encuesta ofreció al personal la oportunidad de repasar su jerarquía profesional e indicar las capacidades que más necesitaban sus supervisores y directores.

Figura 15
Capacidades más necesarias de los supervisores y directores



223. El Inspector invita a los gestores de la formación a que estudien la manera de incorporar el desarrollo de esas aptitudes en los programas de liderazgo y gestión. Los propios directores deben practicar la introspección. El hecho de que el 53 % de los encuestados sean directores es, presuntamente, indicio de que la introspección ya ha comenzado de algún modo. De hecho, los dirigentes eficaces no son responsables solo de propiciar una nueva cultura de formación en sus organizaciones, sino también de adquirir ellos mismos nuevas competencias, en particular por lo que se refiere a “practicar la dirección en momentos de cambio, asimilar la ambigüedad y la incertidumbre y comprender las tecnologías digitales, cognitivas y de inteligencia artificial que se precisan al respecto”⁴⁴.

b) Cuestión abierta: escuchar las opiniones discordantes

224. La actual era de comunicación entre líneas de demarcación en un mundo hiperconectado ha desencadenado un desplazamiento en las relaciones de poder que va de las estructuras colectivas a las personas. Desde esa óptica, se cuestiona incluso el poder estadístico de los números. La presencia de una masa crítica en una estadística cualquiera, incluso cuando procede de la encuesta, es fuente de pertinencia y autoridad, pero puede que no sea fiel reflejo de la realidad. Puede que también sea útil la presencia de opiniones minoritarias o discordantes. A ello se debe que, además de las preguntas de opción múltiple, la encuesta de la DCI constara también de una pregunta abierta destinada a recabar observaciones y comentarios diversos de otro tipo.

225. No es de extrañar que algunos de los pareceres recabados de ese modo no coincidieran con las opiniones determinadas mediante los porcentajes indicados en la sección anterior. Sin embargo, conviene señalar algunas opiniones en la medida en que ofrecían matices que no podían captarse examinando únicamente las respuestas a las preguntas de opción múltiple. Además, se planteaban cuestiones que deliberadamente no formaban parte de la encuesta.

226. No se procesaron los pareceres anecdóticos, extremos o circunstanciales. Se agruparon y analizaron en total 1.400 respuestas en torno a las siguientes cuestiones genéricas:

- a) Las oportunidades y opciones de formación de que dispone el personal;
- b) Los factores de motivación, la rendición de cuentas y la impronta de la formación en la actuación profesional del personal;
- c) El papel de los directores y los supervisores en la asignación de los recursos de formación entre los funcionarios.

227. A continuación se resumen las principales observaciones sobre las oportunidades de formación y el papel de los directores:

I. Oportunidades y opciones de formación disponibles y motivación en el contexto de la formación

a) Aunque todos los encuestados reconocen la importancia de ofrecer al personal oportunidades de formación, muchos consideran que, en realidad, las oportunidades son desiguales y obedecen a una distribución injusta y que las oportunidades de formación no encajan en el actual entorno en evolución de las Naciones Unidas y los diversos procesos de reforma;

b) La falta de visión o planificación estratégicas en la formación es fuente de confusión entre el personal en lo que respecta a la determinación de prioridades y la disponibilidad de recursos de tiempo;

c) El expediente de formación no está bien conectado con la gestión de la actuación profesional y las oportunidades de promoción: la formación debe corresponderse

⁴⁴ Deloitte, “2019 Deloitte Global Human Capital Trends. Leading the social enterprise: Reinvent with a human focus”.

con el desarrollo de la capacidad al que se aspira con el objeto de mejorar la actuación profesional a partir de una rendición de cuentas clara en cuanto a los resultados;

d) La existencia de nuevas oportunidades de capacitación interinstitucional sobre muy diversos temas (entre ellos, la innovación y la tecnología) supondría un valioso complemento de la actual oferta de actividades de capacitación;

e) La mayor parte de la formación adquirida en el marco de actividades formales de formación no se traslada al lugar de trabajo, por lo que no resulta eficaz;

f) La cultura jerárquica y la insuficiencia de liderazgo y empoderamiento afectan a la motivación del personal en el contexto de la formación;

g) Las soluciones de formación aportadas a veces no obedecen a una planificación y no se basan en suficientes necesidades fundamentadas con datos;

h) Las estrategias de formación guardan escasa relación con las dificultades derivadas del cambio institucional y no se emplean debidamente como instrumento de motivación;

i) La carga de trabajo es un destacado factor de inhibición desde una óptica subjetiva y objetiva. Es frecuente que una carga de trabajo pesada no deje tiempo para llevar a cabo actividades de formación. En otros casos, determinadas mentalidades subconscientes en el ámbito de la dirección extrapolan indebidamente algunas circunstancias personales y desalientan la participación del personal en actividades de formación⁴⁵;

j) La mayor parte de la formación obligatoria no es verdadera formación, sino una acumulación de información que a menudo carece de pertinencia. En vista de su carácter obligatorio, se ha convertido en una formalidad desprovista de toda repercusión práctica. A la luz de la carga de trabajo y de la limitación del tiempo, la capacitación obligatoria se lleva a cabo en detrimento de una capacitación sustantiva;

k) Al margen de los temas relacionados con la administración (adquisición, gestión de proyectos), es escasa la oferta de formación vinculada con aptitudes sustantivas; es imprescindible ofrecer formación en temas relacionados con la tecnología para mejorar la alfabetización digital, ahorrar recursos destinados a contratistas y preparar de forma sostenible expertos internos a más largo plazo;

l) El personal que se incorpora en las organizaciones en fases tempranas necesita capacitación y orientación más sustantivas; debe ayudarse al personal contratado por sus aptitudes profesionales a mantenerse al tanto de la evolución más reciente de su disciplina.

228. El Inspector observa que la mayoría de las observaciones enumeradas incumben a todos los directores de todos los niveles. Las críticas se formularon con especial énfasis en el grupo de respuestas que se referían específicamente a los directores.

II. *Papel de los directores y los supervisores en la asignación de recursos de formación*

a) La formación no se considera parte integral de la eficacia de las organizaciones y el desarrollo de las perspectivas de carrera. La formación tiene lugar de forma ocasional o “al azar”, sin que exista un plan institucionalizado a largo plazo en apoyo de reformas más amplias de los recursos humanos dirigidas a conseguir que la fuerza de trabajo sea ágil y móvil;

b) Los directores a menudo se ven obligados a plantearse la formación en estricta atención a las necesidades a corto plazo de la dependencia o departamento, sin comprender debidamente los requisitos y las prioridades estratégicas institucionales a largo plazo;

⁴⁵ Por ejemplo, el interés en un nuevo programa de capacitación puede interpretarse como señal de una carga de trabajo o un interés en el trabajo insuficientes.

c) Las organizaciones deben hacer más por: empoderar al personal trazando sistemáticamente trayectorias profesionales, lo cual, en sí, comportaría una estructura de incentivos y de evaluación de la actuación profesional, un sistema de tutorías y formación continua, y mejorar las normas de gestión y el marco de rendición de cuentas con respecto al uso de los recursos financieros y de tiempo destinados a la formación;

d) Puede ser difícil o imposible registrar cursos no ofrecidos por las Naciones Unidas en los sistemas de gestión de la formación, a lo cual se debe que las actividades de formación de algunos funcionarios queden sin registrar o que los directores las pasen por alto;

e) La administración de la formación, cuando se ajusta a las relaciones jerárquicas en el ámbito de los recursos humanos, tiene lugar en detrimento de oportunidades más amplias en relación con temas técnicos o sustantivos que son necesarios para mejorar la actuación profesional en esferas funcionales;

f) No existe la meritocracia al seleccionar al personal que va a asistir a actividades de formación, y no se comprenden en suficiente medida los razonamientos en que se basa la selección de los temas de formación;

g) Las necesidades de formación del personal del Cuadro de Servicios Generales se desatienden sistemáticamente, y se da prioridad indebida a las oportunidades de formación ofrecidas al personal de contratación internacional en detrimento del personal de contratación nacional;

h) El favoritismo, los abusos, las consideraciones personales y la falta de rendición de cuentas se mencionan como factores que a veces distorsionan las decisiones de los directores sobre la asignación de las soluciones de formación, lo cual desmotiva al personal y alimenta el estado de apatía.

229. El Inspector cree que los directores deben esforzarse por mejorar estas percepciones negativas sobre el papel de la formación y los directores de operaciones mediante lo siguiente:

a) Elaboración y aplicación de criterios claros y transparentes para la asignación de recursos en el ámbito de la formación;

b) Consultas abiertas, sistemáticas y participativas con el personal sobre las necesidades, prioridades y oportunidades en materia de formación;

c) Reconocimiento y valoración de los esfuerzos personales de los alumnos fuera del marco de formación oficial;

d) Adquisición y uso de aptitudes de acompañamiento experto.

Nota: uno de los encuestados observó con malestar: “*Si participo en alguna actividad de formación y desarrollo es porque me tomo la molestia de buscarla, seleccionarla y solicitarla*”. El Inspector cree que, ciertamente, recae en las organizaciones la responsabilidad de crear un entorno que estimule y recompense la labor de formación. No obstante, el entorno institucional no puede ni debe reemplazar la motivación, el interés y el afán de formación personales de cada funcionario. Una afirmación como la que se acaba de citar debe servir de lema de orientación para la mayoría del personal.

230. El Inspector reconoce que las responsabilidades en materia de formación deben repartirse entre los directores y los funcionarios a título individual. La imparcialidad es esencial al asignar los recursos para la formación, independientemente de si escasean o son suficientes:

a) **Imparcialidad en la distribución:** la asignación de recursos debe ser imparcial y tener en cuenta todas las necesidades individuales, por una parte, y la necesidad de hacer un uso eficiente de los limitados recursos de una organización, por otra;

b) **Imparcialidad en el procedimiento:** el proceso de asignación debe ser imparcial y todo el personal, incluida la mayoría silenciosa, debe gozar de igualdad de oportunidades;

c) **Imparcialidad en las interacciones:** debe dispensarse a todos un trato honesto antes, durante y después del proceso decisorio, independientemente del carácter de las relaciones con los distintos solicitantes;

d) **Imparcialidad sostenible:** deben quedar suficientes recursos en etapas posteriores para atender las necesidades de otros funcionarios.

231. **El Inspector recomienda a todos los directores que velen por que se ejerzan con rigor los principios de imparcialidad y transparencia en la distribución, el procedimiento y las interacciones y la imparcialidad sostenible en cuanto a la asignación de los recursos destinados a la formación.**

232. A la vez, a falta de un interés genuino personal del funcionario en la formación, esta puede convertirse en un ejercicio formal, ineficaz e ineficiente. También se espera de los funcionarios que emprendan esfuerzos individuales, decididos e innovadores en el ámbito de la formación y la mejora personal. En consecuencia, **el Inspector recomienda a todos los gestores de la formación que procuren estimular, reconocer y recompensar la motivación personal de los funcionarios que emprendan actividades de formación continua y en colaboración y que asuman el liderazgo con respecto a los resultados de la formación.**

233. En el mismo orden de cosas, el Inspector observa que el principio Noblemaire⁴⁶, heredado por las Naciones Unidas de la Sociedad de las Naciones, relativo a la determinación de los sueldos de los funcionarios públicos internacionales, se basaba en una justificación fundamental, que es el supuesto de que con el nivel más alto de los sueldos de los funcionarios públicos internacionales se remuneraba el alto grado de competencia, los títulos universitarios, los conocimientos avanzados en la esfera de conocimientos correspondiente y las capacidades lingüísticas y de otro tipo del personal⁴⁷. En consecuencia, los funcionarios también tienen la obligación de formarse por cuenta propia en vista de que, presuntamente, sus sueldos también comprenden la obligación de adquirir y mantener el máximo nivel de competencia y capacidad.

⁴⁶ El principio Noblemaire formaba parte del concepto de la administración pública internacional moderna, establecido por primera vez en la Secretaría Internacional de la Sociedad de las Naciones y en la Oficina Internacional del Trabajo (1920-1921). El nombre viene de Georges Noblemaire, presidente del Comité que propuso que los sueldos del personal de la Sociedad de las Naciones se basaran en los de las administraciones nacionales que estuvieran mejor remuneradas.

⁴⁷ Véase Michael Ogwezzy, "Noblemaire Principle in the Context of International Civil Service", *Cosmopolitan Law Journal*, vol. 4, núm. 2 (2016).

Segunda parte

Nuevo entorno de formación: oportunidades tecnológicas

5. Plataformas de formación electrónica

234. El carácter dinámico y la mejora y diversificación constantes de la formación electrónica y otras soluciones de formación basadas en la tecnología hacen a esta indispensable en toda perspectiva estratégica en materia de formación en los planos individual o institucional. En consecuencia, la cuestión del uso que se hace actualmente de las plataformas de formación electrónica en el sistema de las Naciones Unidas y el que debería hacerse se aborda en profundidad por primera vez en el presente informe.

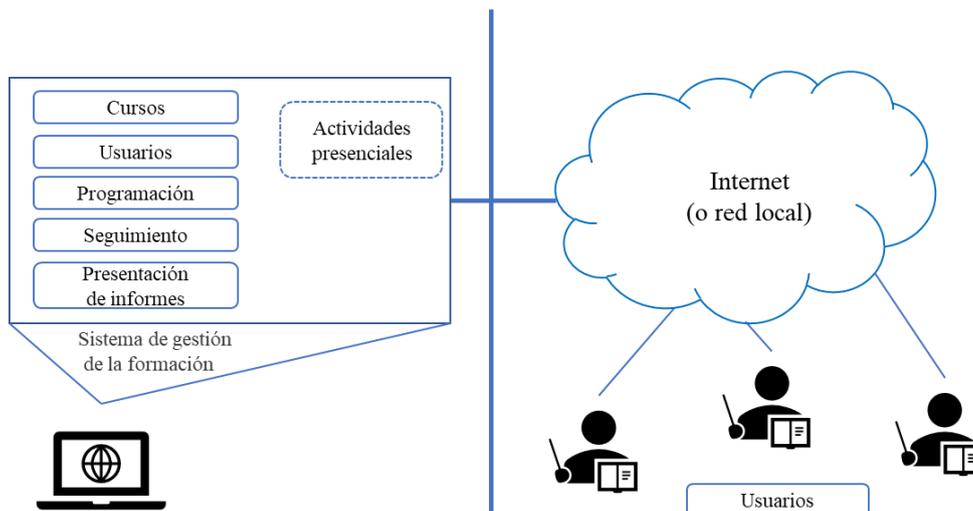
235. A efectos del informe, hacemos un uso muy amplio de la expresión “plataforma de formación”, que abarca la gama completa de plataformas diversas cuya principal función es la formación o el apoyo a la formación, independientemente de si prestan apoyo a todas las funciones básicas de la gestión y la ejecución de la formación o si se trata solo de subconjuntos parciales y complementarios de las funciones de formación.

5.1 Motivos para utilizar plataformas de formación electrónica

236. En el examen se encontraron diversas plataformas de formación en línea utilizadas actualmente por organizaciones de las Naciones Unidas. La mayoría de las organizaciones hacen uso de un sistema de gestión de la formación como plataforma informática básica mediante la cual se administra y gestiona la formación, se imparte capacitación en línea y se presta apoyo a la formación mixta y presencial.

Figura 16

Funciones básicas del sistema de gestión de la formación



237. Los principales motivos de que las organizaciones hagan uso de la formación electrónica pueden dividirse en dos categorías. La primera tiene que ver con las dificultades que suelen convertir los programas presenciales en poco prácticos o imposibles:

- a) Las necesidades específicas de las oficinas y dependencias sobre el terreno sometidas a condiciones difíciles;
- b) El costo de organizar programas de formación presencial en muchas ubicaciones de todo el mundo;
- c) Los plazos de ejecución de los programas de formación cuando no pueden ejecutarse de forma simultánea en muchas ubicaciones diversas;

d) El hecho de que la congregación de personal disperso en una sede o un centro regional supone la interrupción del ejercicio de sus funciones (lo cual no siempre es posible) y comporta costos adicionales.

238. La segunda categoría se refiere a las ventajas comparativas específicas de la formación electrónica. Las respuestas al cuestionario presentan una gran variedad de ventajas percibidas, pero la mayoría de las organizaciones coinciden en los dos motivos principales: accesibilidad mundial (inclusión de empleados dispersos) y eficacia en función de los costos.

Accesibilidad mundial

239. La capacidad de la formación electrónica de llegar a un público mundial y a una fuerza de trabajo dispersa que se reparte por distintos husos horarios no tiene rival entre las variedades tradicionales de formación presencial. En el caso de las organizaciones cuya fuerza de trabajo se encuentra muy dispersa geográficamente, se trata de un factor importante al determinar el diseño y la ejecución de programas de formación electrónica.

240. Desde la óptica de las Naciones Unidas, la implantación de un programa de formación electrónica al que pueda accederse desde cualquier ubicación provista de algún tipo de conectividad supera gran parte de las dificultades señaladas. Los programas pasan a estar disponibles al instante en todas las ubicaciones del planeta en las que esté presente una organización. Esos programas también suelen orientarse hacia una mayor flexibilidad: los alumnos pueden acceder a ellos en módulos más reducidos, lo cual evita grandes perturbaciones en el ejercicio de sus funciones. El carácter de la mayoría de los programas es, asimismo, asincrónico, con lo cual son pocas las actividades de formación provistas de plazos estrictos. La accesibilidad mediante dispositivos móviles también aumenta la ubicuidad de la formación y la autonomía del alumno.

241. Sin embargo, deben tenerse en cuenta las siguientes salvedades:

a) Pese a los avances en la conectividad mundial, sigue habiendo casos y circunstancias en que no es posible ni efectivo el acceso estable en línea a actividades de formación. Algunas organizaciones tienen en cuenta esta situación planteándose plataformas de formación que permiten disponer de recursos de formación fuera de línea. Ello supone que los programas pueden descargarse en un ordenador o dispositivo móvil y utilizarse fuera de línea, incluso cuando se carece de conexión fiable con una red;

b) El formato de formación electrónica más fácil de preparar y más rápido de distribuir y utilizar en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas es la formación electrónica a un ritmo personalizado. Sin embargo, puede que no siempre sea el formato más indicado cuando se imparten temas que exigen la construcción activa de conocimientos por parte del alumno, para lo cual es preciso interactuar con otros alumnos y facilitadores. Debe hacerse un esfuerzo especial por que se seleccionen en línea formatos de formación electrónica y por que se preste debida atención al diseño pedagógico adecuado. La accesibilidad lingüística es otro factor importante que debe examinarse.

5.1.2 Eficacia en función de los costos

242. La eficacia en función de los costos ha sido un argumento a favor del uso de la formación electrónica desde sus albores. Alimentaba esas expectativas no solo el entusiasmo del mundo académico y el sector de la tecnología, sino también la necesidad de que las grandes organizaciones y estructuras encontraran una manera pragmática de reducir los costos sin dejar de impartir capacitación uniforme. En el caso de las organizaciones que tienen decenas de millares de participantes en actividades de capacitación, esos ahorros pueden destinarse a aumentar el número de participantes o de actividades de formación.

243. En total, 23 organizaciones mencionaron la eficacia en función de los costos como motivo de que se haga uso de la formación electrónica, pero se ha presentado poca información derivada de un análisis sistemático y comparado de los costos de la formación electrónica frente a otros formatos. Aunque en el cuestionario no se solicitaba expresamente una comparación o un desglose de los costos de la formación electrónica, puede que la falta

de esa información (incluso en las entrevistas) se deba al hecho de que la eficacia en función de los costos de la formación electrónica a menudo se dé por hecha.

244. *Estructura de los gastos.* Existen (en cierta medida) los siguientes elementos de los gastos en relación con programas convencionales de formación electrónica elaborados en función de las necesidades específicas de las organizaciones y alojados en las plataformas de su sistema de gestión de la formación, así como en relación con algunas de las configuraciones de infraestructura más nuevas e híbridas:

a) Costo de la plataforma en línea (sistema de gestión de la formación):

- Los sistemas de gestión de la formación alojados en equipos propios constan de los gastos de instalación y mantenimiento, las licencias del *software* comercial utilizado (a no ser que se haga uso de sistemas de código abierto), los gastos de personalización, la amortización del *hardware* y la conexión a Internet.
- En caso de que el sistema de gestión de la formación esté alojado en la nube, puede constar de tasas de alojamiento de sistemas autogestionados o de suscripciones por usuario en las plataformas de programas informáticos como servicio.

b) Costo de la elaboración y el desarrollo del contenido;

c) Costo de ejecución: administración, apoyo y facilitación, cuando sea el caso.

245. Sin embargo, la estructura de los gastos se complica con los más recientes servicios en línea, cursos elaborados de antemano y bibliotecas de contenidos, como se indica a continuación.

246. *Configuración convencional:* la infraestructura convencional de la formación electrónica se basa en *software* para sistemas de gestión de la formación alojado en centros de datos de ubicación local. Los programas de formación electrónica se elaboran a nivel interno o se externalizan en función de las necesidades de la organización, tras lo cual se suben al sistema y se ejecutan en la red local o a escala mundial por Internet.

247. *Sistema de gestión de la formación en la nube:* se trata de una pequeña variación de la configuración convencional consistente en alojar el servidor en la nube. La organización sigue controlando enteramente el sistema y encargándose de su instalación y mantenimiento, pero la infraestructura se traspa del centro de datos local a una nube. Ello modifica la estructura general de los gastos sustituyendo los gastos en concepto de *hardware* por los gastos de alojamiento de la infraestructura virtualizada.

248. *Sistema de gestión de la formación a título de SaaS⁴⁸:* una nueva fase de la virtualización de las plataformas de formación comenzó cuando las organizaciones cedieron el control del *software* del servidor a las empresas que ofrecían sistemas de gestión de la formación como servicio (en nube). Conforme a este modelo, las organizaciones utilizan un sistema de gestión de la formación elaborado de antemano por un proveedor que lo ofrece por suscripción. Normalmente las organizaciones abonan una tasa anual de suscripción por cada usuario (funcionario o asociado externo) que tiene acceso al sistema. Conforme a este modelo, las organizaciones siguen preparando sus propios cursos de formación electrónica y los suben al sistema de gestión de la formación en la nube.

Cursos en línea masivos y abiertos

249. Los últimos años se han hecho muy populares las plataformas de formación en línea que ofrecen cursos elaborados de antemano. Van de muy diversos cursos en línea masivos y abiertos ofrecidos en plataformas como Coursera, EdX y Future Learn a servicios orientados al mundo empresarial como Lynda.com/LinkedIn Learning. Estas plataformas ofrecen un entorno de formación en el que se imparten cursos propios elaborados de antemano.

⁴⁸ Programas informáticos como servicio; véase Gestión de los servicios de computación en la nube en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2019/8).

250. Gran parte del contenido disponible en las principales plataformas de este tipo de cursos es de acceso gratuito. Para algunos cursos debe abonarse una tasa de inscripción, mientras que otros son gratuitos a no ser que se desee obtener certificación, en cuyo caso debe abonarse una tasa de matriculación. Sin embargo, en el caso de las plataformas orientadas al mundo empresarial, lo normal es exigir tasas en forma de una suscripción mensual o anual para cada empleado con acceso a la plataforma, lo cual confiere acceso ilimitado a todos los cursos disponibles (el modelo “Netflix”).

251. El Inspector observa que el uso de plataformas de contenido está en auge entre las organizaciones participantes. Con arreglo a este modelo, los costos corresponden al acceso al contenido, y no se exigen expresamente costos técnicos conexos.

Integración de plataformas

252. Puede que la integración de plataformas también repercuta en los gastos. En los primeros días de las plataformas orientadas a impartir contenidos las organizaciones que deseaban hacer uso de ellas se veían obligadas a emprender dos vías en paralelo. Conforme a la primera, facilitaban a sus empleados acceso a plataformas externas que ofrecían contenido elaborado de antemano mediante el cual se atendían parte de sus necesidades. Con arreglo a la segunda vía, seguían diseñando e impartiendo sus propios cursos hechos a la medida en la plataforma de su sistema de gestión de la formación para atender la parte de sus necesidades de formación que no quedaban atendidas mediante el contenido normalizado elaborado de antemano. Las dos vías de formación avanzaban por separado, y era difícil o imposible determinar los progresos en la formación o importar desde sistemas externos información sobre los cursos realizados para incorporarla en sistemas internos o en los sistemas de gestión de la actuación profesional de los recursos humanos.

253. Sin embargo, hoy en día cada vez resulta más fácil la integración de la formación interna y externa. Las organizaciones pueden complementar su cartera interna de formación con programas externos elaborados de antemano sin dejar de supervisar la evolución y los logros de la formación en un único lugar, que puede ser un sistema central de gestión de la formación u otro tipo de registro de actividades de formación.

254. Se perfilan dos modalidades imperantes por lo que se refiere a esta integración:

a) *Incorporación de cursos externos en un sistema interno de gestión de la formación* (en nube o alojado en equipos propios). Conforme a este escenario, los cursos externos (por ejemplo, de LinkedIn Learning) aparecen mezclados sin distinciones con los cursos internos que el personal tiene a su disposición en el sistema de gestión de la formación o portal de formación de la organización. Los alumnos pueden inscribirse en cursos externos de la misma manera en que se matriculan en un curso interno, y su progreso y sus logros aparecen registrados por completo en la plataforma interna de la organización. Así, por ejemplo, la OMS ofrecía cursos de LinkedIn Learning en su Cornerstone onDemand, disponible en la nube. Gracias a esta integración, los alumnos ven los cursos externos en la lista de programas disponibles en la plataforma de la Organización y pueden matricularse en los cursos y realizarlos indistintamente dentro del mismo entorno. El expediente de su rendimiento formativo también se guarda en el sistema de gestión de la formación. Esa integración amplía considerablemente el alcance de la formación más allá de lo que puede ofrecer internamente una organización al simplificar el acceso a los cursos externos (y reducir los obstáculos al respecto);

b) *Uso de plataformas en nube y de contenido mixto*. Estas plataformas combinan un catálogo de cursos normalizados elaborados de antemano que se han cargado antes con la funcionalidad de una plataforma de formación o sistema de gestión de la formación en la que las organizaciones pueden crear o cargar cursos propios. Son ejemplos de ello LinkedIn Learning, Coorpacademy y Accenture Academy. La última opción ofrece un ejemplo de plataforma en la nube provista de un plan de estudios elaborado de antemano que permite personalizar vías de formación y cargar material pedagógico individual. La Secretaría de las Naciones Unidas la utiliza con fines de capacitación en materia de cadena de suministro.

255. La variedad de modelos diversos que combinan plataformas de formación y contenidos internos y externos obliga a calcular los costos con más cuidado que antes,

cuando por lo general se utilizaba un modelo tradicional de plataforma única. Aunque la complicación es mayor, esos cálculos de los gastos siguen basándose en los elementos de gastos que se mencionaban antes, configurados en función de la combinación de plataformas y contenidos empleada por una organización. El cambio de paradigma relacionado con el uso de servicios en nube y por suscripción en lugar de inversiones iniciales de capital, algo corriente en la esfera de los programas informáticos como servicio, también es aplicable a ese tipo de servicios de formación. Igualmente, es importante la distribución interna de los gastos. Algunas organizaciones informan de que el costo correspondiente al sistema de gestión de la formación se sufraga con cargo al presupuesto del departamento de tecnología de la información, mientras que otras tienen que financiar los gastos de infraestructura de la plataforma con cargo al presupuesto para formación. Las organizaciones que se planteen la posibilidad de poner en marcha o ampliar sus programas de formación electrónica deben tener en cuenta todo lo señalado.

256. El Inspector sugiere que los análisis de los gastos también tengan en cuenta otros factores contextuales:

a) La eficacia en función de los costos de la formación electrónica no siempre se traduce en ahorros efectivos en todos los ámbitos. Los ahorros también dependen del formato, el contexto y la naturaleza de los programas de formación electrónica;

b) La preparación y ejecución de programas en línea de calidad con un alto grado de participación en los que los asistentes interactúan con otras personas pueden exigir un volumen de recursos elevado y ser costosas, pero, en potencia, arrojan mejores resultados en materia de formación;

c) Se perciben ahorros fundamentalmente cuando el tema del curso y los objetivos de formación permiten el estudio por cuenta propia y es escasa la interacción con otros alumnos, al igual que es poca o nula la orientación de tutores, docentes o facilitadores.

5.1.3 Otras ventajas relativas de la formación electrónica

257. Entre los demás motivos indicados por las organizaciones a título de incentivos para hacer uso de la formación electrónica, el Inspector destaca los siguientes:

a) Flexibilidad: la formación puede tener lugar “en todo momento, en cualquier lugar”, como afirma la UNOPS. Se trata, en potencia, de una gran ventaja de la formación electrónica;

b) Amplitud de opciones: se dispone de un enorme número de programas a través de distintas plataformas de formación electrónica, ya sea del sistema de las Naciones Unidas o a escala mundial;

c) El denominado enfoque “justo a tiempo”: este enfoque permite actualizar el contenido con frecuencia, concepto atractivo para las organizaciones en la medida en que se ajusta al ritmo de la era de la información y a la exigencia de que las organizaciones de las Naciones Unidas sean más ágiles. La formación justo a tiempo también se está volviendo más accesible con la disponibilidad de recursos de microformación cuando estos se corresponden con las necesidades de formación incipientes.

258. Sin embargo, el Inspector observa que estas ventajas percibidas no se materializan de forma automática. Por ejemplo, la flexibilidad plantea dificultades en relación con la gestión del tiempo. Debe concederse al personal tiempo suficiente para emprender actividades de formación en el marco de su carga de trabajo habitual. La elaboración de contenido especializado de formación adaptado a las necesidades específicas del momento y al contexto exige suficiente capacidad de planificación y ejecución. No todos los programas de formación electrónica pueden elaborarse con rapidez, y debe efectuarse una evaluación inicial antes de adoptarse la decisión de elaborar un programa justo a tiempo.

259. La formación justo a tiempo es especialmente pertinente para los sectores humanitarios abarcados por la OCHA y el ACNUR cuando el personal trabaja “en zonas remotas e inestables y tiene acceso limitado a oportunidades de formación presencial”⁴⁹.

5.2 Plataformas de formación electrónica que se utilizan actualmente y rasgos principales

Sistemas de gestión de la formación

Recuadro 5

Terminología de los sistemas de gestión de la formación

En la sección 5 se utiliza la expresión “sistema de gestión de la formación” para describir y examinar las principales plataformas de formación electrónica empleadas por las organizaciones. Aunque la expresión “sistema de gestión de la formación” es la más utilizada al respecto, puede que se empleen otras expresiones algo distintas cuando se describe el mismo tipo de plataforma. “Sistema Institucional de Gestión del Aprendizaje” y “Entorno de Formación Virtual” eran antes expresiones habituales, mientras que algunos proveedores califican sus plataformas de “sistemas de gestión de los contenidos de la formación”.

Asimismo, los últimos años algunos proveedores y analistas⁵⁰ han calificado un grupo de plataformas de formación en nube de “plataformas de experiencia de formación” (LEP o LXP). Aunque algunos de los productos de esta categoría hacen especial hincapié en la agregación, la personalización y el descubrimiento de contenidos, en realidad gran parte de esta categoría de plataformas se solapa con las plataformas modernas de sistemas de gestión de la formación, que evolucionan en el mismo sentido. En muchas reseñas y listas de LXP figuran plataformas que también se presentan como sistemas de gestión de la formación (por ejemplo, Docebo y TalentLMS).

260. Como se exponía antes, los rasgos básicos de todo sistema de gestión de la formación permiten alojar cursos en línea, su contenido y sus actividades de formación, programar las actividades, controlar la matriculación, supervisar los progresos de los alumnos y generar informes y análisis. También se usan estos sistemas para administrar y facilitar actividades presenciales y mixtas, incorporar material complementario y ofrecer canales adicionales de interacción con fines de coordinación o formación.

261. Además del conjunto básico de rasgos, los sistemas de gestión de la formación que se utilizan hoy facilitan cada vez en mayor medida funciones avanzadas (para las cuales antes era habitual emplear sistemas de *software* aparte). Algunos de los sistemas modernos ofrecen: certificados; encuestas y sondeos; apoyo a la formación social; gestión de las competencias; carteras de actividades electrónicas; servicios de tutoría; elementos de gestión de talentos, e integración de contenido externo.

Otras plataformas

262. Pese a la tendencia del sector a agregar más rasgos al sistema básico de gestión de la formación, no siempre pueden atenderse todas las necesidades de una organización mediante una plataforma única. Muchas organizaciones participantes utilizan plataformas en línea adicionales para facilitar o impartir programas de formación. Es probable que esta tendencia se intensifique en adelante, pues los sistemas de gestión de la formación nunca pueden integrar por completo la creciente diversidad de plataformas y repositorios de formación que surgen y se desarrollan al margen de una plataforma centralizada.

⁴⁹ Cecilia de Rosa y Jayna Johnson, “Webinar-based approaches to maximize learning and transfer good practices: case studies from the humanitarian sector”, *International Journal of Training and Development*, vol. 23, núm. 4 (diciembre de 2019).

⁵⁰ Entre ellos, la influyente Academia Josh Bersin.

263. Por ejemplo, pueden alojarse vídeos tutoriales fuera de un sistema de gestión de la formación empleando una plataforma distinta (como YouTube o Vimeo). La organización también puede emplear una plataforma externa (como SurveyMonkey) para encuestar a los alumnos y recabar sus impresiones.

264. En 9 respuestas aportadas por entidades participantes se indica el uso simultáneo en una organización de 3 o más opciones distintas de entornos de formación electrónica, mientras que la UNOPS informa de que utiliza en total 10 y el PNUD hace uso de 6 plataformas y repositorios de contenidos distintos. Lo cierto es que el mercado de soluciones de formación escapa a las definiciones y configuraciones normalizadas. En consecuencia, resulta difícil atenerse a una categorización muy rigurosa.

Integración de recursos humanos

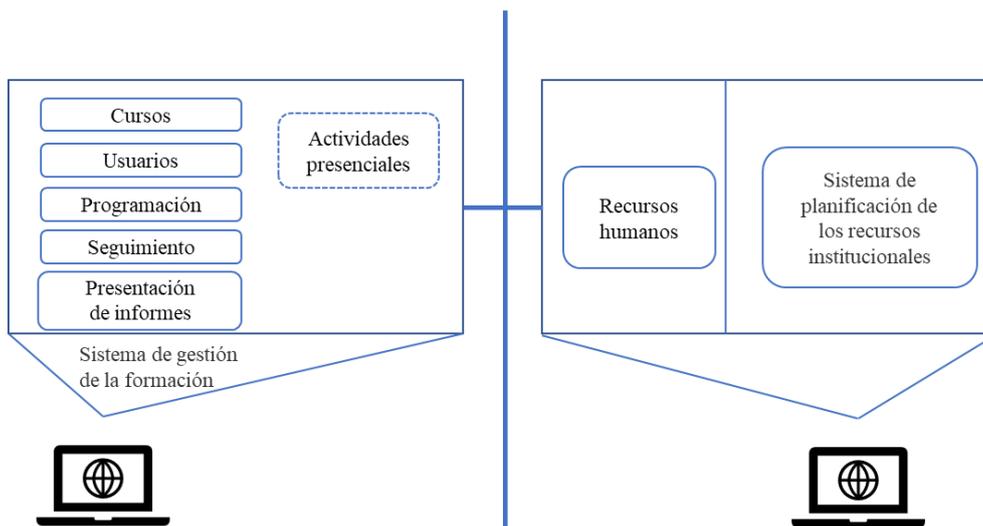
265. La evolución de los sistemas modernos de gestión de la formación apunta a dos objetivos principales: la administración de la formación y la ejecución o facilitación de actividades de formación. Para gran parte de los primeros usuarios (como las universidades), la administración de la formación en sí era una aplicación importante de la tecnología de la información dirigida a dotar al proceso de mayor eficiencia. De la planificación y el catálogo de cursos y la facilitación y el registro de la matriculación a la documentación de las tareas y el registro de las evaluaciones, el uso de sistemas de gestión de la formación favoreció la automatización del proceso y la reducción de la carga administrativa, especialmente en el caso de las organizaciones que tenían miles de alumnos.

266. En las Naciones Unidas los departamentos de recursos humanos se encargan normalmente de supervisar la formación del personal, por lo general dentro de un marco más amplio de desarrollo del personal y de talentos, lo cual va mucho más allá de ser una función estrictamente administrativa. En ese contexto, la capacidad de conectar las actividades de formación con otras funciones y registros de recursos humanos cobra importancia a efectos de mejorar el flujo de trabajo y la eficiencia del sistema.

267. A la vez, las aplicaciones de recursos humanos suelen formar parte de sistemas informáticos más amplios de planificación de los recursos institucionales, aunque a veces funcionan como aplicaciones independientes. A raíz de ello se observan algunas variaciones en la manera en que los sistemas de gestión de la formación están conectados con el resto de los registros y funciones de recursos humanos. Por ejemplo, los expedientes de formación del personal podrían almacenarse en un módulo integrado en un sistema de planificación de los recursos institucionales o una aplicación de recursos humanos, mientras que el sistema de gestión de la formación se emplearía principalmente para impartir cursos.

Figura 17

Conexión entre un sistema de gestión de la formación y un sistema de recursos humanos



268. Puede que la conexión de los dos sistemas informáticos con fines de intercambio automático de datos sobre el personal exija cierto esfuerzo si uno de ellos, o los dos, no cumple protocolos normalizados comunes y, en la práctica, está bloqueado en un entorno privativo. Por ese motivo, algunas organizaciones han decidido utilizar un sistema de gestión de la formación del mismo proveedor del sistema de planificación de los recursos institucionales o un módulo que forme parte de dicho sistema utilizado. Sin embargo, los proveedores de sistemas de planificación de los recursos institucionales no destacan, por lo general, por ofrecer el mejor *software* para sistemas de gestión de la formación, lo cual suele obligar a llegar a una solución de compromiso, en cuyo caso puede que sea imposible aplicar un enfoque de selección del producto de referencia.

269. Para poder utilizar el sistema de gestión de la formación que mejor concuerde con las necesidades de una organización, **el Inspector recomienda a los gestores de la formación que empleen como uno de los criterios de selección tanto de los sistemas de planificación de los recursos institucionales como del sistema de gestión de la formación su capacidad de integración adecuada y de intercambio de datos sobre las actividades de formación, incluida la evaluación.**

Instrumentos de personalización del contenido

270. Otra tecnología importante empleada en la formación electrónica es un instrumento de personalización del contenido. En el caso del sistema de las Naciones Unidas, los instrumentos de personalización del contenido son importantes para la gestión de los contenidos en la medida en que permitan la compatibilidad de plataformas y estimulen la creación conjunta y el intercambio de contenidos. Las plataformas de los sistemas de gestión de la formación suelen carecer de una funcionalidad de compilación y producción de contenido y configuración de este con fines de distribución en línea o tienen una funcionalidad muy rudimentaria al respecto.

271. Muchos cursos de formación electrónica, especialmente los que están concebidos como cursos a un ritmo personalizado, dependen de contenido multimedia que debe configurarse de manera adecuada para su uso como recurso de formación electrónica. Se necesitan instrumentos de personalización del contenido para que sea posible importar, registrar y editar pistas de audio, agregar y manipular grabaciones de vídeo y distintos tipos de concursos o diapositivas y escenas en grupo y utilizar una lógica de secuenciación más sofisticada (con un progreso condicional gracias al contenido de la formación).

272. Los instrumentos de personalización del contenido más utilizados (como Articulate Storyline y Adobe Captivate) producen contenido en formatos digitales ampliamente aceptados que también son compatibles con la mayoría de las plataformas de los sistemas de gestión de la formación, en particular con arreglo a la norma del Modelo de referencia para objetos de contenido compartibles (SCORM). La existencia de un formato común permite hacer uso de instrumentos externos para importar y transmitir contenido de formación electrónica por conducto de la plataforma de un sistema de gestión de la formación aparte y el intercambio de contenido de formación entre sistemas diversos.

Recuadro 6

Modelo de referencia para objetos de contenido compartibles y otras normas

El Modelo de referencia para objetos de contenido compartibles (SCORM) es una norma técnica que facilita la comunicación entre el contenido de la formación y el sistema de gestión de la formación en el que este está alojado. Permite elaborar un contenido de formación electrónica con independencia de un sistema de gestión de la formación determinado, pero permitiendo que el sistema lo interprete (lo “reproduzca”) e interactúe con él. Uno de los puntos débiles del modelo es que no es un protocolo técnico estricto. Como consecuencia de ello, algunos sistemas y contenidos, aunque nominalmente cumplen el SCORM, en realidad no son plenamente compatibles.

Experience API (xAPI), también conocido como Tin Can API, es una norma más reciente que parte de SCORM y va dirigida a sustituirlo. A 2019 su nivel de adopción seguía siendo relativamente bajo, aunque ofrece mayor flexibilidad y exhaustividad y es compatible con muchas plataformas de formación.

SCORM no es la única norma técnica pertinente para los sistemas de formación electrónica. Learning Tools Interoperability, otra norma técnica que define la interoperabilidad entre sistemas de formación electrónica, podría interesar a las organizaciones participantes en la medida en que permite la integración fácil de instrumentos y módulos externos en un sistema de gestión de la formación⁵¹.

273. Aunque el uso de la norma SCORM permite el intercambio de contenido entre organizaciones, el proceso no está totalmente desprovisto de escollos. En vista de que la norma ha evolucionado durante un período prolongado, sus distintas versiones son compatibles con instrumentos informáticos distintos. Además, en la práctica cotidiana no es plenamente compatible con distintos instrumentos o se comporta de maneras distintas. Varias organizaciones informaron de que encontraban algunas dificultades para hacerse con la versión adecuada de los archivos al importar contenido exportado por otra organización a partir de un sistema de gestión de la formación distinto.

5.3 Plataformas: ¿unidad en la diversidad?

274. La mayor parte de las plataformas principales comparten un conjunto semejante de rasgos básicos. Sin embargo, suelen diferir en sus rasgos avanzados, así como en el paradigma de navegación y en la experiencia general del usuario. A menudo, sutiles diferencias en el diseño de la interfaz del usuario redundan en efectos distintos para los alumnos y para los resultados de la formación⁵².

275. La diversidad de plataformas se demuestra en el hecho de que una sola organización de las Naciones Unidas informó del uso de 28 plataformas distintas de las que no se hacía mención en otras partes del sistema. Algunas de las plataformas indicadas no son sistemas de gestión de la formación tradicionales; se trata de bibliotecas de contenidos, servicios en nube de aprendizaje de idiomas, aplicaciones de videoconferencia y unos cuantos instrumentos de la nueva oleada de aplicaciones de formación, entre ellas algunas que emplean tecnologías de inteligencia artificial.

276. El cuestionario institucional tenía por objeto determinar qué rasgos de las plataformas son considerados los más importantes y valiosos por las organizaciones. Los tres rasgos principales indicados para la selección de plataformas específicas son: apoyo a la interacción entre alumnos; apoyo a programas presenciales y mixtos, y facilidad de administración.

277. Otro rasgo destacado de la formación eficaz es el nivel de involucración de los alumnos respecto del material pedagógico, sus iguales y los tutores o instructores. En vista de que este factor depende también de la facilidad de uso y el diseño de la plataforma de formación, las organizaciones deben plantearse las propiedades de las plataformas que desean utilizar en relación con los grados de involucración que pueden promoverse con la plataforma en cuestión.

278. Deben tenerse en cuenta otros aspectos importantes de los sistemas de gestión de la formación como criterios para la selección y evaluación de las plataformas más adecuadas. Por ejemplo, por lo que se refiere a la administración y la gestión de talentos, una plataforma de formación adecuada puede aportar información valiosa sobre las necesidades de formación, los progresos y los logros del personal.

⁵¹ Puede consultarse uno de los “mercados” de extensiones de terceros en: <https://www.eduappcenter.com/>; va dirigido a distintas plataformas de sistemas de gestión de la formación compatibles con esta norma (incluido Moodle).

⁵² Los resultados de la formación son formulaciones en las que se describen los conocimientos o aptitudes que deben haber adquirido los estudiantes al término de una tarea, clase, curso o programa determinado y se ayuda a los estudiantes a comprender por qué esos conocimientos y aptitudes les resultarán útiles.

Principales plataformas utilizadas

279. Se perfila una convergencia, en apariencia no buscada, entre las principales plataformas utilizadas por las organizaciones participantes. De las plataformas tradicionales de sistemas de gestión de la formación, la única que se utiliza ampliamente es el sistema Moodle, indicado por ocho organizaciones. Sin embargo, en algunos de esos casos su uso tiene carácter auxiliar, se superpone al de otro sistema principal de gestión de la formación o se encuentra en fase inicial o de exploración.

280. El segundo sistema más mencionado es Cornerstone onDemand, plataforma en nube utilizada por cinco organizaciones encuestadas. La popularidad de esta plataforma se debe, al menos en parte, a su integración en sistemas de recursos humanos y de gestión de la actuación profesional.

281. En el mismo número de respuestas se informa del uso de LinkedIn Learning (antes Lynda.com), que no es un sistema tradicional de gestión de la formación, sino una plataforma externa de contenidos que funciona también como plataforma básica de ejecución. Algunas organizaciones ofrecen al personal acceso gratuito a su contenido, mientras que otras han conseguido incorporar los cursos ofrecidos en esta plataforma en su sistema interno de gestión de la formación. Esta plataforma se explora con más detenimiento en la sección relativa al uso de programas externos elaborados de antemano.

282. Claned es una plataforma de formación social mediante la cual la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas ofrece cursos tanto en línea como presenciales. Uno de los rasgos principales de los cursos en línea impartidos mediante Claned es el elemento social: la capacidad de los participantes de formular comentarios sobre la totalidad del contenido, responder a las respuestas de los demás, compartir conocimientos y recibir asistencia de los moderadores para responder a las preguntas y transmitir información pertinente. Otro rasgo es que los participantes pueden acceder de forma permanente al contenido de los cursos. En el caso de los cursos presenciales, Claned cumple funciones de repositorio de toda la información pertinente antes, durante y después de un curso (con inclusión de lecturas previas al curso, exposiciones e informes).

Recuadro 7

La familia Moodle

Moodle es el sistema de gestión de la formación de código abierto (y gratuito) más utilizado y, con toda probabilidad, el más utilizado en general. Una comunidad internacional se encarga de su desarrollo y mantenimiento, mientras que una red de asociados certificados presta apoyo optativo. Varios proveedores de servicios de Internet también ofrecen alojamiento de Moodle en la nube a quienes no deseen encargarse de una infraestructura de servidores propia y de su mantenimiento. Favorece la colaboración en el ámbito de la formación en línea mediante una serie de funciones y beneficios disponibles gracias a un amplio conjunto de complementos que amplían su funcionalidad básica.

Totara es una filial comercial de Moodle. Aunque depende del *software* de código abierto de Moodle, ofrece un conjunto de soluciones por suscripción dirigido a usuarios institucionales que reduce la complejidad técnica del sistema de gestión de la formación y mejora su seguridad y su estabilidad. Se trata de un modelo híbrido en el que el valor añadido por el proveedor de servicios al margen de la plataforma de código abierto permite a los usuarios mantener la libertad de portabilidad de los datos.

Tradicionalmente, la descarga e instalación de Moodle en servidores y su modificación y adaptación han sido gratuitas. Todavía lo son para usos académicos corrientes. Sin embargo, la versión de Moodle para empresa (Moodle Workplace) solo está disponible en régimen de pago por uso a través de Moodle Partners.

283. La Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas es actualmente la única organización de las Naciones Unidas autorizada legalmente a utilizar Moodle Workplace al margen del modelo de Moodle Partners en virtud de un acuerdo con la

Fundación Moodle. La Escuela emplea esta tecnología para ofrecer portales personalizados de formación electrónica a clientes del sistema de las Naciones Unidas.

Sistemas de gestión de la formación de código abierto frente a privativos

284. Los dos sistemas de gestión de la formación más utilizados por las organizaciones encuestadas (Moodle y Cornerstone onDemand) obedecen a dos paradigmas distintos en el actual mundo informático y digital. Moodle y su filial Totara son aplicaciones informáticas elaboradas desde la óptica del código abierto. Ello supone que el código informático en el que se basan está disponible públicamente para que cualquiera lo examine, audite, utilice y modifique.

285. Lo más habitual es que el *software* de código abierto sea elaborado por comunidades mediante un proceso transparente e inclusivo, aun cuando lo impulsen grandes empresas tecnológicas. El funcionamiento del *software* y los procesos de código abierto se asemeja en cierto modo a la manera en que Wikipedia ejerce funciones de recurso público creado, mantenido y regido por una comunidad inclusiva.

286. El *software* de código abierto deja un considerable margen de libertad en cuanto a su uso: puede modificarse y adaptarse fácilmente. En la mayor parte de los casos (aunque no siempre) también es gratuito. Aunque muchos se ven atraídos por el concepto de código abierto a causa de los valores sociales que van ligados a él, también se considera que ofrece beneficios objetivos de gran solidez, lo cual explica que empresas como Google, IBM y Microsoft lo hayan adoptado. Muchos consideran que un *software* de código abierto debidamente mantenido ofrece más seguridad que un *software* privativo, al estar expuesto a miles de desarrolladores y colaboradores de todo el mundo.

287. En cambio, el *software* privativo puede ser obra de empresas tecnológicas y desarrolladores especializados en el marco de un proceso muy estructurado. Su código informático se mantiene en estricto secreto como propiedad intelectual de la que son titulares las empresas. El uso del *software* privativo se rige por acuerdos jurídicos, y los usuarios no pueden modificar ni adaptar gratuitamente las aplicaciones al margen del proceso de configuración previsto por el proveedor, aunque en algunos casos las aplicaciones se pueden ampliar mediante módulos externos desarrollados por los usuarios.

288. Ello permite un desarrollo específico y una evolución rápida del *software* privativo en los casos más logrados. Los usuarios pasan a depender por completo de los proveedores de la aplicación por lo que se refiere a cambios y mejoras. Sin embargo, algunos proveedores carecen de capacidad de respuesta rápida a las necesidades cambiantes de sus usuarios y a la evolución de los mercados. De ese modo, las aplicaciones pueden quedarse obsoletas y anticuadas, lo cual obliga a los usuarios a utilizar productos insatisfactorios, en vista de que el esfuerzo y el costo derivados de cambiar un sistema de gestión de la formación pueden ser considerables.

289. Las plataformas de los sistemas de gestión de la formación basados en estos dos enfoques empresariales y de desarrollo presentan tanto ventajas como desventajas. Por lo general, ningún enfoque particular garantiza en sí la calidad ni la idoneidad de un sistema de gestión de la formación para una organización. La madurez y la estabilidad de un sistema de gestión de la formación de código abierto dependen del tamaño y la estructura de la comunidad que le presta apoyo. En el caso de los sistemas privativos de gestión de la formación, la madurez y la agilidad de la empresa proveedora determinan su calidad general.

290. Aunque el *software* de código abierto no supone costos en concepto de adquisición de la licencia, su adopción y su uso no son del todo gratuitos. Su instalación y configuración, así como su mantenimiento y el correspondiente dominio técnico, exigen trabajo que se traduce en costos. El costo completo de la adopción no resulta patente para las organizaciones que tienen recursos técnicos limitados y escasa experiencia en la implantación de aplicaciones informáticas semejantes. Sin embargo, al término de la inversión inicial y de la acumulación de una masa crítica, los costos crecen de forma bastante lenta cuando se amplía la utilización y se añaden nuevos usuarios.

291. En el caso del *software* privativo, el cálculo de los costos resulta algo más fácil, aun cuando no siempre es tan sencillo como puede parecer a primera vista. Puede que los sistemas de gestión de la formación respaldados por proveedores receptivos que ofrecen buen apoyo técnico, especialmente cuando lo ofrecen en nube en forma de programas informáticos como servicio, puedan implantarse más rápidamente en organizaciones más pequeñas que no necesitan muchos recursos técnicos internos.

292. En ambos casos, las organizaciones necesitan disponer de suficiente capacidad en tecnología de la formación, que no debe confundirse con competencias técnicas en materia de tecnología de la información en un sentido estricto. Incluso si la instalación de servidores, la aplicación de parches y la incorporación de mecanismos de seguridad corresponden a un equipo interno de tecnología de la información o se externalizan encargando estas tareas a un proveedor, la eficacia del uso de la plataforma dependerá de la capacidad de los equipos de diseño pedagógico y los expertos en formación. Deberán comprender las propiedades de la plataforma en cuestión a fin de diseñar programas de formación electrónica que hagan un uso adecuado de las plataformas seleccionadas.

293. Las organizaciones no deben plantearse modelos exclusivamente privativos o exclusivamente de código abierto. El modelo híbrido, que combina la libertad y la transparencia del enfoque de código abierto con un apoyo estructurado aportado por proveedores ágiles, se ha convertido hoy en una alternativa muy viable.

294. El Inspector observa que las organizaciones que utilizan plataformas de formación en nube (a título de sistema primario de gestión de la formación o de plataforma complementaria) deben velar por la plena propiedad de los datos generados por el uso que hace su personal de estas plataformas y por la facilidad de acceso a ellos. Las actividades de los alumnos en las plataformas de formación generan un abundante conjunto de datos que pueden analizarse y utilizarse con miras de ulterior mejora de los programas de formación, así como a efectos de evaluación de los efectos.

295. La mayor parte de las plataformas de formación en nube incorporan consolas e instrumentos analíticos para los administradores de la formación; las organizaciones deben exigirlos y hacer uso de ellos. Por ejemplo, la OMS utiliza la función de consola de su sistema de gestión de la formación Cornerstone para que los responsables institucionales, los directores regionales y los jefes de equipo puedan vigilar y seguir los progresos en relación con los cursos obligatorios. En algunos casos, los datos analíticos completos no se ponen a disposición de las organizaciones enteramente ni de manera fácil. **El Inspector recomienda a los gestores de la formación que exijan a los proveedores de actividades en nube que faciliten el acceso a análisis exhaustivos de los datos generados por los alumnos de su organización durante la actividad de formación.**

296. Por último, la apertura y el modelo operacional de las plataformas no deben ser los principales criterios al seleccionar la plataforma. Existen otros criterios estratégicos (como la integración o la escalabilidad) y otros muchos funcionales (como el apoyo a la interacción entre alumnos) que pueden revestir igual de importancia, o incluso más, para una organización.

297. La facilitación de la interacción y la colaboración es otro criterio por el que pueden guiarse las organizaciones para determinar si sus plataformas encajan bien con sus necesidades. Ello no es de extrañar, en vista del uso generalizado en el sistema de las Naciones Unidas de programas que permiten adoptar un ritmo personalizado. Según información recibida por la DCI, se capacita mediante programas en línea que permiten adoptar un ritmo personalizado a un número de personas cerca de diez veces superior al de las capacitadas mediante programas en línea dirigidos por instructores.

298. En última instancia, el nivel de interacción, colaboración y apoyo al alumno que se necesita en un programa depende del tema, el público y los objetivos de formación, como se indica en otra parte del presente informe. Determinados temas y aptitudes se prestan efectivamente a distintos formatos de formación a un ritmo personalizado, lo cual ofrece el máximo grado de flexibilidad y posibilidades de ampliación, mientras que otros temas exigen facilitación e interacción en programas basados en cohortes. Sin embargo, contar con una plataforma que promueve la interacción y la colaboración permite a las

organizaciones disponer de estas funciones cuando las necesitan, en particular con fines de colaboración interinstitucional.

299. Varias organizaciones de las Naciones Unidas ofrecen formación a beneficiarios externos, por ejemplo en el marco de programas de desarrollo de la capacidad o de capacitación de los asociados en la ejecución. Sin embargo, solo tres de ellas informan de que hacen uso de la misma plataforma de formación para atender las necesidades internas y capacitar a beneficiarios externos. Además, otras tres organizaciones (OMT, UNICEF y OMS) se dedican actualmente a crear una plataforma que se utilizará para alumnos tanto internos como externos. En el marco de este proceso, la OMS facilita a asociados externos el acceso a su sistema de gestión de la formación iLearn en relación con algunos cursos obligatorios.

300. Aunque la formación en sí no debería ser distinta para el público interno y el externo, existen algunas diferencias y retos objetivos cuando se utiliza la misma plataforma para ambos tipos de usuarios finales:

a) La formación interna forma parte de la vinculación a más largo plazo del personal con su organización dentro de una trayectoria de formación y desarrollo facilitada por los equipos de formación y recursos humanos de la organización; normalmente se financia con cargo al presupuesto ordinario. La trayectoria de la formación de un funcionario debe encajar en la estrategia institucional a largo plazo;

b) La vinculación del público externo se extiende normalmente durante un proyecto o acción. A título individual, este público no entra dentro de las estrategias y planes internos de formación y desarrollo de la organización, y no es objeto de seguimiento o asesoramiento del mismo modo que los funcionarios en sí. La planificación de su formación corresponde normalmente a distintas dependencias y equipos de proyectos de la organización. El número de participantes externos en los programas puede ser en ocasiones muy superior al de los funcionarios. La financiación procede a menudo de recursos extrapresupuestarios.

301. De lo anterior se desprende que puede que determinadas propiedades de una plataforma sean más importantes a efectos de la formación interna, como por ejemplo las funciones orientadas a los recursos humanos y la integración de la plataforma de formación en otros módulos de recursos humanos y planificación de los recursos institucionales. Por otro lado, puede que la escalabilidad y el bajo costo tengan mayor importancia para la formación de orientación externa dirigida a un gran número de participantes.

302. Existen posibilidades de que la organización perciba beneficios en general, principalmente en virtud de la reducción de la complejidad y el costo de emplear dos sistemas informáticos distintos, si se emplea el mismo sistema de gestión de la formación o plataforma de formación para atender ambos tipos de necesidades. Distintas dependencias orgánicas y equipos que colaboran estrechamente pueden percibir beneficios adicionales a raíz del uso de una plataforma única en virtud de un intercambio más útil de conocimientos especializados técnicos y pedagógicos y de la adopción de buenas prácticas. **El Inspector recomienda a los gestores de la formación que, cuando proceda, reduzcan el número de distintas plataformas internas de formación y utilicen el mismo sistema de gestión de la formación para ambos públicos.**

303. Se observa un ejemplo de buena práctica en el Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento del ACNUR, que atiende las necesidades de formación externas y las de la plantilla. Los equipos de formación del Centro prestan apoyo al desarrollo de talentos para el personal interno y los equipos de proyectos sobre el terreno que colaboran activamente en la elaboración de programas de formación (a la vez que mantienen cierto grado de independencia y capacidad de elección).

304. Sin embargo, aunque en general tal vez parezca deseable disponer de una plataforma unificada para los públicos interno y externo, no debe entenderse que ello constituye un principio universal para las organizaciones de las Naciones Unidas. En algunos casos, las estructuras y los contextos institucionales (incluidas las diferencias en los procesos de adquisición y las fuentes de financiación) pueden beneficiarse más del uso de dos sistemas

distintos. Con todo, una evaluación exhaustiva puede contribuir a la adopción de una decisión fundamentada.

305. Conclusiones:

a) Aunque existe cierto grado de interoperabilidad e intercambio de programas entre las organizaciones, parece que sigue quedando margen no aprovechado de intercambio de plataformas;

b) Es importante vincular los sistemas de gestión de la formación con los sistemas de recursos humanos para adoptar un enfoque integral en materia de formación y facilitar la administración;

c) No son muchas las organizaciones que hacen uso de una plataforma única para los programas de formación interna y externa;

d) En algunas organizaciones se observa una tendencia al alza a hacer uso de cursos elaborados de antemano. La mayor parte de ese contenido está disponible en la nube, lo cual obliga a veces a las organizaciones a emplear plataformas diversas.

306. El Inspector recomienda que, en las decisiones que se adopten al seleccionar los sistemas de gestión de la formación, los gestores de la formación favorezcan las plataformas que permitan, entre otras cosas, un mayor grado de interacción y colaboración dentro y fuera de la organización.

Tercera parte

Visión para el sistema en su conjunto: soluciones

6. Hacia un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia

307. El Inspector cree que son tres los principales vectores que podrían ser decisivos para elevar la coherencia, la coordinación y la convergencia en el sistema de las Naciones Unidas. Aunque no debe pasarse por alto la necesidad de más recursos financieros, los mismos tres vectores pueden comportar ahorros generales en la totalidad del sistema y una mayor eficiencia en el gasto de las cuotas o las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros. También ofrecen un potencial considerable de reflexión estratégica y acción colectiva de ámbito interinstitucional en materia de formación.

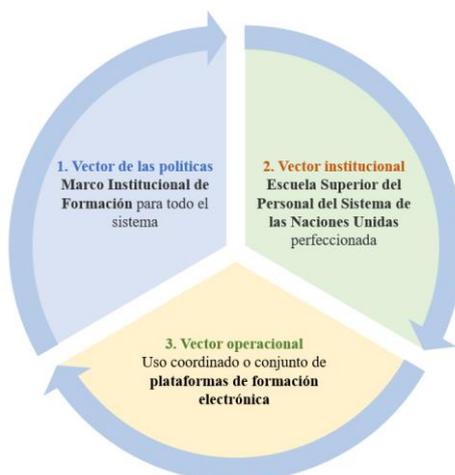
308. El primer vector guarda relación con las políticas: la elaboración de un marco institucional de formación visionario y estratégico para el sistema en su conjunto que incorpore principios y medidas fundados en los valores y necesidades comunes de todas las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas, esté acordado por todas ellas y sea de su propiedad. Ese marco podría generar sinergias, evitar duplicaciones y desperdicios de recursos y garantizar un nivel mínimo de solidaridad entre organismos para que no se quede atrás ninguna organización, por pequeña que sea o escasos los recursos que pueda destinar a la formación.

309. El segundo vector es institucional: el perfeccionamiento y consolidación del papel de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas como institución de formación y gestión de los conocimientos para la totalidad del sistema, empezando por su diseño original y siguiendo por mejoras en función de las necesidades y los instrumentos actuales.

310. El tercer vector es de carácter operacional: el uso coordinado, más riguroso, sistemático y pragmático de las plataformas de formación electrónica, incluidas las plataformas conjuntas. La formación electrónica ha dejado de ser una opción entre otras para reducir el gasto o una alternativa sencilla a los cursos presenciales o mixtos. También es algo más que un nutrido ramillete de temas de formación diversos que pueden ofrecerse fuera de línea. Se trata de una manera viable y realista de garantizar la transformación y adaptación constantes de la fuerza de trabajo de las Naciones Unidas en su conjunto para que el personal conserve la pertinencia, la competencia, la competitividad y la eficiencia en el ejercicio de sus funciones.

Figura 18

Hacia un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia en el sistema de las Naciones Unidas



311. En las siguientes secciones se aborda por separado cada uno de los tres vectores.

6.1 Oportunidades de formación electrónica en aras de un aumento de la eficiencia y la coordinación

6.1.1 Uso de recursos y contenidos educativos abiertos de otras organizaciones de las Naciones Unidas

312. En situaciones de recursos limitados, puede estimularse la formación recurriendo a modalidades de formación electrónica de código abierto disponibles de antemano. La UNESCO entiende por recursos educativos abiertos “materiales didácticos, de aprendizaje o investigación que se encuentran en el dominio público o que se publican con licencias de propiedad intelectual que facilitan su uso, adaptación y distribución gratuitos”⁵³. Aunque la expresión se remonta al Foro de la UNESCO de 2002 sobre el Impacto de la Modalidad de Cursos Abiertos en la Educación Superior en Países en Desarrollo, la idea de compartir gratuitamente recursos educativos y el movimiento conexo hunden sus raíces en épocas anteriores⁵⁴.

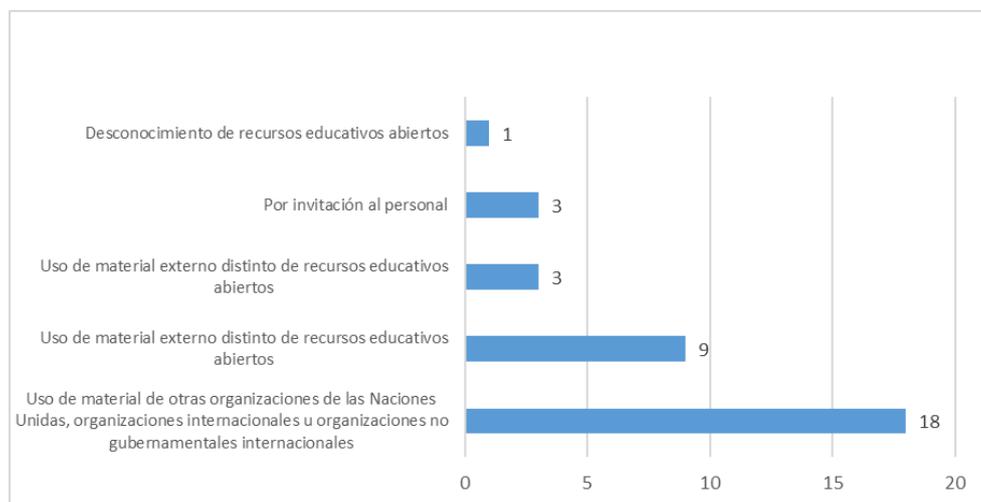
313. El Inspector observa que la calidad y la fiabilidad de esos recursos han sido objeto de críticas. No obstante, el éxito mundial del modelo Wikipedia, entendido como recurso abierto de control comunitario, hace concebir esperanzas de que, si se ejerce un control adecuado, es posible hacer un uso más amplio de los recursos educativos abiertos.

Uso de recursos educativos abiertos en el sistema de las Naciones Unidas

314. Según los datos reunidos por el equipo de examen (véase la figura 19, en la que el número de organizaciones queda reflejado en el eje vertical), parece que el nivel de conocimiento de los recursos educativos abiertos es relativamente bajo entre las organizaciones de las Naciones Unidas. Solo tres organizaciones informaron de que utilizaban ese tipo de recursos en un sentido estricto.

Figura 19

Uso de recursos educativos abiertos en el sistema de las Naciones Unidas



315. Parece que en muchas respuestas se confunde entre los recursos educativos abiertos y otras formas de cursos y materiales de dominio público que pueden utilizarse con fines de formación. En las respuestas a esta pregunta se menciona el uso de cursos en línea masivos y abiertos de Coursera, vídeos de YouTube y contenido disponible comercialmente.

⁵³ “Recursos educativos abiertos”, 2019. Disponible en: <https://es.unesco.org/themes/tic-educacion/rea>.

⁵⁴ En abril de 2001 el Massachusetts Institute of Technology anunció que ofrecería públicamente y de forma gratuita en línea todo el material de sus cursos de grado y de posgrado. Se entendió que la decisión podría revolucionar la educación e impulsar decisivamente la idea de que la educación fuera más abierta y accesible. Este repositorio en Internet sigue activo hoy en día y contiene material de miles de cursos del Instituto que pueden consultarse en: <https://ocw.mit.edu/index.htm>.

316. El hecho de que, cuando es posible, las organizaciones utilicen material existente en lugar de reinventarlo es, en sí, positivo. Sin embargo, existe una diferencia apreciable entre el espíritu y la plasmación de los recursos educativos abiertos, que pueden utilizarse gratuitamente y adaptarse y distribuirse en función de las necesidades del usuario, y los ejemplos enumerados en el anterior párrafo. Las soluciones comerciales no se pueden modificar, y puede que las licencias de distribución impongan una serie de limitaciones o comporten costos directos.

317. Aunque en muchas respuestas se indica o se da a entender el desconocimiento de los recursos educativos abiertos, en otras se señalan motivos específicos de que no se usen. Unas cuantas organizaciones informan de que esos recursos no resultan adecuados para ellas ni sirven para atender las necesidades de formación del sistema de las Naciones Unidas.

318. ONU-Mujeres declara que “ONU-Mujeres no hace uso de contenido de formación electrónica disponible de antemano, pues no siempre es el más pertinente. Se da preferencia al uso de material de otros asociados e interesados en la medida en que es más pertinente y fomenta un enfoque más coherente fundado en la colaboración. Cuando procede, ONU-Mujeres hace uso de contenido elaborado de antemano procedente de otras organizaciones de las Naciones Unidas”. Asimismo, el PMA afirma que no se han utilizado recursos de www.oercommons.org porque el organismo contaba ya con recursos para determinadas asignaturas y no se encontraron recursos pertinentes para otras.

319. Algunas organizaciones (como la Comisión Económica para Europa, cuyos recursos de formación proceden fundamentalmente de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra) afirman que carecen de recursos para buscar fuentes alternativas de material de formación. Aunque ello puede parecer contraintuitivo (en vista de que los recursos educativos abiertos son gratuitos), existe cierto costo de transacción, y se precisan conocimientos para encontrarlos y hacer buen uso de ellos.

320. La UNESCO, que defiende los recursos educativos abiertos a escala mundial, señala una posible dificultad derivada de su uso, “a raíz de la inversión de tiempo necesaria para organizar recursos apropiados y verificar y supervisar la calidad y la pertinencia”. Sin embargo, la UNESCO está a favor de la idea de adoptar un enfoque para todo el sistema a fin de superar este obstáculo: “Se trata, sin embargo, de un ejemplo en el que el intercambio de conocimientos y el asesoramiento de ámbito interinstitucional pueden resultar útiles al objeto de que no se duplique el trabajo en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas”.

Recuadro 8

Universidades abiertas (ejemplo)

Las universidades abiertas abundan en todo el mundo. La Universidad Abierta del Reino Unido es una destacada institución de educación en línea y a distancia. Desde 1996 promueve la investigación y el uso práctico de las tecnologías de la comunicación en la educación. Ofrece dos servicios de educación abierta:

1. OpenLearn: plataforma en línea que ofrece cursos y material educativo gratuitos a título de recursos educativos abiertos. Se centra en contenido creado por la Universidad Abierta y sus asociados. El contenido disponible en OpenLearn es gratuito, y cualquiera puede reutilizarlo conforme a licencias de Creative Commons. No es solo una plataforma de formación individual, sino también fuente de contenido de formación con fines de ulterior uso.

2. OpenLearn Create: plataforma gratuita de formación en línea que permite a personas u organizaciones publicar cursos propios. Se trata de una plataforma de formación plenamente funcional basada en el sistema Moodle de gestión de la formación que ofrece posibilidades de colaboración, análisis, insignias y otras muchas funciones que cabe esperar de un sistema moderno. Esta plataforma puede utilizarse para poner a prueba y publicar programas de formación, e incluso puede servir a las organizaciones que disponen de recursos limitados de plataforma gratuita para un sistema de gestión de la formación. También ofrece cierto apoyo gratuito a los cursos y organizaciones que están ligados estratégicamente a los objetivos de la Universidad Abierta.

Conclusión: el uso de recursos educativos abiertos sigue, en lo fundamental, pendiente de exploración

321. La escasez de recursos financieros destinados a la formación no justifica la falta de interés en la valorización de otras modalidades de oferta de soluciones de formación. El uso de recursos educativos abiertos sigue, en lo fundamental, pendiente de exploración por parte de las organizaciones encuestadas. Su uso y organización exige cierto grado de inversión en cuanto a tiempo y recursos, lo cual podría suponer un obstáculo para las organizaciones más pequeñas y las que pueden destinar a la formación recursos limitados. Un enfoque que abarque la totalidad del sistema podría ayudar a hacer mejor uso de estos recursos disponibles gratuitamente cuando sean pertinentes para atender las necesidades de formación de las organizaciones.

322. El Inspector coincide plenamente con la UNESCO en cuanto al posible beneficio, en particular para las organizaciones más pequeñas y las que pueden destinar a la formación recursos limitados, de un enfoque interinstitucional con fines de determinación de fuentes abiertas para el conjunto del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 5

El Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura deberá, en coordinación con los jefes ejecutivos de todas las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, establecer y mantener un catálogo completo de recursos de formación abiertos que sean pertinentes para las distintas organizaciones y atiendan las necesidades de formación transversales, en particular por lo que se refiere a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

323. Un catálogo de recursos de formación abiertos permitiría el fácil acceso a los recursos disponibles y un enfoque selectivo desde una óptica comparada.

6.1.2 Publicación e intercambio de programas de formación electrónica a nivel externo

324. El conocimiento ya no se para ante ninguna frontera. El sistema de las Naciones Unidas aporta bienes públicos mundiales. En consecuencia, la formación no debe pararse a la entrada de ningún compartimento estanco.

325. Tradicionalmente, las plataformas de formación electrónica gestionadas por organizaciones han sido sistemas cerrados, concebidos y utilizados dentro de una organización para que los utilizaran sus empleados. Incluso cuando una organización también imparte programas de formación electrónica a asociados y beneficiarios externos, no suele vincularse estrechamente la formación interna con la externa, y se utilizan plataformas distintas para uno y otro público.

326. Asimismo, la mayoría de los programas de formación elaborados por organizaciones con fines de capacitación de su personal se han pensado teniendo en cuenta al público interno (dentro de una sola organización). Esta regla tiene una excepción en los cursos elaborados por la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, que se ofrecen a otras organizaciones del sistema. Algunos cursos obligatorios ofrecidos por la Secretaría de las Naciones Unidas cada vez van más dirigidos al uso por otras organizaciones de las Naciones Unidas. Apenas hay unos cuantos ejemplos de otros programas diseñados conjuntamente y utilizados por varios organismos.

327. Actualmente, la mayoría de los programas publicados con fines de utilización externa van dirigidos a Estados Miembros y otros receptores de fomento de la capacidad. Las entidades de las Naciones Unidas también publican en el sistema Inspira programas utilizados en ocasiones por otras organizaciones del sistema. El sistema Agora del UNICEF aloja cursos que están disponibles para el personal de otras organizaciones de las Naciones Unidas y para el público general.

328. Sin embargo, 11 organizaciones encuestadas informan de que no publican de modo alguno sus programas para que los utilicen otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas o de que no utilizan las plataformas de otras organizaciones. Cuando las utilizan, el uso solo es esporádico.

329. En vista del enfoque integral derivado de la Agenda 2030, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían, por principio, reconocer que la apertura inherente a la oferta de sus programas de formación a otras organizaciones de las Naciones Unidas puede fomentar la coherencia y la convergencia.

330. Además, en la práctica, ello podría promover ahorros y la eficiencia en función de los costos. Sin embargo, la práctica no está tan generalizada como podría estarlo para que se beneficiaran de ella otras organizaciones del sistema, los asociados y el público general. En algunos casos, las actuales prácticas de intercambio de que se informa se refieren a la publicación de material de capacitación sin ninguna elaboración, lo cual es encomiable, pero se parece más a un intercambio de recursos educativos abiertos que a una oferta directa de capacitación a alumnos ajenos a una organización.

331. Incluso cuando están a disposición de otros programas de formación en línea, ello no comporta su uso efectivo. En solo cinco respuestas se informa de que se utilizan programas de la plataforma Agora del UNICEF, y en algunas otras se informa de que se utilizan programas obligatorios de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Beneficios y dificultades

332. Los programas que revisten interés para dos o más organizaciones y se elaboran como programas compartidos podrían evitar las duplicaciones y, con ello, comportar ahorros de costos. La elaboración de contenido que atienda las necesidades específicas de diversas organizaciones también elevaría la coherencia. Otro beneficio es la interacción en los programas de formación de funcionarios de distintas organizaciones.

333. Los programas de formación electrónica compartidos por dos o más organizaciones podrían alojarse e impartirse en una única plataforma común o replicarse e importarse a la plataforma de formación de cada organización participante. La plataforma compartida única tiene la ventaja de ofrecer una ubicación centralizada para las actualizaciones y el mantenimiento de los cursos, un único servicio de asistencia, un único equipo técnico de apoyo a la plataforma y los programas y un único equipo de facilitación y tutoría en el caso de programas facilitados basados en cohortes.

334. Sin embargo, esa práctica obliga al personal de otras organizaciones participantes a asistir a los cursos a través de una plataforma externa que no contendrá la totalidad de sus perfiles de recursos humanos y su historial de formación; con ello, resultaría más difícil matricular a los alumnos e incorporar información sobre los logros y los programas completados en los expedientes de formación o la base de datos sobre recursos humanos respecto de todos los alumnos “externos”. Esas complicaciones merman la motivación de los alumnos.

335. Las soluciones a esta dificultad son las mismas que ya se han mencionado en relación con situaciones conexas: la implantación de certificados de formación electrónica compatibles y portátiles o la plena integración de cursos externos pertinentes en las plataformas de formación de las organizaciones participantes (de modo que aparezcan en la lista de cursos de cada organización y que se actualicen automáticamente los expedientes de formación con la trayectoria de los alumnos).

336. La solución alternativa, consistente en replicar el contenido de los cursos e importarlo a las plataformas de formación de las organizaciones participantes, es menos deseable. Ello obligaría a repetir las actualizaciones del contenido del curso en todas las plataformas de formación a las que se haya importado el curso. En el caso de los cursos facilitados, cada organización que aloje y ofrezca una copia importada del curso tendría que capacitar a un equipo de facilitación propio y ofrecer sus servicios, lo cual comportaría cierta redundancia y costos adicionales.

6.1.3 Utilización de programas externos normalizados

337. Fuera del sistema de las Naciones Unidas se observa una tendencia a una mayor apertura de las soluciones de formación en el sector empresarial y el mundo académico. Son ejemplos de ello los cursos puestos en marcha y respaldados por destacadas universidades internacionales (como la Universidad de Harvard, el Massachusetts Institute of Technology, la Universidad de Stanford y la Universidad Abierta) y asociaciones conexas (incluido el sector privado). Ha sido acusado el impulso en ese sentido como consecuencia de una oleada de cursos en línea masivos y abiertos⁵⁵.

338. El desarrollo de plataformas de formación electrónica en nube que ofrecen diversos programas y formatos elaborados de antemano también ha repercutido en las organizaciones de las Naciones Unidas. La más popular entre las organizaciones encuestadas es LinkedIn Learning, antes Lynda.com (19 casos de utilización notificados), seguida por Coursera (9 casos) y EdX (5 casos).

339. Para evitar posibles confusiones con plataformas de formación semejantes a sistemas de gestión de la formación que son utilizadas por las organizaciones para alojar sus contenidos y actividades de formación propios, conviene señalar que las plataformas de contenidos examinadas en el resto de la presente sección se centran en la ejecución de programas normalizados elaborados de antemano para todos sus clientes en lugar de los que van dirigidos a atender las necesidades de una organización determinada o alojar los programas de formación de una organización.

Plataformas inspiradas en cursos en línea masivos y abiertos

340. La oferta inicial de programas de formación en plataformas inspiradas en cursos en línea masivos y abiertos se centraba en cursos relativamente sencillos que desde entonces han evolucionado hacia una complejidad mayor gracias a la cual es posible una mayor interacción entre los participantes, así como mayor variedad de actividades de formación (incluida la microformación). En sí, ello no garantiza que todos los cursos ofrecidos hoy en estas plataformas se hayan elaborado conforme a prácticas pedagógicas acertadas, pero la actual oferta consta de una amplia gama de opciones en cuanto a calidad.

341. Muchos cursos en línea masivos y abiertos ofrecidos en estas plataformas son de acceso gratuito. Puede que deban abonarse tasas si se desea obtener certificación. Otros cursos solo son de pago, y los costos son normalmente bastante bajos. Algunas plataformas ofrecen un modelo de suscripción; por ejemplo, FutureLearn ofrece por 239 dólares de los Estados Unidos al año acceso ilimitado a cursos en línea breves sobre muy diversos temas que van de “Gestión y liderazgo: dirección de equipos” a “Gestión de antimicrobianos”. Distintas universidades ofrecen normalmente a través de la plataforma de ejecución común los cursos, que pueden seguirse por separado o en el marco de un título.

342. Por ejemplo, el UNICEF ha elaborado varios cursos en línea masivos y abiertos junto con asociados académicos y los ha publicado en destacadas plataformas mundiales (Coursera, EdX y FutureLearning) para que los utilice un público tanto interno como externo. El diseño de los cursos consta de ejercicios prácticos y debates entre los participantes, lo cual ha propiciado un mayor grado de involucración que los cursos internos medios.

343. El Centro Internacional de Formación de la OIT también describe los cursos en línea masivos y abiertos como buena práctica en el contexto del desarrollo, en particular por lo fácil que resulta ampliarlos. El Centro, que tiene plena conciencia de las dificultades derivadas de este formato, ha publicado una guía de uso muy útil⁵⁶ y ha preparado un conjunto de materiales conexos.

LinkedIn Learning y otras opciones de formación institucional

344. Varias organizaciones de las Naciones Unidas ya utilizan la plataforma digital de formación LinkedIn Learning, que ofrece un buen ejemplo de la primera oleada de ese tipo

⁵⁵ El *New York Times* declaró 2012 “año de los cursos en línea masivos y abiertos”.

⁵⁶ El informe MOOCs4Dev @ITCILO.

de ofertas comerciales. Los cursos son sobre todo cortos y se basan en lecciones en vídeo y sus transcripciones. En algunos casos existe la posibilidad de mantener intercambios sencillos con el equipo del curso en un recuadro interactivo lateral, y puede ofrecerse material adicional de ejercicio con fines de descarga. Los cursos suelen incluir pruebas parciales para cada capítulo y un examen final. Para algunos cursos se dispone de certificación doble (por parte de LinkedIn y otras asociaciones profesionales).

345. El catálogo de cursos es amplio y se divide en “Negocios”, “Creación” y “Tecnología”. Algunos cursos breves se agrupan en “vías de formación” que ofrecen un mecanismo sencillo para cubrir una temática más amplia de lo que es posible con cursos individuales, en relación con temas como la inteligencia artificial. Este tipo de entorno de formación parece más adecuado para alumnos motivados que se organizan por cuenta propia y desean explorar temas nuevos.

346. Una o dos organizaciones informaron de varios portales o plataformas de formación de orientación empresarial distintos que no eran objeto de utilización amplia en el sistema. Este grupo constaba de ofertas de formación como las de Cegos, Harvard Business Publishing y Harvard ManageMentor, Skillsoft y Mindtools. Aunque estas soluciones difieren entre sí en algunos aspectos (por ejemplo, en cuanto a los servicios y el grado de retroinformación recibida por los alumnos o el nivel de interactividad), se centran principalmente en actividades de microformación a un ritmo personalizado⁵⁷ en torno a actividades de capacitación en aptitudes de gestión y liderazgo.

347. Algunas ofrecen la posibilidad de integración con contenido descargable o disponible en un sistema interno de gestión de la formación, mientras que otras solo pueden utilizarse en la plataforma en línea del proveedor. También ofrecen “vías de formación” o canales que agrupan unidades de formación más pequeñas en torno a objetivos más amplios, como por ejemplo la capacitación en aptitudes de dirección.

348. Las organizaciones de las Naciones Unidas también informan de que hacen uso de vídeos de YouTube y conversaciones TED. Aunque puede que estas plataformas y otras semejantes alojen en algunos casos programas completos, lo más normal es que ofrezcan fragmentos de contenido o elementos constitutivos de programas más amplios concebidos o diseñados por las organizaciones.

Recuadro 9

Inteligencia artificial y formación

El auge en los últimos años de las tecnologías de inteligencia artificial incidirá sin duda alguna en las prácticas de formación electrónica. Aunque algunas de las plataformas de formación electrónica han empezado a experimentar con instrumentos de inteligencia artificial, a menudo para poner en práctica algún tipo de formación adaptable, todavía no se tienen pruebas firmes de logros importantes.

La aplicación más directa de la inteligencia artificial se aprecia en la aplicación Orai, comunicada por el PNUD. Orai es una aplicación para dispositivos móviles que ayuda a los alumnos a mejorar sus aptitudes de hablar y comunicarse. Va dirigida a miembros de equipos en general, no a oradores profesionales, y tiene por objeto aumentar la confianza del personal que habla en situaciones laborales. Para cumplir este objetivo se emplea tecnología de inteligencia artificial para conformar un “mentor” electrónico capaz de hacer comentarios en relación con un discurso grabado por el usuario de la aplicación en función de dimensiones como el ritmo, la expresión, la energía y la confianza.

Beneficios y dificultades del uso de plataformas externas

349. El Inspector cree que el uso de programas de formación normalizados presenta varios beneficios posibles:

⁵⁷ La microformación ofrece oportunidades de formación centrada en temas muy concretos, autónoma y en dosis reducidas. Véase la introducción en línea al concepto del Centro Internacional de Formación de la OIT (<https://readymag.com/TTCILO/846236/>).

a) Los programas de formación electrónica disponibles *pueden utilizarse al instante*;

b) Las numerosas plataformas disponibles ofrecen programas de formación relativos a una considerable *variedad de temas*, lo cual reduce la necesidad de elaboración interna de programas;

c) El *costo unitario* (por alumno y por curso) es, por lo general, bajo (en comparación con el costo que supone la elaboración interna de cursos personalizados). Por ejemplo, el abono de una tasa de 20 dólares resulta fácil a los funcionarios motivados, y muchas plataformas de cursos en línea masivos y abiertos pueden utilizarse gratuitamente;

d) En principio, una parte considerable del contenido de formación disponible ha pasado por un proceso de garantía de calidad, por lo que puede confiarse en su condición de fuente fiable de formación e información. Con todo, sigue siendo preciso ejercer la cautela y realizar una evaluación previa de los cursos que se van a recomendar directamente al personal, pues existen variaciones considerables en la calidad y la eficiencia de los programas ofrecidos.

350. Las plataformas que funcionan por suscripción ofrecen integración en el sistema interno de gestión de la formación, lo cual permite determinar fácilmente los intereses y los progresos del personal en la plataforma externa cuando se adquiere una licencia institucional para toda la organización. Por ejemplo, Claned presenta a la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas informes analíticos sobre el contenido visitado por los alumnos, el tiempo pasado en la plataforma, grupos de temas de interés, etc.

351. A la vez, deben tenerse en cuenta varias dificultades posibles:

a) En las plataformas orientadas a los vídeos la formación tiene un carácter fundamentalmente pasivo y consiste en escuchar o ver vídeos pregrabados. El posible menor grado de involucración puede traducirse en menor motivación y peores resultados de la formación;

b) El diseño pedagógico y la calidad del contenido de los cursos varían de una plataforma a otra, así como entre distintas ofertas de una misma plataforma. Las organizaciones deben evaluar y organizar cursos que revistan importancia estratégica para su personal. Ello es especialmente necesario cuando se utiliza más de una plataforma externa;

c) Las plataformas que funcionan por suscripción tal vez supongan mayores costos a las organizaciones grandes. En consecuencia, cada año debe estimarse con precisión el número de suscripciones anuales para encontrar un equilibrio entre las necesidades y los recursos, así como entre la planificación previa y la flexibilidad;

d) Las organizaciones deben verificar la disponibilidad de cursos en idiomas distintos del inglés.

352. El Inspector cree que el uso de plataformas externas basado en una organización prudente y en objetivos de formación realistas es una solución de formación razonable que puede ayudar a las organizaciones a hacer frente a las dificultades resultantes de la escasez de recursos y la necesidad de diversidad de temas de formación. Esta modalidad de formación puede complementar la formación interna que las organizaciones diseñan e imparten mediante programas normalizados de formación sobre muchos temas y ahorrar tiempo y dinero respecto de temas para los que se encuentra contenido adecuado elaborado de antemano. Las organizaciones determinarán el carácter y el nivel de las credenciales de formación que son pertinentes y apropiadas en función de sus objetivos.

353. La aplicación de las siguientes recomendaciones permitirá aprovechar de forma eficiente las posibilidades derivadas del uso de tecnologías digitales con fines de formación.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán establecer, si todavía no los han establecido, criterios para hacer un uso más sistemático de plataformas externas sobre la base de una organización prudente de sus cursos y de objetivos de formación realistas.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán, mediante acuerdos interinstitucionales, reconocer los programas de formación pertinentes cursados en plataformas externas para los que se expidan credenciales apropiadas e incorporar ese reconocimiento en los sistemas de gestión de la formación.

354. Podrá alentarse y orientarse a los funcionarios para que accedan por su cuenta a programas externos, en aras de su desarrollo personal, a modo de complemento de la oferta interna. Como alternativa, las organizaciones pueden aplicar un enfoque más estructurado igualando la condición de una serie de programas externos selectos con la de otras ofertas de su catálogo de formación, especialmente cuando determinen que ciertos programas externos atienden una parte considerable de sus necesidades de formación.

355. El Inspector alienta a las organizaciones participantes, en particular a la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, el Centro Internacional de Formación de la OIT y el Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento del ACNUR, a que elaboren, utilicen y difundan guías y conjuntos de herramientas sobre el uso de plataformas externas de formación electrónica y tecnologías de formación innovadoras, lo cual puede crear un espacio común para compartir acuerdos a largo plazo en materia de formación.

6.1.4 Sistema común de certificación

356. Desde la óptica de la coherencia en todo el sistema basada en valores comunes y necesidades semejantes, el examen se ocupó de la cuestión del reconocimiento de las aptitudes adquiridas en otras organizaciones de las Naciones Unidas y los certificados de formación expedidos por estas.

357. El 60 % de las organizaciones participantes afirma en sus respuestas que se reconocen las aptitudes adquiridas en otras organizaciones de las Naciones Unidas y los certificados de formación expedidos por estas. Tres organizaciones solo reconocen los certificados de capacitación obligatoria obtenidos dentro del sistema. En cinco respuestas se indica que se reconocen condicionalmente los certificados expedidos por otras organizaciones de las Naciones Unidas.

358. El Inspector cree que la respuesta es alentadora, aunque deja cierto margen de mejora. El pleno reconocimiento de las aptitudes y los certificados obtenidos dentro del sistema de las Naciones Unidas podría mejorar la movilidad de los empleados y reducir la capacitación repetida y duplicada, lo cual presenta ventajas para los empleados y los organismos. Aparte de los ahorros de costos derivados de evitar la duplicación de capacitación, otro beneficio consistiría en el tiempo ganado con fines de despliegue productivo del personal, especialmente cuando este se incorpora en un puesto nuevo. Un enfoque común de certificación también contribuirá a elevar la coherencia y la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas.

359. Un primer requisito práctico para promover la mayor aceptación de las credenciales de formación (así como para simplificar y reducir la labor que debe invertirse actualmente en el reconocimiento de certificados) sería un marco o sistema práctico para establecer la equivalencia de programas y certificados entre organizaciones de las Naciones Unidas, así como un esfuerzo concertado al respecto. Ese esfuerzo también favorecería otro semejante

dirigido a determinar, unificar y compartir programas equivalentes. Como afirmaba la CESPAP:

...actualmente no hay manera de verificar el contenido, la metodología y los objetivos de los programas de formación organizados por otras entidades de las Naciones Unidas a efectos de determinar su equivalencia con nuestros programas. Sería útil que se elaborara ese sistema, que también promovería la movilidad de una organización a otra y el desarrollo de las perspectivas de carrera.

360. Un segundo componente técnico de esta iniciativa sería la adopción de certificados digitales normalizados portátiles y verificables respecto de la formación adquirida en el sistema de las Naciones Unidas. Aunque esa opción podría estudiarse con independencia de la labor orientada a establecer la equivalencia, las mayores probabilidades de aprovechar plenamente su potencial residen en estudiar y desarrollar ambas iniciativas a la vez.

361. Aunque parece lógico que un marco o sistema común para determinar la equivalencia contribuiría a la eficiencia del sistema (menos cursos duplicados y mayor garantía de la calidad de su contenido), su aplicación exige el apoyo de todas las organizaciones y una visión que trascienda los intereses estrictos de cada organización. Ese planteamiento debería fundarse en la solidaridad interinstitucional, en vista de la disparidad de recursos en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas.

362. El desarrollo de ese sistema exigiría, antes que nada, un esfuerzo dirigido a evitar las duplicaciones de programas de formación semejantes o equivalentes. En caso de que se emprenda una iniciativa en el ámbito de todo el sistema para hacer balance de los cursos obligatorios y algunos de los optativos, disminuirán los esfuerzos dirigidos a preparar criterios en materia de equivalencia y estimular el apoyo sistémico.

363. Las tecnologías disponibles pueden facilitar oportunidades de certificación y portabilidad para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, por ejemplo mediante certificados digitales. Los certificados digitales podrían introducirse junto con un marco común o de forma independiente. A falta de un marco común, las organizaciones podrían experimentar emprendiendo una labor ascendente de orientación técnica que propiciara una búsqueda gradual de criterios comunes y acabara aportando al sistema mayor coherencia y convergencia.

364. Algunos funcionarios de las Naciones Unidas que utilizan plataformas de formación electrónica ya obtienen certificados digitales normalizados expedidos por proveedores externos. En el momento actual, los sistemas internos de gestión de la formación de las Naciones Unidas no son capaces sistemáticamente de aceptar estas credenciales. Una iniciativa posible consistente en adoptar internamente un mecanismo semejante dentro del sistema de las Naciones Unidas comportaría el beneficio adicional de facilitar la tramitación de los certificados digitales externos sobre la base de normas de dominio público.

Recuadro 10

Certificados digitales: Open Badges y otros elementos

Hace ya varios años que existen normas y marcos de dominio público relativos a los certificados digitales. El sistema de dominio público más popular y mejor conocido es la norma Open Badges (“insignias de dominio público”), puesta en marcha en 2011. Con los años, cientos de organizaciones han adoptado esta norma a efectos de expedir distintos certificados.

Open Badges son certificados digitales verificables y portátiles que llevan incorporados metadatos sobre aptitudes y logros. La norma es flexible, puede utilizarse ampliamente con fines de certificación y autorización y se aplica a credenciales que van de microcertificados a títulos académicos. Hoy en día muchas plataformas de formación y entidades empresariales populares, que van de plataformas de cursos en línea masivos y abiertos a empresas como IBM, utilizan insignias o certificados digitales basados en la norma Open Badges.

Últimamente varios proyectos han experimentado con una combinación de certificados digitales y tecnologías de cadenas de bloques para fortalecer los certificados digitales y fomentar la confianza, pues la tecnología de cadenas de bloques se considera a prueba de falsificaciones. Por ejemplo, el Laboratorio de Medios del Massachusetts Institute of Technology puso en marcha un proyecto de ese tipo (compatible con Open Badges) del cual surgió una plataforma pública de verificación denominada Blockcerts.

365. **El Inspector recomienda a la red de gestores de la formación de las Naciones Unidas que experimente con un sistema de certificación digital portátil común para el sistema de las Naciones Unidas haciendo un uso eficiente de las normas y recursos de dominio público o en asociación con proveedores de servicios de formación.**

6.2 Un Marco Institucional de Formación común para las Naciones Unidas

366. Uno de los hitos más destacados en la historia de la formación en las Naciones Unidas desde la óptica del sistema en su conjunto es el Marco Institucional de Formación. Se trata de un documento elaborado por los gestores de la formación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y presentado a la JJE en 2003⁵⁸.

367. El marco destaca como primera tentativa de definición de un conjunto de normas de formación para la totalidad del sistema mediante la descripción de seis principios dirigidos a determinar buenas prácticas en la formación impartida en el sistema de las Naciones Unidas⁵⁹.

a) La formación es *estratégica*: la formación fomenta la capacidad de la Organización de cumplir sus metas y objetivos estratégicos y se califica de inversión esencial en el personal;

b) La formación forma *parte de la cultura*: la formación está arraigada en la cultura de gestión y su sistema de apoyo;

c) La formación es una *responsabilidad compartida*: la formación es responsabilidad compartida de los alumnos, los supervisores y la organización;

d) La formación es *accesible*: todos los funcionarios tienen derecho a acceder a oportunidades apropiadas de formación y desarrollo de sus perspectivas de carrera;

e) La formación va *más allá de la capacitación*: la formación es a la vez proceso y resultado; consta de enfoques formales e informales; puede ser de ámbito individual, por equipos o por proyectos; no se limita a la formación basada en el aula;

f) La formación es *eficaz*: las necesidades de formación se atienden de manera efectiva y la formación tiene efectos positivos en la calidad de la labor.

368. Al preparar el presente examen, el Inspector no pudo encontrar indicios de medidas adoptadas en relación con el documento. En consecuencia, menciona esta cuestión para evaluar todo posible resultado de la iniciativa y el actual nivel de necesidad y preparación respecto de ese marco de formación común.

369. De las respuestas recibidas se infiere que la mayoría de las organizaciones encuestadas consideran que un marco común de formación de las Naciones Unidas es o podría ser útil. Algunas organizaciones que siguen considerando válido el marco de 2003 han aplicado sus principios. Solo cuatro organizaciones no consideran que ese marco común sea viable o útil.

370. A juicio del Inspector, un Marco Institucional de Formación provisto de implicación y autoridad a nivel de todo el sistema ofrece una oportunidad inmejorable de establecer un

⁵⁸ JJE, Conclusiones de la reunión de la Red de Recursos Humanos, 8 de septiembre de 2003, documento CEB/2003/HLCM/20, 8 de septiembre de 2003.

⁵⁹ Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, Marco Institucional de Formación: principios e indicadores, CEB/2003/HLCM/17, anexo.

espacio en el que puedan encontrarse soluciones óptimas a la mayoría de las cuestiones a las que hacen frente los interesados en la formación (alumnos y directores), así como las mejores respuestas a los imperativos de la Agenda 2030. El Marco es especialmente simbólico por los motivos siguientes:

- a) Representaba una iniciativa ascendente emprendida por los propios gestores de la formación;
- b) Partía de una visión moderna de la formación;
- c) Su contenido suscitó consenso en el conjunto del sistema;
- d) No obstante el hecho de que el Marco Institucional de Formación no adquirió carácter oficial, sus principios han influido en las políticas de formación de algunas organizaciones.

371. Efectivamente, el Inspector observó con satisfacción que algunas de las organizaciones que favorecían un Marco Institucional de Formación para todo el sistema ya habían incorporado el Marco de 2003 en sus políticas y se rigen por los seis principios, mientras que otras pedían su revisión y actualización para crear un nuevo marco.

372. Aunque no se pretende en absoluto prejuzgar el contenido de un futuro Marco Institucional de Formación para el sistema de las Naciones Unidas, el Inspector considera útil enumerar algunas de las sugerencias planteadas por varias organizaciones participantes en relación con el alcance del posible marco actualizado:

- a) Normas comunes para la determinación de las necesidades y la evaluación de los programas de formación;
- b) Coordinación y, tal vez, colaboración interinstitucional en determinadas esferas de formación. Podrían ofrecerse iniciativas comunes o reconocidas mutuamente en esferas transversales, mientras que determinados organismos podrían dirigir la oferta de soluciones especializadas de formación en ámbitos temáticos específicos;
- c) Un enfoque práctico que dé cabida a varias normas administrativas y de gobernanza (como presupuestos mínimos o derechos mínimos);
- d) Orientación mínima en materia de gobernanza de la formación, por ejemplo en cuanto a juntas asesoras en formación, el papel del personal directivo superior, etc.;
- e) Creación de insignias de formación de las Naciones Unidas que sean objeto de reconocimiento común;
- f) Presencia de un nuevo enfoque que deje de centrarse en la capacitación tradicional basada en competencias para fomentar un ecosistema de formación más amplio basado en la organización;
- g) Un documento de referencia común en el que se expongan los criterios de calidad mínimos en el conjunto de las Naciones Unidas para hacer posible la garantía de calidad;
- h) Directrices para el diseño y elaboración de soluciones de formación;
- i) Creación de plataformas abiertas de las Naciones Unidas (semejantes a las de los cursos en línea masivos y abiertos).

373. El Inspector celebra, en particular, el paso de las propuestas basadas en principios a las propuestas orientadas a la acción, con inclusión de normas comunes mínimas en materia de determinación de las necesidades y evaluación de los programas de formación que permitan a las organizaciones ir más allá de los requisitos mínimos y superar las características específicas individuales.

374. A la vez, el Inspector hace notar una serie de salvedades mencionadas por unas cuantas organizaciones en relación con los presupuestos, las capacidades y los mandatos institucionales.

- Los recursos para la formación no se asignan de forma coherente.

- En el caso de los organismos pequeños sería complejo adoptar un marco de formación común.
- Un marco excesivamente prescriptivo o burocrático tal vez limite la agilidad y la labor de innovación de las organizaciones participantes.

375. El Inspector cree que debe promoverse la implicación colectiva en el Marco Institucional de Formación mediante la participación de gestores de la formación de todas las organizaciones, tanto grandes como pequeñas. El Marco debe concebirse de manera integral y orientada a la acción para dar cabida a normas y directrices mínimas. El equilibrio y la flexibilidad son importantes para evitar todo enfoque excesivo, como describe acertadamente la UNOPS:

... si el marco fuera muy específico, probablemente sería difícil integrarlo en contextos y realidades diversos. Por otro lado, si el Marco fuera muy genérico, se correría el riesgo de que fuera demasiado abstracto y se quedara obsoleto al poco tiempo, como ha ocurrido con iniciativas anteriores.

376. Las organizaciones presentan diferencias en cuanto al alcance de un marco común de formación nuevo o actualizado. Existen más propuestas que las señaladas antes. Con todo, gracias a los esfuerzos conceptuales colectivos de los especialistas de las organizaciones participantes, ese marco puede resultar viable y realista.

Nota: sin prejuicio de ulteriores reflexiones o medidas en la materia, la visión estratégica para todo el sistema que podría encarnarse en el Marco Institucional de Formación no debería ser obra de un consultor externo. Dentro del sistema se dispone de los recursos intelectuales necesarios para ese ejercicio. Durante sus entrevistas y reuniones, el Inspector constató que se disponía de directores y oficiales muy inventivos con pasión y vocación genuinas en el ámbito de la formación. Solo necesitan apoyo institucional e incentivos para emprender la elaboración de ese documento de política.

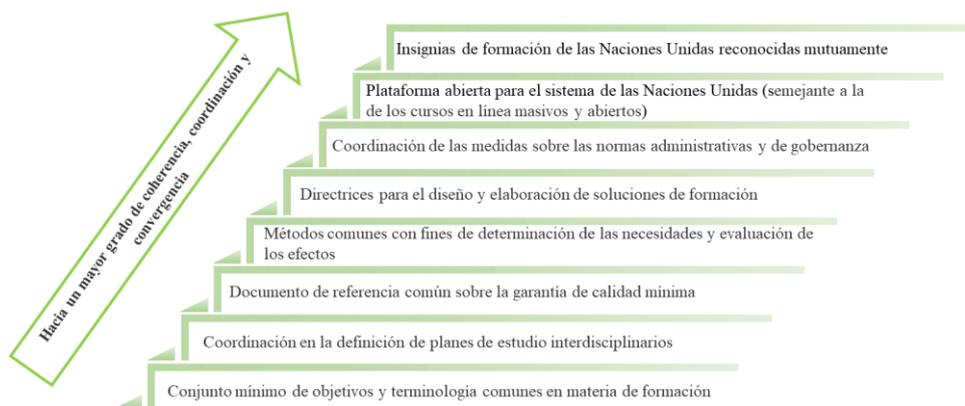
377. El Inspector recomienda a todos los gestores de la formación que se remitan a la norma internacional ISO 29993, titulada “Servicios de formación al margen de la educación académica – Necesidades del servicio”. Como indica el CIF-OIT, la ISO 29993 puede ser un instrumento valioso para definir normas en materia de garantía de calidad.

Conclusión

378. El Inspector observa con satisfacción que, más allá de diferencias y matices, parece que los gestores de la formación respaldan con firmeza un marco institucional de formación común. La existencia de diversas opiniones sobre exactamente qué debe quedar abarcado por ese marco es normal, y en modo alguno supone que no sea posible. Un marco común no solo debe ofrecer una vía hacia un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia, sino también ser expresión de solidaridad interinstitucional. Con él pueden atenderse las necesidades de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas *no dejando a ninguna atrás*, con independencia de su tamaño o de los recursos de que disponga. Ha de ser realista y flexible en suficiente medida y contar con recursos internos.

379. Sobre la base de las sugerencias presentadas por las organizaciones encuestadas, el Inspector propone, a título de hipótesis de trabajo para propiciar el debate y los análisis, adoptar un enfoque progresivo que comprenda a la vez una visión estratégica y medidas concretas y prácticas. Esas medidas pueden constar de: a) un conjunto mínimo de objetivos y terminología comunes en materia de formación; b) coordinación en la definición de planes de estudio o programas concebidos individualmente de carácter interdisciplinario que interesen a organizaciones distintas de las que los han elaborado; c) un documento de referencia común sobre la garantía de calidad mínima; d) métodos e instrumentos comunes con fines de determinación de las necesidades y evaluación de los efectos; e) directrices para el diseño y la aplicación de soluciones de formación; f) coordinación de las medidas conjuntas sobre las normas administrativas y de gobernanza; g) una plataforma abierta para el sistema de las Naciones Unidas (semejante a la de los cursos en línea masivos y abiertos), y h) insignias de formación de las Naciones Unidas portátiles y reconocidas mutuamente (véase la figura 20).

Figura 20
Medidas graduales hacia un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia



380. La aplicación de la siguiente recomendación será fuente de un mayor grado de coherencia, coordinación y convergencia en la determinación y la aplicación eficiente de soluciones de formación en el conjunto del sistema.

Recomendación 8

Los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberán aprobar para finales de 2023 un Marco Institucional de Formación común para las Naciones Unidas acordado mediante mecanismos interinstitucionales pertinentes en el que figurarán un conjunto de principios y un plan de acción a efectos de su aplicación gradual.

6.3 Perfeccionamiento de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas

381. La Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas fue creada por la Asamblea General como institución para la gestión del conocimiento en todo el sistema y la formación y la educación permanente del personal del sistema de las Naciones Unidas, en particular en las esferas del desarrollo económico y social, la paz y la seguridad y la gestión interna. De conformidad con la resolución 55/278 de la Asamblea General, se ampliaron el mandato y la función originales añadiendo la responsabilidad de la Escuela Superior de convertirse en un instrumento innovador para promover la cooperación y la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, incluida la coordinación en todo el sistema. La relación jerárquica se modificó con arreglo a la resolución 58/224 de la Asamblea General en el sentido de que los informes bienales sobre las actividades de la Escuela se presentaran al Consejo Económico y Social y no a la Asamblea General. El Estatuto de la Escuela se modificó en virtud de la resolución 2009/10 del Consejo Económico y Social.

382. Lo primero que se desprende de las respuestas de las organizaciones participantes al cuestionario institucional es que la mayoría de ellas están satisfechas con: a) las esferas temáticas abarcadas por la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas; b) la calidad de los cursos impartidos, y c) su vocación interinstitucional. Por lo que se refiere a las esferas temáticas, las más mencionadas fueron el Programa de Líderes de las Naciones Unidas, el liderazgo, las mujeres y las Naciones Unidas, el Programa para Responsables de la Gestión Ejecutiva del Sistema de las Naciones Unidas y el programa de certificación de la gestión electrónica. También se valoran las actividades relacionadas con los equipos en los países y la gestión del cambio.

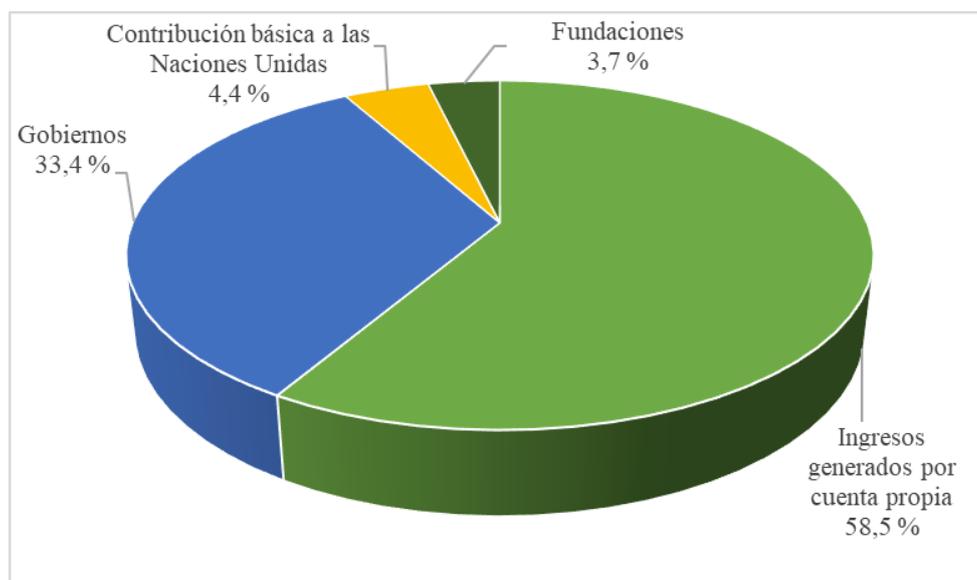
383. Los puntos fuertes de la Escuela indicados por los encuestados constan en particular de lo siguiente: el cultivo de una identidad unificadora de las Naciones Unidas, la integración de la orientación en materia de prácticas de liderazgo y gestión y su disposición

a adaptar los programas a los organismos. También se valoraban la voluntad de colaboración y el diseño conjunto de contenido. La organización del Foro de Gestores del Aprendizaje se menciona como una de las iniciativas más útiles de la Escuela.

384. Puede que parezca que todos estos rasgos conforman el perfil ideal de un proveedor central de servicios de formación para el sistema de las Naciones Unidas, pero casi la mitad de las 28 organizaciones participantes informaron de que no habían hecho uso de los programas de formación de la Escuela Superior. El costo de los cursos les parecía prohibitivo, deficiencia señalada por la mayoría de los beneficiarios. Además, incluso las organizaciones que envían participantes a esos cursos se quejan de que los costos son demasiado elevados en comparación con los escasos recursos que asignan a la formación o con ofertas semejantes de servicios de formación prestados por proveedores externos.

Figura 21

**Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas:
financiación total por fuente**



385. El Inspector toma nota de la observación general sobre el costo de las actividades ofrecidas por la Escuela Superior, pero considera que esta deficiencia es intrínseca a las pautas de financiación de la Escuela. Se trata de una organización financiada con cargo a fondos extrapresupuestarios que funciona sobre la base de recuperación de los gastos. Las contribuciones básicas de todas las organizaciones que son beneficiarios en potencia de los servicios de formación ofrecidos ascendían a apenas el 4,4 % en 2018, frente a los ingresos generados por cuenta propia, que representaban el 58,5 % del presupuesto de la Escuela (véase la figura 21).

386. El Inspector también observa el efecto negativo que puede tener la imprevisibilidad de la financiación en el logro de un equilibrio adecuado en la utilización de los recursos institucionales y humanos de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas. La labor de recaudación de fondos y generación de ingresos en aras de la sostenibilidad institucional no debería verse afectada por la labor de prestar servicios de formación de alto nivel en cuanto a su diversidad, calidad y pertinencia. El apoyo de los países anfitriones en los dos campus de Turín y Bonn no justifica la ausencia de un apoyo más decidido por parte de otros Estados Miembros y órganos rectores, ni reduce la responsabilidad colectiva en cuanto a los medios de que dispone la Escuela. El prestigio y la eficiencia de un proveedor central de servicios de formación en el ámbito del sistema en su conjunto son responsabilidad de todos los Estados Miembros.

387. En el siguiente cuadro se indica que, de las organizaciones que representan el 4,4 % de las contribuciones básicas, 13 aportan sumas inferiores a 10.000 dólares, mientras que un solo curso presencial puede costar 5.000 dólares. En esas circunstancias, las expectativas de que los programas de la Escuela “impartan programas específicos para las Naciones

Unidas adaptados al contexto concreto del sistema de las Naciones Unidas” a “precios basados en el tamaño y el presupuesto disponible en la [organización beneficiaria]” no parecen razonables. Es más realista otra opinión de una organización participante, conforme a la cual es una debilidad el hecho de que “el mandato de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas sea más amplio que su actual capacidad (operacional)”⁶⁰.

Cuadro 1

Contribuciones básicas de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas procedentes de organizaciones de las Naciones Unidas en 2018

(En dólares de los Estados Unidos)

<i>Organización</i>	<i>Contribuciones</i>
Secretaría de las Naciones Unidas	150 424
UNICEF	48 140
OMS	47 572
FAO	36 934
PNUD	36 630
ACNUR	35 687
OIT	25 130
UNESCO	24 998
OIEA	20 789
PMA	13 964
OACI	8 458
UIT	8 133
UNFPA	7 849
OMPI	7 575
ONUDI	7 403
UNOPS	7 068
ONUSIDA	5 000
FIDA	3 549
OMI	3 093
ONU-Mujeres	3 000
OMM	2 758
UNRWA	2 130
UPU	1 714

388. Incluso en este contexto, las expectativas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no son inferiores. Las organizaciones participantes expresaron la necesidad de más programas nuevos de formación que no puedan impartir otros proveedores, en particular sobre temas de aplicación al sistema en su conjunto o relacionados con la Agenda 2030. Esos programas les ahorraría el esfuerzo individual de elaborar un programa propio. Necesitan más servicios de asesoramiento y un mayor grado de conocimiento e innovación en materia de formación y técnicas, metodologías, enfoques pedagógicos, etc.

389. El Inspector coincide con quienes consideran necesario elevar la condición de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas a fin de ampliar su capacidad de prestar servicios generales de formación. Actuando de ese modo se podría desarrollar gradualmente su perfil de centro de perfeccionamiento profesional de las Naciones Unidas mediante el aporte de lo siguiente:

⁶⁰ Respuestas al cuestionario institucional de la DCI.

a) Guías, conjuntos de instrumentos e inventarios de buenas prácticas con fines de diseño pedagógico, enfoques pedagógicos y metodologías de formación, instrumentos y métodos de evaluación de la formación electrónica, normas de certificación, normas técnicas e interoperabilidad;

b) Análisis de plataformas: comparación y ensayo de plataformas de formación en línea documentando sus ventajas e inconvenientes y formulando recomendaciones;

c) Organización del contenido de la formación: análisis, filtro y organización del contenido de la formación, incluidas actividades de capacitación externa de profesionales de la formación, y presentación de recomendaciones pertinentes a las organizaciones de las Naciones Unidas.

390. El Inspector admite que esa mejora comporta la asignación de más recursos y la prestación de más apoyo en condiciones más previsibles. Sin embargo, en caso de que se ofrezcan esos servicios de formación a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la inversión daría fruto en vista de las economías de escala, el aumento de la eficiencia y los efectos sostenibles.

391. La aplicación de la siguiente recomendación fortalecerá el papel de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas originalmente previsto, aumentará la eficiencia en el uso de los recursos de formación pertinentes para el sistema de las Naciones Unidas y mejorará el apoyo prestado a las organizaciones más pequeñas que carecen de fondos suficientes para la formación de su personal.

Recomendación 9

El Consejo Económico y Social deberá plantearse la posibilidad de revisar para fines de 2022 el actual mandato de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas desde la óptica operacional y financiera a fin de fortalecer la función que cumple la Escuela como pieza central de la formación en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas.

392. El estudio deberá basarse en la contribución de todos los gestores de la formación del sistema y en los conocimientos especializados de la Escuela y de otros centros de formación, como el Centro Internacional de Formación de la OIT y el Centro Mundial de Aprendizaje y Perfeccionamiento del ACNUR.

Anexo

Reseña de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección

Informe	Efectos previstos	Naciones Unidas, sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA													
		JJE	Naciones Unidas	ONUSIDA	UNCTAD	CIF	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNOPS	UNRWA	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Adopción de medidas		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Para más información		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 2	f, h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3	d, f		E		E		E	E	E	E	E			E	E	E	E		E	E	E	E	E	E		E	E	E	E
Recomendación 4	d		E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E
Recomendación 5	c																					E							
Recomendación 6	h		E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 7	h		E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 8	c, d		L	L	L		L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 9	h, c		L																										

Leyenda: L: Recomendación para que el órgano legislativo adopte una decisión.
E: Recomendación de medidas que han de adoptar los jefes ejecutivos
: La recomendación no requiere la adopción de medidas por esta organización

Efecto deseado: a: aumento de la transparencia y la rendición de cuentas; b: divulgación de buenas/mejores prácticas; c: aumento de la coordinación y la cooperación; d: fortalecimiento de la coherencia y la armonización; e: aumento del control y el cumplimiento; f: aumento de la eficacia; g: ahorro económico considerable; h: aumento de la eficiencia; i: otros.