

Reforma de la administración pública en tiempos de transición

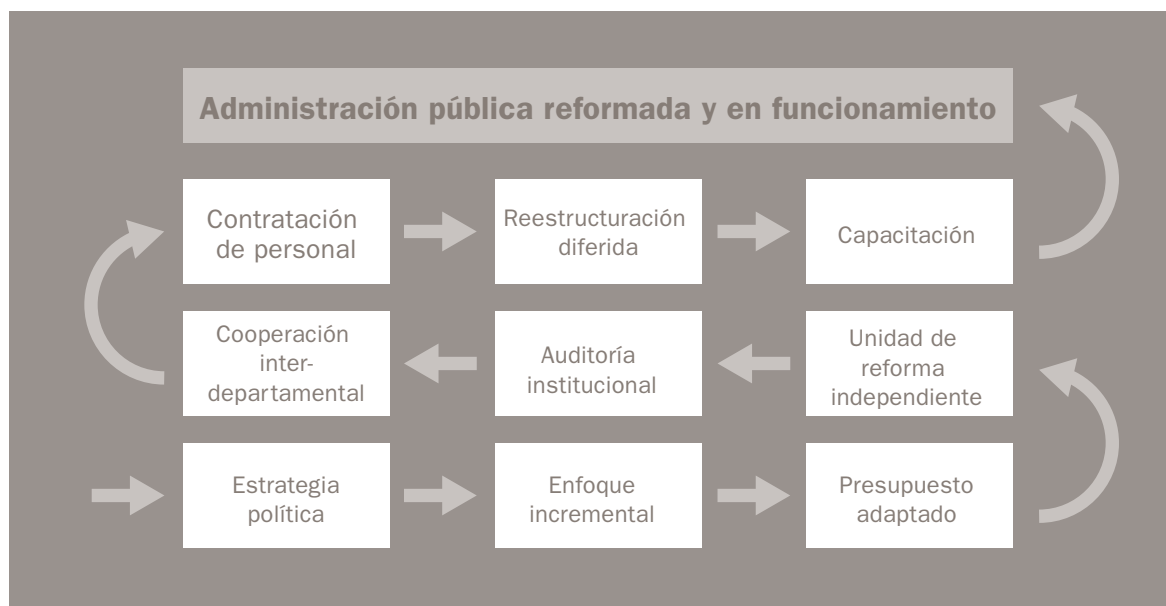
La administración pública se considera efectiva si puede realizar su cometido y si su capacidad para implementar decisiones de políticas es alta.

La mejor administración pública es aquella que es políticamente neutral, autónoma, responsable, basada en el mérito, bien capacitada, representativa de la población en general, receptiva a sus necesidades, y con un tamaño y estructura adaptada a los requisitos de las funciones estatales centrales. Muchos países no tienen una administración pública que cumpla con estos criterios, especialmente aquellos que se enfrentan a los legados de conflicto o autoritarismo. Las transiciones políticas, sin embargo, representan una oportunidad para resolver los problemas de tener una administración pública disfuncional y lograr los beneficios de una reforma del servicio civil.

Las consecuencias de mantener una administración pública disfuncional e ineficaz incluyen

déficits fiscales asociados a grandes costos salariales, la proliferación de trabajadores ‘fantasma’ y puestos vacantes y la duplicación de órganos y funciones gubernamentales. Las consecuencias más graves incluyen el partidismo o la captura por parte de las élites de los asuntos gubernamentales, la corrupción endémica en los sectores público y privado, una prestación de servicios deficiente y la institucionalización de la exclusión; todo lo cual socava la gobernabilidad democrática y la confianza pública.

Este documento está dirigido a aquellos encargados de formular políticas reformistas. Por lo general, estos tomadores de decisión enfrentan obstáculos importantes en su apuesta de reforma, tales como voluntad política limitada, ausencia de recursos suficientes, corrupción y una población dividida. Así mismo, operan generalmente en un entorno de politización, clientelismo y limitaciones de recursos humanos dentro de la propia administración pública. El documento recomienda adoptar



un enfoque gradual de la reforma que esté hecho a la medida, respaldado por una estrategia política que tenga como base del financiamiento el presupuesto nacional y cuente con un equipo técnico y de alto nivel que sea responsable de liderarla. Este equipo puede promover la cooperación entre organismos gubernamentales teniendo como punto de partida una evaluación detallada de la situación. Así mismo, debería priorizar la contratación de personal altamente calificado antes de la reestructuración e invertir en la capacitación del personal existente.

Si bien las diferencias contextuales e institucionales siempre deben tenerse en cuenta, este documento ofrece una guía práctica basada en las lecciones aprendidas de los esfuerzos recientes de la administración pública en lugares como Albania, Nigeria, Afganistán y Guinea. Dichos esfuerzos son complementarios al trabajo más limitado y complejo de la reforma judicial y de la reforma al sector seguridad, los cuales han sido objeto de análisis más frecuentes que la reforma de la administración pública.

1. Comenzar con una estrategia política

- La reforma de la administración pública generalmente implica una amenaza a los bloques de poder y las culturas institucionales existentes. Más que un proceso de carácter tecnocrático, la reforma es un proceso altamente politizado que requiere de una estrategia para generar apoyos, asegurar la aprobación de sectores clave, minimizar el riesgo político y neutralizar a los saboteadores. Esta estrategia debe ser lo suficientemente flexible para que pueda responder y adaptarse a la dinámica política del país.
- Las reformas exitosas requieren políticos y funcionarios públicos de alto rango que tengan conexiones en una variedad de ministerios y dependencias, así como con líderes del sector privado y de la sociedad civil. Estos liderazgos deben promover la reforma interna y públicamente, y facilitar la cooperación para garantizar la sostenibilidad del proceso a largo plazo.
- Los aliados en el sector privado pueden abogar por la reforma a través de sus vínculos con las élites políticas, al tiempo que brindan experiencia técnica y personal calificado para la administración pública.

- Los aliados entre las organizaciones no gubernamentales, académicos, periodistas y otros actores de la sociedad civil pueden proporcionar información para mejorar el diseño de la reforma, facilitar las consultas con las partes interesadas fuera del gobierno y generar conciencia y confianza pública con respecto al proceso de reforma. Como partidarios y veedores, pueden ejercer presión al gobierno para que implemente las reformas previstas.
- Aunque a veces, como parte del proceso de transición, es necesario otorgar puestos en la administración pública a excombatientes e incluso a posibles saboteadores políticos, estas medidas pueden poner en riesgo los esfuerzos por volver al servicio civil más eficaz. En caso de que estos nombramientos sean inevitables, es importante que éstos no sean asignados en cargos que afecten el funcionamiento real de la administración en curso.
- Una evaluación de los riesgos y oportunidades políticas así como de los posibles partidarios y oponentes en los sectores público y privado es esencial para el desarrollo de una estrategia política que responda al contexto.

2. Adoptar un enfoque incremental

- Si bien puede haber cambios a pequeña escala que se den dentro de los primeros seis meses, la reforma de la administración pública generalmente toma al menos un periodo de tres a cinco años para tener un impacto visible y más de una década para que ésta eche raíces. Si bien lo ideal es que haya un proceso de reforma integral y acelerado, lo cierto es que esto difícilmente ocurre en contextos frágiles justamente en razón a las restricciones políticas y de capacidades institucionales limitadas.
- En la mayoría de los casos, por lo tanto, es mejor implementar una serie de reformas iniciales de manera táctica, enfocándose en áreas prioritarias que resulten en victorias rápidas, causen la menor reacción negativa posible y generen apoyo público. Los primeros éxitos generarán voluntad política, crearán impulso y atraerán fondos para las reformas adicionales y más desafiantes. Por ejemplo, los cambios en los procesos de contratación o adquisiciones pueden ser una manera de comenzar, en vez de esfuerzos ambiciosos, como la ree-

estructuración de ministerios o la investigación de antecedentes del poder judicial.

- Estas reformas graduales deben basarse en una estrategia a largo plazo y una hoja de ruta plurianual lo suficientemente flexible para aprovechar las oportunidades emergentes, hacer frente a los nuevos obstáculos y cambiar de rumbo si falla algún enfoque.

3. Desarrollar un presupuesto para la reforma

- Las reformas deben financiarse en la medida de lo posible con el presupuesto nacional, ya que esto le garantizará al gobierno el control de la misma y la aceptación interna, al tiempo que demuestra el compromiso de la administración con el cambio y la creación de confianza pública.
- Sin embargo, si la voluntad política o los recursos públicos son demasiado limitados, las reformas deben ser financiadas por un solo donante internacional, pero bajo una gestión nacional responsable. Esto ayudará a garantizar un equilibrio entre el liderazgo nacional y los requisitos de los donantes, evitando así la descoordinación de la cooperación internacional.
- Cuando la opción de un solo donante no sea posible, se debe instar a múltiples donantes a que integren sus recursos, coordinen su apoyo y acuerden un único criterio de cumplimiento de requisitos. Este tipo de cooperación de donantes puede tardar más de un año en establecerse, pero en última instancia ahorra tiempo y esfuerzo hacia adelante.
- Los procesos de reforma de la administración pública requieren no solo presupuestos coherentes a largo plazo, sino también mecanismos de rápido desembolso de los fondos necesarios para cubrir gastos urgentes.

4. Establecer una unidad de reforma independiente

- Un mecanismo o entidad independiente; idealmente respaldado por el jefe de estado/gobierno, debería encargarse de diseñar, planificar, implementar y luego coordinar y monitorear el proceso de reforma en cooperación con los organismos gubernamentales relevantes.

Para evitar la interferencia política y la inercia institucional, esta unidad debe estar separada del organismo gubernamental que supervisa la administración pública.

- La unidad de reforma de la administración pública debe estar ubicada en una oficina que tenga tanto voluntad política como influencia, preferiblemente la del jefe de estado/gobierno u otro alto funcionario. Para mantener el impulso y el apoyo, la unidad de reforma debe informar directamente a este funcionario cada 4 a 6 semanas y garantizar que se tomen las decisiones clave.
- Idealmente, la unidad debería comenzar como un pequeño equipo central de 8 a 10 funcionarios públicos de alto nivel que tengan un conocimiento profundo de la dinámica local, redes sólidas entre los órganos gubernamentales y familiaridad con el desarrollo organizacional. Debería estar encabezada por una figura respetada y conocida.
- Más allá del equipo central, la unidad podría incluir miembros de la sociedad civil o del sector privado que aporten una variedad de conocimientos al proceso de reforma, sean capaces de contrarrestar la inercia institucional y, preferiblemente, tengan alguna experiencia previa trabajando en o con el gobierno. También se podrían contratar especialistas locales e internacionales para apoyar tareas específicas según sea necesario.
- Para minimizar la confusión, la redundancia y la interferencia, el mandato y los términos de referencia de la unidad de reforma deben estar claramente definidos, junto con las responsabilidades de los órganos gubernamentales involucrados en el proceso de reforma.

5. Realizar una auditoría institucional

- Utilizando y ampliando la evaluación que guía la estrategia política, la unidad de reforma de la administración pública debe comenzar consultando con los funcionarios públicos claves y otras personas familiarizadas con el funcionamiento interno del gobierno, a fin de generar apoyo interno e identificar los problemas prioritarios a abordar a través del proceso de reforma.
- Con el fin de diseñar un conjunto de reformas adaptadas y con capacidad de respuesta local, la unidad debe entonces realizar una auditoría

integral de la legislación, los reglamentos y los procedimientos que guían las operaciones de la administración pública, así como la estructura, el número, las funciones y las capacidades de los organismos gubernamentales y personal a nivel nacional y local. Esto se puede hacer internamente o con el apoyo financiero y técnico de un donante u otros socios.

- La auditoría sirve como ejercicio de balance y evaluación de necesidades. Además, ayuda a la unidad de reforma a identificar las brechas que deben abordarse para alinear la administración pública con las funciones estatales y los objetivos de la administración. También permite mostrar los costos económicos y de otro tipo que supone tener una administración pública ineficaz, generando así evidencia para contrarrestar a posibles saboteadores.
- Utilizando la auditoría como línea de base, la unidad de reforma debe trabajar con el personal relevante de todo el gobierno para identificar indicadores adecuados de monitoreo del progreso e impacto de la misma, y utilizar esta información para mejorar el proceso de reforma a lo largo del tiempo. Los resultados del seguimiento y la evaluación constantes y continuos pueden utilizarse para demostrarle al público los beneficios de la reforma y generar un *momentum* para una reforma más integral.

6. Promoción de la cooperación interdepartamental

- Mientras que la unidad de reforma de la administración pública coordina el proceso, una variedad de órganos y personal gubernamentales ejecutan las reformas. Dado que estos organismos a menudo operan aislados entre sí, el proceso de reforma debe incluir mecanismos para garantizar que el personal reconozca los beneficios del cambio, haga aportes sobre el diseño de la misma, tenga la oportunidad de expresar sus preocupaciones y colabore en la implementación y el seguimiento.
- Los equipos de tareas o los comités de trabajo interdepartamentales deben garantizar el diseño conjunto de los aspectos específicos de los procesos de reforma y la cooperación sostenible en la implementación. El trabajo de estos equipos debe ser responsabilidad principal del personal que se les asigne, en lugar de ser un complemento de otras tareas.

- Además de los roles y responsabilidades definidos por la unidad de reforma, los equipos interdepartamentales pueden desarrollar conjuntamente pautas de cooperación para enfocar su trabajo. Podrían utilizar procesos, como la [Adaptación Iterativa para la Resolución de Problemas \(PDIA\)](#), desarrollada por el Harvard Center for International Development, para identificar los desafíos que necesitan resolver, identificar sus causas y posibles soluciones, reflexionar sobre el proceso de implementación y adaptarlo para mejorar los resultados.
- Para incentivar la cooperación, la administración podría ofrecer a las entidades un número determinado de nuevos puestos con altos salarios en caso de que desarrollen e implementen un plan de reforma colaborativo con claros indicadores de éxito.

7. Priorizar la contratación de nuevo personal

- Si bien una administración pública sobredimensionada puede necesitar reestructuración y racionalización, es probable que estas medidas atraigan resistencia, causen retrasos y requieran un lapso de tiempo más largo. Por esta razón, a menudo es mejor comenzar contratando personal nuevo que tenga las habilidades para implementar reformas prioritarias y dar nueva vida a la administración pública.
- Al comienzo del proceso, la contratación debe ser rápida y específica, con el objetivo de llevar a puestos clave a personas altamente capacitadas que crean en la reforma. Si bien se puede reasignar parte del personal, la atención debe centrarse en la contratación de personal nuevo que será agente de cambio dentro del sistema, incluso del extranjero y del sector privado o de la sociedad civil. Los nuevos empleados deben recibir los recursos necesarios para impulsar la reforma y cambiar la cultura institucional. La influencia política de la oficina que alberga la unidad de reforma debe utilizarse para identificar, reclutar y apoyar a estos agentes de cambio.
- Con el fin de atraer personas altamente capacitadas a la administración pública a mediano y largo plazo, la administración podría establecer un programa de acceso rápido para los nuevos liderazgos. Si bien es posible

que la administración pública no ofrezca una compensación basada en el mercado, dichos programas brindan el tipo de reconocimiento y el crecimiento acelerado de la carrera que facilitan la contratación estratégica.

- La experiencia demuestra que la seguridad laboral y una carrera profesional predecible, basada en calificaciones salariales transparentes y evaluaciones del desempeño, son tan efectivas como la compensación basada en el mercado para atraer personal calificado. Si bien los estados que enfrentan limitaciones de capital humano han introducido bonificaciones relacionadas con el desempeño para atraer a funcionarios públicos calificados, el enfoque más común es seguir la cultura institucional predominante en términos de incentivos.
- Después de la primera ola de contrataciones, la unidad de reforma debería centrarse en establecer un sistema de contratación basado en el mérito que sea transparente y abierto a todos. Esto demostrará el compromiso del gobierno con la reforma, fomentará la confianza pública y contribuirá a recorrer un largo camino hacia la construcción de una administración pública profesional y eficaz.
- El reclutamiento de personal debe ocurrir en etapas, que van desde exámenes estandarizados hasta entrevistas en comités, que están abiertas al monitoreo por parte de la sociedad civil. En algunos casos, una institución independiente puede desarrollar las preguntas de examen y entrevista para reducir la interferencia. El proceso debe incluir procedimientos de apelación de decisiones y resolución de quejas. La informatización puede garantizar que todos los solicitantes se sometan al mismo proceso y estén diseñados para confirmar sus calificaciones.
- Los procesos transparentes son especialmente importantes en contextos en los que la discriminación por motivos de origen étnico, religión, género u otros factores ha afectado la contratación. Deben fomentarse las políticas de empleo basadas en la equidad, aunque debido a la sensibilidad del tema este tipo de medidas pueden basarse en un enfoque gradual comenzando, por ejemplo, con cierto tipo de cargos específicos.

8. Aplazar la reestructuración y la racionalización a gran escala

- Dada la tendencia entre las sucesivas administraciones a crear nuevas entidades y puestos, la unidad de reforma eventualmente necesitará trabajar con el personal relevante para reestructurar una administración pública sobredimensionada en línea con las funciones centrales del estado.
- En lugar de adoptar una postura confrontativa, la unidad de reforma debe buscar trabajar junto con los funcionarios de alto nivel en la reestructuración, utilizando los hallazgos de la auditoría para resaltar sus beneficios e incentivándolos a colaborar entre sí en el desarrollo de planes de reforma con resultados medibles, particularmente a través de equipos de trabajo interdepartamentales. La entidad gubernamental que supervisa los asuntos y la administración pública debe asumir esta función de coordinación a largo plazo.
- La reestructuración, los recortes presupuestarios y la investigación de antecedentes pueden requerir reducciones de personal. Dado que la reducción de personal provocará resistencia e interferencia, debe abordarse más adelante en el proceso de reforma y producirse gradualmente. En lugar de despidos masivos, es mejor optar por capacitaciones o reasignaciones de laborales. El personal más reacio al cambio podría ser ubicado en puestos en los que causará el menor daño y, con el tiempo, se le puede ofrecer una jubilación anticipada o atractivos paquetes de indemnización para que se retire voluntariamente.
- La buena disposición y productividad de los funcionarios dependerá de que haya transparencia absoluta con respecto a los criterios y el proceso de disminución del personal.

9. Invertir en formación

- Aumentar la capacidad del personal existente para desempeñarse en consonancia con las funciones estatales es una prioridad. Esto debe hacerse mediante una combinación de métodos que aseguren la participación de la mayor cantidad de personal posible, utilizando contenido aplicable al contexto local.

- Los donantes suelen estar dispuestos a proporcionar financiación para que personal técnico externo capacite o asesore a los funcionarios públicos en el desarrollo de su trabajo. El personal individual puede estar acompañado por dichos expertos entre uno a tres años, mientras su carga de trabajo aumenta gradualmente hasta que pueda hacerse cargo por completo.
- La formación en grupo también es importante. La unidad de reforma debe trabajar con el personal relevante y los expertos externos para desarrollar programas de capacitación basados en los hallazgos de la auditoría y los problemas y soluciones identificados por los equipos interdepartamentales a través de procesos facilitados como la PDIA.
- Es preferible la capacitación continua a nivel interno, ya que genera camaradería y promueve la cooperación entre el personal además de desarrollar sus capacidades.
- Algunos gobiernos desarrollan relaciones con universidades locales para brindar capacitación personalizada al personal, mientras que otros invierten en universidades dedicadas a la administración pública, especialmente para puestos de liderazgo.
- La capacitación en línea es una opción viable, especialmente porque tiende a ser menos costosa que los cursos formales en instituciones físicas. Sin embargo, requiere que el personal tenga o reciba acceso confiable a Internet.
- El personal superior puede preferir asistir a capacitaciones o cursos en el extranjero. Estos deben ser examinados cuidadosamente por calidad, costo y aplicabilidad.
- Cuando la auditoría revele personas o áreas de excelencia o práctica efectiva, el personal debe ser reconocido oficialmente y alentado a compartir su experiencia con la unidad de reforma y otro personal. Esto refuerza su compromiso, señala qué tipo de trabajo se valora dentro de la administración pública y ayuda a crear una cultura de aprendizaje a través del intercambio de conocimientos y la cooperación.
- Más allá de la transferencia de nuevas habilidades, los programas de capacitación también presentan una oportunidad para inculcar un código de ética/conducta actualizado de la administración pública y promover un sentido del deber cívico entre todos los funcionarios públicos.

Reconocimientos

Este informe está basado en entrevistas con Ahmad Nader Nadery y Shruti Mehrotra. Jasmina Brankovic investigó y escribió la publicación, con

aportes de Robert Templer y Jon Greenwald. Se agradece mucho su ayuda.

Otras lecturas

- Beblavy, Miroslav. *Management of Civil Service Reform in Central Europe*, Informe del Banco Mundial, 2002. Disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/chapter3.pdf>.
- Blair, Tony. "Not Just Aid: How Making Government Work Can Transform Africa", Presentación para Centre for Global Development, 16 de diciembre de 2010. Washington, D.C. Disponible en <https://www.cgdev.org/publication/not-just-aid-how-making-government-work-can-transform-africa-tony-blair>.
- Common, Richard. "From London to Beijing: Training and Development as an Agent of Policy Learning in Public Management", *International Journal of Public Administration*, 35 (10), 2012, págs. 677–683.
- Evans, Mark and Barakat, Sultan. *Defining the Challenge, Making the Change: A Study of Public Administration Reform in Arab Transitions*, Informe del Banco Mundial, 2015. Disponible en http://www.undp-aci.org/publications/ac/2015/f_UNDP_PAR-TransitionPA.pdf.
- Fukuyama, Francis. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, Londres: Profile Books, 2014.
- Han, Fook Kwang y Lee, Kuan Yew. *Hard Truths to Keep Singapore Going*, Singapore: Straits Times Press, 2011.
- Lane, Jan-Erik. *Public Sector Reform*, Londres: SAGE, 1998.
- Nunberg, Barbara. *South Sudan's Civil Service Challenges: An Outsider's Perspective*. Documento de trabajo del Centro Internacional de Crecimiento, Londres, 2015. Disponible en <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2015/09/Nunberg-2015-Working-paper.pdf>.
- Peters, Guy. *The Politics of Bureaucracy*, Londres: Routledge, 2010.
- Rao, Sumedh. *Civil Service Reform: Topic Guide*, Birmingham: GSDRC, Universidad de Birmingham, 2013. Disponible en http://gsdrc.org/docs/open/csr_topicguide_2013.pdf.
- Shultz, David. *The Politics of Civil Service Reform*, Londres: Peter Lang, 1998.
- Srivastava, Vivek y Larizza, Marco. "Working with the Grain for Reforming the Public Service: A Live Example from Sierra Leone", *International Review of Administrative Sciences*, 79 (3), 2013, págs. 458–485.
- Proyecto de desarrollo de las Naciones Unidas. *Supporting Civil Service Restoration and Reform in Fragile and Conflict-Affected Settings*, Nueva York: UNDP, 2018. Disponible en https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/supporting-civil-service-restoration-and-reform-in-fragile-and-c.html.

Fundada en 2012, IFIT es una organización no gubernamental internacional e independiente que ofrece un análisis integral y asesoramiento técnico a los actores nacionales involucrados en negociaciones y transiciones en sociedades frágiles y afectadas por conflictos. IFIT ha apoyado negociaciones y transiciones en países como Colombia, El Salvador, Gambia, Libia, Nigeria, Siria, Sri Lanka, Túnez, Ucrania, Venezuela y Zimbabue.