

**Reinventar
la Administración**

Informe quinquenal

Donald F. Kettl

24

documentos
INAP



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INAP

Reinventar la Administración

Números aparecidos

- | | |
|---|--|
| 1. Crecimiento, competitividad y empleo, retos y pistas para entrar en el siglo XXI. | 13. Desarrollo y formación de los funcionarios públicos en el Reino Unido. |
| 2. Modernización y cambio de las administraciones públicas. La misión del INAP. | 14. El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. |
| 3. El Estado ante los retos de fin de siglo. | 15. Una década de administración pública. |
| 4. Cartas de servicios públicos. | 16. Gobernar con criterio empresarial. |
| 5. Reforma del aparato del Estado en Brasil. | 17. Informe de actividad sobre la reforma del Estado en Francia. |
| 6. Informe sobre creación de riqueza y cohesión social en una sociedad libre. | 18. Opinión sobre la secesión de Quebec. |
| 7. Mejorar la competitividad Europea. | 19. Jornada conmemorativa del 40º aniversario de la creación del INAP. |
| 8. La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E. | 20. Experiencias de recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: autoevaluación, modernización y mejora del rendimiento. |
| 9. Normas de conducta en la vida pública. Informe Nolan. | 21. La nueva Constitución de Berlín y la Constitución de la ciudad de Buenos Aires. |
| 10. El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos. | 22. La reforma de la Comisión. Libro Blanco. |
| 11. Dossier de información sobre la reforma del Estado en Francia. | 23. Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico. 1999. |
| 12. La función pública local y la habilitación nacional. | |

Edita:

Ministerio de Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-01-004-X

ISSN: 1135-7649

Depósito Legal: M. 8358-2001

Imprime: EGRAF, S. A.

Reinventar la Administración

Informe quinquenal

Donald F. Kettl

Director, Robert M. La Follette Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Wisconsin, Madison

Miembro no residente del claustro de profesores
The Brookings Institution

Septiembre de 1998

Centro de Gestión Pública
The Brookings Institution

Informe CPM 98-1

ÍNDICE

Presentación, por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Director del INAP	9
* * *	
Preámbulo	13
<i>Resumen</i>	15
1. Las tres caras de la reinención	21
<i>Fase I: Funciona mejor, cuesta menos</i>	24
<i>Fase II: ¿Qué debería hacer la Administración?</i>	27
<i>Fase III: Búsqueda de la importancia política</i>	28
<i>El debate sobre las «Grandes ideas»</i>	30
2. Las consecuencias de la reinención.....	43
<i>¿Funciona mejor?</i>	45
<i>¿Cuesta menos?</i>	46
<i>Las lecciones de la reforma de la Administración</i>	53
3. Reformar las reformas	55
<i>Servicio al administrado</i>	57
<i>Evitar desastres</i>	63
<i>Liderazgo político y Congreso</i>	69
<i>Tres déficit</i>	70
<i>Las raíces de los problemas con el rendimiento</i>	72

REINVENTAR LA ADMINISTRACIÓN

4. Construir una Administración basada en los resultados	75
<i>Franquear los límites difusos</i>	78
<i>Organizaciones horizontales</i>	80
<i>Tecnología de la información</i>	82
<i>Gestión basada en los resultados</i>	86
<i>Servicio al cliente</i>	95
<i>La reforma de la Administración pública</i>	96
<i>Liderazgo organizativo</i>	98
5. La evolución de la reinención	101
<i>Los desafíos de la reforma americana</i>	104
<i>La reforma de la gestión en el debate público</i>	106
<i>Globalización, transferencias y Gobierno nacional</i>	108
<i>Reinventar la Administración para el siglo XXI</i>	109

PRESENTACIÓN

Hace ahora tres años, el Instituto Nacional de Administración Pública editó dentro de su Colección Documentos INAP, con el número 16 de esa serie, el título «Gobernar con criterio empresarial. Lecciones aprendidas de las mejores compañías de América». Informe suscrito por el Vicepresidente estadounidense Al Gore y editado en octubre de 1997 por la National Performance Review. Ahora, y como continuidad de esa publicación, este nuevo número de Documentos INAP recoge el Informe «Reinventar la Administración. Informe Quinquenal», editado por el Centro Brookings para la Gestión Pública.

Se trata de un Informe realizado por Donald F. Kettl, Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Wisconsin y miembro del claustro de profesores de la Brookings Institution. El informe se redacta en 1998, al cumplirse 5 años de la presentación por parte de la Administración Clinton del programa para la «Reinvención de la Administración», y el segundo que publica sobre este asunto el Centro Brookings, que ya emitió un primer análisis en 1994.

El programa ofrecido por Clinton en 1993 suscitó un extraordinario interés por diversas razones. Se trataba de un proyecto de racionalización, mejora y ahorro en el funcionamiento del Gobierno y de la Administración (bajo el eslogan de «works better, costs less»); un proyecto avanzado en la campaña presidencial del 92, en parte como respuesta al populismo anti-Washington tan querido recurrentemente en las campañas americanas y exacerbado en esa ocasión por Ross Perot; venía de la mano del primer presidente demócrata tras tres presidencias consecutivas norteamericanas republicanas, supuestamente más volcadas hacia esas cuestiones que los demócratas; una nueva generación accedía a la Presidencia y, a juzgar por los resultados obtenidos, venía para quedarse al menos otro mandato; el Vicepresidente asumía un papel personal muy intenso en el proyecto. Sólo seis semanas después de tomar posesión del cargo, Clinton puso a Gore a cargo de un análisis semestral de la Administración federal, encabezando un proyecto denominado National Performance Review (NPR). Con el paso del tiempo, en 1998, el NPR sería sustituido por la «Asociación Nacional para reinventar la Administración», cambiando el eslogan por el de America@its best.

Todo ello se enmarcaba, de una parte, en una prolongada tradición académica y administrativa de debate y proyectos reformistas. A lo largo del siglo XX, y en cierta medida desde 1980, fueron al menos 11 las iniciativas de reforma administrativa de cierta relevancia, siendo las de las Comisiones Hoover de los años 40 y 50, durante las Presidencias de Truman e Eisenhower; las que dejaron mayor huella.

Por otra parte, el documento aprovechaba el impacto notable de la obra de Osborne y Gaebler sobre la «Reinvención del Gobierno», publicada precisamente en 1992, cuyas raíces se nutrían fuertemente de la experiencia reformista en ámbito de la empresa privada (Druker, Peters, Kaizen, etc.). Se situaba en la línea de otras reformas administrativas puestas en marcha en otros países, singularmente en Australia y Nueva Zelanda, así como experiencias domésticas parciales en Sannyvalex, California y Texas Instruments.

Además, se planteaba en un momento en que las Nuevas Tecnologías de la Información servían de base para el inicio del ciclo largo de prosperidad americana y sugerían que todo, incluida la gestión pública, iba a experimentar una evolución cualitativa por medio de su difusión, desde la creación de las nuevas «oficinas del futuro», la integración de servicios o la reducción de personal.

El Documento tiene un interés más que justificado para poder ser publicado como Documento INAP. Tanto por la expectación suscitada por el tema cuando fue ofrecido en la primera campaña Clinton, como por el protagonismo asumido después por Gore, como por el sentido de balance que contiene, así como por las enseñanzas que ofrece sobre la dificultad de poner en marcha reformas simplificadoras de la Administración.

En este Informe Quinquenal, su autor, Donald Kettl, realiza una nueva evaluación, a partir de la que fue su valoración inicial en 1994, de los proyectos de reforma de la Administración Pública estadounidense que, presentados en marzo de 1993 bajo el lema «Reinventar la Administración!», se configuraron como uno de los objetivos prioritarios y más ambiciosos de la acción de Gobierno de los Estados Unidos de América durante la etapa de la Presidencia Clinton-Gore y a través de los cuales se pretendía una renovación fundamental y trascendental de la Administración Federal.

El proyecto denominado National Partnership for Reinventing Government fue oficialmente cerrado el 19 de enero de 2001, y su web institucional se mantiene activo como archivo en un acceso institucional cuyo paradójico nombre es el de Cybercemetery.

Inicialmente, el llamado NPR, Análisis Nacional del Rendimiento, consistió en una revisión profunda del funcionamiento de la Administración Federal norteamericana con el objetivo de identificar posibilidades de disminuciones de gasto y de reformas de la gestión en las distintas agencias administrativas. La fórmula del presupuesto de partida no podía ser más atractiva, «una Administración Pública que funciona mejor, cuesta menos», y de ella se derivaba un principio de modelo empresarial que facultase «a los

ciudadanos y a las comunidades para que interviniesen en una transformación radical de la Nación».

En las ideas de la reforma de Gore se subrayó la idea de un Administración Pública más eficaz y sencilla, cuyas acciones fuesen por definición importantes y cuyos empleados públicos tuvieran la responsabilidad y la obligación de trabajar bien. A partir de ello, la propuesta suponía un modelo de gestión desde abajo hacia arriba, impulsado por los ciudadanos y en el que eliminaría estructuras y procedimientos obsoletos, con unos objetivos de ahorro directamente cuantificables y que se cifraban inicialmente en ciento ocho mil millones de dólares y una reducción de casi la octava parte de los empleados públicos federales en cinco años.

Lógicamente y como a todo proyecto, aún más si nace con criterios y vocaciones de signo empresarial, el desenvolvimiento de las acciones no se ajustó a las previsiones iniciales y debió ser revisado conforme avanzaba su desarrollo, definiéndose y estructurándose en tres fases cronológicas y de actuación sucesivas y los resultados finales del proceso pueden ser, asimismo, analizados muy diferencialmente y desde distintas perspectivas.

Todo ello obviamente sin perder de vista los innegables resultados de un balance en aspectos como los servicios a los ciudadanos, los procedimientos de tramitaciones y procesos de compras por parte de la Administración y, muy especialmente, hay que tener presente un papel dinamizador, directamente impulsado por el Vicepresidente Gore, del desarrollo y aplicación de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

A exponer y analizar todos esos procesos está dedicado este trabajo de Donald Kettl. Es una evaluación en perspectiva, que de alguna forma es también prospectiva en la medida en que todo análisis conlleva una valoración crítica y toda crítica supone un intento de comprensión, a la vez que también una proyección de futuro.

Es, pues, un análisis práctico y fundamentado en cuya proyección evaluadora no se olvidan las afirmaciones iniciales de Al Gore en su Introducción al Informe «Gobernar con criterio empresarial» en la que afirmaba: «... la energía y la creatividad que alientan la reinención del Gobierno emanan de los propios empleados federales. Nadie mejor que ellos para saber qué va mal en el Gobierno, ni más dispuesto a corregirlo».

Recogiendo ese planteamiento, las conclusiones finales de este Informe quinquenal analizan el problema crucial de la responsabilidad administrativa como un desafío central para la reforma de la gestión de la Administración. Reflexión que simplemente se apunta, y a partir de la cual Kettl concluye su trabajo con la certeza de que en el siglo XXI no habrá más alternativa que continuar la campaña de reinención de la Administración independiente de cuál sea el nombre que quiera dársele. En todo caso, las reformas cada vez deben tener más presente que la Administración Pública es de la gente, de los ciudadanos y que la denominada razón técnica que ampara las decisiones de quienes trabajamos en la maquinaria admi-

nistrativa debe abrirse cada vez más a las nuevas vitalidades que emergen de lo más auténtico de las iniciativas sociales. Así, el poder volverá, como escribió BURKE hace ya mucho tiempo, a fundamentarse en las libertades articuladas de los ciudadanos, y no en oscuras y rígidas tecnoestructuras.

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Director del Instituto Nacional de Administración Pública

Madrid, septiembre de 2001

PREÁMBULO

En 1994, el Centro Brookings para la Gestión Pública publicó el primer análisis extenso del tan anunciado intento de la administración de Clinton de “reinventar la Administración”. En ese informe, ¿Reinventar la Administración? Valoración del análisis de los resultados nacionales, Donald Kettl llegaba a la conclusión de que el intento había logrado mucho, pero que había realizado adaptaciones a corto plazo que debilitaban sus posibilidades de éxito a largo plazo. En la actualidad, en el quinto aniversario del lanzamiento de “Reinventar la Administración”, Kettl vuelve al proyecto de evaluar lo que ha logrado.

Este informe no pretende identificar el progreso de la administración de Clinton en cada una de las muchas actividades que ha iniciado la reinvención de la Administración. En su lugar, es un intento de volver atrás, de identificar los principales aspectos del intento, evaluar lo que ha producido y qué cambios esperan en el futuro.

Este informe es una publicación del Centro Brookings para la Gestión Pública. Las opiniones expresadas en este informe son las del autor y no deben atribuirse a los fideicomisarios, empleados y otros miembros del personal de la Institución Brookings.

MICHAEL ARMACOST
Presidente

Septiembre de 1998. Washington, D.C.

RESUMEN

Septiembre de 1998 marca el quinto aniversario de uno de los más extraordinarios intentos de reforma en la historia de los EE.UU.: la campaña del vicepresidente Al Gore para «reinventar la Administración». Otras reformas, como la creación del presupuesto federal unificado y la oficina de presupuestos federales pueden haber tenido consecuencias más espectaculares. Sin embargo, ninguna reforma de la rama ejecutiva en el siglo XX –ciertamente, quizá, en los 210 años de Constitución– ha disfrutado de un grado tan elevado de atención sobre una gama tan amplia de actividades durante un periodo de tiempo tan prolongado.

La promesa del vicepresidente de crear «una Administración que funcione mejor y cueste menos» es una estrategia para la reforma de la gestión, pero sus puntos fundamentales son inevitablemente políticos. Realmente, dada la importancia esencial de los problemas que planteaba la reinención de la Administración y la inversión personal del vicepresidente en la campaña, no podía ser menos. Reinventar la Administración ha abordado grandes cuestiones políticas que van desde la reforma de las compras al servicio al administrado, desde el megaproblema de qué debe hacer la Administración al molesto rompecabezas de cómo resolver los problemas de los programas de alto riesgo. Las elevadas apuestas políticas de la campaña sobre reinventar la Administración garantizan que servirán de prueba a la campaña presidencial del año 2000 y, especialmente, la probable carrera del vicepresidente Gore hacia la presidencia.

Algunos expertos han atacado la búsqueda de costumbres empresariales en la Administración por parte de Reinventar la Administración. Lo han llamado un ataque agresivo a la tradición de la responsabilidad democrática. Otros críticos han atacado la reinención de la Administración por ser demasiado tímida o por librar una batalla en el frente equivocado. Las elevadas apuestas de la campaña sobre reinventar la Administración garantizan que continúen los debates sobre sus resultados y su futuro. En 1994, el Centro Brookings para la Gestión Pública editó el primer análisis amplio sobre la campaña de la reinención y sus resultados. La marca quinquenal, no obstante, resulta un buen momento para volver al problema, evaluar el intento de la administración Clinton y elaborar un informe sobre sus resultados quinquenales.

REINVENTAR LA ADMINISTRACIÓN

Tabla 1. Informe NPR quinquenal

CATEGORIA	NOTA	COMENTARIOS
Reducción	B	Meta lograda, pero el plan de que coincida la fuerza de trabajo reducida con las misiones de las agencias resultó débil.
Identificar los objetivos de la Administración	D	El NPR intentó en 1995 centrarse en lo que la Administración <i>debería</i> hacer –pero el intento se evaporó junto con la amenaza republicana.
Reforma de las compras	A	Transformación fundamental del sistema de compras. Algunos vendedores se quejan, pero el sistema es mucho más eficaz que antes.
Servicio al administrado	B+	Grandes progresos en algunas agencias, pero existen grandes fallos en otras –en especial el IRS.
Evitar desastres	B–	Importantes intentos en muchas agencias, en especial la FEMA. Espectaculares fallos en otras, en especial el IRS. La gran prueba: el efecto 2000.
Liderazgo político	C+	Liderazgo fuerte desde arriba, pero incoherente abajo. Los trabajadores federales han recibido señales mezcladas.
Mejoras del rendimiento	C+	Mala vinculación del NPR con la Ley de resultados y rendimiento de la Administración.
Resultados mejorados en programas de gran impacto	INC	Buena estrategia –pero baja probabilidad de lograr los objetivos.
Coordinación de servicios	INC	Los intentos de mejorar la coordinación de la prestación de servicios están en fase embrionaria.
Relaciones con el Congreso	D	Los intentos de desarrollar apoyo legislativo a las iniciativas NPR, excepto la reforma de las compras, han sido débiles e ineficaces. Poco apoyo del Congreso.
Mejoras en la confianza de los ciudadanos en la Administración	C	Ha terminado la reducción gradual de la confianza pública en la Administración, pero tiene más que ver con una economía saludable que con unos mejores resultados de la Administración.
Inspiración en las reformas de otras Administraciones o del sector privado	B–	Amplia investigación de otras ideas –pero es más un saco de opciones que un análisis cuidadoso de cuáles encajan en los problemas federales.
Intento	A+	Ninguna Administración ha prestado tanta atención continuada y de alto nivel a los intentos de reforma de la gestión.
NOTA TOTAL	B	Importantes progresos en los últimos cinco años, pero queda mucho por hacer. Las sucesivas administraciones no tendrán otra elección que continuar el NPR de algún modo.

De hecho, la campaña dirigida por Gore no es sólo un intento, sino tres. Reinventar la Administración se ha reinventado a sí misma periódicamente en parte por lo que han aprendido los reinventores y en mayor medida para responder a las contrapresiones políticas. Reinventar la Administración comenzó, en la Fase I, con reformas fundamentales de los procesos administrativos, como el servicio al administrado y la reforma de las compras. En la Fase II, los reinventores de la Administración lucharon por contrarrestar las salvas lanzadas por los republicanos tras su mayoría en el Congreso en las elecciones de mediados de 1994. Los reinventores pasaron de las reformas del proceso a la pregunta básica de qué debería hacer la Administración. Finalmente, en la Fase III, los reinventores trabajaron para reforzar la iniciativa con nuevas ideas, incluyendo un asalto sostenido a las agencias problemáticas y la creación de actividades especiales diseñadas para atraer de manera más amplia a los ciudadanos y, naturalmente, para situar al vicepresidente para las elecciones presidenciales del año 2000.

¿Qué nota merece el intento de reinventar la Administración? Ningún intento había recibido hasta ahora semejante apoyo tan duradero y de alto nivel. Dadas las grandes exigencias al tiempo del vicepresidente y las reiteradas ocasiones para dejar que la reinvención de la Administración se dejara al final de la agenda, el intento es realmente extraordinario (y merece una A+). La Administración ha alcanzado importantes logros en la reforma de las compras (nota: A) y el servicio al administrado (nota: B+). Los progresos para reducir el número de empleados civiles en aproximadamente 300.000, previniendo que coincidieran el número de personas que permaneciesen en el puesto con los trabajos a realizar fueron pocos (nota: B). Las agencias con problemas como la FEMA (Agencia Federal de Gestión de Emergencias) mostraron un espectacular vuelco. Sin embargo, los problemas a los que se hizo mucha publicidad con el IRS (Servicio de Hacienda) demostraron los problemas de la reinvención de la Administración en la identificación y prevención de los desastres de la gestión (nota: B-).

Éstos son realmente logros importantes y duraderos; pero en otros terrenos, la reinvención de la Administración ha luchado. A pesar de un fuerte liderazgo desde la parte superior de la Administración, la administración Clinton a menudo falló a la hora de incorporar al intento a sus propios cargos políticos por nombramiento. Como resultado de un liderazgo político débil e incoherente en la Administración, los resultados de la campaña variaron enormemente (nota para el liderazgo político: C+). Además, como la Administración federal inició un importante intento de establecer metas estratégicas y medir los resultados, la integración de la campaña de reinvención de la Administración en la medición de los resultados fue incoherente (nota: C+). Además, la campaña tuvo dificultades para ganarse la confianza del público y reconstruir la confianza en la Administración (nota: C).

Más allá de estos resultados mixtos, existen graves problemas. La segunda fase de la reinvención de la Administración intentaba identificar lo que la Administración *debería* hacer, pero esta fase llegó después de que comenzara el largo proceso para mejorar el funcionamiento de los programas existentes. Ciertamente, algunos críticos sugirieron que el *cómo* debería haber seguido al *qué* en lugar de al contrario. Sin embargo, al final, el enfoque sobre los que debería hacer la Administración duró sólo lo bastante como para contrarrestar el desafío del «Contrato con América» de los republicanos. Cuando éste se desvaneció, también lo hicieron los intentos de reinventar la Administración de pensar según los cometidos básicos de la Administración (nota: D). Las largas batallas con el Congreso, además, llevaron a los líderes de la campaña a intentar lograr todo lo posible mediante la acción administrativa. Las relaciones con el Congreso resultaron malas y éste, por su parte, se mostró desinteresado en el mejor de los casos y antagonista en el peor. Las perspectivas presidenciales de Gore elevaron las apuestas políticas sobre colaboración con la reinvención de la Administración, al tiempo que la acción legislativa sobre las iniciativas para reinventar la Administración requerían tratar con las jurisdicciones de comités muy protectores y fragmentados del Congreso (nota: D).

En 1998, la administración lanzó una nueva fase que se centró en mejorar la coordinación de los programas federales y en reducir los problemas de gestión en las agencias de «gran impacto» (aquéllas que tratan directamente con los contribuyentes y en

donde los problemas de gestión tendrían importantes consecuencias sobre el servicio y elevados riesgos políticos). Ciertamente, ambos intentos son ambiciosos, pero sus resultados son incompletos. Además, arriesgan resultados prometedores como un medio ambiente limpio y calles seguras sobre los cuales la Administración federal ha perdido el control en el mejor de los casos.

De hecho, este problema subraya uno de los dilemas más fundamentales para reinventar la Administración: un enfoque estrecho sobre las mejoras gestoras puede dar importantes éxitos en los márgenes, pero fracasa a la hora de dar resultados espectaculares que penetren en la conciencia política de los ciudadanos y los miembros de los medios de comunicación. Además, a pesar de las numerosas cabezas de playa de mejora de los resultados, las audiencias del Congreso sobre los abusos del ISR pueden ahogar las mejoras más amplias. Por otra parte, la obtención de resultados más espectaculares brinda una mejor oportunidad para que el público participe en el intento. Sin embargo, son tantos los programas de la Administración federal que dependen de los resultados de numerosos socios (otras agencias federales, Administraciones estatales y locales, empresas con ánimo de lucro y organizaciones sin ánimo de lucro) que es difícil para la Administración federal garantizar el éxito o atribuírselo. Esta compleja ecuación política dificulta *no* intentar reinventar la Administración —ninguna Administración puede soportar un asalto continuo de problemas como los del IRS. Pero también dificulta reunir la voluntad política para hacerlo o para asegurar la colaboración de varios socios en asociaciones complejas. La reforma de la Administración se debe realizar tal como han descubierto las naciones de todo el mundo; pero es muy difícil hacerlo bien y aún más difícil hacer que se convierta en un beneficio político.

En especial, dada esta ecuación, son dignas de mención la atención continuada de la administración Clinton y las importantes mejoras que ha logrado la reinención de la Administración. *Esto hace que reinventar la Administración obtenga una nota B.* (Véase la tabla I para el informe completo).

Los logros significativos de la Administración hasta la fecha, no obstante, son importantes en la localización de los próximos problemas en la reforma de la gestión. A pesar de reinventar la Administración, la Administración federal continúa luchando con problemas de rendimiento manifiestos, desde el fraude en la atención sanitaria hasta la seguridad de la carne. De hecho, la Administración federal tiene tres déficit: el déficit presupuestario, que ha ido disminuyendo gradualmente; el déficit de resultados, en que éstos a menudo no alcanzan los objetivos; y el déficit de confianza —una profunda falta de confianza del ciudadano en la Administración— que no se puede resolver mientras persista el déficit de rendimiento.

La iniciativa reductora en la reinención de la Administración desempeñó un modesto papel en la reducción del déficit presupuestario. Han mejorado notablemente los resultados de al menos algunos programas federales. Ha terminado el descenso continuo de la confianza pública en la Administración, pero eso tiene más que ver con una economía saludable que con un mejor rendimiento de la Administración. Ciertamente, es el hueso de los resultados el más duro de roer. Para roer ese hueso hay que resolver un problema difícil e inevitable. Los ciudadanos y los funcionarios elegidos quieren —y necesi-

tan— tener un *responsable* de los problemas. Pero, ¿a quién pueden considerar responsable y cómo cuando la responsabilidad por los resultados es tan amplia? ¿Quién es el responsable de la seguridad en los alimentos cuando los inspectores de la Administración en el mejor de los casos sólo pueden examinar una muestra de los artículos y si la seguridad de los alimentos depende, en última instancia, de las costumbres de los fabricantes, transportistas, cocineros y consumidores en el sector privado? ¿Quién protege la asistencia sanitaria del fraude cuando el supervisor federal, la HCFA (Administración Financiera de la Asistencia Sanitaria) es tan pequeña, el sistema tan amplio y la prevención del fraude depende en gran medida del comportamiento de los socios privados de la Administración?

Cuando surgen los problemas en los resultados de los programas de la Administración, la frustración de los funcionarios es casi palpable. *Alguien* tiene que ser responsable. Pero, ¿quién puede ser el responsable cuando nadie está totalmente a cargo de los resultados? Con su tercera fase, lanzada en 1998, el programa de reinventar la Administración se tropezó con este problema al centrarse en metas políticas amplias y atractivas de las cuales a menudo la Administración federal ha sido la responsable en el mejor de los casos. Si la campaña ha comenzado a reconocer el problema, aún se está lejos de resolverlo.

La solución reside en elaborar medidas para evaluar el rendimiento global de la Administración en el logro de amplios resultados —y, simultáneamente, establecer medidas específicas sobre el rendimiento que evalúen la contribución de cada agencia administrativa y de todos sus socios a estos resultados. Esto es un gran problema, desalentador tanto por su dificultad técnica como por sus consecuencias políticas. Sin embargo, el gran aumento en el seguimiento de una política administrativa mediante una red de socios interdependiente deja poca elección a los políticos. Se ha efectuado la elección estratégica fundamental. La Administración ha funcionado durante mucho tiempo y lo seguirá haciendo mediante estas asociaciones. Los funcionarios y los ciudadanos individuales insisten en que el sistema sea responsable. La elección administrativa estratégica no hace buen juego con el sistema de gobierno democrático de la nación. La primera se construye sobre redes horizontales encajadas sin firmeza, el segundo ha confiado tradicionalmente en la autoridad jerárquica vertical. El desafío principal para la reforma de la gestión de la Administración es encontrar una forma de conectar ambos.

Siempre será tentador experimentar con las reformas de la gestión como si fuera un poder para hacer frente a asuntos políticos difíciles. Siempre será esperanzador imaginar que las mejoras de la gestión producirán grandes recompensas políticas. El doloroso ataque sobre el IRS demuestra que no existe más alternativa que avanzar con la reforma de la gestión. La historia de la reinvención de la Administración y la larga historia de las reformas administrativas en los EE.UU., sin embargo, enseñan que las reformas de la gestión sólo resuelven raramente problemas políticos duraderos.

Reinventar la Administración se ha presentado a menudo como una revolución en la gestión de la Administración. *En realidad, es menos revolucionaria que un movimiento evolutivo.* Para su crédito, reinventar la Administración ha evolucionado hasta el punto en que ha reconocido el dilema central: redefinir la responsabilidad por los resultados de

los muchos programas en que los socios de la Administración comparten la responsabilidad por los resultados. Sin embargo, la reinvención de la Administración aún tiene que elaborar o poner en marcha estrategias para solventar este problema. No obstante, en lo tocante a ese extremo, es un problema que aflige a los reformadores de la Administración de todo el mundo. Si las respuestas aún no están claras, la cuestión al menos es la correcta. Se trata de la cuestión de que al margen de quién sea elegido presidente en 2000, deberá continuar la reinvención de la Administración de algún modo.

1. LAS TRES CARAS DE LA REINVENCIÓN

Septiembre de 1998 marca el quinto aniversario de una notable iniciativa presidencial. la campaña de la administración Clinton para «reinventar» la Administración federal. El presidente lanzó la iniciativa en marzo de 1993, el vicepresidente publicó su primer informe seis meses más tarde y prometió nada menos que una renovación fundamental de la Administración federal de arriba abajo. Otras reformas presidenciales, como la creación de la Oficina presupuestaria de la administración Roosevelt, han tenido unas consecuencias más espectaculares; pero la campaña de la administración Clinton para reinventar la Administración se equipara a las comisiones Hoover de las presidencias de Truman y Eisenhower como las reformas administrativas más fundamentales y duraderas del siglo XX.

Si la campaña es considerable por su anchura, profundidad y longitud, se distingue también por el verdaderamente inusual liderazgo personal del vicepresidente Al Gore. Aunque los estadounidenses han manipulado el aparato administrativo, quizá ninguna otra reforma administrativa en la historia de los EE.UU. ha tenido un liderazgo personal tan marcado por parte de un funcionario electo de alto grado. Ciertamente, el papel de Al Gore en la campaña de reinventar la Administración es a la vez parte de su fortaleza y de su vulnerabilidad. Con un liderazgo fuerte y coherente desde los más altos niveles de la administración Clinton, la reinención de la Administración ha demostrado ser un intento que nadie del Congreso ni de la Administración puede ignorar. Le dio a la campaña un poder de permanencia notable. Por otra parte, con semejante capital humano de importancia invertido en el proyecto, la reinención de la Administración se convirtió en una firma de actividad para el vicepresidente –una señal de su compromiso en el problema de la administración y un faro para quienes intenten atacar su liderazgo.

La administración Clinton elaboró la campaña de reinventar la Administración con metas que todos favorecerían –una transformación de la maquinaria administrativa federal para crear «una Administración que funcione mejor y cueste menos.» En la práctica, se convirtió en un proyecto altamente político. Muchos de sus elementos clave se fueron a pique en Capitol Hill porque amenazaban las jurisdicciones de comités clave y los laberintos de poder existentes. Las elevadas apuestas políticas de la campaña de reinención aseguran que someterá a prueba parte de la campaña del año 2000 y, en especial, la probable carrera del vicepresidente Al Gore hacia la presidencia.

Algunos expertos, por otra parte, han atacado la búsqueda de prácticas comerciales por parte de la Administración con la campaña. Lo han denominado un ataque agresivo a la

tradición de responsabilidad democrática. Otros críticos han atacado la reinención de la Administración por ser demasiado tímida o por librar una batalla en el frente equivocado. Las elevadas apuestas intelectuales de la campaña de reinventar la Administración garantizan que los debates sobre su eficacia y su futuro continuarán. En 1994, el Centro Brookings para la Gestión Pública publicó un análisis de los logros en el primer año de Reinventar la Administración¹. Así, la marca de los cinco años resulta un buen momento para volver a la cuestión, para efectuar una evaluación de los intentos de la administración Clinton y para graduar sus resultados.

Ordenar estas reclamaciones y quejas resulta difícil porque el movimiento guiado por Gore, en realidad, ha consistido en tres reinenciones *distintas*. La iniciativa evolucionó durante la administración Clinton, en parte para ajustarse a lo que los reinventores aprendieron durante ese tiempo –y en su mayor parte para responder a las erráticas contrapresiones políticas. En la Fase I, la administración lanzó la iniciativa y se apuntó algunas importantes victorias al principio. En la Fase II, los reinventores de Clinton lucharon por vencer los desafíos de la mayoría republicana en el Congreso tras las elecciones de mediados de 1994. Y, por último, en la Fase III los reinventores trabajaron para reforzar la iniciativa y para colocar al vicepresidente en el camino a las elecciones presidenciales del año 2000. Si los modelos cambiantes de la reinención dificultan la caracterización o el juicio de la estrategia para reinventar la Administración por parte de la administración Clinton, también trazan un mapa de los grandes problemas que la definen.

FASE I: FUNCIONA MEJOR, CUESTA MENOS

Sólo seis semanas después de tomar posesión del cargo, el presidente Clinton puso al vicepresidente Al Gore a cargo de un profundo análisis semestral de la Administración federal. El proyecto, bautizado NPR (Análisis del Rendimiento Nacional), seguía el modelo del tan anunciado análisis de rendimiento en Tejas en que grupos de reformadores barrieron las agencias administrativas para identificar puntos de malgasto y posibilidades de mejorar la gestión. Para Clinton las apuestas eran elevadas. Su margen electoral había sido modesto y su apoyo en el Congreso era aún menor. Los estrategas políticos de la Administración se centraron en ganarse al 19% de los votantes estadounidenses que habían votado a Ross Perot –votantes preocupados por equilibrar el presupuesto y mejorar el rendimiento de la Administración. Para los «nuevos demócratas» como Clinton y Gore, el lanzamiento de la campaña Reinventar la Administración era un primer paso natural hacia su visión de un nuevo progresismo². El manifiesto de la campaña Clinton-Gore había sido claro: «Ya es hora de cambiar radicalmente la forma en que funciona la

¹ Donald F. Kettl, *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Informe CPM 94-2 (Brookings, 1994)

² Véase David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992); y David Osborne, «Reinventing Government: Creating an Entrepreneurial Federal Establishment,» en Will Marshall y Martin Schram, eds., *Mandate for Change* (Berkeley Books, 1993), pp 237-61.

Administración –cambiar la burocracia de arriba abajo hacia una Administración empresarial que faculte a los ciudadanos y a las comunidades para que cambien nuestro país de abajo arriba. Debemos recompensar a la gente y las ideas que funcionen y desembarazarnos de las que no lo hagan³.»

El anuncio en marzo de 1993 de Reinventar la Administración puso en marcha el plan. La Administración contrató a cientos de empleados federales, los reunió en equipos y los repartió por toda la burocracia federal. Gore recogió sus propuestas en un informe de septiembre de 1993 con 384 recomendaciones que prometían un ahorro de 108 millardos de dólares y una reducción del 12% de la plantilla federal en cinco años⁴.

La fórmula «funciona mejor, cuesta menos» tenía, por otra parte, un gran atractivo. Prometía una Administración más productiva y eficaz basada en la idea de que la Administración tiene que hacer cosas importantes y que los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de asegurar que las hagan bien. La parte «funciona mejor» preveía una Administración en que los reformadores eliminarían las barreras –estructuras obsoletas, procesos arcaicos y liderazgo inadecuado– que impedían a los empleados de la Administración realizar su trabajo como sabían hacerlo. Los reinventores propusieron sustituir la Administración de arriba abajo basada en normas por una Administración empresarial de abajo arriba impulsada por los administrados. La parte de «cuesta menos» veía una Administración sumida en el malgasto que había que suprimir: programas obsoletos a eliminar, excesivos escalones de dirección a recortar, empleados sobrantes a expulsar.

Aunque la formulación «funciona mejor, cuesta menos» tuviera un toque inteligente, también le planteaba un dilema a los reinventores. El enfoque de «funciona mejor» preveía motivar y «facultar» a los empleados para que hicieran un trabajo mejor, el enfoque de «cuesta menos» intentaba suprimir los programas y a las personas no necesarios. Los reinventores y los operativos políticos de la Casa Blanca calcularon que su credibilidad dependía de generar grandes ahorros. Sin embargo, generar grandes ahorros requería palabras duras y grandes recortes –en especial en el número de empleados de la Administración– que a su vez dificultaban la motivación a los empleados que, de repente, veían sus trabajos en peligro.

Como los aviones sorprendidos en un vendaval que intentan volar a través del proceso de reforma buscando simultáneamente una Administración que funcionara mejor y costara menos, se corría el riesgo de que el intento se partiera en dos. ¿Deberían quedar los gestores libres de trabas y alentárseles para que siguieran su instinto y formación profesional o se deberían establecer planes estratégicos para su tarea y que los políticos los hicieran estrictamente responsables con mediciones del rendimiento? Las estrategias requerían cambios en sentidos opuestos. El resultado fue que, desde el principio, la voz del NPR se vio embrollada. Así, existían fuertes tensiones –pero en

³ Bill Clinton y Al Gore, *Putting People First* (Times Books, 1992), pp 23-24. Citado en Al Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (Washington, 7 septiembre 1993), p i.

⁴ Gore, *From Red Tape to Results*.

su mayoría no previstas— en el núcleo de la tarea. Eso, a su vez, condujo a recomendaciones incoherentes.

Sin embargo, estos conflictos pronto se subsumieron en la realidad política imperante del NPR. Existía una fuerte presión, tanto dentro como fuera de la Casa Blanca, para mostrar que el NPR era real demostrando que ahorraría dinero. Los miembros de los medios de comunicación juzgaron la seriedad del intento por su contribución a la reducción del déficit y los estrategas de la Casa Blanca no se atrevieron a realizar el intento sin presentar un fuerte ahorro de costes. Eso, a su vez, supuso centrarse en los ahorros que pudiera «apuntarse» la Oficina presupuestaria del Congreso y que, por ello, todos pudieran tomarse en serio. Aunque las mejoras del servicio al administrado y la reforma reguladora pudieran, de hecho, ahorrar dinero, resultaba ciertamente difícil realizar previsiones sólidas y precisas sobre los ahorros en los costes. A su vez, eso hizo que la atención se centrara en la reducción de la plantilla —la actuación que podría generar clara y rápidamente importantes ahorros. Los empleados eliminados de las agencias federales dejarían de recibir su sueldo y los complementos. Además, una vez que se fueran, los ahorros se perpetuarían, a menos, claro está, que fueran sustituidos por contratistas privados. No es de extrañar que esta reducción se convirtiera rápidamente en el núcleo básico del NPR, tanto para los observadores externos (que lo veían como la medida real de los intentos del NPR) como para la Administración interna (en donde, a pesar de las promesas de facultar a los individuos, se convirtió en el efecto real y más inmediato de la campaña del vicepresidente). El NPR prometía eliminar de manera permanente 252.000 y, más tarde 272.900 empleados federales.

Aunque la reducción impulsó el debate, otras dos iniciativas resultaron ser importantes en la Fase I. En 1994, el Congreso aprobó la Ley de modernización de adquisiciones federales. La ley fue la primera reforma significativa de las normas de contratación de la Administración en una década y pronto se la aclamó como uno de los logros más importantes de la reinvención de la Administración. La Administración también ordenó que todas las agencias federales elaborasen planes de servicio al administrado⁵. Aunque los críticos argumentaron que las personas eran ciudadanos o propietarios y no clientes, la iniciativa de servicio al administrado lanzó indudablemente una gran transformación de la forma en que muchos empleados de la Administración federal pensaban sobre los trabajos que realizaban y cómo los hacían. Alentó a los empleados de la Administración a centrarse en las necesidades de los ciudadanos en lugar de en su propia conveniencia administrativa. Para los cientos de miles de empleados de la Administración cuyos trabajos no les ponían en contacto con los ciudadanos, la iniciativa del servicio al administrado les animó a centrarse en metas políticas más amplias y a ayudar a los socios de otras agencias en lugar de centrarse en los propios intereses de la agencia. La reforma de las compras y el servicio a los administrados proporcionó el subtexto para la Fase I, pero la reducción era el tema definitorio.

⁵ Bill Clinton y Al Gore, *Putting Customers First: Standards for Serving the American People* (Washington, 1994); y *Putting Customers First '95: Standards for Serving the American People* (Washington, 1995).

FASE II: ¿QUÉ DEBERÍA HACER LA ADMINISTRACIÓN?

A finales de 1994, las iniciativas del servicio al administrado estaban en marcha, el Congreso había aprobado la reforma de las compras y la Administración ya había reducido significativamente la plantilla. El vicepresidente Gore había aclamado a los «héroes de la reinvencción» que defendían una mejor Administración y que habían recortado la burocracia. Sin embargo, las elecciones de mediados de 1994 sorprendieron a los partidarios de Clinton con la primera mayoría de los republicanos en ambas cámaras del Congreso en una generación. El NPR había resultado un baluarte débil contra el embate republicano. Mientras tanto, el Contrato con América fomentó un enfoque radicalmente distinto para transformar la Administración. El Congreso republicano inició una frenética guerra de ofertas sobre nuevas reducciones de empleados federales, recortes en programas de la Administración y reducción del número de agencias.

La campaña republicana puso nuevamente el pie el NPR. Ahogó la retórica de la mejora administrativa y obligó a la administración Clinton a cambiar el enfoque del NPR para contrarrestar el impulso republicano de reducir la Administración. Ciertamente, los símbolos del tamaño acallaron el debate sobre los resultados. Las elecciones de 1994 transformaron Reinventar la Administración concentrándose en lo *que* debería hacer. El *cómo* hacerlo mejor, un punto importante de la Fase I, dejó de ser importante.

En la Fase II del NPR, el vicepresidente Gore desafió a los gestores federales a que «analizaran todo lo que hacían» –incluso tener en cuenta las consecuencias si se eliminaban sus agencias⁶. La Administración intentaba luchar contra los planes republicanos proponiendo la erradicación de algunos programas. Gore hizo campaña para traspasar más poder a las Administraciones estatales y locales y para aumentar las privatizaciones, incluyendo la liquidación de activos como las licencias de telefonía móvil emitidas por la Comisión Federal de Comunicaciones. Propuso contar más con las tarifas a los usuarios para financiar los programas de la Administración mientras que otras agencias, como la NASA, experimentaron una importante reorganización. Si la reducción de la Fase I a menudo preocupó a los empleados, la Fase II los dejó desconcertados. Ningún programa ni organización administrativa quedó a salvo del cambio fundamental. Ciertamente, en su informe de 1995, el NPR se sintió obligado a incluir una discusión sobre «Por qué tenemos una Administración federal» –y «Cómo se escapan las cosas de las manos⁷.»

El Congreso no aprobó la mayoría de las propuestas republicanas del Contrato con América. El número de agencias ministeriales permaneció igual y jamás se produjo la extinción masiva de programas federales con que se amenazó. El Congreso efectuó recortes presupuestarios sustanciales y la batalla, en varios puntos, cerró la Administración. A pesar de las escaramuzas retóricas, hubo poca ordenación real de las funciones de la Administración, ni reorganización de sus operaciones o reducción de su papel. Al final, la administración Clinton maniobró para salir de la crisis burlando a los congresistas republi-

⁶ Al Gore, «Second Phase of the National Performance Review», memorando para los directores de departamentos y agencias ejecutivos. Washington, 3 enero, 1995.

⁷ Al Gore, *Common Sense Government: Works Better and Costs Less* (Washington, 1995), pp 14-16

canos. Si la Administración era políticamente más fuerte, sin embargo, el movimiento para reinventarla se debilitó por los rápidos cambios de las tácticas y la difusión de su enfoque. Proporcionó una estrategia para contraatacar a la campaña republicana, pero dificultó el regreso a las metas de la Fase I, especialmente en la parte de «funciona mejor».

La Fase II proporcionó masilla para algunas de las grietas en los diques políticos⁸. Con los «Galardones martillo» (para celebrar el derribo de barreras burocráticas), Gore reconoció el trabajo de los reinventores en el ámbito de las agencias. El movimiento de servicio al administrado rindió importantes frutos, especialmente en las agencias como la Administración de la Seguridad Social y el Servicio de Aduanas. Los cambios en las compras ayudaron a facilitar la vida a los gestores de la Administración y a hacer de la Administración federal un socio mejor para los contratistas privados. La plantilla de adquisiciones de la Administración se redujo en un tercio y el Mando de Materiales de las FF.AA. se atribuyó un 64% de la reducción en el número de páginas de sus normas sobre adquisiciones. Evaluar los ahorros en los costes resultó difícil; el NPR declara ahorros de 12.3 millardos de dólares en los cuatro primeros años del intento⁹. Sin embargo, las batallas presupuestarias erosionaron mucho del entusiasmo de la Fase I y cimentaron aún más la reducción y el ahorro de costes como pieza de toque del NPR.

Los reformadores en la Administración mantuvieron sus propias campañas con base en las agencias, pero la chispa inicial del NPR se redujo después de que la administración Clinton rechazara el asalto de los republicanos de 1995. Dentro del NPR, los altos funcionarios trabajaron para mejorar la calidad de los nombramientos presidenciales en las agencias federales; pero la cara exterior del NPR perdió lustre cuando buscó una nueva dirección. En parte, esto se debió a que la primera directora del NPR, Elaine Karmarck, dejó la Administración en 1997 para enseñar en Harvard. Su sucesor, Morley Winograd, no ocupó su cargo hasta seis meses después. En parte, esto también se debió a que las dos primeras fases del NPR habían cumplido su función y los reinventores buscaban una nueva dirección.

FASE III: BÚSQUEDA DE LA IMPORTANCIA POLÍTICA

Para restablecer el lustre, el NPR dio un nuevo giro a principios de 1998. El vicepresidente Gore cambió el «Análisis del rendimiento nacional» por la «Asociación nacional para reinventar la Administración». Para señalar la reinención de la reinención, Gore le dio al NPR un nuevo lema, «America @ Its Best» («América en su mejor momento»). El NPR diseñó cinco nuevas estrategias: trabajar para transformar las

⁸ Parte de la discusión procedió de un pequeño librito de 1997: Bill Clinton y Al Gore, *The Blair House Papers* (Washington, 1997).

⁹ Véase el sitio web del NPR [<http://www.npr.gov>]. Véase también Sydney J. Freedberg, Jr., «Attention Pentagon Shoppers!» *National Journal*, vol. 30 (25 abril, 1998), pp. 932-33; y Oficina de Contabilidad General, *Acquisition Reform: Implementation of Key Aspects of the Federal Acquisitions Streamlining Act of 1994*, NSIAD-98-81 (9 marzo, 1998).

«agencias de gran impacto» en operaciones administrativas más productivas; utilizar la medición del rendimiento para transformar la gestión federal; crear asociaciones y desarrollar estrategias para evitar problemas; darles más libertad para realizar sus tareas al tiempo que son responsables de lograr resultados; y desarrollar la información y los servicios en un solo paso. El NPR prometió un mayor enfoque sobre la Administración de la era de la información y un servicio al administrado incluso mejor.

También amplió su enfoque a metas mucho más amplias, como construir una «América segura y saludable», «comunidades seguras», una «economía fuerte» y la «Administración mejor gestionada que nunca». El plan era dirigirse a la mayoría del los intentos de la Fase III en 32 «agencias de gran impacto» –las que trataran más directamente con los ciudadanos y en donde los fallos, como en el caso del IRS, pudieran resultar dañinos políticamente y en términos de gestión. Por ejemplo, la Administración dedicó la OSHA (Administración para la seguridad e higiene laborales) a reducir las lesiones laborales en los 50.000 puestos de trabajo más peligrosos en un 25% antes de 2000. La FDA (Food and Drug Administration) reduciría el proceso de aprobación de medicamentos a un año y el Servicio Postal entregaría en 24 horas el 92% del correo de primera clase¹⁰. El NPR trabajó para conseguir que las agencias de gran impacto identificaran metas claras, medidas específicas para determinar si se habían logrado los objetivos y vínculos sólidos con otras reformas administrativas –siendo lo más notable la Ley de rendimiento y resultados de la Administración.

La Fase III intentaba pasar de la reducción, que había hundido la moral dentro de la Administración y fracasó a la hora de ganar puntos políticos fuera. Se dirigía a construir sobre los éxitos demostrables en los procesos de reinversión de la Administración, como el servicio al administrado. Intentaba evitar futuras crisis del IRS. Sobre todo, trataba de ampliar el atractivo político de la reinversión de la Administración centrándose en los problemas políticos que más preocupaban a los estadounidenses. La estrategia era en parte política. Estaba claro que una campaña de Gore a Presidente tendría que responder a la pregunta «¿Qué ha logrado realmente Reinventar la Administración para el estadounidense medio?» Al ampliar su enfoque sobre metas como comunidades seguras y una economía fuerte, la Fase III intentaba dar una respuesta clara. La estrategia también era parcialmente empresarial. Al centrar a los reinventores de la Administración en los resultados, buscaba llevar el movimiento más allá de las reformas del proceso y hacer que los reinventores pensarán sobre las consecuencias a largo plazo que pudieran –o no– tener sus reformas.

La Fase III intentó reforzar el movimiento de reinversión. La meta: crear una Administración de la era de la información gestionada también como las mejores empresas del país. Ciertamente, el NPR buscaba convertirse en un modelo de lo que predicaba transformando su espacio de trabajo de la Calle 17 en una «oficina del futuro» con tecnología y una disposición de equipos de oficina punteras. La táctica: utilizar las reformas basadas en el proceso para motivar a las personas de dentro y amplias metas políticas

¹⁰ «Gore Official Discusses High-Impact Strategy,» entrevista con el subdirector del NPR Bob Stone, *GovExe.com*, [http://www.govexe.com] (7 mayo, 1998).

para animar a las personas de fuera¹¹. Buscaba forzar el movimiento –tanto en los pequeños cuarteles del NPR como entre los reinventores de toda la Administración– para preguntar por los resultados que estaba produciendo y cuánto le importaban éstos al ciudadano corriente.

Pero aquí se halla el dilema central de la Fase III. Su juego interno se centraba en mejorar el rendimiento de la Administración federal. Sin embargo, su juego externo prometía resultados en cuya producción la Administración federal tenía poco papel que desempeñar. La influencia federal en la economía es indirecta en el mejor de los casos, débil a corto plazo y difícil de medir en cualquier caso. Las administraciones locales vigilan las calles, incluso si lo hacen con ayudas federales. La seguridad y sanidad de la nación en su conjunto es, obviamente, la principal preocupación de todos, pero las fuerzas que la conforman son tan complejas que atribuir la responsabilidad (o, para el caso, la culpa o el mérito) es ciertamente difícil. Al pasar del proceso para buscar la importancia política, el NPR III se distanció de su capacidad para identificar, lograr y medir los resultados mediante sus propias acciones. En un nivel, éste fue el siguiente paso lógico en la evolución del NPR: pero, a medida que seguía por este camino, el propio NPR se distanció de los resultados que podía controlar.

La Fase III se arriesgó así a hacer promesas que no podría cumplir y centró a los empleados de la Administración en procesos indirectamente vinculados en el mejor de los casos a la agenda política más amplia de la Fase III. El abismo entre la megapolítica y la gestión de la línea de batalla fue siempre un problema para las Fases I y II. La Fase III, en la búsqueda de la relevancia política, amenazaba con hacer el abismo insuperable. Resultó haber una gran distancia desde un servicio al administrado mejor y una tecnología de la información mejorada hasta una economía fuerte y comunidades seguras.

EL DEBATE SOBRE LAS «GRANDES IDEAS»

Uno de los aspectos más llamativos de la campaña del vicepresidente Gore para reinventar la Administración es el ingente capital intelectual sobre el que se desarrolla. Desde las comisiones Hoover de los últimos años de la década de 1940 y primeros de la década de 1950, ninguna iniciativa presidencial de reforma se había basado tan sólidamente en las *ideas* sobre la forma en que debería funcionar la Administración. Para estar seguros, no todos estaban de acuerdo con estas ideas y algunos analistas las encontraron peligrosas. La oposición política a la Administración se negó a prestar apoyo a las ideas por miedo a que le diesen a Clinton y Gore una ventaja táctica. Además, muchos trabajadores federales se preocuparon por las ideas de la reinención. Algunos las vieron como una tapadera política para un asalto en toda regla a la plantilla federal; otros, que habían vivido una corriente continua de ideas reformistas que habían dado pocos resultados, las contemplaron con cinismo. Los trabajadores de más de una agencia creían que el NPR, como

¹¹ Para obtener una muestra de estos argumentos, véase Al Gore, *Businesslike Government: Lessons learned from America's Best Companies* (Washington, 1997).

las reformas anteriores, pasaría pronto –de manera que lo único que tenían que hacer era cavar sus madrigueras y esperar a que terminaran.

A pesar de las críticas, el movimiento para reinventar la Administración se basaba en ideas sólidas: ideas sobre qué era una Administración fuerte y qué se tenía que hacer para arreglarla. Algunas de esas ideas procedían del sector privado, otras del extranjero como parte de un movimiento de reforma de la gestión de ámbito internacional. Estas ideas, públicas y privadas, se extendieron rápidamente por todo el mundo en gran parte porque las organizaciones de todas partes compartían el dilema de la productividad –la necesidad de obtener más servicios a partir de unos ingresos menguantes. Atacando el dilema, los reformadores buscaban ayuda en donde pudieran encontrarla. De hecho, la cascada de estas ideas dio como resultado el primer triunfo real de la era de la información: un intento mundial para reducir las organizaciones al tiempo que se aumentaba su rendimiento¹².

Las raíces de la reinención

La campaña de la administración Clinton para reinventar la Administración nació directamente del libro *Reinventar la Administración* de David Osborne y Ted Gaebler de 1992. Osborne, escritor y asesor, se asoció con Gaebler, antiguo gestor municipal y asesor, para argumentar que la Administración «empresarial» le ofrecía a la Administración un futuro más productivo. Estudiaron las reformas en todo el país, desde la Administración federal hasta los ayuntamientos del país. En su libro, concluían que eran diez los principios en que se basaba la Administración empresarial: guiar en lugar de impulsar; facultar a las comunidades en lugar de simplemente prestar servicios; alentar la competencia en lugar de tener el monopolio; un enfoque en las misiones en lugar de en las normas; financiar los resultados en lugar de las inversiones; centrarse en las necesidades de los administrados, no en la burocracia; concentrarse en las ganancias, no sólo en el gasto; invertir en evitar problemas en lugar de intentar solventarlos; descentralizar la autoridad; e impulsar el mercado en lugar de crear programas públicos¹³.

Reinventar la Administración fue tanto una tarea de información como de hacer proselitismo. Osborne y Gaebler basaron su libro en el estudio de casos de las experiencias de los funcionarios en el país. Sin embargo, el libro también contó con un importante tema milenarista. Sobre su finalidad escribieron: «es para quienes busquen.» Intentaron trazar un nuevo mapa para la Administración, «un bosquejo sencillo y claro de una nueva forma de conducir los negocios públicos.» Extendieron sus recetas a partir de las experiencias de los gestores situados de cara al público, «los héroes de la historia», como lo expresaron¹⁴. Aunque comenzaron como fervorosos creyentes en la Administración, también

¹² Para explorar estos asuntos, véase Donald F. Kettl, «The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links.» *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16 (verano 1997), pp. 446-62.

¹³ Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*.

¹⁴ *Reinventing Government*, pp. xv, xvii.

argumentaban que la Administración había descarrilado. Demasiada centralización, demasiadas normas y procedimientos estandarizados y muy poca flexibilidad –afirmaban– habían lastrado a los gestores de la Administración. La reinención consistía en lograr que los trabajadores de la Administración hiciesen lo que mejor sabían hacer. Sostenían con vehemencia que «las *personas* que trabajan en la Administración no son el problema, el problema es el *sistema* en el que trabajan¹⁵.» Su receta consistía en hacer una Administración más eficaz centrándose en última instancia en las necesidades de los ciudadanos y en que los trabajadores de la Administración de cara al público ya sabían el mejor modo de satisfacer esas necesidades.

No es de extrañar que la nueva administración Clinton encontrara esta receta tan apetecible. Concretamente, Osborne había colaborado estrechamente con el Instituto de Política Progresiva, el grupo de expertos «neoliberales» de Clinton-Gore. Reinventar la Administración proporcionó a la vez una forma de fortalecer la Administración y de mejorar su eficacia al tiempo que no se aumentaban sus dimensiones. Dados los intentos de los republicanos de describir a Clinton como otro liberal de grandes Administraciones inclinado a cobrar impuestos y a gastar. Reinventar la Administración ofreció valiosas ventajas tácticas que resonaban a los nuevos instintos de la Administración. De hecho, la reinención de la Administración se apartaba bastante de las ideas republicanas moderadas tradicionales. Tomaba prestadas muchas de las técnicas de gestión del sector privado, elaboraba nuevas tácticas para mejorar la eficacia de la Administración y la idea de apoderarse de la Administración y hacer que funcionase mejor. Contrariamente al enfoque de los republicanos conservadores de finales del siglo XX, era una estrategia basada fundamentalmente en la idea de que la Administración y sus programas eran fundamentalmente buenos, pero que necesitaban mejorarse. Era una estrategia, de hecho, que los republicanos como Herbert Hoover y Richard Nixon hubieran encontrado muy agradable. Hoover pasó una buena parte de su vida tras la presidencia buscando formas de mejorar la estructura y las operaciones de la Administración federal. Por su parte, Nixon trabajó, hasta el caso Watergate, para traspasar los programas federales y para reestructurar las operaciones de la Administración federal. Como muchos republicanos en los 90 atacaron a la «gran Administración», Clinton contraatacó con capítulos del libro de los republicanos de mediados del siglo XX con nuevas variaciones para promover la respuesta y otras ideas neoliberales.

La campaña para reinventar la Administración, sin embargo, fue más que una simple operación neoliberal. Para estar seguros, se ganó el apoyo agresivo de otros neoliberales, incluido el nuevo director del NPR, Morley Winograd¹⁶. Sin embargo, los expertos republicanos también recogieron el argumento sobre la elección, la facultad y las descentralización –y la necesidad de un «nuevo paradigma» para acabar con el dominio de la burocracia sobre la Administración nacional¹⁷. Incluso para algunos de los críticos más duros de la administración Clinton, el problema no era abandonar «Reinventar la

¹⁵ *Reinventing Government*, p. xviii.

¹⁶ Véase Morley Winograd y Dudley Buffa, *Taking Control: Politics in Information Age* (Henry Holt, 1996).

¹⁷ James P. Pinkerton. *What Comes Next: The End of Big Government –and the New York Paradigm Ahead* (Hyperion, 1995).

Administración», sino cómo reinventarla. Taegan D. Goddard y Christopher Riback sostuvieron de forma convincente que «sólo con una mejor administración los EE.UU. tendrían una Administración mejor. En lugar de reinventar la Administración o adoptar la próxima última moda de gestión» los funcionarios públicos «deben aprender a administrar¹⁸.»

El equipo Clinton había pensado cuidadosamente sobre su plan global, pero no habían resuelto la tensión inherente entre las partes de «funciona mejor» y «cuesta menos» de la reforma. Ciertamente, *Reformar la Administración* sugería que se entremezclaban dos temas en las líneas de batalla. Una Administración que funcionara mejor, sugería el libro, naturalmente que costaría menos porque era más productiva. Desde el principio, la administración Clinton se comprometió a perseguir ambos objetivos simultáneamente. Como dijo el presidente Clinton al anunciar la creación del NPR, «Nuestra meta es crear toda una Administración federal que sea menos cara y más eficaz y alejar de nuestra burocracia nacional la cultura de la complacencia y los derechos hacia la iniciativa y facultar a las personas. Nuestra intención es rediseñar, reinventar, reanimar toda la Administración nacional¹⁹.» Sin embargo, en la práctica, los componentes de «funciona mejor» y «cuesta menos» chocaron en la línea de batalla y el conflicto dañó al NPR.

Raíces en el pensamiento del sector privado

El libro de Osborne y Gaebler –y por añadidura, el NPR– sacaron ideas de tres fuentes. Las ideas procedían del extranjero, lo que proporcionó una filosofía de fondo y algunas opciones tácticas, pero poca influencia directa sobre el NPR. A partir de sus propias experiencias, los burócratas federales dieron cientos de ideas para la reforma. La procedencia intelectual más fuerte vino, sin embargo, del sector privado.

«La Administración está averiada y ya es hora de repararla» decía sin tapujos el informe original del NPR. Para hacerlo, el vicepresidente Gore concluyó, era necesaria la creación de organizaciones empresariales que recortaran la burocracia, pusieran a los administrados en primer lugar, facultaran a los trabajadores para que consiguieran resultados y creasen una Administración más barata. «Nuestro enfoque tiene mucho en común con otras filosofías de la gestión, como el nuevo diseño de la gestión de la calidad y del proceso comercial,» concluía el informe del NPR. Pero puesto que la Administración es distinta de las empresas –«sus monopolios, su falta de un mínimo aceptable, su obsesión por el proceso en lugar del resultado» – «nuestro enfoque va más allá de los procedimientos del sector privado.» En su lugar, sostenía el informe, «Se dirige al corazón y al alma de la Administración²⁰.»

Si la meta era reinventar la *Administración*, las estrategias básicas procedían de las empresas de los EE.UU. El gurú de la gestión, Peter Drucker, había escrito mucho sobre

¹⁸ Taegan D. Goddard y Christopher Riback, *You Won –Now What? How Americans Can Make Democracy Work from City Hall to the White House* (Scribners, 1998), p. 219.

¹⁹ Citado en Gore, *From Red Tape to Results*, p.1.

²⁰ *From Red Tape to Results*, pp. 7-8.

la llegada de la era de la información y esta idea se convirtió en la pieza clave del intento de Clinton²¹. Más allá de eso, los reformadores corporativos habían trabajado en firme para imbuir de un enfoque sobre el administrado a sus trabajadores, para rediseñar sus operaciones, para reducir sus plantillas y para reducir el número de capas organizativas –especialmente recortando la gestión intermedia. Ciertamente, Drucker predijo que los típicos grandes negocios, en el año 2010, tendrían «menos de la mitad de los niveles de gestión de lo que en la actualidad tienen sus homólogos y no más de un tercio de directores²².»

El rediseño y la reducción impulsaron el intento en muchas empresas a medida que luchaban por reducir sus costes y mejorar sus mínimos exigibles. «Olviden lo que saben sobre cómo debería funcionar la empresa ¡la mayoría es erróneo!» proclamaba la cubierta de un popular libro sobre comercio, *Rediseñar la empresa*. Si las empresas no corrigen su forma de ser, sostenían Michael Hammer y James Champy, «la alternativa para la América corporativa es cerrar sus puertas y dejar el negocio.» Llamaban a las sociedades a «reinventar sus empresas partiendo de cero» para llevar a cabo sus operaciones. En pocas palabras, Hammer y Champy llamaban a las sociedades de los EE.UU. a que «acometieran nada menos que una reinención radical de su forma de funcionar²³.» Muchos ejecutivos de empresa defendieron el enfoque. Ciertamente, Alfred Dunlap –apodado «el troceador» y «la sierra A» por sus reducciones radicales de personal de una serie de empresas– promovió este rediseño en su trabajo y en un popular libro (hasta que la sierra se aceleró y lo echaron de la dirección de Sunbeam en 1998)²⁴.

Más allá de la reducción y el rediseño, se hacía un gran hincapié en el servicio al administrado. Muchas empresas se transformaron continuando con el enfoque de la mejora continua que siguieron de manera agresiva las empresas japonesas y que popularizó W. Edwards Deming. Lo cierto es que la noción de *kaizen* –la palabra japonesa para mejora continua de todo lo que constituye una organización– se implantó en la jerga organizativa²⁵. Escuchar a los clientes, sostenía el argumento, le diría a las empresas cómo reestructurar sus operaciones: para sustituir un enfoque introspectivo impulsado por el proceso por uno impulsado por las necesidades de los clientes; para acabar con los impedimentos organizativos existentes y lograr un servicio de éxito; y para atraer más clientes satisfechos más a menudo. Los reformadores sostenían que el enfoque hacía más felices a los clientes, más productivos a los trabajadores y aumentaba los beneficios.

Por supuesto, existía una tensión no tan sutil en los dos enfoques que reflejaban el conflicto entre el dilema del NPR «funciona mejor-cuesta menos». Una organización más llana, movida por el servicio al administrado requiere trabajadores enérgicos y muy moti-

²¹ Véase Peter Drucker, *Peter Drucker on the Profession of Management* (Boston: Harvard Business Review Press, 1998). Para saber más de la Administración de la era de la información, véase Christine Bellamy y John A. Taylor, *Governing in the Information Age* (Buckingham, England: Open University Press, 1998).

²² *Peter Drucker on the Profession of Management*, p. 99.

²³ Michael Hammer y James Champy, *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution* (HarperBusiness, 1993), pp. v, 1-2.

²⁴ Véase Albert J. Dunlap con Bob Andelman, *Mean Business: How I saved Bad Companies and Make Good Companies Great* (Time Business, 1996).

²⁵ Drucker, *Peter Drucker on the Profession of Management*, p. 116.

gados. Un funcionamiento de recorte de gastos, rediseñado y reducido a menudo desalienta a los trabajadores. Intentar hacer ambas cosas hace que se cree el riesgo de que haya malentendidos entre los incentivos básicos: centrarse en uno solo crea el riesgo de dejar a la empresa anclada en un punto de vista anticuado y menos productivo. El NPR adoptó las ideas de la competencia sin clasificarlas. La sirena de alarma del mundo empresarial y las presiones sobre los reinventores de Clinton fueron tan fuertes que el NPR apenas se detuvo para considerar las tensiones que habían generado en el NPR debido a las lecciones obtenidas del sector privado.

De hecho, cualquiera que intentara aprender lecciones sobre reforma de la experiencia del sector privado debe pensar cuidadosamente sobre qué lecciones aprender de qué empresas. En General Motors, el departamento Saturno se distinguió por una reestructuración fundamental. Se facultó a los trabajadores de su línea de montaje hasta el punto en que cada uno de ellos tuviera la autoridad para detener la línea si detectaban un defecto en un coche. Esta táctica fue un gran golpe a los mismísimos cimientos de un siglo de producción de la línea de montaje en que ésta se movía a un paso dictado por los ingenieros preocupados por la eficacia y en donde la tarea de los trabajadores era la de adaptarse. En las salas de exposiciones, la atención de los vendedores al cliente era legendaria hasta el punto de que la entrega de un nuevo coche iba acompañada por fotografías y canciones. Estas técnicas requerían elevados grados de motivación y formación. Sin embargo, al mismo tiempo, GM se enfrentaba a un problema mayor: su cuota en el mercado estadounidense del automóvil se redujo gradualmente del 40% a finales de la década de 1980 a sólo el 30% a finales de la década de 1990. Su capacidad de producción se ha reducido a un nivel suficiente para atender el 35% del mercado nacional del automóvil, pero eso sobrepasaba en un 5% su cuota de mercado. Por ello, GM no tuvo más elección que reducir aún más sus operaciones con una producción de quizá 1,5 millones menos de vehículos²⁶. Las tensiones con respecto al proceso condujeron a una huelga salvaje en 1998 que, a su vez, dificultó el sostenimiento del enfoque agradable y basado en el servicio al cliente sobre el que se apoyó Saturno. Estas tensiones, a su vez, repercutieron sobre la planta Saturno y debilitó el movimiento que habían intentado crear sus directores.

En los últimos años de la década de 1980 y en los primeros de la década de 1990, muchas empresas de los EE.UU. se enfrentaron a sobrecapacidad, reducción de beneficios y cambios tecnológicos que condujeron a una reducción sustancial. Esta experiencia resultó importante para el NPR. Enfrentado a un gran déficit presupuestario y a las fuertes exigencias republicanas de reducir la Administración federal y sus gastos, la reducción resultó una parte importante –filosófica y pragmáticamente– del arsenal de la reinvencción. Sin embargo, los reformadores del sector privado hicieron de la reducción una parte de cambios operativos más fundamentales –fábricas que se cerraron, productos que se abandonaron, fusiones que se llevaron a cabo. En la Administración federal no se produjo la correspondiente reducción de expectativas o misiones. Ciertamente, muchos gestores federales se vieron presionados para producir más con menos recursos. Las lecciones del sector privado encajaban mal en el NPR, si es que encajaban.

²⁶ Keith Bradsher, «Money and Other Hardening Positions and Strikes at GM», *New York Times*, 27 junio, 1998, p. D1.

Las lecciones de las empresas privadas eran poco claras, uniformes o de éxito universal. De hecho, un popular juego de mesa se dedicó a identificar las empresas que encontraban problemas graves tras haber sido nombradas las empresas mejor gestionadas del país²⁷. Los reformadores corporativos hacían gala de una sabiduría convencional, pero las «lecciones» de la reforma resultaron inadecuadas para asegurar que durase el éxito. Otras empresas elaboraron sus propias estrategias idiosincrásicas y a veces muy exitosas que dieron lugar al siguiente conjunto de historias de éxito. Los gurús de la gestión generaron una corriente de libros de éxito llenos de consejos, pero para algunos analistas estos consejos no eran más que las costumbres de curanderos. Dos críticos muy duros, John Micklethwait y Adrian Wooldridge, sostienen que «el problema real es que existen grandes dudas sobre la seriedad del canon de la teoría de la gestión.» De hecho, sugieren que «la moderna teoría de la gestión no es más fiable que la medicina tribal. Los curanderos, después de todo, a menudo aciertan por suerte, por instinto o por el método de la prueba y el error²⁸.»

Una buena parte de la teoría de la gestión del sector privado es de autofelicitación y contiene poca autocrítica. Tiene mucho de parrafada quizá con la esperanza de que la jerga y el lenguaje complicado oculten ideas más sutiles. Una buena parte de la misma es evidente, aunque los directores se han topado con problemas a lo largo de los siglos por falta de sentido común, y buena parte gira en torno a caprichos, aunque los nuevos caprichos pueden ayudar a los gestores a escapar de los atolladeros y tensar los músculos de su organización. Ciertamente, Micklethwait y Wooldridge sostienen que «por cada teoría que arrastra a las empresas en un sentido, existen otras dos que la arrastran en otro.» Los gurús preconizan la visión al tiempo que advierten de la incertidumbre. Insisten en la gestión de calidad total al tiempo que predicán sobre las virtudes de la velocidad. Insisten en la atención a los clientes al tiempo que sostienen la responsabilidad de la empresa hacia sus accionistas. «Normalmente terminan diciéndole a los gestores que hagan ambas cosas.» Al mismo tiempo, las palabras sobre gestión proporcionan un lenguaje de moda (como «rediseño») para tapar el despido de trabajadores²⁹.

Estos problemas no sólo causaron a las empresas de los EE.UU. –y de todo el mundo– grandes dificultades, también causaron importantes problemas al NPR. Muchas de las críticas de Micklethwait y Wooldridge dirigidas a los gurús de la gestión privada también se dejaron en el descansillo del NPR: esto es, un ejercicio lleno de jerga para las perogrulladas; y que es uno más de los desfiles constantes de los caprichos federales de reforma de la gestión, desde los sistemas de planificación–programa–presupuesto de los 60, a la gestión por objetivos y presupuestos con base cero de los 70 y a una gestión de calidad total de los 80. Hay que añadir a eso que las cargas de las técnicas del sector privado del NPR minaron la responsabilidad democrática y que los cimientos intelectuales del NPR se vieron sometidos a un feroz asalto.

²⁷ El juego comenzó en las empresas citadas en Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies* (Harper & Row, 1982).

²⁸ John Micklethwait y Adrian Wooldridge, *The Witch Doctors: Making Sense of the Management Gurus* (Times Books, 1996), p. 12.

²⁹ *The Witch Doctors*, pp. 12-17.

El NPR halló poca ayuda en los gurús de la reforma del sector privado —no porque los intentos del vicepresidente Gore estuviesen mal encaminados, sino porque a los ojos de estos expertos eran muy tímidos. Peter Drucker afirmaba que los pasos que Gore consideraba radicales eran, en realidad, triviales y que en otras instituciones «ni siquiera se anunciarían, excepto quizá en el tablón de anuncios del vestíbulo.» Afirmaba que son el tipo de cosas «que incluso un fabricante mal gestionado espera que hagan los supervisores por su propia cuenta —sin que se les alabe demasiado y, por supuesto, sin ninguna recompensa extraordinaria.» Drucker sostenía que los fundamentos de la reforma del sector privado —mejora continua, puntos de referencia, reestructuración— brillaron por su ausencia en la campaña del NPR³⁰.

De hecho, a Drucker le preocupaba que el vicepresidente Gore estuviera siguiendo los pasos de los reformadores empresariales fracasados. «La primera reacción en una situación de desbandada es siempre la de hacer lo que están haciendo ahora el vicepresidente Gore y sus socios: parchear. Siempre fracasa. El siguiente paso es apresurarse a reducción... En muchos, si no en la mayoría de los casos, la reducción ha resultado ser algo contra lo que los cirujanos han avisado durante siglos: 'amputación antes del diagnóstico.' El resultado es siempre una baja.» Drucker sostenía, en cambio, que la Administración tiene que enfrentarse a las preguntas básicas: ¿Cuál es la misión? ¿Es la correcta? ¿Merece la pena?³¹. Las críticas parecen haber calado. El lenguaje de Drucker se infiltró en el encargo de 1995 de la Administración a las agencias federales en el NPR II. Drucker siguió convencido de que «reinventar realmente la Administración» seguiría siendo un punto candente —en los EE.UU. y en todo el mundo— en los años venideros. Sin embargo, tenía poca confianza en que los políticos estadounidenses acopiasen el valor para tomar las decisiones verdaderamente fundamentales³².

Sin embargo, el consejo del sector privado a menudo resultó contraproducente: *el sector público ha tendido a adoptar las reformas del sector privado en la medida en que han resultado impracticables en las empresas privadas*. Siguiendo las huellas de las firmas del sector privado que intentaron mejorar la productividad con reducciones, el NPR intentó reducir la Administración federal también. Sin embargo, los «rediseñadores» privados descubrieron rápidamente que la cirugía y la reducción radicales rara vez son la solución correcta. En lugar de ello, la reforma de la gestión requiere que los buenos gestores gestionen bien³³. Los funcionarios electos, acuciados por todas partes para obtener respuestas mágicas a graves problemas de recursos, han lanzado una amplia red en busca de curas mágicas. Los gurús de la gestión a menudo han estado listos para dar respuestas rápidas, supuestamente probadas en los mismísimos mercados del sector privado y listas para resolver los rompecabezas públicos. Como advierten Micklethwait y Wooldridge, «los políticos han exigido que los teóricos logren todo tipo de hechos imposibles: recortar el gasto público al tiempo que mejoran los servicios y levantar la moral

³⁰ Peter Drucker, «*Really Reinventing Government*,» *Atlantic Monthly* (febrero 1995), pp. 50, 52.

³¹ Peter Drucker, *Managing in a Time of Great Change* (Truman Talley Books, 195), pp. 291-292.

³² *Managing in a Time of Great Change*, p. 306.

³³ Véase James Champy, *Reengineering Management; The Mandate for New Leadership* (Harper Business, 1995).

al tiempo que recortan plantilla. Los teóricos con menos escrúpulos han jugado con estas fantasías contradictorias promocionando en exceso sus productos³⁴.» Los mercados privados rara vez funcionan como sugieren los libros de gestión. Las «lecciones» que se extraen de ellos a menudo funcionan mal durante mucho tiempo en otras empresas y rara vez encajan en el entorno, cultura y constitución complejos de las organizaciones públicas.

Cuando los problemas amenazan, como en las presiones que mueven el NPR, los funcionarios públicos se han visto atraídos hace tiempo por los cantos de sirena de las ideas de reformas en el sector privado. Estas ideas se han sacado normalmente de la prensa popular y del debate sobre la reforma —lo que significa que han tendido a rezagarse con respecto a las costumbres más innovadoras del sector privado; que las empresas realmente innovadoras han descubierto los defectos y que las lagunas en las ideas sobre gestión y que las nuevas realidades aún no se han plasmado en la literatura. Cuando echan su cuarto a espadas con ideas populares, todos los funcionarios públicos a menudo han captado las ideas equivocadas para *cualquier* organización, no digamos las que encajan en las realidades de la gestión pública. En los primeros días del NPR, sus líderes quedaron prendados por las ideas sobre reducción de los mandos intermedios. Siguieron adelante mientras que detallados estudios de empresas privadas advertían de que la reducción sólo mejoraba los beneficios de la mitad de las empresas en donde se pusieron en práctica y que sólo un tercio de las empresas informaron de una productividad mejorada de los trabajadores³⁵. Ciertamente, al fracasar en centrarse en la importancia de identificar, contratar, formar y retener gestores de calidad, los intentos de reforma de la Administración federal han reproducido los errores que afectaron a muchas industrias en la década de 1980. Muchas de las propuestas de reforma están empujando a la Administración federal a hacer precisamente lo que las empresas con éxito han aprendido que *no* hay que hacer.

Si los gurús del sector privado mostraban poca confianza en el NPR, su pensamiento —y las reformas que los gestores privados de todo el país lanzaron— tuvieron, no obstante, importantes consecuencias en el movimiento de reinención de la Administración. Proporcionaba un lenguaje para trazar el mapa de las reformas y un argumento, basado en las luchas de las empresas de los EE.UU., sobre por qué era necesario el cambio. Proporcionaba una plantilla para la actuación, basada en la empresa, el servicio al cliente, el rediseño y otros enfoques del sector privado. Incluso si los modelos privados a menudo encajaban mal en los programas públicos o si tenían contradicciones no resueltas con las que a menudo se enfrentaban los propios gestores privados, las ideas privadas, no obstante, encuadraron el debate público.

³⁴ Micklethwait y Wooldridge, *The Witch Doctors*, p. 303.

³⁵ Véase la Asociación Americana de Gestión, «AMA Survey,» 27 septiembre, 1994. En un estudio diferente, Pitney Bowes Management Services descubrió que el 70% de las 500 principales empresas de Fortune estudiadas informaron sobre aumentos de la productividad, pero sólo el 61% experimentaron aumentos en la eficacia y sólo el 42% aumentaron sus beneficios. Véase «Reengineering among the Fortune 500» (Stamford, Conn.: Pitney Bowes, 10 octubre, 1994). Compárese Wyatt Company *Best Practices in Corporate Restructuring* (Washington, 1994); y *The People Factor: A Global Study of Human Resource Issues and Management Strategies* (Washington, 1995).

Raíces de las reformas en el extranjero

Estas tensiones reflejaban un debate internacional mucho más amplio sobre la reforma de la gestión pública. Desde principios de la década de 1980, ha sido notable la extensión de la reforma de la gestión entre las democracias del mundo industrializado –y en muchos otros países también. Mientras que las lecciones del sector privado eran dominantes en *Reinventar la Administración* y en el NPR, el movimiento mundial aportó importantes casos de estudio. Los ejemplos de Australia y Nueva Zelanda sazonaron los argumentos junto con las lecciones procedentes de Sunnyvale, California y Texas Instruments.

El experimento neozelandés resultó sencillamente el mejor. Lanzado en 1984, las reformas se clasificaron entre las más amplias y mejor establecidas del mundo. En términos de amplitud de las reformas, el intento neozelandés es quizá el más ambicioso del mundo. En términos políticos y económicos, es uno de los más arriesgados. Enfrentados a crisis económicas y a un sector público cuyo crecimiento era insostenible, el nuevo Gobierno laborista de centro derecha se dispuso a dismantelar las políticas de la Administración nacional. El ministro de economía, Roger Douglas, elaboró un agresivo programa de privatizaciones, reforma de la gestión y reducciones que transformó la política administrativa e hizo de la «*Rogernomics*» algo tan familiar en Nueva Zelanda como lo fue la «*Reaganomics*» en los EE.UU.

La *Rogernomics* se construyó sobre una base de la teoría económica aplicada al comportamiento organizativo. En 1937, Ronald Coase escribió un artículo innovador que ayudó a trazar el mapa del campo y que produjo un mar de fondo de trabajo que definía la escuela de «elección racional» de economía organizativa. La escuela sostenía que los administradores, naturalmente, actúan por propio interés y que su comportamiento a menudo distorsiona la acción administrativa. Las relaciones de negocios, incluidas aquellas que están dentro de las jerarquías organizativas, se pueden ver como conexiones entre directores (que quieren ver los trabajos realizados) y agentes (que los realizan). El propio interés puede conducir a ambas partes a ser oportunistas. Los agentes, por ejemplo, tienen incentivos para eludir sus responsabilidades. Hacer que los agentes cumplan con sus obligaciones es costoso y difícil. Es imposible que haya una información completa y es costoso conseguir más información. Esto puede poner a los directores a merced de los agentes, que saben más sobre su propio comportamiento de lo que pueden llegar a saber los directores. Este oportunismo puede distorsionar los productos de una organización. Los intentos de los gestores –directores– para impedir estas distorsiones pueden resultar caros, la combinación del oportunismo sustancial y de los elevados costes de transacción origina patologías organizativas. Los gestores inteligentes idearán nuevos enfoques para contrarrestar las patologías³⁶.

³⁶ Ronald Coase, «The Nature of the Firm,» *Economica*, vol. 4 (nueva serie) (noviembre, 1937), pp. 386-405. El argumento se desarrolla en trabajos como el de James G. March y Herbert A. Simon, *Organizations* (Wiley, 1958); Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967); Terry M. Moe, «The New Economics of Organization,» *American Journal of Political Science*, vol. 28 (noviembre, 1984), pp. 739-77; y Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting* (Free Press, 1985).

La Administración desreguló buena parte de la economía, acabó con muchos subsidios, liquidó las empresas estatales como las líneas aéreas y liberalizó la entrada en negocios altamente regulados como la banca. Identificó qué bienes y servicios deseaba producir, contrató a los gestores para producirlos, les concedió una gran flexibilidad para idear sistemas que lo logaran, buscó la competencia (llamada *contestability* en Nueva Zelanda) en la prestación de servicios, insistió en la plena transparencia de todo el proceso y midió cuidadosamente los resultados. Los reformadores crearon un sistema de responsabilidad diseñado para medir el coste total de producir estos resultados y un sistema presupuestario de devengos para vincular las decisiones de inversión –cuánto dinero gastar– a los resultados –qué resultados producían esas decisiones. Especialmente en sus agresivas prácticas de contratación, en los sólidos sistemas de gestión del rendimiento, mediante sistemas de responsabilidad y presupuestos con devengo. Nueva Zelanda fue más lejos en el camino de la reforma que ningún otro país del mundo. En el proceso se produjo un movimiento denominado «la nueva gestión pública» que barrió los sistemas de Westminster –en especial Australia, Canadá y el Reino Unido– así como otros países como Suecia³⁷.

Estos casos –en especial el gran experimento neozelandés– llamaron la atención de los reinventores estadounidenses. Ciertamente, la secuela de *Reinventar la Administración, Desterrar la burocracia* de Osborne y Plastrik, se basaba en gran medida en las lecciones internacionales para preparar nuevas lecciones sobre la reinención de la Administración y hacer que calasen las reformas³⁸. Como en el caso de las reformas del sector privado, sin embargo, las lecciones fueron cualquier cosa menos claras. En algunos países, notablemente Nueva Zelanda y el Reino Unido, los reformadores siguieron el enfoque de «hacer que los gestores gestionen». Este enfoque reformador se basaba en las suposiciones de que los gestores públicos ciertamente tenían talento, pero que las reformas necesitaban crear el enfoque de elección racional sobre la burocracia: darle a los gestores metas claras, una amplia discreción para alcanzarlas, pero hacerlos estrictamente responsables mediante buenas medidas del rendimiento. La meta principal es la eficacia: la estrategia central es estimular la competencia mediante procesos iguales a los del mercado, como la contratación y medir los resultados con mediciones del rendimiento. La clave para estas reformas era crear grandes incentivos para que los gestores hiciesen lo que habían decidido los políticos. La medición de los resultados hacía hincapié en la valoración de éstos –las actividades que efectuaban realmente las agencias administrativas.

³⁷ El análisis definitivo de los elementos y resultados de las reformas de Nueva Zelanda en Allen Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* (Wellington: State Services Commission and the Treasury, 1996). Véase también Jonathan Boston y otros, *Public Management: The New Zealand Model* (Oxford University Press, 1996); y el simposio especial sobre las reformas en Nueva Zelanda en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16 (verano 1997). Sobre las reformas británicas, véase Colin Blackwell y Graham K. Wilson, *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* (Oxford: Blackwell, 1995). Sobre la experiencia canadiense, véase Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995). Frieder Naschold examina las experiencias europeas en *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, trad. Andrew Watt (Berlín: Walter de Gruyter, 1996). Un buen análisis del movimiento mundial de reforma de la Administración es el de B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (University Press of Kansas, 1996).

³⁸ David Osborne y Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997).

Algunos países, notablemente Australia, siguieron una estrategia bautizada «dejar que los gestores gestionen». La filosofía era que los gestores públicos *sabían* qué hacer. Se veían trabados a la hora de hacerlo por generaciones de normas incrustadas y estructuras administrativas anticuadas. El argumento sostenía que había que liberarlos de las mismas y que le seguirían reformas productivas. La evaluación del éxito de los programas públicos confirmaría los resultados. De hecho, el argumento de facultar a los trabajadores en *Reinventar la Administración*, de Osborne y Gaebler, parte en gran medida de este enfoque. En lugar de medir lo producido había que centrarse en los resultados –el impacto global de los programas de las agencias.

En un nivel, por supuesto, los dos enfoques podían ir juntos. Dejar que los gestores gestionen y asegurarse de que lo hacen mediante mediciones del rendimiento se podría realizar simultáneamente. En la práctica, sin embargo, la filosofía fundamental de ambos enfoques va en sentidos opuestos. Dejar que los gestores gestionen, en esencia, intenta facultar a los trabajadores y reducir las limitaciones que pesan sobre sus acciones. Hacer que los gestores gestionen busca limitar la discrecionalidad mediante incentivos de mercado. Además, cada estrategia representa tanto una forma de pensar sobre el gobierno –la relación entre políticos y gestores y entre gestores y ciudadanos– como un planteamiento sobre la administración. Por ejemplo, Nueva Zelanda adoptó un enfoque agresivo de planificación estratégica de agencia, prueba de mercado para determinar el modo de lograr mejor las metas políticas y mediciones estrictas del producto para evaluar hasta qué punto se habían alcanzado las metas. Los gestores públicos empezaron a hablar en el lenguaje directo de la escuela de economía de Chicago. No era infrecuente que aparecieran ideas sobre la teoría del director-agente en medio de conversaciones técnicas sobre programas de gestión –conversaciones improbables en la burocracia de los EE.UU. Pensaban en los ciudadanos como en clientes. Los distintos planteamientos fueron tanto una definición de cultura organizativa como de gestión.

Estas tendencias tuvieron dos corolarios en la ley de importar las reformas del sector privado a la Administración. El primer corolario: *los reformadores del sector público, ansiosos por encontrar ideas brillantes, recogen reformas exitosas de otros países, pero las sacan de contexto y no crean las estructuras políticas que las sostengan*. El NPR, por ejemplo, adoptó rápidamente ideas como la medición del rendimiento, el servicio al administrado y las organizaciones basadas en el rendimiento de Nueva Zelanda sin evaluar cuidadosamente si funcionarían en su país, qué hacía falta para sostenerlas, cómo encajarían en el entorno de los EE.UU. y con qué facilidad se podrían trasplantar. Todo jardinero sabe que el fracaso es seguro si se trasplanta un pequeño plantel sin las raíces, la tierra y en algunos casos el sol y la humedad que nutrían a la planta de la que procede. Los reformadores estadounidenses, no obstante, han olvidado a menudo esta lección. Por ejemplo, a veces han intentado desarraigar las reformas neozelandesas o británicas y plantarlas en el jardín de la Administración estadounidense sin pensar en qué hizo que funcionasen o si podrían florecer en los EE.UU. Especialmente debido a las diferencias fundamentales entre los sistemas parlamentarios sin federalismo ni separación de poderes con un importante sistema intergubernamental, los planteles trasplantados rara vez han crecido bien.

El segundo corolario: *la misión permanente de la Administración es definir las políticas y gestionarlas en interés del público y a menudo existen pocas pistas en ningún lugar*

sobre cómo hacer esto en el contexto administrativo de los EE.UU. Hasta ahora, en la medida en que el motor para la eficacia en la búsqueda del beneficio guíe al sector privado, aquél tendrá poco que decir sobre este elemento que es la quintaesencia del negocio de la administración. Y hasta ahora, en la medida en que las Administraciones del mundo presenten distintas formas, en especial en las estructuras parlamentarias y el federalismos, las lecciones del extranjero serán instructivas, pero no definitivas. El ingenio de los fundadores de los EE.UU. está no tanto en dar respuestas como en estructurar la forma en que los estadounidenses pugnan por ellas. A menudo las luchas no son agradables y muy a menudo no son productivas, pero los fundadores al menos dispusieron el debate de forma que los estadounidenses tiendan a luchar por las cosas justas y encuentren formas (relativamente) pacíficas (a menudo, cuando no siempre) de decidir sobre los asuntos de gran magnitud.

2. LAS CONSECUENCIAS DE LA REINVENCIÓN

¿Qué produjo toda esta actividad? El realismo (o quizá el cinismo) sugiere que el NPR no logró en sus primeros cinco años todo lo que había prometido. El pragmatismo sugiere que las metas del NPR son parte de una búsqueda interminable nunca acabada. Sólo el siglo XX ha visto 11 importantes iniciativas de reforma administrativa, desde la Comisión Keep (1905-09), pasando por las dos Comisiones Hoover (1947-49, 1953-55) hasta el NPR³⁹. La reforma de la gestión pública nunca termina. De hecho, a lo largo de la historia de los EE.UU., toda reforma de la gestión creó nuevos problemas que alimentaron el mandato del sucesor. En otros países, las nuevas reformas han sustituido a la viejas cabezas de playa. Para los pesimistas, se trata del problema de Sísifo, que siempre estaba empujando una roca montaña arriba para que volviese a caer. Para los optimistas, es la tarea de la mejora continua.

Los funcionarios de la administración Clinton evaluaron el estado de la burocracia federal y los requisitos de las iniciativas políticas que planificaron. Concluyeron que no tenían más elección que lanzar la reforma simultáneamente. Una vez lanzado, el NPR resultó ser ni más ni menos que tres iniciativas claramente distintas en sus primeros cinco años. Cada nueva iniciativa era una respuesta a los problemas de gestión que su predecesora dejó sin contestar y a las crisis políticas inesperadas para las cuales la supervivencia política exigía una respuesta. A pesar de la evolución, sin embargo, el NPR siempre prometió una Administración que funcionara mejor y costase menos. ¿Lo cumplió?

¿FUNCIONA MEJOR?

En muchas partes de la burocracia federal, los administradores llenos de energía desplegaron soluciones extremadamente imaginativas, desde nuevas estrategias de construcción para tratar con los suministradores de la Administración hasta nuevas tecnologías que enlazaban los departamentos de radiología en los hospitales de Veteranos que reducían la necesidad de radiólogos de guardia. El NPR ideó un programa de premios denominado «premios martillo» (para simbolizar el derribo de barreras hacia la

³⁹ Véase John Dilulio, Jr., Gerald Garvey y Donald F. Kettl. *Improving Government Performance: An Owner's Manual* (Brookings, 1993), p. 8. Véase también Goddard y Riback, *You Won --Now What?*; y Peri E. Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning* (Princeton University Press, 1996).

calidad). El 17 de diciembre de 1997, Al Gore presentó el 1.000 premio martillo a los empleados de correos de Newton, Massachussets, y a sus socios del sector privado. Juntos, declaró Gore, se las habían arreglado para ahorrar 50 millones de dólares con una «guía de movers» y un «juego de bienvenida» que mejoraban el servicio y reducían los costes del Servicio postal. Mediante el mandato de elaborar planes de asistencia al administrado, se había obligado a todas las agencias federales a ver *a quién* tenían que atender. La reforma de las compras había modernizado el proceso de compras de la Administración. Además, los funcionarios del NPR afirmaron que más de 570 agencias y programas administrativos habían adoptado 4.000 normas de asistencia al administrado. Aproximadamente 325 «laboratorios de reinención» habían adoptado planteamientos innovadores sobre la prestación de asistencia al administrado⁴⁰.

Quedaba igualmente claro que los grandes problemas continuaban. El NPR apenas había tocado algunas de las agencias. En 1996, una encuesta llevada a cabo por la Oficina de Protección de los Sistemas de Méritos indicó que sólo el 37% de los empleados federales creían que su organización había hecho de la reinención la máxima prioridad. Las metas de mejora de la gestión del NPR calaron aún menos en el Pentágono que en las agencias civiles⁴¹. La moral en muchas de las agencias estaba baja. Sólo el 20% de los trabajadores federales declaró que el NPR había acarreado un cambio positivo a la Administración. Sin embargo, esta respuesta variaba directamente según el número de trabajadores que creían que los funcionarios de sus agencias habían hecho de las metas del NPR la máxima prioridad de su agencia. En caso de que el NPR fuese una prioridad máxima, el 59% de los empleados pensaba que había mejorado la productividad; en donde no era así, sólo el 32% veía mejoras de la productividad. La lección: en donde los directores de la agencia promovieron las metas del NPR, era tres veces más probable que los empleados pensarán que las organizaciones administrativas habían hecho buen uso de sus capacidades. Era dos veces más probable que creyeran que se les había dado más flexibilidad⁴². El NPR tuvo éxito en motivar a los empleados, muy previsiblemente, hasta el punto en que los altos funcionarios administrativos hicieran de eso una máxima prioridad. En los casos en que no lo hicieron –y la encuesta sugiere que el NPR sólo caló en profundidad en aproximadamente un tercio de todas las agencias federales–, pasó a conocerse el NPR principalmente por su planteamiento reductor y, consecuentemente, la motivación se redujo.

¿CUESTA MENOS?

¿Qué pasa con la afirmación del NPR de que la Administración cuesta menos? La administración Clinton afirmaba que si se hubieran adoptado todas sus recomendaciones,

⁴⁰ Véase «Accomplishments» en el sitio web del NPR [<http://www.npr.gov>]. Para un estudio del rendimiento de los laboratorios de la reinención, véase Patricia W. Ingraham, James R. Thompson and Ronald P. Sanders, eds., *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories* (San Francisco: Jossey-Bass, 1998).

⁴¹ Oficina de Protección del Sistema de Méritos, *The Changing Federal Work Force: Employee Perspectives* (Washington, 1998), p. vi.

⁴² *The Changing Federal Work Force*, pp. vi-viii.

el presupuesto federal habría ahorrado 177 millardos de dólares el año fiscal 1999. El NPR calcula que el ahorro real ascendió a 112 millardos de dólares (véase la tabla 2).

Tabla 2. Ahorro según el NPR, 1993-99

FUENTE	AHORRO CALCULADO ORIGINARIAMENTE (MILLARDOS)	AHORRO REAL (MILLARDOS)
Fase I		
Reducción de la burocracia	40,4	54,8
Reforma de las compras	22,5	12,3
Ahorro a partir de la TI	5,4	0,4
Reducción de costes adm. Intergubernamentales	3,3	0,0
Iniciativas basadas en agencias	36,4	14,7
Fase II	69,4	26,9
TOTAL	177,4 \$	111,8 \$

Fuente: «National Performance Review Savings for NPR Recommendations Made in 1993 and 1995 as of October 15, 1997.» Sitio Web del NPR <http://www.npr.gov>

Sin embargo, las afirmaciones no se censaron –y eran incensables⁴³. Incluían partes claras y sencillas –se redujo el empleo federal en sólo 330.000 puestos (15,4% en abril de 1998) a menos de 2 millones de funcionarios públicos⁴⁴. Pero también existían metas ambiguas y difíciles de medir en campos como las compras, la tecnología de la información y el proceso administrativo. No importa cuán cínico pueda ser un observador, pese a ello, un hecho estaba claro. El NPR redujo realmente el número de empleados de la Administración federal a un nivel inferior al anterior a la administración Kennedy. Además, las reducciones en el empleo administrativo supusieron la mitad de todos los ahorros declarados por el NPR. Incluso si los críticos pudieran discutir los cálculos de ahorros en algunos puntos, la iniciativa para reinventar la Administración indudablemente ahorró una importante cantidad de dinero –aunque sólo fuese de la reducción documentada. ¿Dónde se produjo la reducción?

Reducción en general

La plantilla civil federal (excluido el Servicio postal) se redujo un 15,4% de enero de 1993 hasta abril de 1998. Los empleados de Defensa sumaron una gran parte de la reducción, en gran medida como resultado de la reducción de las filas de compras que acompañó a la reducción global de la defensa del país. Como muestra la figura 1, el empleo en el resto de la burocracia se redujo menos (aunque, como veremos en breve, las reducciones variaron mucho en la Administración).

⁴³ Para ver la evaluación de la GAO sobre el problema, véase *Management Reform: Implementation of the National Performance Review's Recommendations*, GAO/OCG-95-1 (5 diciembre, 1994) de la Oficina de Contabilidad General.

⁴⁴ El número excluye a los empleados del Servicio Postal de los EE.UU. Véase Oficina de los EE.UU. de Gestión de Personal, Oficina de Información sobre los Trabajadores, *Monthly Report of Federal Civilian Employment* (SF 113-A), 16 junio, 1998.

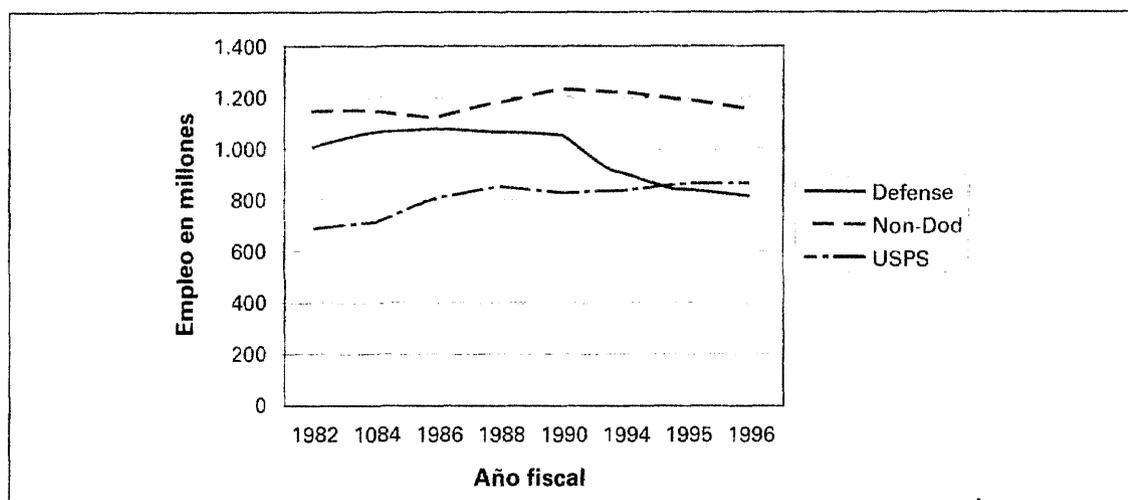


Figura 1. Empleo en la rama ejecutiva

Un análisis cuidadoso de las tendencias a largo plazo del empleo muestra que la reducción en el Pentágono comenzó *antes* del lanzamiento del NPR. Además, los cínicos arguyen que el NPR simplemente ratificó reducciones en la plantilla civil del Departamento de Defensa que se iban a producir en cualquier caso. Puesto que el Pentágono ya estaba inmerso en el proceso de reducir, puesto que el empleo en defensa suponía una parte desproporcionada de las reducciones de plantilla del NPR y puesto que estas reducciones eran la parte del león de los ahorros confirmados del NPR, algunos críticos sostuvieron que el NPR en sí logró poco. Sin embargo y de hecho, el NPR aceleró la tendencia que ya había comenzado en la defensa. También amplió las reducciones a las agencias civiles. Las reducciones fueron reales y, para algunos empleados de la Administración, extremadamente dolorosas. Ciertamente, si el NPR no logró nada más, la verdad es que produjo una reducción importante y sostenida del empleo federal —prácticamente en toda la oficina— de una forma jamás vista en la Administración federal.

Reducción en departamentos federales

Las consecuencias de la reducción de la plantilla variaron enormemente por toda la burocracia. Incluso aunque se redujese la plantilla global en poco más de una sexta parte, el Departamento de Justicia creció en la práctica un 22% (en gran medida como resultado de la contratación de nuevos celadores de prisiones). Algunas agencias y departamentos se redujeron ligeramente. La Agencia de Protección Medioambiental se redujo sólo un 1,2%, mientras que el Departamento de Sanidad y Servicios Humanos se redujo un 5%. Otras agencias recibieron un golpe mucho más fuerte. El Departamento de Vivienda y Urbanismo se redujo un 25,8%; Defensa un 25%; la Administración de Servicios Generales un 31,5%; y la Oficina de Administración de Personal un 48%⁴⁵. El OPM apli-

⁴⁵ Oficina de Gestión del Personal, *Monthly Report of Federal Civilian Employment*.

có la mayoría de las decisiones sobre el personal de la Administración a las agencias, mientras que las reducciones del DOD fueron parte de una reducción mucho más larga del estamento militar. El punto importante es que la reducción de la Administración federal no fue un fenómeno, sino varios, con tantas y varias razones como agencias.

Reducción de mandos intermedios

La administración Clinton se comprometió también a reducir los niveles medios de la dirección de la Administración federal. Esta parte de la estrategia reflejó las reformas del sector privado de la década de 1980 en que el «decapado» y otras tácticas para reducir la distancia entre altos directivos y trabajadores de cara al público dominaron las transformaciones de las empresas. Los directores de alto nivel toman las decisiones de política clave. Los trabajadores de cara al público prestan los servicios. Sin embargo, los mandos intermedios, se decía, aumentaban el papeleo y contribuían a la burocracia. Los reformadores creían que minimizar el número de capas burocráticas y aumentar el ámbito de control (número de empleados supervisados por director) centraría mejor a las organizaciones en su tarea y mejoraría la respuesta a los clientes.

La retórica llevó a la reducción de la Administración federal. Sin embargo, la realidad fue muy distinta. Las mayores reducciones en la Administración federal no procedieron de la dirección, sino de quienes atendían al público. Los trabajadores de los niveles 1-4 del Esquema General administrativo (administrativos de bajo nivel y trabajadores manuales) se redujeron a la mitad. Los trabajadores administrativos (GS 5-8) se redujeron al igual que los trabajadores profesionales y técnicos de nivel intermedio GS (9-12). Sin embargo, el número de directores creció ligeramente (GS 13-15) (véase figura 2)⁴⁶. Sencillamente, la realidad no coincidió con la retórica. ¿A qué se debe esta disparidad? En parte a que prácticamente todas las reducciones fueron voluntarias. La Administración ofreció pagos de

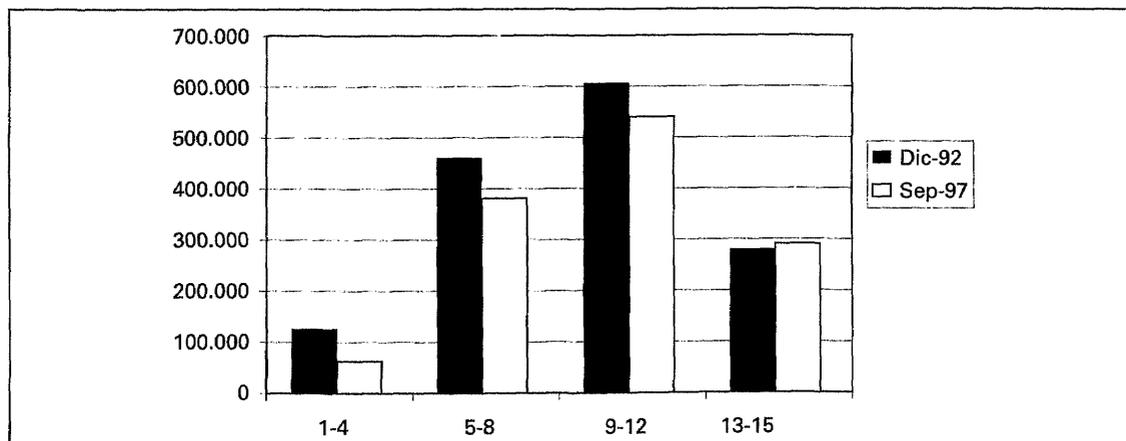


Figura 2. Empleo federal por nivel GS

⁴⁶ La fuente para la figura 2 es el Banco central de datos de la Oficina de Gestión del Personal.

25.000 US\$ junto con pensiones de jubilación aumentadas para aquellos trabajadores que estuviesen de acuerdo con marcharse. La coincidencia entre la estrategia global de reducción del NPR y sus resultados a largo plazo dependía más de los cálculos en el propio interés de los trabajadores individuales que de las decisiones de los jefes del NPR. Es más, las reducciones dependían de los cambios en las estrategias de gestión y políticas de la Administración. Una buena parte de la reducción en GS 1-4 fue fruto de la reducción de la defensa. A medida que cerraban bases militares, los trabajadores que probablemente se verían más afectados eran los pertenecientes a la plantilla de apoyo, desde mecánicos a porteros. Estos trabajadores tendían a caer cerca del extremo del sistema de pagos de la Administración federal y la mayor parte se pasó al sector privado. Además, la Administración federal aumentó notoriamente su contratación en el exterior de servicios que iban desde las cafeterías en los edificios federales a la planificación de los programas administrativos. Eso provocó reducciones entre los empleados GS 5-12 que podrían haber hecho anteriormente este trabajo y alimentó la estrategia global de reducir el empleo administrativo en donde fuera posible. Mayor contratación en el exterior significaba menos trabajadores de cara al público en proporción (ya que los trabajos de cara al público quedaban cada vez más en el sector privado por contrato) y proporcionalmente más directivos de alto nivel (a quienes se encargó de negociar, redactar y supervisar los contratos). La reducción del NPR refleja así no tanto la retórica de «reducción de mandos intermedios» como las tácticas cambiantes de la puesta en práctica del programa federal.

Ciertamente, la reducción del número de trabajadores federales de bajo nivel al tiempo que el número de trabajadores de alto nivel permanece constante –o incluso aumenta– es parte de un «aumento de grado» a más largo plazo (véase figura 3)⁴⁷. En los últimos 30 años, el nivel de grado medio de los empleados federales ha ido creciendo de GS 7 en 1960 hasta GS 9 en los albores del siglo XXI. Los críticos han señalado en ocasiones a este ascenso de grado como prueba de la creciente burocracia de la Administración federal y de su autoabsorción. Parte de ello indudablemente surge del creciente «número de capas» de la institución federal. Paul C. Light ha mostrado con pruebas que la

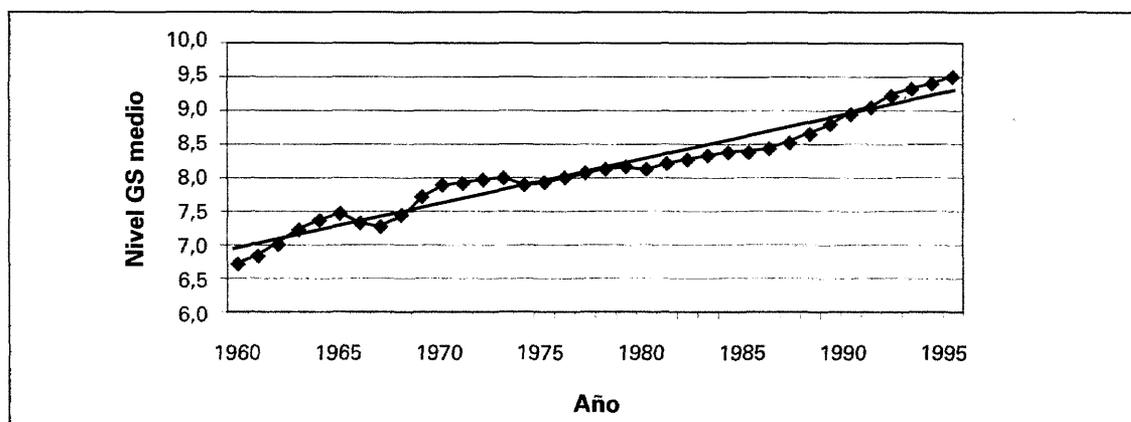


Figura 3. Tendencia del grado en los empleados GS

⁴⁷ La fuente de la figura 3 es la Oficina de Gestión del Personal, Oficina de Información sobre los Trabajadores, *Pay Structure of the Federal Civil Service* (Washington, 1998).

Administración federal ha acumulado más capas, especialmente en los niveles superiores de la burocracia. Estas capas, sostiene, han reducido su capacidad de respuesta e impedido su eficacia⁴⁸.

Aunque el número de capas creciente de la burocracia federal ha sido realmente impresionante, no responde al aumento constante de grado del servicio federal. Mucho del aumento de grado procede directamente de las tácticas políticas cambiantes de la Administración federal. Como han aumentado las concesiones de derechos, créditos, concesiones y programas normativos –la prestación directa de servicios ha disminuido– y la plantilla federal se ha ajustado en consecuencia. Una Administración que presta por sí misma menos servicios directamente y confía en los contratistas privados, las administraciones estatales y locales, y las organizaciones sin ánimo de lucro para que realicen el trabajo en su lugar, naturalmente tendrá menos trabajadores de nivel inferior y más directores de alto nivel en proporción.

La pregunta más compleja es si el NPR *aceleró* la tendencia bien establecida. La prueba que arroja la figura 3 es que la reducción del NPR y los cambios en las tácticas administrativas que representó pueden, de hecho, haber desplazado el empleo de la Administración más hacia los trabajadores de alto nivel. Lo que es difícil de separar es la contribución de la reducción de la defensa a esta tendencia. El crecimiento de la defensa en la década de 1980, como muestra la figura 3, tendió a reducir el nivel de grado de los trabajadores federales a medida que el Pentágono añadía personal administrativo a los contratos de procesos y más trabajadores de defensa en el campo. La reducción de la defensa habría reducido naturalmente esta tendencia y, a medida que reducía los empleados de nivel inferior, impulsaba el nivel de grado medio hacia abajo. Sin embargo, en una perspectiva a largo plazo, el NPR parece haber acelerado una tendencia firmemente establecida en las estrategias y tácticas cambiantes de la Administración federal.

Téngase en cuenta el caso de la EPA. Para lograr la meta de reducir la relación de supervisor-plantilla a 1:11, los funcionarios de la EPA redujeron el número de supervisores y directores a casi la mitad, de 2.789 en 1992 a 1.535 en marzo de 1998. En el proceso, sin embargo, la EPA no eliminó los puestos directivos. Algunos dejaron la plantilla federal, pero la mayoría –casi dos tercios– fueron trasladados a puestos de nivel inferior y, de acuerdo con las normas para la plantilla federal, conservaron el mismo nivel salarial. En el proceso, la responsabilidad por el trabajo técnico de la EPA se trasladó a los «jefes de equipo y a otro personal *no* supervisor superior», muchos de los cuales eran antiguos supervisores. En el proceso, la EPA admitió que no se produjo ningún ahorro, pero alegó algunas mejoras en la organización de la plantilla⁴⁹. El Presidente del Comité de Comercio Thomas J Bliley (R-Va.) mostró su preocupación porque «puede que haya más espectáculo que realidad en estos intentos de reinversión en la EPA⁵⁰.» Al menos, en la EPA, la reducción de los mandos intermedios no vino acompañada por ahorros o un cam-

⁴⁸ Paul C. Light, *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability* (Brookings, 1995).

⁴⁹ Carta de J. Charles Fox, administrador asociado de la Oficina de Reinversión, Agencia de Protección Medioambiental al representante Thomas J. Bliley (R-Va.), 4 junio, 1998. Véase en especial la página 14.

⁵⁰ Carta del representante Thomas J. Bliley a Carol Browner, administradora de la Agencia de Protección Medioambiental, 23 marzo, 1994, p. 1.

bio fundamental en la estrategia organizativa. Muchos de los mismos trabajadores permanecieron en la agencia ganando los mismos sueldos, sólo que como «jefes de equipo» en lugar de supervisores.

Aunque no se dispone de datos que indiquen la extensión de esta práctica en la Administración federal, los directores de otras agencias informaron sobre cambios importantes sin alteraciones organizativas fundamentales. Un trabajador de la Administración de la Seguridad Social de Florida declaró: «Antes yo era un supervisor de operaciones y me cambiaron a asistente de personal con el fin de ayudar a que nuestro distrito cumpliera la relación de 15 a 1 [de trabajadores con relación a la dirección]. Sin embargo, todavía funciono en la práctica como antes.» Otro trabajador de la Seguridad Social declaraba que como asistente de personal sus obligaciones «son las mismas que cuando era supervisor de operaciones. El único cambio fue mi título como asistente de personal.» Ciertamente, un estudio de Scripps Howard descubrió que el 22% de todos los supervisores de la Administración de la Seguridad Social se vieron degradados a puestos no directivos. La NASA, Justicia y Energía, todos, informaron sobre reducciones del 40% en el número de supervisores. La OMB afirmó haber reducido el número de directores de 88 a 3. Como reconocía el director del NPR Morley Winograd, «Si se me llama ahora 'jefe de equipo' y asigno tareas a otros ¿soy o no un supervisor? Nos estamos debatiendo con esto⁵¹.»

El NPR resulta especialmente notorio por su fracaso para resolver estos asuntos organizativos básicos. Redujo el número de supervisores sin transformar las costumbres de la gestión federal. Sus altos funcionarios predicaban las virtudes de reducir los mandos intermedios justo cuando el sector privado estaba descubriendo su importancia como «jugadores de gran impacto⁵².» El NPR fracasó a la hora de tratar con la estratificación de la Administración y, en especial, con las 3.000 cargos nombrados políticos situados en la parte superior de la burocracia federal –por razones políticas evidentes.

Este fracaso, unido con su fracaso para incorporar a estos cargos nombrados de forma agresiva a su causa, marcó un importante déficit del NPR. También dificultó el cumplimiento de su promesa sobre reducir los mandos intermedios sobre la marcha para un mejor servicio al administrado. Es difícil reducir la distancia desde los altos directivos a la base cuando ésta –quienes realmente prestan los servicios y suministran los artículos de la Administración– queda progresivamente fuera de la Administración.

Es fácil criticar al NPR por la retórica que fracasó en ajustarse o moldear la realidad. En medio de las batallas políticas a las que se lanzó el NPR y en las que luchó, se pueden entender estos desajustes. Pero fue más importante el fracaso del NPR a la hora de encajar sus reformas en la transformación bien establecida, más bien sutil y silenciosa, de las estrategias y tácticas de la Administración federal. Ese fracaso tuvo unas

⁵¹ Thomas Hargrove, «'Reinvented' Government Is Mostly Title Changes,» *Scripps Howard News Service*, 12 marzo, 1998.

⁵² Véase Hal Lancaster, «Middle Managers are Back –But Now They're «High-Impact Players,»» *Wall Street Journal*, 14 abril, 1998, p. B1.

consecuencias mucho más importantes sobre la capacidad del NPR para producir los resultados prometidos.

¿«Costó menos» la Administración a resultas del NPR? Aunque el NPR indudablemente produjo ahorros en los costes, especialmente en las compras y la reducción de empleo administrativo, evaluar cuáles de las recomendaciones del NPR produjeron cuánto ahorro es una tarea prácticamente imposible. Esto se debe en parte a que normalmente resultó difícil predecir qué costes habrían existido sin el NPR; en parte porque los sistemas contables de la Administración con frecuencia hacen imposibles estos análisis.

Existe una conclusión cierta y es que la plantilla federal se redujo en relación con lo que habría sido sin el NPR y que esto ahorró costes en salarios y complementos a corto y largo plazo. Además, es probable que el aumento de grado en la plantilla fija se acelerase. Otros ahorros, en campos como la reforma de las compras, resultaron reales pero mucho más difíciles de evaluar porque es difícil de evaluar cuáles habrían sido los gastos de la Administración sin las reformas. Por último, muchos de los pretendidos ahorros son esperanzas y deseos cuyo valor no se puede determinar. ¿Generó ahorros reales en NPR? Sí, especialmente en la reducción del servicio federal y en la reforma de las compras.

LAS LECCIONES DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

Sean cuales fueren sus consecuencias económicas y programáticas, el NPR ha tenido un resultado político claro: ineludiblemente unió al vicepresidente Al Gore, que condujo los intentos de manera inagotable, a la reforma de la gestión. De hecho, muchos observadores políticos sorprendentemente advirtieron la búsqueda coherente y enérgica de Gore de la reinvencción, a pesar de su evidente falta de atractivo político y las otras muchas exigencias de su tiempo como uno de los pocos funcionarios «con impulso» demostrable de la administración Clinton. A medida que el vicepresidente calentaba motores para su campaña presidencial del año 2000, el NPR se había convertido en parte de su identidad política, así como la política medioambiental y las iniciativas de alta tecnología. Gore advirtió enseguida la importancia del NPR, pero quedó atrapado en su paradoja: las batallas encarnizadas sobre la reforma sanitaria, seguridad social y Medicare mostraron el poco valor que tienen los estadounidenses para las grandes iniciativas políticas, sin importar cuánto desearan una Administración que funcionase mejor.

La administración Clinton prometió una Administración más cercana al pueblo –menor, más eficaz con un mejor servicio–, pero el intento apenas se reflejó en la pantalla del radar político y con frecuencia quedó enterrado bajo el alud de historias sobre la financiación política y el caso Whitewater. Los votantes pusieron a los republicanos a cargo de ambas cámaras del Congreso por primera vez en una generación. El intento, claramente diseñado en 1993 por sus posibilidades políticas para atraerse a los votantes de Perot y para definir un enfoque de gobierno de los «nuevos demócratas», apenas se reflejó en la pantalla del radar político. Al mismo tiempo, pese a todos los esfuerzos invertidos

dos, el NPR fracasó a la hora de proteger a la Administración de episodios embarazosos de la gestión como los abusos al contribuyente en el IRS. Ciertamente, los escándalos del IRS fueron precisamente el tipo de problemas administrativos que debía desarraigar el NPR y para lo que se diseñó.

Esto colocó a Gore y al NPR en una difícil situación. Diseñado como una iniciativa de la Administración con la firma de Clinton, el NPR luchó por calar en la consciencia de los ciudadanos o encender el entusiasmo popular. Centrado en mejorar el rendimiento de la Administración, había fracasado a la hora de aislarla de grandes escándalos. Identificado directamente con el vicepresidente, reforzó la imagen de Gore como un *tecnochico* de la era de la información. Para bien o para mal, reinventar la Administración se vinculó inseparablemente al vicepresidente. Sus consecuencias fueron de gestión y políticas. No es de extrañar que Reinventar la Administración se encontrase constantemente enzarzado en peleas políticas sobre lo que debería hacer la Administración, qué aspecto debería tener y cómo deberían solucionar demócratas y republicanos estas preguntas.

3. REFORMAR LAS REFORMAS

Las eternas preguntas del NPR dejaron inmersos a los políticos de Washington en difíciles dilemas. Reinventar la Administración ha demostrado ser una ardua tarea, hacer que fragüe aún más difícil y más complicado incluso venderlo como un logro político. Por otra parte, como demostraron las batallas sobre el IRS en 1997 y 1998, el *fracaso* para mejorar los resultados administrativos puede tener importantes consecuencias políticas. Sin embargo, el precio a pagar por los desastres administrativos es indudablemente elevado.

Como la mayoría de los países del mundo han descubierto, reformar la Administración es una necesidad habitual. Las exigencias de que se mantengan los servicios administrativos para una población creciente al tiempo que se mantienen los mismos niveles fiscales (o incluso se recortan) ha obligado a los funcionarios a encontrar modos de hacer que la Administración sea más productiva: sacar mayor rentabilidad de cada dólar recaudado. Si la propia reforma rinde menos dividendos, se ha demostrado en los EE.UU. y en todo el mundo que precede a un aumento de los impuestos o a nuevos recortes en los servicios. Puede ayudar a anticiparse a desastres tipo IRS, minimizar sus consecuencias o acelerar la recuperación. Por ello, la reforma de la gestión se ha convertido en una de las verdaderas características globales del gobierno en el milenio. Por esta razón, las Administraciones de todas partes tienen pocas opciones, pero lanzan nuevas iniciativas sobre reformas de la gestión. Ciertamente, si la administración Clinton no hubiera lanzado Reinventar la Administración, habría tenido que buscar rápidamente un sustituto –y por qué, si los republicanos ganan la Casa Blanca en el año 2000, no tendrán muchas más opciones que reinventar «Reinventar la Administración.» Y explica por qué la reforma no ha tenido una vida muy larga. Surgen constantemente nuevos problemas que exigen respuestas nuevas.

Los intentos de la administración Clinton, por ello, no tienen que verse como una fotografía, sino como parte de un cuadro viviente sin acabar. El NPR no ha podido evitar dejar algunas de las tareas sin terminar. ¿Cómo se tienen que reformar las reformas? ¿Cómo se tiene que reinventar «Reinventar la Administración»?

SERVICIO AL ADMINISTRADO

Siguiendo la trayectoria definida por los reformadores del sector privado, el NPR convirtió el servicio al administrado en la piedra de toque de sus intentos. La estrategia Gore

se basó en reconectar a los ciudadanos con la Administración, hacer que los programas públicos respondieran mejor y utilizar las características de mirada hacia fuera del servicio al administrado para sacar a los burócratas de la visión de túnel que muy a menudo afectaban a las agencias administrativas. Aunque no se puede argumentar seriamente que la Administración no tenga que responder lo mejor posible a los contribuyentes —¿quién disfruta haciendo largas colas en las aduanas de los aeropuertos o en las oficinas de tráfico locales o recibiendo asesoramiento incorrecto de hoscos asesores fiscales de la Administración?—, de hecho, el concepto ha demostrado ser una piedra de toque débil sobre la que reposa la campaña de reinención de la Administración.

La administración Clinton comenzó argumentando que los «contribuyentes también son clientes». Los gestores y asesores del sector privado desafiaron a la Administración federal para que se convirtiera en los «inexorables evangelistas atronadores y furiosos del servicio al administrado» tal como lo expresó el gurú de la gestión Tom Peters⁵³. Convertir a los ciudadanos en clientes y hacer de sus necesidades —no las de la burocracia— la meta de las agencias administrativas fue el punto central del movimiento para reinventar la Administración. Los gurús de la reinención Osborne y Gaebler sostenían que «mientras que las empresas luchan por satisfacer a los clientes, las agencias administrativas luchan por satisfacer a los grupos de intereses.» El resultado es que los ciudadanos se irriten con la «arrogancia de la burocracia.» Terminaban diciendo que la reforma tiene que «acercarse al administrado y colocarle en el asiento del conductor⁵⁴.»

Sin embargo, nada del movimiento de la reinención irritó tanto a los analistas académicos tanto como el motor del servicio al administrado⁵⁵. Los individuos son ciudadanos y contribuyentes, pero no «clientes», sostenían. Sería difícil sugerir que la Administración no debería responder en la medida de lo posible a las necesidades de sus ciudadanos y seguramente lo que mejore la calidad de los servicios de la Administración es algo bueno. Colas de espera más cortas en aduanas y en las oficinas de inmigración y un tiempo de espera menor en los envíos postales no es una mala idea. Formularios del IRS sencillos y oficinas de la seguridad social más amables recibirían una cálida bienvenida de los contribuyentes. Sin embargo, estas nociones sólo comienzan a bosquejar los problemas implícitos en el planteamiento del servicio al administrado. Existen seis problemas no resueltos que dificultan el uso del servicio al administrado como piedra clave en la reforma de la gestión⁵⁶.

1. ¿Quién es el administrado? El servicio al administrado aboga por proceder habitualmente como si todos supieran quiénes son los administrados y qué quieren. No obstante, eso rara vez es el caso. Existen al menos cuatro perspectivas distintas sobre el ciudadano como administrado (véase tabla 3). Como receptores de servicios, los ciudadanos

⁵³ Gore, *Businesslike Government*, pp. 7, 11.

⁵⁴ Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*, p. 167 y más generalmente, capítulo 6, «Customer-Driven Government: Meeting the Needs of the Customer, Not the Bureaucracy,» pp. 166-94.

⁵⁵ Junto con la discusión sobre el NPR antes citada, véase también Evan M. Berman, «Dealing with Cynical Citizens,» *Public Administration Review*, vol. 57 (marzo/abril, 1997), pp. 105-12; y Gerald Smith y Carole A. Huntsman, «Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective,» *Public Administration Review*, vol. 57 (julio/agosto, 1997), pp. 309-18.

⁵⁶ Esta discusión se basa en Donald F. Kettl, «Building Lasting Reform,» en Donald F. Kettl y John J. DiIulio, Jr., *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform* (Brookings, 1995), pp. 9-83; y DiIulio, Garvey y Kettl, *Improving Government Performance*.

Tabla 3. Los clientes de la Administración

«CLIENTE»	«PERSPECTIVA»
Ciudadanos como receptores de servicios	Respuesta
Ciudadanos como socios en la prestación de servicios	Eficacia
Ciudadanos como supervisores del rendimiento de la Administración	Responsabilidad
Ciudadanos como contribuyentes	Eficacia

naturalmente quieren servicios de gran calidad y dimensiones (a veces incluso ilimitadas) a bajo precio (o gratuitos). Si nieva, el ciudadano quiere que las calles estén despejadas. Si hay un bache, quieren que se rellene antes de que se quiebre un eje del coche. Quieren parques limpios y seguros, colegios que enseñen a los niños a leer y escribir bien, policía que arreste a los delincuentes rápidamente y servicios de inspección de alimentos que mantengan alejados a los gérmenes peligrosos de sus estómagos. En pocas palabras, quieren una Administración que responda (y sea barata). La gestión de la calidad total predicaría una sencilla lección: descubrir qué quieren los ciudadanos y descubrir una forma de dárselo.

Sin embargo, a menudo los ciudadanos son *socios* en la prestación de servicios y como receptores. La mayoría de los programas administrativos, desde la reforma de las prestaciones hasta los impuestos, requieren que los ciudadanos sean participantes activos en el proceso. El farmacéutico de la esquina es un contribuyente y un gestor de cara al público del programa Medicaid. El médico de familia es la primera línea de la prestación del servicio a los receptores del Medicare y el banquero del vecindario ayuda a administrar el programa federal de créditos a los estudiantes. A medida que crecen estas asociaciones, se multiplica la necesidad de coordinación entre los socios. Los ciudadanos quieren programas que funcionen con eficacia y en los que la prestación de servicios sea ininterrumpida al margen de los límites burocráticos. Como clientes de estos servicios, los ciudadanos deben desempeñar un papel principal muy distinto del papel más pasivo sugerido por la perspectiva de administrado como receptor de servicios; pero por supuesto, como contribuyentes, no desean pagar demasiado por ese servicio.

En tercer lugar, los ciudadanos esperan una contabilidad transparente de la Administración. Si surgen problemas, esperan que se resuelvan. En el sistema de los EE.UU., esto significa actuar mediante el proceso formal de democracia republicana: elecciones, supervisión administrativa, vigilancia judicial y otras estrategias y tácticas que mueven la vida política de los EE.UU. La relación no es directa como en las transacciones entre una empresa y sus clientes. En lugar de esto, la relación es más como la existente entre los accionistas de una sociedad y su dirección. Los accionistas pueden ser clientes también, pero la relación y las expectativas son distintas.

Por último, los ciudadanos como contribuyentes pagan las facturas de la Administración. Aunque como receptores de servicios puedan esperar en la práctica un servicio ilimitado, como contribuyentes esperan una gestión firme, una gran eficacia y un despilfarro, fraude y abuso mínimos. Además, estos estándares son tanto políticos como de gestión. El fraude es un término legal, pero «despilfarro» a menudo está en los ojos de quien mira. El despilfarro de una persona suele ser el valioso programa de otra. En ocasiones, los

ciudadanos mayores critican los subsidios agrícolas, mientras que los agricultores se preguntan por qué cuesta tanto la asistencia sanitaria. No sólo los intereses de los ciudadanos como receptores de servicios chocan a menudo con sus intereses como ciudadanos contribuyentes, los ciudadanos rara vez están de acuerdo sobre cómo se deben gastar sus impuestos.

Así, aunque es difícil sostener la noción de que la Administración no debería intentar atender las necesidades de sus ciudadanos –y que al hacerlo ha de recorrer un largo camino–, de ningún modo queda claro qué significa esto. Las relaciones entre los ciudadanos y su Administración en una sociedad democrática son mucho más complejas y difíciles que las trabadas entre una organización privada en pos del negocio del cliente. Así, el servicio al clientes una valiosa meta, pero una mala brújula para el gobierno.

2 ¿Cómo diseñar las conexiones del administrado? El modelo de servicio al cliente, diseñado como en el sector privado, supone una conexión sencilla entre el administrado y la organización. En el sector privado, la transacción del mercado es el pilar fundamental para el servicio al cliente. Sin embargo, en el sector público, lo normal es que las transacciones no se basen en el mercado. Las conexiones entre los políticos elegidos, las agencias administrativas y los intermediarios (como el farmacéutico, el banquero o el médico de familia) que producen muchos de los bienes y servicios de la Administración se atenúan en el mejor de los casos. La mayoría de las agencias federales y muchas de las administrativas no tratan directamente con los ciudadanos. En su lugar, sus negocios se desarrollan entre ellas y con los intermediarios de la Administración. Además, en la mayoría de los programas públicos las organizaciones no tienen elección sobre qué servicios prestar a los administrados. El Departamento de Trabajo no puede decidir desviar su línea de productos a defensa o cambiar su mezcla de productos de menos formación laboral a más inspección de los puestos de trabajo. La ley fija estos programas y sus prioridades.

Esto no hace el concepto de servicio al cliente totalmente inútil. Muchos gestores públicos con imaginación, por ejemplo, han creado la idea de «clientes internos» para describir a aquellos dentro de la Administración cuyas necesidades han de satisfacer. Sugieren, por ejemplo, que los directores de personal deben pensar en las necesidades de las agencias para las cuales contratan el personal en lugar de en los dictados de sus propios procedimientos. Sugieren que los gestores de los contratos deben trabajar pensando en un elevado rendimiento por parte de sus contratistas en lugar de en un mero cumplimiento del papeleo interno. La naturaleza de las estrategias y tácticas administrativas de la Administración, sin embargo, dificultan importar nociones del sector privado sobre el servicio al cliente a sus operaciones. Muchas empresas del sector privado, por supuesto, trabajan mediante intermediarios también, pero muchos límites en la cadena de la prestación de servicios públicos generan retos difíciles y muy distintos.

3. ¿Cómo evitar la hipersensibilidad a los deseos de los administrados? Gran parte del problema de la Administración no es tanto la *insensibilidad* como la *hipersensibilidad* a las demandas de los ciudadanos. Los funcionarios elegidos, como es natural, desean satisfacer a sus electores. Se llegó a conocer a un miembro del Senado como senador Bache por su celo al respecto. Ciertamente, uno de los primeros actos del Congreso al

saber que el presupuesto del año 1998 mantendría el equilibrio fue aprobar un proyecto de ley sobre transporte que proporcionase fondos para autopistas a casi todos los distritos del Congreso. Desde cheques más generosos de la seguridad social y nuevas presas para limpiar los vertederos, la relación entre votantes y funcionarios elegidos puede inflar el gasto administrativo y dificultar el juicio sobre dónde acaba el servicio al administrado y dónde empieza el derroche. Algunos críticos han sugerido que la Administración ya ha hipersintonizado con las necesidades de micronivel y que, sin embargo, carece de la capacidad o incentivos para obtener un rendimiento amplio, sostenido y de gran nivel⁵⁷. George Frederickson ha sostenido que la reinención genuina de la Administración centrada sólo en la reinención del proceso administrativo fracasará. Sostiene que debe existir una política de calidad total para complementar la gestión de la calidad total⁵⁸.

4. ¿Cómo equilibrar las presiones hacia abajo y arriba? Las ideas históricas sobre responsabilidad administrativa, junto con la práctica administrativa pública tradicional, se construyen de arriba abajo. En el modelo tradicional, los ciudadanos votan a los funcionarios electos. Éstos hacen política y delegan la responsabilidad administrativa en agencias ejecutivas subsidiarias. Estas agencias ponen en práctica la política de acuerdo con la política que establezcan los superiores. Si los ciudadanos tienen objeciones al comportamiento administrativo, el curso de acción estándar es trabajar mediante sus funcionarios elegidos. El resarcimiento por agravios es un asunto que va de arriba abajo.

El planteamiento del servicio al cliente le da la vuelta a la tradición. Sostiene que los trabajadores de la Administración deben identificar y responder a las necesidades de los ciudadanos y que el resto de la burocracia se debe estructurar para que haga el proceso lo más eficaz posible. En primer lugar, sitúa a los gestores de la Administración entre dos perspectivas: el enfoque tradicional de arriba abajo hacia una responsabilidad racional-legal y el enfoque de abajo arriba hacia una mayor satisfacción del ciudadano. Esto a menudo resulta incómodo en el mejor de los casos y crea dilemas en el peor.

En segundo lugar, crea un duro reto al imperio de la ley y la responsabilidad en que se basa la Administración de los EE.UU. Cuantos más administradores de la parte inferior ajusten sus prácticas para satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, más funcionarios elegidos se quedarán marginados. Cuantos más funcionarios elegidos se inserten en las transacciones entre los administradores que están cara al público y los ciudadanos, más difícil les resultará a los administradores el servicio al administrado. Así, los funcionarios elegidos se pueden encontrar atrapados entre el proceso de arriba abajo (ciudadanos como votantes) y el proceso de abajo arriba (ciudadanos como administrados). El enfoque del servicio al cliente hace de su papel cualquier cosa menos transparente y crea posibilidades para que se genere una gran tensión.

Especialmente cuando se une con los otros problemas que rodean el movimiento del servicio al administrado, el dilema de arriba abajo y abajo arriba plantea grandes dilemas para los gestores públicos. Una respuesta mejorada de la Administración a los

⁵⁷ Véase Jonathan Rauch, *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government* (Times Books, 1994).

⁵⁸ George Frederickson, «George and the Case of the Government Reinventors,» *PA Times*, vol. 17 1 enero, 1994), p. 9.

ciudadanos-administrados-contribuyentes es, por supuesto, un ideal hacia el que se encaminan todas las Administraciones democráticas. Las preguntas que se plantean son las de unas fronteras cada vez más difusas entre la Administración y sus ciudadanos. Sin embargo, el movimiento se complica tanto como sirve de guía al dejar preguntas esenciales sin contestar –y las grandes fronteras aún más difusas.

5. ¿Cómo debería hacer frente la Administración a las relaciones de los administrados complejas y enfrentadas? El modelo del sector privado supone (correctamente) una sencilla relación entre compradores y vendedores, entre empresas y clientes; sin embargo, muchas relaciones Administración-ciudadano no encajan en este modelo. Para muchas de estas relaciones, las agencias administrativas no pueden elegir a su proveedor de servicios (los contribuyentes no pueden elegir si tratan o no con el IRS). La dinámica fundamental de la relación del cliente está así ausente –y también los incentivos que la acompañan en el sector privado. En medio de las audiencias sobre los abusos del IRS en 1997, los reformadores sostenían que el IRS debería comportarse más como las principales empresas de servicios financieros. No cabe duda de que el IRS tiene mucho que aprender sobre la instalación y manejo de buenos sistemas informáticos, prestar una asistencia mejor y más precisa al contribuyente y tratar mejor a los ciudadanos. Sin embargo, los contribuyentes no pueden sencillamente pasarse a una agencia recaudadora de impuestos distinta como si fuera un fondo de pensiones. Además, es tarea de muchas agencias administrativas conseguir que los ciudadanos hagan lo que puede que no deseen hacer, desde obedecer el límite de velocidad a cumplir las normas de aduanas. La falta de elección sobre la relación comprador-vendedor, junto con la naturaleza normativa y a veces punitiva de la relación, tensa el modelo del cliente hasta el punto de inflexión.

Las agencias administrativas, además, a menudo tienen un amplio abanico de administrados con demandas diferentes y a menudo enfrentadas. ¿Debería el Servicio Forestal atender a las empresas madereras en los bosques federales maximizando la tala? O ¿debería atender a los ecologistas conservando los bosques antiguos? ¿Debería centrar la Administración de seguridad e higiene en el trabajo sus inspecciones en industrias de alto riesgo para maximizar la salvación de vidas (arriesgándose a que algunas de las operaciones se inspeccionen rara vez)? O ¿debería centrarse en inspecciones amplias de todas las operaciones industriales (sin sentido de equidad) incluso si resulta menos eficaz a la hora de reducir lesiones? No existe sencillamente una comparación en el sector privado para pensar sobre esas preguntas, pero estas complicaciones forman parte esencial de las operaciones de la Administración.

6. ¿Cómo debería equilibrar la Administración su respuesta mediante el servicio al cliente con otros objetivos de gobierno? Es imposible sostener que la Administración no debería prestar servicios de forma sensible y empática. También es imposible sugerir que la Administración lo hace así en todo momento. Sin embargo, la sensibilidad no es la única meta que los estadounidenses esperan de la Administración. Esperan también una Administración eficaz: maximizar la respuesta (por ejemplo, asegurando que toda llamada telefónica de un ciudadano se responda pasados dos tonos) no maximiza necesariamente la eficacia (ya que contar con atención suficiente en los sistemas para proporcionar una respuesta telefónica rápida puede resultar muy caro).

Además, los ciudadanos esperan que la Administración trate a los ciudadanos equitativamente. Aunque las líneas aéreas ofrezcan a sus voladores frecuentes colas especiales de facturación, sería inconcebible para el IRS ofrecer un trato favorable (como un número telefónico especial o reembolsos acelerados) para los contribuyentes ricos⁵⁹. Aplicar los enfoques del servicio al cliente del sector privado a la Administración contravendría con frecuencia las expectativas del público sobre cómo debería comportarse la Administración, al menos parcialmente. A esto hay que añadir el hecho de que, en los programas públicos, los «vendedores» no tienen elección sobre lo que venden y los «compradores» con frecuencia no tienen un lugar alternativo donde comprar. La metáfora se estira así hasta perder su forma reconocible. Ciertamente, son las múltiples expectativas y a menudo enfrentadas del público las que hacen la gestión pública básicamente distinta y más difícil que la del sector privado.

El enfoque del NPR en el servicio al cliente, en sus primeros cinco años, ha ayudado a transformar el modo en que las agencias se acercan a los ciudadanos. La Administración de la Seguridad Social y el Servicio de Aduanas han llevado a cabo intentos dignos de mención. Sin embargo, al final, los intentos del NPR en lo tocante al servicio al cliente dejan asuntos sin explorar.

EVITAR DESASTRES

Aunque nunca ha sido una meta explícita del NPR, una de las principales razones para reinventar la Administración es reducir las probabilidades de que ésta funcione mal —realizando las tareas rutinarias mal o no haciendo lo que ha de hacerse en situaciones de emergencia. Ciertamente, una de las grandes frustraciones de los reinventores es la de invertir grandes dosis de energía para reformar los problemas que tienen su base en la agencia y analizar los sistemas para ver sus ingentes esfuerzos inundados de historias de terror sobre una agencia que no ha cumplido. El problema es de dos tipos: las críticas incesantes de despilfarro, fraude y abuso; y los problemas que surgen en torno a agencias concretas.

La guerra contra el fraude, el despilfarro y el abuso

La atención de los medios de comunicación sobre el fraude, el despilfarro y el abuso —en especial en los programas televisivos— ha generado un apetito prácticamente insaciable de historias de mala gestión administrativa. Por otra parte, la atención de la Administración centrada en reducir la no santísima Trinidad ha sido esporádica en el mejor de los casos. Se ha dirigido más a rescribir las normas y procedimientos que a mejorar el rendimiento. Ciertamente, no se dispone de buenos cálculos de los niveles reales de fraude, despilfarro y abuso en la Administración. La empresa administrativa es

⁵⁹ Estoy en deuda con una conversación con Joel Aberbach por este punto.

enorme, las posibilidades de aprovecharse del sistema son innumerables y la inversión administrativa en la lucha contra el fraude ha sido escasa. El trabajo serio se centra en las oficinas del inspector general en cada uno de los departamentos y agencias de la Administración y en la Oficina de Contabilidad General. La Oficina de Gestión y Presupuesto, que solía tabular su propia lista de programas tendentes a los problemas, descubrió que la lista estaba creciendo y que se estaba enzarzando en batallas políticas mayores. En vez de eso, se ha centrado más en desarrollar un plan de rendimiento que abarque a toda la Administración en el cual identificar y resolver los problemas de despilfarro, fraude y abuso desempeñe un papel importante. La GAO ha seguido identificando programas de elevado riesgo en que los problemas de gestión cuestan millardos de dólares⁶⁰.

Sin embargo, en general, la Administración ha tendido a invertir poco dinero en evaluar los problemas del fraude, el despilfarro y el abuso. La mayoría de las tácticas se han centrado más en el cumplimiento –asegurando la conformidad con las normas y reglamentos y la cumplimentación de los formularios correctos– que en el rendimiento⁶¹. La Administración ha tendido a invertir poco en la lucha contra el fraude. Los dólares invertidos en los descuidos o la evaluación de la gestión es dinero perdido para los servicios. A medida que se ajustan presupuestos, es más difícil para los políticos justificar la inversión de dinero en esta «burocracia», incluso en la burocracia que lucha contra el fraude, cuando se podría dedicar a producir más beneficios. Cuando se ponen en marcha los esfuerzos para evitar el despilfarro, tienden a centrarse en pequeñas partes de programas en lugar de en las estrategias globales de gestión necesarias para identificar, erradicar y evitar el despilfarro, el fraude y el abuso.

Durante décadas de acusaciones de los candidatos a los puestos, el público ha terminado por creer que el problema es inmenso. Sin embargo, el acuerdo generalizado sobre la escala del problema y las posibilidades para encontrar millardos de dólares para reducir el déficit han supuesto poca presión para obtener medidas cuidadosas sobre lo que ocurre, por qué ocurre y qué hacer para evitarlo. Además, incluso plantear estas preguntas supone arriesgarse a encontrar respuestas que sean embarazosas para los programas favorecidos por miembros clave del Congreso. Existe así una doble ironía. No sólo ha fracasado la tremenda retórica sobre el despilfarro, el fraude y el abuso a la hora de generar intentos significativos para evitarlos, sino que los funcionarios elegidos que han hecho campaña para eliminarlos han dedicado pocas energías para atacarlos una vez en el cargo.

El despilfarro, el fraude y el abuso han invadido muchos programas federales de rápido crecimiento, en especial los que otorgan derechos. La GAO descubrió, por ejemplo, que el programa SSI (Ingreso Complementario de Seguridad) había pagado 1 millardo de dólares en exceso en un programa que costó 22 millardos en sólo 10 meses en 1996⁶². En

⁶⁰ Véase, por ejemplo, Oficina de Contabilidad General, *High-risk Program: Information on Selected High-Risk Areas*, GAO/HR-97-30 (mayo 1997); *High-Risk Series: Quick Reference Guide*, GAO/HR-97-2 (1 de febrero, 1997). La serie de febrero de 1997 produjo un estudio en varios volúmenes de programas de alto riesgo.

⁶¹ Véase Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability* (Brookings, 1993).

⁶² Oficina de Contabilidad General, *High-Risk Series: On Overview*, GAO/HR-97-1 (1 febrero, 1997), p. 20.

Medicare, los cálculos de fraude y abuso alcanzan hasta el 14% del gasto de la tarifa por servicio del programa⁶³. Un proveedor de asistencia sanitaria en Brooklin utilizaba una lavandería como dirección postal, mientras que otros vendían o alquilaban equipos médicos como negocio suplementario del negocio principal de venta de coches de golf o cabezas de caimán disecadas. La inspectora general del Departamento de Sanidad y Servicios Humanos, June Gibbs, descubrió que el proceso para aprobar a los suministradores de Medicare «no es fiable para detectar prácticas no éticas o impropias de falsos suministradores⁶⁴.» A medida que el programa aumentó rápidamente de proporción, los recursos administrativos para hacer el seguimiento del mismo crecieron mucho menos rápidamente. Un funcionario de la GAO informó de que aunque las peticiones al Medicare aumentaron un 70% entre 1989 y 1996, los recursos para revisarlos sólo aumentaron un 11%. William Scanlon, de la GAO, declaraba: «Se atiende a más individuos, pero una falta de controles significa que los proveedores poco escrupulosos pueden presentar peticiones y cobrar⁶⁵.» Los propios factores que hacen tan difícil el control presupuestario de los derechos también se combinan para complicar la gestión de los programas –y el control del despilfarro, el fraude y el abuso.

Además, el problema del despilfarro, el fraude y el abuso es complejo porque la administración del programa es compleja. La Administración federal no gestiona ella misma el Medicare. En su lugar, la Administración federal financia el programa, pero lo administra a través de una intrincada red de contratistas que realmente prestan los servicios y entregan los suministros. Debido a que el «*shop floor*» (la tienda) del sistema Medicare queda fuera de la Administración en las consultas de hospitales, clínicas y médicos locales, la Administración se las ve y se las desea para supervisar sus operaciones. El resultado es que los investigadores descubrieron que Medicare pagaba 2,32 US\$ por un apósito de gasa disponible al por mayor por sólo 19 centavos⁶⁶.

Este mismo tema se repite en las operaciones administrativas. En una evaluación de la GAO de 1997 sobre doce programas de alto riesgo –programas con especial riesgo de despilfarro, fraude y abuso– surgía un tema constante: la atención inadecuada a las operaciones del programa, especialmente en programas gestionados mediante contratistas privados amenazaba con graves problemas de despilfarro, fraude y abuso. De los doce programas, la GAO identificó siete de ellos con importantes problemas –con millardos de dólares en peligro– debido a problemas de relaciones de gestión con los contratistas de la Administración y otras terceras partes (véase tabla 4).

Por ejemplo, en el Estado de Washington, los intermediarios habían ayudado a al menos 200 inmigrantes a recibir de forma fraudulenta 7 millones en subsidios complementarios

⁶³ Inspectora General June Gibbs Brown, «Report on the Financial Statement Audit of the Health Care Financing Administration for Fiscal Year 1996,» en Health Care Financing Administration, *Financial Report: Fiscal Year 1996* (Baltimore, julio 1997), p. 8.

⁶⁴ Laurie McGinley, «Medicare's Equipment Plan is Found to Have Problems with Many Suppliers,» *Wall Street Journal*, 22 diciembre, 1997, p. B10. Para un estudio sobre los intentos del HHS para reducir el fraude, véase Susana Zak Figura, «Dynamic Duo,» *Government Executive*, vol. 30 (agosto 1998), pp. 12-20.

⁶⁵ American Health Line, «Medicare Fraud Fight Nets \$7.6B,» *GovExe.com* [<http://www.govexe.com>] (12 diciembre, 1997).

⁶⁶ Oficina de Contabilidad General, *High-Risk Program*, p. 21.

Tabla 4. Programas federales de alto riesgo

PROGRAMA	PROBLEMAS	CANTIDAD EN PELIGRO
Gestión del inventario de defensa	<ul style="list-style-type: none"> Operación eficaz de los sistemas logísticos Acumulación de inventario innecesario 	2.3 millardos de US\$ que se podían haber ahorrado
Medicare	<ul style="list-style-type: none"> Prácticas de facturación inadecuadas Importantes recortes para la salvaguarda del programa 	3 a 10%: 6 a 20 millardos en fraude y abuso
Ingreso complementario de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> No verifica adecuadamente los derechos Vulnerable al fraude y abuso 	2.3 millardos en exceso de pagos
Seguridad de información	<ul style="list-style-type: none"> Acceso no autorizado a información confidencial y delicada Sistemas de <i>backup</i> inadecuados 	Desconocida, aunque elevada
Gestión de contratos del Dep. de energía	<ul style="list-style-type: none"> Mala supervisión de contratistas Terminación de contratos antes de finalización: proyectos con excesivo coste y fuera de plazo 	92% de los 17,8 millardos del DOE se subcontratan
Ayuda financiera a los estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> Impagos de los créditos Fraude Procesos administrativos complicados 	3.6 millardos pagados por la Adm. Federal por créditos impagados
Modernización del control del tráfico aéreo de la FAA	<ul style="list-style-type: none"> Costes excesivos, demoras de plazos, déficit de rendimiento Sistemas y estructura de FAA sin disciplina 	Proyecto de 34 millardos: fracasó un sistema de 7.6 millardos
Gestión de contratos de la NASA	<ul style="list-style-type: none"> Expectativas irreales para presupuestos futuros Supervisión ineficaz de contratistas Incumplimiento de requisitos de la gestión de contratos 	Gastos por contratación externa por 12 millardos anuales –aprox. 12% del presupuesto
Gestión financiera del Servicio de aduanas	<ul style="list-style-type: none"> Puntos débiles en el control de cumplimiento comercial y de la seguridad informática Malos sistemas financieros 	775 millardos en transacciones de importación
Programas de crédito agrícola	<ul style="list-style-type: none"> Grandes números de solicitantes que no tienen derecho a ellos Oficinas locales que no salvaguardan los intereses de la Administración Poca guía por parte del Congreso 	3.6 millardos (34%) de créditos principales no devueltos o directos sin derecho a su percepción
Modernización del Servicio Nacional de Meteorología	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de costes, demora de plazos Las metas de modernización pueden verse afectadas Falta de personal para manejar los sistemas 	Sistema de 4.5 millardos afectado por aumentos de costes y demoras de plazos
Programa de secuestro de bienes	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas del Dep. Tesoro /Justicia que no gestionan adecuadamente los bienes Poca seguridad de los depósitos 	2 millardos en inventarios

Fuente: Oficina de Contabilidad General, *High-Risk Program: Information on Selected High-Risk Areas*, GAO/HR-97-30 (Mayo 1997)

facilitando información falsa. El programa de 34 millardos de US\$ de la FAA ha experimentado costes en exceso, demoras en los plazos y un déficit en el rendimiento y un sistema de 7,6 millardos que fracasó plenamente. La GAO descubrió que la NASA tenía expectativas irreales sobre sus presupuestos futuros, supervisaba a los contratistas de forma ineficaz y no garantizaba el cumplimiento de los requisitos de la gestión de contratos⁶⁷.

En cada uno de los doce casos, sostenía la GAO, los riesgos eran grandes, pero manejables. Así, el riesgo de despilfarro, fraude y abuso a la Administración son ciertamente enormes, tal como han sugerido los críticos y los políticos. Sin embargo, eliminarlos no

⁶⁷ *High-Risk Program*, pp. 21, 37, 79, 89-90.

es como eliminar un artículo de una fila. Gestionar los riesgos requería una inversión sostenida en gestión y una supervisión cuidadosa de los programas. La primera resultó administrativamente difícil y la última políticamente imposible.

Además, si los programas padecen despilfarro, fraude y abuso, los problemas son más como las vetas de grasa en un filete y no como una capa espesa en la parte exterior. Un buen carnicero puede quitar grasa fileteando con cuidado para dejar fuera el sebo y dejar el interior magro y entero. Sin embargo, ningún carnicero puede eliminar las vetas de grasa sin trocear el filete hasta hacerlo irreconocible y convertir un filete de primera en una hamburguesa. Hasta el punto en que la Administración federal tiene grasa en sus operaciones, es realmente difícil eliminarla sin trocear importantes programas y las agencias que los gestionan. En la medida en que los programas federales padecen el despilfarro, el fraude y el abuso, desarraigarlos depende de las mejoras de la gestión que son difíciles, desagradecidas y a menudo caras. Encontrar la grasa vetada burocrática necesita un ojo avezado. Eliminarla requiere un liderazgo apto, energía sostenida y buen sentido sobre una extensa serie de aptitudes organizativas. Un gran desequilibrio en el horizonte del despilfarro, el fraude y el abuso hace difícil este ataque sostenido. Los recortadores de presupuestos quieren resultados rápidos; una campaña cuidadosa a menudo reporta grandes beneficios –a largo plazo. Pero puesto que estos intentos frecuentemente se lanzan para servir a los imperativos políticos a corto plazo, los resultados rara vez emergen a tiempo para satisfacer a los funcionarios elegidos impacientes o a los votantes cínicos.

Por ello, atacar las dimensiones de la Administración con guerras contra el despilfarro ha resultado defraudante. Sin embargo, sondear la cuestión revela las verdades importantes sobre el gobierno: las interconexiones críticas entre la Administración y sus socios; y la dificultad de conseguir influencia sobre las asociaciones de forma que sean administrativamente eficaces políticamente significativas.

Agencias con tendencia a los problemas

Como cualquier espectador de televisión puede atestiguar, los programas de la Administración a menudo parecen inundados de problemas. Cuando surgen los grandes problemas –un avión de Air Florida se estrella en los Everglades, el envenenamiento de jóvenes con hamburguesas, avisos inadecuados sobre tornados– los medios de comunicación se llenan de historias preguntando cómo podría haber evitado estos problemas la Administración. Importa poco que los problemas sean inevitables y que muchos de ellos tengan su raíz en el comportamiento de las empresas privadas. El avión de Air Florida que se estrelló, después de todo, se debió a que una empresa privada empaquetó inadecuadamente carga peligrosa en las cajas y que otra empresa privada las cargó mal en el avión. Las muertes por envenenamiento se debieron a que los restaurantes no cocinaron los alimentos adecuadamente. Al final, los ciudadanos esperan de las agencias administrativas que detecten e impidan los problemas incluso si éstos se producen fuera de la propia Administración.

Por supuesto, como las historias de las noticias demuestran, las agencias federales pueden toparse con problemas. La Agencia Federal de Gestión de Emergencias, por ejemplo, tuvo durante mucho tiempo fama de ser la más problemática de la Administración. Nació del legado de la guerra fría y se convirtió en una agencia encargada de ayudar a los ciudadanos a recuperarse de los desastres naturales surgidos de huracanes y tornados hasta inundaciones y terremotos. Gestionar la FEMA era como gestionar un departamento de incendios: crear la capacidad para responder rápidamente a problemas difíciles y descubrir que tenía que ponerse en acción para extinguir incendios que a menudo estaban fuera de control. Los críticos atacaron la FEMA por su lenta respuesta al terremoto de 1989 en Loma Prieta, California, y por su gestión chapucera del huracán Hugo (en Carolina del sur) y especialmente del huracán Andrés (en Florida). Algunos analistas declararon que se había convertido en la «granja de pavos» de la Administración federal. Otros señalaron a la jurisdicción dividida del Congreso sobre sus operaciones.

Sin embargo, en 1993, el director de gestión de emergencias de Arkansas, James Lee Witt, entró como administrador de la FEMA —y la agencia pronto se convirtió quizá en el cartel más importante para Reinventar la Administración. Transformó la estructura de la agencia, desarrolló una respuesta activa a los desastres y estableció nuevas asociaciones con las Administraciones estatales. Mejoró la tecnología de la información de la FEMA y desarrolló un plan de servicios al administrado. Sobre todo, puso toda la fuerza de su liderazgo personal a disposición del intento. Desde entonces, el rendimiento de la FEMA ha sido de lo más notorio para las historias de los periódicos *no* escritas sobre la misma. Las víctimas de desastres y los funcionarios estatales le han dado a las acciones de la agencia un aplauso unánime en la práctica. La FEMA cambió —y en el proceso encarnó muchos de los principios que predicaba en NPR⁶⁸.

Por supuesto, continúan surgiendo periódicamente las historias de terror sobre la agencia —y algunas sencillamente perduran. A nadie *le gusta* pagar impuestos y, como documenta la Biblia, los recaudadores de impuestos han sido impopulares desde que existen Administraciones. Sin embargo, una serie de audiencias bien escenificadas en 1997 demostraron muy claramente que el IRS se había convertido en lo contrario que la FEMA: un cartel que había de reinventarse. Los contribuyentes se quejaban del comportamiento abusivo de los inspectores y auditores y del servicio al administrado que fallaba. Las investigaciones revelaron sistemas de tecnología de la información que sobrepasaban el presupuesto y no funcionaban bien. El comisionado Charles Rossotti prometió cambiar el IRS al igual que hizo Witt con la FEMA. Pero la parte más reveladora de la historia es que la campaña para reinventar la Administración había fracasado a la hora de penetrar en la agencia con la que quizá más trataban los estadounidenses. No sólo tenía el IRS graves problemas. Sus problemas eran manifiestos para millones de estadounidenses. Ciertamente, el fracaso del NPR para detectar e impedir los problemas del IRS, para penetrar y reinventar sus operaciones, descollaba quizá como su fracaso más notorio.

⁶⁸ Véase el caso de estudio preparado por el Consejo para la Calidad en la Administración, «FEMA Reborn» (Washington, sin fecha).

En la Fase III, el NPR decidió evitar nuevos problemas identificando las agencias con gran impacto que tratan directamente con el pueblo estadounidense. Entre sus otras iniciativas, los funcionarios del NPR intentaron centrarse en sus operaciones no sólo sobre el control de daños, sino también sobre la prevención de pérdidas. En el 5º aniversario, la estrategia de gran impacto era demasiado joven para evaluarla. Sin embargo, su misma creación marcó un claro reconocimiento por parte de los planificadores del NPR que ninguna cantidad de buen servicio al administrado contaría a menos que pudieran evitar los desastres tipo IRS.

LIDERAZGO POLÍTICO Y CONGRESO

Las investigaciones de trabajadores federales revelan dos conclusiones. Como descubrió la Oficina de Protección de Sistemas de Mérito de 1996, la penetración del NPR variaba enormemente en las distintas agencias federales. Cuanta más energía se dedicaba por los líderes políticos de la agencia, mayores eran las consecuencias de la campaña del NPR.

A su vez, la campaña del NPR ha tenido efectos muy desiguales. Una razón importante: a pesar del sorprendente y constante entusiasmo del vicepresidente Gore por la iniciativa, la Administración no incorporó a muchos de sus cargos políticos nombrados a la campaña. Sin un fuerte liderazgo político de estos cargos nombrados, muchas agencias no conectaron con la campaña del NPR. A su vez, esto produjo resultados diversos en las líneas de batalla de la Administración federal.

Además del propio papel de Gore, el liderazgo fuerte y continuo procedió del Consejo de Gestión del Presidente compuesto por subsecretarios de los departamentos federales. Aunque poco conocido fuera de los círculos administrativos superiores, el PMC se ha reunido regularmente durante la mayor parte del tiempo de vida del NPR y ha mantenido un diálogo continuado sobre los asuntos de la reforma de la gestión. Los miembros del consejo han ayudado a identificar los asuntos clave para su análisis, han formado estrategias comunes para la Administración y han organizado en ocasiones su fuerza política para hacer campaña en el Congreso solicitando acción. El PMC aseguraba que la iniciativa de reinventar la Administración penetrase al menos en el segundo nivel de la mayoría de los departamentos del Gabinete. Al margen de eso, sin embargo, el NPR a menudo fracasó a la hora de incorporar a los cargos políticos nombrados de rango inferior y a los altos funcionarios.

En muchas agencias, de hecho, existe un gran abismo entre las reformas vigorosas lanzadas por los directores intermedios en proyectos como los laboratorios de reinención y el liderazgo de los altos funcionarios. Aunque la parte de reducción del NPR se ganó la antipatía de algunos trabajadores federales, los componentes del «funciona mejor» claramente vivificaron a otros. Las consecuencias desiguales del NPR son en gran medida el producto de su fracaso para lograr que los cargos políticos nombrados de la administración Clinton salvaran ese abismo. En la medida que los intentos basados en las agencias se han quedado cortos, ha sido principalmente un problema de liderazgo político incoherente.

El NPR también ha tenido sus problemas tratando con el Congreso. Al margen del paso de la ley de reforma de las compras y de la ley de rendimiento y resultados de la Administración (que, en 1993, precedió en realidad a la primera versión del informe del NPR), el éxito del NPR en Capitol Hill ha sido difuso en el mejor de los casos. Existen varias razones para estos problemas. En parte, la estrategia del NPR de integrar los servicios administrativos chocaba con las jurisdicciones tradicionales –y a menudo fragmentadas– de los comités del Congreso. Durante los primeros 18 meses del NPR, un Congreso demócrata no siempre amistoso no veía motivos para enredar con la reforma de la gestión cuando estaban luchando por la sanidad pública y otras propuestas de Clinton. Durante los siguientes tres años, un Congreso republicano no tuvo interés en actuar en iniciativas presentadas por el candidato líder para la nominación presidencial de 2000 del partido demócrata.

Así, desde el principio, el NPR confió en la acción administrativa siempre que fuera posible. Su personal calculó que, aunque la acción legislativa seguramente habría promovido muchos de sus planes, las probabilidades de ganar votos en Capitol Hill eran realmente reducidas. Así, concluyeron que una acción más rápida en una agenda más limitada era mejor que luchar agresivamente lo que podría convertirse en una batalla perdida.

Al final, por supuesto, eso hizo que el NPR se limitase. Podía lograr sólo lo que pudiera asegurar sin la acción del Congreso. Uno de los descubrimientos clave del NPR fue cuántos problemas de rendimiento de la Administración eran autoimpuestos, el producto de normas administrativas y de usos largamente establecidos que limitaban la imaginación y los resultados de los gestores federales. Pero tras cinco años, en la medida en que pudo incorporar a los cargos políticos nombrados de la propia Administración, el NPR había identificado y desarraigado la mayoría de los problemas evidentes. Como demostró el enfoque de la Fase III sobre relaciones administrativas más complejas y problemas de política interrelacionados, el camino hacia un progreso adicional se hizo más empinado. Los obstáculos que puso la decisión del NPR de no incorporar al Congreso –y el propio desinterés del Congreso en la reforma de la gestión– garantizó que cualquier éxito adicional sólo vendría de la mano de un precio cada vez más elevado.

TRES DÉFICIT

Este precio se elevaba junto con las apuestas por seguir la promesa de reinventar la Administración. Enfrentados a la necesidad de prestar servicios de gran calidad a una población creciente, pero con ciudadanos cada vez menos dispuestos a pagar impuestos, los políticos tienen que hacer más productivas sus burocracias, crear servicios cada vez mayores y mejores a partir de la misma (o menor) base de ingresos. Ciertamente, estas profundas presiones han sido un importante motor en la campaña de reinención de la administración Clinton al igual que los movimientos de reforma desde Nueva Zelanda al Reino Unido y desde Corea a Brasil. «Hacer más con menos» se ha convertido en el tema central. La Administración federal, como la mayoría de ellas en todo el mundo, se enfrenta a una profunda reducción de la productividad.

El desafío de la productividad arranca la fina piel que cubre la victoria sobre el déficit presupuestario y la orgullosa declaración del presidente Clinton de que «la era de la gran Administración se ha terminado.» Sin embargo, apenas ha terminado la era de la política de déficit. Republicanos y demócratas se enzarzaron en una disputa sobre el futuro del código tributario, cómo ahorrar en seguridad social y qué hacer con Medicare. Además, los límites estrictos sobre el gasto discrecional establecidos en el presupuesto de 1997 seguían en vigor, lo que provocó batallas constantes sobre la expansión de viejos programas y la creación de nuevos. Además, un estudio detenido revela que la Administración federal adolece de *tres* déficit, no de uno. Y a medida que se diluía el déficit presupuestario, dejaba poco progreso frente a los otros dos, que han resultado ser igual de importantes, pero mucho más difíciles de resolver.

Además del déficit presupuestario, la Administración federal se ha visto afectada durante mucho tiempo por el *déficit de confianza*. Durante la última generación, las encuestas de opinión pública han demostrado de forma coherente la poca confianza de los ciudadanos en la Administración –en especial en la Administración federal– y en su capacidad de actuación. Las encuestas recientes mostraron poco progreso en la búsqueda de la confianza pública, pero muchos analistas han sugerido que estos progresos tienen más que ver con el buen comportamiento económico que con las mejoras de las operaciones administrativas. Ciertamente, las encuestas de opinión pública muestran una gran falta de confianza en la Administración y sus instituciones, en especial a escala federal. Una encuesta de 1997 de Hart-Teeter realizada para el Consejo para la Calidad en la Administración mostró que la confianza en la Administración federal era del 22%; un 32% en la Administración estatal; y del 38% en la Administración local. Muchos estadounidenses –el 47%– creían que la Administración era más una traba que una ayuda para la consecución del sueño americano. ¿Por qué tenían tan poca confianza los estadounidenses en la Administración? Aunque los encuestados en el estudio Hart-Teeter culpaban a las debilidades de los funcionarios elegidos, el despilfarro encabezaba la lista de quejas⁶⁹.

Los ciudadanos tienden a confiar en la Administración que ven y conocen y tienden a adscribir a las Administraciones distantes toda su desazón y antipatía. A escala federal, las agencias con las que más a menudo se encuentra el público (excepto el IRS, con quien no se suele esperar un encuentro agradable) son aquellas que obtienen la más alta calificación. Por ejemplo, el Servicio Postal ha obtenido elevadas cotas de apoyo, mientras que el HUD y la CIA se sitúan junto con el IRS en la cota más baja. Los programas federales más distantes son los que cuentan con menor apoyo del público. Esto refleja la largamente establecida búsqueda del apoyo público por el Congreso. Los votantes tienden a manifestar poca estima al Congreso exceptuando a su propio congresista, a quien tienden a ver como una persona decente y trabajadora. Esto mismo es verdad para los esca-

⁶⁹ Hart-Teeter, «Findings from a Research Project about Attitudes toward Government,» investigación realizada para el Consejo para la Calidad en la Administración (Washington, marzo 1997), disponible en [<http://www.excel.gov>]. Para una discusión más amplia sobre el problema de la confianza, véase Joseph S. Nye, Philip D. Selikow and David C. King, eds., *Why People Don't Trust Government* (Harvard University Press, 1997).

lones de la Administración. Los ciudadanos han expresado mayor confianza en los escalones más bajos de la Administración. Al estar más lejos del pueblo, la Administración federal tiene dificultades para trabar relaciones personales y, por ello, crear confianza pública. La Administración estatal y la local tratan directamente con el pueblo y tienen mayores grados de confianza.

Ciertamente, el NPR se ha enfrentado a su propio déficit de confianza. Una investigación del Scripps Howard News Service en junio de 1998 mostró que los ciudadanos tendían a no creer que el NPR hubiera logrado lo que decía. Aunque el 54% de los encuestados declararon que habían oído hablar de Reinventar la Administración, el 59% no creían que ésta hubiese reducido de hecho el número de empleados federales que decía el NPR, incluso si esas declaraciones eran totalmente ciertas. Aún más encuestados –61%– no creían que la Administración federal se hubiera hecho más eficaz, aunque haya pruebas de mejoras sustanciales⁷⁰. Unido a la toma del Congreso por parte de los republicanos en 1994 y a los constantes problemas del NPR para ganar impulso político para su mensaje, reinventar la Administración se encaminó hacia grandes problemas de confianza.

Por encima de esos problemas de confianza, la Administración federal también adolece de un grave *déficit de rendimiento*, que apenas sirve para generar una confianza pública mayor en la Administración. Aunque la Administración, en especial la federal, ha prometido mucho, a menudo ha demostrado que se quedaba corta en cuanto a su rendimiento. Las historias de despilfarro, fraude y abuso han salpicado los medios de comunicación con bastante frecuencia como para adquirir un valor al margen de su validez. Incluso si algunas de las historias más famosas de abuso han demostrado que el reportaje era exagerado, impreciso o incompleto⁷¹, no obstante, han adquirido una vida independiente y han desempeñado un importante papel a la hora de formar las actitudes públicas hacia la Administración y sus instituciones. Aunque la confianza en la Administración depende de muchas cosas –el sentido de los ciudadanos de bienestar gracias a una economía sólida, el comportamiento de los funcionarios elegidos, la forma en que los medios de masas retratan a la Administración– será difícil reducir el déficit de confianza sin abordar el déficit de rendimiento.

LAS RAÍCES DE LOS PROBLEMAS CON EL RENDIMIENTO

De hecho, por supuesto que la Administración –incluso la federal– hace muchas cosas sorprendentemente bien. El sistema de control del tráfico aéreo de los EE.UU. es el modelo para el mundo. El programa de la seguridad social envía millones de cheques cada mes con precisión y eficacia. Enfrentados a la aparición de un misterioso virus en

⁷⁰ Scripps Howard News Service, 9 julio, 1998.

⁷¹ Véase Steven Kelman, «The Renewal of the Public Sector,» *American Prospect* (verano 1990), pp. 51-57.

3. REFORMAR LAS REFORMAS

Nuevo México, los Centros para el Control de Enfermedades rápidamente diagnosticaron el problema y acabaron con él de raíz. Incluso el tan denostado Servicio Postal ha demostrado notables mejoras en su rendimiento.

En otros programas federales, sin embargo, los problemas con el rendimiento han inundado las operaciones. Sólo raramente estos problemas han surgido por mala conducta o incompetencia de los empleados de la Administración. Estos problemas nacen de un núcleo común: La Administración federal lucha cada vez más por gestionar los programas a través de sistemas que han demostrado no ser los mejores para esa tarea. *En pocas palabras, para muchos programas clave, la Administración federal sencillamente no está organizada para el trabajo que tiene que acometer. En su lugar, la Administración federal está estructurada para un mundo que ya no existe.* El movimiento de recorte del déficit y de equilibrio presupuestario ha conducido a la Administración a nuevas estrategias y tácticas que, a su vez, plantean nuevos desafíos.

En primer lugar, aunque la Administración ha luchado por reducir sus dimensiones, la lucha ha producido paradójicamente una Administración con interconexiones más intrincadas que antes con una mayor parte de la Sociedad. La reforma del Estado del bienestar ha supuesto un cambio, en parte, al recortar el gasto de la Administración en prestaciones y haciendo que sus receptores trabajen. También se ha centrado en hacer que las Administraciones estatales sean más responsables por los programas. Esto, a su vez, ha hecho que los Estados se asocien más estrechamente con los sectores con y sin ánimo de lucro. En ésta y en otras áreas políticas, las tácticas han estabilizado el crecimiento de la Administración medido al menos en términos de gasto y empleo. Sin embargo, es incluso más importante que se haya ampliado espectacularmente el alcance de la Administración y se haya puesto a más partes de la Sociedad en asociación más estrecha con la Administración que antes.

En segundo lugar, para hacer frente a su desafío de productividad, la Administración ha confiado cada vez más en herramientas de política indirecta, especialmente los subsidios y contratos interadministrativos con las organizaciones con y sin ánimo de lucro. Esta estrategia ha dotado a la Administración de una mayor flexibilidad en la administración de los programas. Sin embargo, también ha dificultado definir *quién* es el responsable de *qué*. A su vez, esto ha multiplicado las cargas a la gestión de la Administración.

En tercer lugar, dentro de la propia burocracia, la responsabilidad por los resultados se comparte cada vez más. Se hacen innumerables chistes sobre las interminables reuniones que preocupan a los burócratas de la Administración. Pero las reuniones son esenciales porque pocos (si es que hay) gestores de la Administración controlan totalmente los programas de los que son responsables. La gestión se ha convertido cada vez más en un esfuerzo de equipo, con equipos que traspasan las fronteras burocráticas. Esto también complica la tarea de asignar una clara responsabilidad por los resultados.

Estas tres tendencias juntas definen los problemas centrales a los que se enfrenta el gobierno estadounidense del siglo XXI –y las próximas etapas de la reinención de la

Administración federal. La Administración federal se enfrenta a retos sobre el aumento de su productividad para enfrentarse al desafío de satisfacer las expectativas crecientes de los ciudadanos con presupuestos más ajustados; de gestionar la red más amplia de personas y organizaciones, ambos dentro y fuera de la Administración, responsables por la ejecución de los programas de ésta; y garantizar que la responsabilidad por los programas se comparta. Éstos son los problemas reales que ayudan a conformar los tres déficits. Son los problemas que Reinventar la Administración no tendrá más opción que abordar si quiere tener éxito.

**4. CONSTRUIR
UNA ADMINISTRACIÓN
BASADA EN LOS RESULTADOS**

El NPR ha prometido importantes mejoras en la prestación de servicios. Sin embargo, esa meta se enfrenta a dos importantes problemas. En primer lugar, los ciudadanos comprensiblemente desean una mejor coordinación entre los bienes y servicios de la Administración. No obstante, son pocas, si es que hay alguna, las agencias de la Administración que controlan los medios para producir *cualquier* bien o servicio. La prestación de servicios se ha convertido cada vez más en un esfuerzo colaborador. Los comandantes de bases del ejército trabajan con los funcionarios estatales y locales para gestionar el impacto de la base en las comunidades locales. Los directores de formación del Departamento de Trabajo trabajan con los funcionarios estatales, locales y de organizaciones sin ánimo de lucro junto con los del Departamento de Sanidad y Servicios Humanos para garantizar que los programas de formación laboral federales apoyan la reforma de los servicios. La gestión de los programas federales se ha convertido en la tarea de gestionar redes.

En segundo lugar, a medida que la prestación de servicios se ha hecho más compleja, la Administración federal también ha tenido que confiar más en los socios interadministrativos con y sin ánimo de lucro para prestar servicios públicos. En muchas comunidades, los receptores de protección que intentan escapar al programa puede que nunca se encuentren con un funcionario público. Los trabajadores de las organizaciones sin ánimo de lucro (y a veces las empresas con ánimo de lucro) cada vez gestionan más la evaluación, la formación laboral, el apoyo a los servicios, el transporte y las necesidades de colocación de los receptores de las ayudas. El Departamento de Energía es poco más que un holding de un amplio abanico de contratistas y es un truísmo que mientras los miembros de las fuerzas armadas *utilizan* el armamento del país, los contratistas privados los construyen (y a menudo los hacen funcionar).

Así, reinventar la Administración no es sólo una cuestión de mejorar las operaciones internas de las agencias federales. También depende de manera esencial de reconstruir las interconexiones entre los responsables de prestar los servicios de la Administración. El NPR, especialmente en la Fase III, ha reconocido las interdependencias de los programas federales y ha intentado mejorar las conexiones entre los socios; pero, como reconocen los funcionarios del NPR, es una tarea a la que le queda mucho.

Una de las principales razones es que los viejos modelos políticos no se han puesto al día con las nuevas realidades administrativas. Pese a que se habla de crear una «Administración de la era de la información», la organización básica de la Administración

federal —en la estructura burocrática y en los procesos políticos— sigue organizada jerárquicamente a lo largo de líneas de autoridad, incluso si son pocos los programas federales que funcionan jerárquicamente o se pueden controlar de forma autoritaria. Cuando los debates en Washington pasan a la gestión, tienden a trabajar sobre modelos de autoridad: los comités del Congreso que se ocupan de las audiencias de supervisión solicitando de los gestores federales que expliquen los costosos fracasos y los programas televisivos que piden saber por qué los gestores federales dejan que sucedan las cosas malas. La Administración federal está organizada, gestionada y políticamente impulsada por las viejas suposiciones que ya no encajan en su realidad. La desconexión está en el núcleo de muchos de los problemas de rendimiento de la Administración federal.

La reforma del Estado del bienestar, por ejemplo, requiere encontrar trabajos para aquellos que perciban ayuda de la Administración. Esto puede conllevar la evaluación de las aptitudes laborales del receptor de ayuda; proporcionar formación laboral para que el receptor sea más empleable; llevar a cabo una búsqueda de trabajo que ponga en práctica estas nuevas aptitudes; asegurar el transporte para que el receptor acuda a la formación y, eventualmente, a un nuevo trabajo; cuidar de los hijos del receptor; y prestar asistencia sanitaria a través de Medicaid junto con los cupones de subsidios a la vivienda y la alimentación también. Los hijos del receptor pueden tener problemas en el colegio y necesitar atención y a menudo los niños tropiezan con problemas legales y necesitan atención del sistema de justicia para menores. Los hijos de los padres que empiezan a trabajar pueden necesitar atención después del colegio y bien podrían beneficiarse de la nueva ayuda recreativa y educativa. Así, la reforma de las ayudas no es un programa, sino una amalgama de quizá doce —o más— programas distintos gestionados cada uno por una agencia diferente. No puede tener éxito a menos que cada uno de estos programas apoye la misión global, como las distintas piezas de una orquesta se combinan para tocar música —excepto que en el caso de la reforma del Estado del bienestar y en otros programas complejos, la orquesta toca sin director.

FRANQUEAR LOS LÍMITES DIFUSOS

Las estrategias políticas cambiantes de la Administración, en especial mediante el uso creciente de contratos, subsidios interadministrativos y otras formas de gobernar por poderes, han creado una nueva generación de problemas de gestión: límites difusos que deben extenderse efectivamente para que los programas funcionen efectivamente. La estratificación de estrategias políticas —con traspasos gestionados mediante privatizaciones, desregulaciones mediante traspasos y privatización mediante traspasos— han multiplicado estos límites. La extensión de estas estrategias políticas indirectas no sólo ha complicado el problema de la gestión de programas administrativos; puesto que ha roto la autoridad jerárquica, ha creado nuevos retos para asegurar el control de los políticos y ciudadanos sobre los programas públicos.

La petición de un mejor rendimiento de la Administración ha conducido a peticiones de una mejor coordinación. Sin embargo, una coordinación mejorada requiere encontrar for-

mas de vincular distintas partes de las asociaciones de servicios –incluidos los proveedores de servicios que ni siquiera son parte de la Administración. Requiere que estas asociaciones sean responsables.

Los planteamientos tradicionales a la gestión de la Administración habrían buscado soluciones a través de la reorganización. Ciertamente, la administración ha sido durante mucho tiempo la práctica de conformar la complejidad irregular en rutina predecible. La coordinación es el arte de conseguir que distintas agencias con funciones compartidas avancen juntas –para apoyar las actividades unas de otras y evitar interferir en el camino unas de otras. Los gestores tendían a atajar este problema como solían: encontrando formas rutinarias de ordenar la acción hacia metas comunes. Buscaban soluciones, en la mayoría de los casos, en la estructura organizativa (y reorganizando cuando las estructuras existentes no parecían funcionar). La estructura eliminaba la impredecibilidad. Dictaba quién hacía qué, quién informaba a quién y cómo se acumulaban las acciones individuales en la acción organizativa. Creaba el esqueleto para los procesos básicos de la Administración. Cuando surgían los problemas de la coordinación –tanto si se trataba de una atención inadecuada al medio ambiente o a los problemas de los veteranos como a la búsqueda de soluciones comunes para los programas de servicios, los funcionarios públicos tendían a reorganizar⁷².

Sin embargo, las nuevas estrategias políticas han confundido este viejo instinto. Ya no es posible idear *cualquier* estructura organizativa que pueda contener y gestionar cualquier problema que realmente importe. Los problemas importantes inevitablemente se desbordan de una agencia de la Administración a otra, desde la Administración federal a las estatales y locales, de la Administración a los sectores privados y sin ánimo de lucro y, cada vez más, de los EE.UU. a otros países. Estos desafíos han llevado a muchos gestores a intentar rescatar el viejo enfoque del «mejor modo» sobre la gestión. Incluso cuando el enfoque no funcionaba bien, al menos proporcionaba un instinto reconfortante.

Estas soluciones mal hechas, sin embargo, han quedado cada vez más lejos de resolver los problemas fundamentales. Los problemas de rendimiento de la Administración se han multiplicado en gran parte por intentar gestionar sus nuevas redes políticas interdependientes mediante viejas técnicas basadas en la autoridad y la jerarquía. Los programas de la Administración a menudo parecen no tener responsable porque los funcionarios elegidos a menudo han insistido en encontrar un responsable cuando se ha repartido con amplitud la responsabilidad por los resultados. No es de extrañar que el rendimiento de la Administración, enfrentado a esos dilemas, tuviera dificultades para reducir los déficit de rendimiento y confianza.

En la Fase III, el NPR ha comenzado a identificar este problema y a entender que es el centro no sólo del intento de reinención, sino también de los varios déficit de la Administración. Sin embargo, esta comprensión es rudimentaria; las estrategias para atacarlos son apenas esqueletos. Y los déficit persisten hasta que la Administración haga coincidir sus planteamientos políticos y gestores con las estrategias políticas que ha creado.

⁷² Véase Herbert Kaufman, «Reflections on Administrative Reorganization,» en Joseph A. Pechman, ed., *Setting National Priorities: The 1978 Budget* (Brookings, 1997), pp. 391-418.

Existen tres tácticas para resolver este problema. Una es identificar las lagunas organizativas críticas y cubrir las. Por ejemplo, si la reforma del Estado del bienestar depende de unir la formación laboral con la ayuda económica, un análisis organizativo puede descubrir qué organización contribuye con qué pieza al resultado. Los gestores pueden trabajar entre ellos para cubrir las lagunas. La ironía es que, incluso si los gurús de la gestión prometen una «era de la información» impulsada por la tecnología, cubrir las lagunas depende más que nunca de buenos gestores individuales. Sin embargo, no importa cuán buenos sean los gestores, necesitan la ayuda de otros planteamientos.

Un planteamiento prometedor es el geográfico. La Administración tradicional se organiza principalmente por funciones (como agricultura, sanidad, defensa y comercio). Algunos analistas, sin embargo, han sugerido que organizar la Administración más por lugar ayudaría a reenfocar la Administración de abajo arriba, por las personas a las que atiende, en lugar de arriba abajo, por agencias que ponen en marcha los programas. Su argumento es básicamente el de extender los límites: la Administración organizada por funciones tiende a desarrollar una visión de túnel. Una prestación de servicios integrados requiere transformar la estructura de la Administración para sacar a los funcionarios públicos de sus papeles funcionales y llevarlos a un enfoque más orientado hacia el ciudadano⁷³. En el inicio del siglo XXI, estos argumentos son más hipotéticos que probados en la práctica. Sin embargo, sugieren las patologías de los límites organizativos, la importancia de hacer que trasciendan para prestar un servicio público de gran calidad y algunas tácticas que podrían ser útiles en la causa. Al final, incluso si sus soluciones son rudimentarias, definen la importancia del problema.

Otro planteamiento se basa en los procesos mejorados para apoyar estas interconexiones. El proceso no puede en sí rellenar los huecos, pero si no proporciona el apoyo adecuado, quienes cubran lagunas a menudo verán que su trabajo es imposible. Existen cinco planteamientos que permiten salvar los límites difusos: organizaciones dirigidas más en horizontal que en vertical como complemento a (o quizá sustitución) la organización jerárquica; tecnología de la información para crear un puente sobre los límites difusos; gestión basada en el rendimiento para proporcionar alicientes con que cruzar los puentes; servicio al administrado transformado para guiar en el camino; reforma de la Administración para proporcionar la fuerza laboral.

ORGANIZACIONES HORIZONTALES

Este problema de extensión de los límites se amplía tanto al sector privado como a la Administración. No es tanto un problema *público* como uno para todas las organizaciones modernas, que cada vez se basan más en asociaciones interconectadas para sus actividades. En 1993, *Business Week* informó de que «es probable que su empresa, en términos actuales, se haya ‘reducido’ o ‘decapado’». Ha eliminado capas de dirección y

⁷³ Para una exploración sobre estos temas, véase Perri 6, *Holistic Government* (London: Demos, 1997); y National Academy of Public Administration, *Building Stronger Communities and Regions: Can the Federal Government Help?* (Washington, 1998) y *Geographic Information for the 21st Century: Building a Strategy for the Nation* (Washington, 1998).

supuestamente ha hecho más responsables a los empleados. Pero usted sigue chocando contra la misma burocracia atrincherada que ya le había detenido antes.» La revista concluía con «dicho de otro modo, la reducción hace poco por cambiar la forma fundamental en que se realizan las tareas en una corporación⁷⁴.»

El problema es que «la organización de orden y control puede tener una eficacia limitada en un mundo reformado por los cambios en la tecnología, los mercados y los trabajadores», declaraba el asesor del sector privado Frank Ostroff. Una organización jerárquica basada en la autoridad sigue teniendo sentido cuando la organización produce un elevado volumen de bienes y servicios normalizados⁷⁵. Sin embargo, muchas organizaciones –en especial las que participan en interrelaciones complejas con otras organizaciones que ayudan en la cadena de suministro y las que participan en la producción de bienes y servicios no estandarizados– han cambiado a «organizaciones horizontales». Es la solución que muchas empresas han adoptado con éxito para ser productivas cuando «los límites de la empresa sean fluidos⁷⁶.»

Estas organizaciones horizontales se centran en el proceso, no en la tarea. Allanan sus jerarquías. Utilizan equipos como ladrillos de la organización. Recompensan por los resultados de los *equipos*, no de los individuos. Se centran en las necesidades de sus clientes. Maximizan el contacto con sus socios. Se afanan por comunicarse con sus empleados y formarlos⁷⁷. Los analistas del sector privado no esperan que todas las organizaciones se hagan totalmente «horizontales». Ostroff predice que, a principios del siglo XXI, el 10% de las organizaciones serán tradicionalmente verticales, el 10% horizontales y el 80% híbridos que mezclarán las ventajas de ambas formas organizativas⁷⁸.

Especialmente, dada la gran dificultad para importar eficazmente los modelos del sector privado a la Administración, el modelo de organización horizontal merece al menos un primer vistazo escéptico. Sin embargo, en este caso, el modelo contiene la pregunta y la solución. Pregunta: ¿Cómo deben acometer las organizaciones modernas las tareas que ya no encajan en un mundo jerárquico en extinción? La solución: organizar una colaboración a través de toda la organización más mediante acuerdos contractuales que mediante la jerarquía tradicional. En este caso, ni la calidad de la pública ni la de privada de la organización es tan importante como lo que está haciéndole el cambio tecnológico a las organizaciones complejas. Además, ya no hay elección en la Administración sobre *si* encaja el modelo de organización horizontal. La elección estratégica –pasar a las asociaciones– se tomó hace tiempo. La clave ahora es ajustar la organización a la estrategia, en especial desde que está claro que lo contrario es imposible.

De hecho, los analistas del sector público han estado trabajando en silencio para adaptar la vieja estructura de gestión a una basada en redes interorganizativas. La estructura se

⁷⁴ «The Horizontal Corporation,» *Business Week* (20 diciembre, 1993), p. 76.

⁷⁵ Frank Ostroff, «The Horizontal Organization: SEI Center Roundtable Discussion» (Philadelphia: Wharton School, noviembre 1993), pp. 2-3.

⁷⁶ Thomas A. Steward, «The Search for the Organization of Tomorrow,» *Fortune* (18 mayo, 1992).

⁷⁷ «The Horizontal Corporation,» pp. 76-79; y Frank Ostroff, «The Horizontal Organization.» Véase también Steward, «The Search for the Organization of Tomorrow» y Rahul Jacob, «The Struggle to Create an Organization for the 21st Century,» *Fortune* (3 abril, 1995).

⁷⁸ Frank Ostroff, «The Horizontal Organization» pp. 18-19.

basa en el trabajo de sociólogos que han intentado identificar la importancia emergente de estas redes⁷⁹. Los estudiosos de la gestión pública, a su vez, han intentado comprender las relaciones de trabajo que han desarrollado pragmáticamente quienes participan en programas de la Administración⁸⁰. Muchas burocracias públicas, en especial en el ámbito federal, han desarrollado lazos con sus socios más parecidos a redes que a jerarquías. Se basan en el traspaso y el federalismo (en el caso de asociaciones federales-estatales-locales); en contratos (en el caso de asociaciones privadas y sin ánimo de lucro); y relaciones legales complejas (en el caso de la regulación). La reforma del Estado del bienestar y la normativa medioambiental, entre muchos otros, son estudios de casos sobre el desarrollo y utilización de asociaciones horizontales.

Sobre todo, se centran en el rompecabezas central. Si la jerarquía y la autoridad están disminuyendo como herramientas útiles para asegurar la coordinación de actividades complejas, ¿qué puede sustituirlas? La respuesta es la creación de nuevas relaciones centradas en el proceso (como contratos y traspasos), productos (como la eliminación de residuos tóxicos o la reforma de las ayudas) y el rendimiento (en especial los resultados que producen las redes). Aunque el nuevo planteamiento aún esté en mantillas, resulta prometedor por servir como guía en las relaciones cambiantes en la gestión de los servicios de la Administración y las tácticas que pueden guiarlos. Ciertamente, el desarrollo de la teoría de la red es el resultado lógico del surgimiento de organizaciones huecas y de la Administración mediante intermediarios⁸¹.

De hecho, el NPR se ha centrado tanto conceptual como prácticamente en la organización horizontal. Sus intentos han sido rudimentarios, como la mayoría de los emprendidos, para atajar los problemas emergentes. Además, la noción de redes horizontales no resuelve en sí ninguno de los problemas de extensión de los límites. Sin embargo, proporciona una perspectiva nueva para entender por qué los problemas *son* problemas. Genera una nueva forma de estructurar la discusión y la respuesta. Define los problemas que más necesitan una solución. Y explica por qué tantas burocracias administrativas (también organizaciones privadas) luchan con las demandas de la vida moderna.

TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

Si las redes horizontales describen cada vez más cómo actúan con mayor frecuencia cada vez las Administraciones, ¿cómo se enlazan las piezas de la red? ¿Qué tiende los puentes entre los componentes? Las organizaciones, públicas y privadas, son tanto modelos de

⁷⁹ Véase, por ejemplo, Nitin Nohria and Robert G. Eccles, eds., *Networks and Organizations: Structure, Form, and Actino* (Harvard Business School Press, 1992).

⁸⁰ Por ejemplo, véase H. Brinton Milward y Keith G. Provan, «Principles for Controlling Agents: The Political Economy of the Network Structure.» *Journal of Public Administration Research and Theory* (de próxima aparición); y Milward y Provan, «Governing Networks, Managing Networks: Principles for Controlling Agents.» documento preparado para la Conferencia de la Asociación para el Análisis de las Normas Públicas e Investigación de la Gestión de 1997 (Washington, 6-8 noviembre, 1997).

⁸¹ Véase Milward y Provan, «Governing Networks, Managing Networks.»

comunicación como sistemas para producir bienes y servicios⁸². Además, la comunicación es esencial para la gestión efectiva. Quienes toman decisiones deben entender los problemas a que se enfrentan sus organizaciones, cuáles son sus opciones, cómo responderán las organizaciones a estas opciones y cuáles son por ello las mejores decisiones. La comunicación puede resultar suficientemente difícil *dentro* de las organizaciones. Las malas noticias tienden a filtrarse y toda información tiende a condensarse a medida que asciende por la línea de mando. Cuando la comunicación tiene que saltar por encima de los límites organizativos, especialmente cuando son difusos, se multiplican los problemas de comunicación.

Por ello, gestionar eficazmente las redes organizativas requiere encontrar formas de comunicarse a través de los límites organizativos. Las burocracias de la Administración que gestionan programas complejos tienen que encontrar formas de aprender constantemente⁸³. Deben enfrentarse a ingentes avalanchas de datos y tienen que tomar decisiones claras y rápidas sobre cómo gestionar bien los programas. La estrategia más prometedor para abordar este problema es la tecnología de la información. Hacer frente a límites difusos requiere herramientas no restringidas por las jerarquías organizativas. La información, en especial la informática, es esa herramienta. Los ordenadores, Internet, la WWW han hecho que el lugar dentro de la jerarquía sea mucho menos importante a la hora de recabar y analizar información. La información ya no tiene que ascender en la cadena de mando; los individuos de cualquier lugar en una organización tienen posibilidades de acceder a hechos clave, tanto si la información reside dentro de la organización como si no. Así, es una herramienta inapreciable para enfrentarse a los retos que plantean las redes horizontales que surgen en el sistema de gobierno del país.

Si la tecnología de la información ofrece una elevada rentabilidad al mejorar el rendimiento de la Administración, también supone un gran riesgo. La GAO descubrió que las «oportunidades de utilizar la tecnología para mejorar la eficacia de los costes y la prestación de servicios en la Administración es inmensa.» Desde reducir el fraude hasta mejorar la coordinación de servicios, la tecnología de la información proporciona una potente herramienta. Sin embargo, la tecnología también puede producir espectaculares fallos. Un asesor privado descubrió que un tercio de todos los proyectos de sistemas de información en el sector privado se cancelan antes de su terminación por problemas de planificación, diseño y puesta en práctica de los mismos. La Administración se ha visto inundada de graves problemas «que van desde requisitos mal diseñados, mala supervisión de los contratistas y diseño inadecuado de sistemas hasta deficiencias de las aptitudes gestoras y técnicas.» Ciertamente, la mitad de los mayores proyectos sobre tecnología de la información de la Administración están en peligro por problemas de gestión⁸⁴. Los problemas a menudo giran en torno a la dificultad para gestionar límites difusos

⁸² Véase Chester I. Barnard, «The Theory of Formal Organization,» en Barnard, *The Functions of the Executive* (Harvard University Press, 1956), pp. 82-95; y Downs, *Inside Bureaucracy*.

⁸³ Véase Donald F. Kettl, «Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization,» en Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek, eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service* (San Francisco: Jossey-Bass, 1994), pp. 19-40. Véase también Task Force of the Human Resources Development Council, *Getting Results through Learning* (Washington, 1997)

⁸⁴ Christopher Hoenig, declaración ante el Subcomité sobre gestión, información y tecnología de la Administración y el Comité sobre reforma y supervisión de la Administración, Cámara Baja de los EE.UU., *Information Technology: Best Practices Can Improve Performance and Produce Results*, GAO/T-AIMD-96-46 (26 febrero, 1996), pp. 4-7.

(como aquellos entre agencias de la Administración y sus contratistas) –incluso antes de que se pueda utilizar la tecnología de la información para resolver el problema de los límites difusos.

La GAO descubrió que la modernización del sistema de control del tráfico aéreo de la FAA por valor de 34 millardos de US\$ estaba en peligro por las dificultades para resolver este problema⁸⁵. El IRS ha luchado con su multimillonario proyecto de modernización del sistema⁸⁶. El Estado de California canceló un sistema informático averiado para vehículos de motor por valor de 44 millardos y batalló con los nuevos sistemas de protección a la infancia y cumplimiento de los subsidios a la infancia⁸⁷. En Wisconsin, las dificultades para gestionar un programa informático para recaudar los subsidios para la infancia arruinaron el sistema. Tras gastar 51.4 millones en el sistema, el Estado tuvo que invertir más millones para repararlo⁸⁸. A medida que los gestores se preocupaban por el efecto 2000, el riesgo de la mayor confianza de la Administración en la tecnología de la información adquirió una claridad meridiana.

Crear la capacidad de la Administración para montar sistemas eficaces de tecnología de la información –y utilizarla para ampliar los límites organizativos– conlleva varios pasos. En los sistemas de TI con éxito, descubrió la GAO, en un estudio sobre las mejores prácticas, que los principales líderes comunicaban la necesidad de montar nuevas prácticas de TI y de que los gestores de línea participaran en el proceso. Establecieron metas para desarrollar el sistema y rendimientos medidos frente a éstas. Integraron los sistemas de información en los procesos de planificación, presupuesto y evaluación de la organización. Mejoraron las aptitudes de los empleados de la organización y centraron la organización en las necesidades de los clientes⁸⁹.

El NPR, mientras, prometía una Administración ininterrumpida e interactiva –una red de agencias integradas mediante la tecnología de la información en la Administración federal, estatal y local. El Departamento de Regulación de Pesticidas de California, por ejemplo, lanzó en 1996 un nuevo proyecto de Internet que vinculaba sus operaciones con la EPA. En otros Estados y agencias federales los reinventores han intentado crear nuevos sistemas de información que la hagan más fácilmente disponible a los ciudadanos sin que tengan que saber exactamente a quien llamar o mirar. Sin embargo, el empleo es desalentador y un observador sostenía que «crear estos vínculos requerirá una coordinación sin precedentes entre los funcionarios públicos, los ciudadanos y las empresas privadas que utilicen, apoyen o informen a las agencias de la Administración.» Incluso los partidarios más entusiastas del intento creen que la integración sólida de la información podría llevar una o más

⁸⁵ Oficina de Contabilidad General. *Air Traffic Control: Improved Cost Information Handed to Make Billion Dollar Modernization Investment Decisions*, GAO/AIMD-97-20 (22 enero, 1997).

⁸⁶ Rona B. Stillman, declaración ante el Comité sobre asuntos de la Administración, Senado de los EE.UU., *Tax Systems Modernization: Actions Underway But Management and Technical Weaknesses Not Yet Corrected*, GAO/T-AIMD-96-165 (10 septiembre, 1996).

⁸⁷ Rod Gurwitt, «Overload,» *Governing*, vol. 9 (octubre 1995), p. 17.

⁸⁸ Mary Beth Murphy, «Audit Says Haste Weakened New Child Support System,» *Milwaukee Journal Sentinel*, 16 diciembre, 1997.

⁸⁹ El GAO examinó las mejores prácticas de las principales empresas para identificar estas medidas. Véase *Information Technology*, pp. 9-14.

décadas⁹⁰. En pocas palabras, la tecnología de la información es de lo más prometedora cuando se utiliza como herramienta para ayudar a la organización a hacer lo que se ha establecido que haga. Muy a menudo, la compra de nueva tecnología puede convertirse en un fin. Puede ser una decisión que se deja a los tecnócratas. La dura labor de poner en marcha el sistema se puede descuidar tras la decisión inicial de inversión. El sistema de tecnología de la información se puede aislar de otros procesos clave de gestión de la agencia.

La tecnología de la información ofrece un enorme potencial para procesar grandes cantidades de información y traspasar los límites difusos; su gran punto fuerte es que los flujos de información ignoran las estructuras organizativas. Sin embargo, darse cuenta del potencial requiere que la Administración sea una compradora inteligente de los sistemas en que invierte. Debe saber qué quiere comprar, cómo hacerlo y cómo asegurarse de que ha hecho un buen trato⁹¹. Esto, a su vez, requiere una considerable inversión de la Administración en las aptitudes para gestionar las compras y la información de sus empleados clave⁹². Darse cuenta del potencial también requiere que los altos funcionarios de la Administración cambien su modo de pensar: comprender que la tecnología de la información no se trata de ordenadores, sino del impulso estratégico de las relaciones clave de la Administración. Dejar las decisiones técnicas a los técnicos no sólo garantiza que los problemas molestos y costosos se repitan, sino que también afecta al potencial de la tecnología de la información para salvar los límites difusos.

El vicepresidente Gore se ha terminado por hacer famoso por su interés en la tecnología en la reinención de la Administración. Ciertamente, para los reinventores de Clinton, el NPR y la tecnología de la información son inextricables. Ven la tecnología de la información como el sistema nervioso central de la Administración del futuro: una forma de facilitar las declaraciones fiscales, servicios más integrados y un mejor servicio al administrado. De hecho, cuando la Administración lanzó la tercera fase del NPR en la primavera de 1998, su «oficina del futuro» basada en la tecnología de la información era una de sus firmas.

Durante sus cinco primeros años, el liderazgo de la tecnología de la información del NPR demostró ser más real que teórico debido principalmente al escaso personal del NPR y a la naturaleza dispar de la Administración federal. Los instintos de los reformadores sobre el hecho de centrarse en la tecnología de la información, sin embargo, ofrecen un gran potencial. Los reformadores de todas partes han intentado mejorar la integración de los servicios públicos –reunir, por ejemplo, los servicios de formación laboral, atención diurna, transporte y de colocación de los que depende la reforma del Estado del bienestar. La integración del servicio significa pensar de forma espacial en lugar de funcional, pensar de abajo arriba sobre cómo se reúnen los programas en un lugar y afectan al receptor de un servicio en lugar de arriba abajo como los ven a menudo los gestores⁹³.

⁹⁰ Elana Varon, «Virtual Government: The Puzzle of Intergovernmental Networks,» *civic.com*, vol. 1 [<http://www.fcw.com>] (marzo 1997), p. 39.

⁹¹ Véase Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Brookings, 1993).

⁹² Para una evaluación sobre cómo puede enfrentarse la Administración federal a estos desafíos, véase Oficina de Recursos de Tecnología de la Información, *Project Management for Mission Critical Systems: A Handbook for Government Executives* [<http://www.itrb.gov>] (Washington, 1997).

⁹³ Véase Perri 6, *Holistic Government*; y National Academy of Public Administration, *Building Stronger Communities and Regions: y Geographic Information for the 21st Century*.

La tecnología de la información ofrece una de las pocas herramientas para mejorar la integración de servicios. Como ha demostrado la gran extensión de la WWW, la información no conoce ataduras burocráticas y puede fluir fácilmente por donde la jerarquía y la autoridad tradicionales no pueden. Por supuesto, facilitar información no garantiza que cualquiera la utilice o que si la utiliza el resultado sea una prestación mejorada de los servicios. Pero a medida que las formas tradicionales de organización, tanto en la Administración como en el sector privado, se han hecho menos útiles e importantes, tendrán que surgir nuevas formas de coordinación para sustituirlas. Es demasiado pronto en la revolución de la información para predecir su rumbo, pero los propios experimentos del NPR con la Administración de la era de la información ya han demostrado su potencial⁹⁴.

GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS

La tecnología de la información tiende un puente sobre los límites difusos, lo que sugiere un enfoque para resolver los problemas de comunicación que acompañan a las operaciones de multiorganizaciones. Sin embargo, ¿qué podría garantizar que coincidan las metas de distintas organizaciones participantes en asociaciones para poner en práctica los programas administrativos? Las burocracias tradicionales resuelven este problema haciendo que los altos funcionarios definan las metas de la organización y utilicen su autoridad para hacer que se alineen los burócratas de la organización. Por supuesto, la autoridad fracasa a la hora de alcanzar su meta completamente (y a veces fracasa estrepitosamente). Pero al menos la autoridad proporciona un enfoque para atajar el problema.

El planteamiento nunca podría funcionar en organizaciones dentro de redes horizontales porque con líderes y misiones fundamentales distintos es improbable que las diferentes organizaciones encuentren un terreno común por sí mismas. Las asociaciones de la Administración han crecido por razones extremadamente pragmáticas: han ayudado a la Administración a hacer frente a las crecientes demandas de servicios al mismo tiempo que los ciudadanos y los funcionarios electos insistían en que no crezca la propia Administración. Dos problemas críticos contrarrestan esta ventaja: trabajar para hacer que las operaciones de asociación funcionen —mediante subsidios y contratos en especial— con tanta fiabilidad como se estuvieran *dentro* de la organización; y trabajar para hacer las asociaciones más eficaces de lo que podrían ser si *estuvieran* dentro de la organización⁹⁵.

Atajar estos problemas requiere centrar todas las organizaciones de la red en resolver los mismos problemas del mismo modo. La autoridad es imposible. Los contratos son difíciles de redactar y hacer que se cumplan porque los problemas normalmente se niegan a

⁹⁴ Véase Gore, *Businesslike Government*.

⁹⁵ Este análisis se basa en los comentarios de Jitendra Singh sobre las organizaciones horizontales del sector privado. Véase Ostroff, «The Horizontal Organization.» p. 28.

permanecer quietos lo suficiente como para dar lugar a acuerdos por escrito lo bastante detallados como para anticiparse y resolver todos los problemas importantes. Sin embargo, centrarse en los *resultados* proporciona una guía inapreciable. Cuando resolver los problemas sustituye a seguir órdenes o cumplir los contratos, los administradores (dentro y fuera de la Administración) a menudo encuentran más fácil encontrar un terreno común y concentrarse en las tareas a realizar. De hecho, ésa es la lección de las reformas basadas en el rendimiento puestas en práctica en Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

La medición del rendimiento funciona animando a todos en el sistema –socios, administradores, funcionarios electos y ciudadanos– para pasar de la información a los resultados. Tradicionalmente la Administración se centraba en resolver problemas especificando la información: cuánto dinero se está gastando, cuántas inspecciones se están llevando a cabo, cuántos cheques se han enviado, etc. Este enfoque, por supuesto, no proporciona alicientes a nadie para que mejore su trabajo. No existen recompensas por mejorar la calidad. De hecho, los incentivos a menudo son perversos. Las agencias que mejoran su rendimiento se pueden ver castigadas con recortes presupuestarios; aquéllas cuyo rendimiento es menor se pueden ver recompensadas con mayores presupuestos para realizar las mismas tareas. Incluso peor, los incentivos basados en la información fracasan a la hora de evaluar lo que realmente hacen los apoderados de la Administración con el dinero recibido y dejan a los supervisores de la Administración poca elección salvo el recuento de cuántos contratos se firman y cuántas inspecciones se llevan a cabo.

Los mejores sistemas de rendimiento carecen de interrupciones. Vinculan programas, planificación, presupuestos y decisiones del personal⁹⁶. Los mejores sistemas son estratégicos. Ayudan a los gestores a gestionar mejor. Es fácil prometer en exceso sobre lo que puede producir la gestión basada en el rendimiento. Ciertamente, países como Nueva Zelanda han luchado con el proceso desde mediados de la década de 1980 y admiten con franqueza que aún tienen que enderezar el trabajo. Sin embargo, enfrentados con muchas oportunidades a las que renunciar, estos países no sólo han mantenido, sino que han ampliado sus sistemas de rendimiento. La gestión basada en el rendimiento será importante para cualquier intento serio de hacer que la Administración funcione mejor.

La Ley de Rendimiento y Resultados de la Administración (GPRA) pone a la Administración federal en rumbo para que cree un sofisticado sistema de gestión basado en el rendimiento. La ley, aprobada en 1993, requiere que todas las agencias federales establezcan en marzo de 2000 planes estratégicos para sus actividades e indicadores para medir sus resultados. Las más mayores recuerdan un desfile constante de reformas: la de Robert McNamara sólo cumplió parcialmente su promesa en los 60 de llevar al Pentágono un sistema de planificación-programación-presupuesto; la versión transformada de Richard Nixon de gestión por objetivos; el intento de Jimmy Carter de promover un presupuesto con base cero; y las reformas del comportamiento organizativo en la década de 1980 mediante la gestión de la calidad total. El alfabeto de las reformas –el

⁹⁶ Para un análisis de la interconexión de los presupuestos y los sistemas de rendimiento, véase National Academy of Public Administration, *Budgeting for Performance: Strategy, Flexibility, and Accountability to Meet a Demanding Mission* (Washington, 1997).

PPB dio lugar al MBO, que dio lugar al ZBB, que dio lugar al TQM— condujo a la GPRA y los cínicos rápidamente predijeron que la ambiciosa nueva búsqueda de las metas y resultados federales pronto conducirían al empleo de muchos asesores y a otras siglas para sustituir una estrategia fracasada. Algunos gestores de la Administración, cínicos ante el constante desfile, concluyeron que podrían meterse tranquilamente en su madriguera y dejar que pasara esta nueva «reforma».

Existen razones para creer que la GPRA podría resultar diferente. En primer lugar, al contrario que en los intentos anteriores, que fueron todos el producto de una acción ejecutiva, el Congreso invirtió él mismo directamente en la GPRA aprobándola. En segundo lugar, tanto el Congreso como la administración Clinton hallaron en ella valor político. En 1997, el líder de la mayoría en el Congreso, Dick Armev, descubrió que la GPRA proporcionaba un dispositivo para llevar a los funcionarios de la rama ejecutiva ante los comités del Congreso para que respondieran por sus programas. Sus informes de la GPRA atrajeron la atención de los medios y avergonzaron a muchos gestores federales con antigüedad. El OMB, por su parte, comenzó apoyándose en la GPRA para conformar las actividades de las agencias. A medida que la concesión de derechos y otros gastos incontrolables aumentaban su cuota en el presupuesto federal, los funcionarios del OMB estaban ansiosos por una herramienta que mejorase su influencia sobre las operaciones de las agencias federales. Estos incentivos políticos, por supuesto, produjeron grandes disputas políticas; pero también le dieron a la GPRA mayor prominencia que a sus predecesoras. En tercer lugar, algunas de las agencias, desde la EPA y la NASA hasta el IRS y el Departamento de Defensa, han comenzado a utilizar el proceso de la GPRA para mejorar la gestión *interna*.

La puesta en marcha de la GPRA en las agencias federales durante el quinto aniversario del NPR ha sido rudimentaria en el mejor de los casos. Además, el OMB declaró el dominio sobre las actividades de la GPRA, lo que dejó al NPR en gran medida al margen de la puesta en marcha de la GPRA y de las aportaciones que la ley podría haber hecho a las iniciativas más amplias del NPR.

El sistema de gestión basada en el rendimiento ofrecía un potencial genuino. Ciertamente, era la base sobre la que se construyeron las continuamente citadas reformas en Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido. La Fase III dio unos pasos provisionales para llevar la GPRA a las actividades del NPR, pero los pasos fueron muy modestos y difíciles por la separación de responsabilidades de las dos iniciativas. Si la aportación a la GPRA hubiera sido marginal, esta reforma —contrariamente a sus antecesoras— probablemente permanecería en su lugar porque la ordenaba la ley. Esto, a su vez, le brinda al NPR una nueva oportunidad para crear estrategias con el fin de trabajar sobre las grandes preguntas de la gestión basada en el rendimiento.

¿Medición del rendimiento o gestión del rendimiento?

El mayor error al ir en pos de la gestión basada en el rendimiento es concebir éste principalmente como un problema de *medición*. Sería engañosamente fácil permitir que el rendimiento de la Administración degenera en un ejercicio basado en el proceso e impul-

sado por los números. De hecho, eso es precisamente lo que minó los experimentos federales previos con tácticas como el sistema de planificación-programación-presupuesto, la gestión por objetivos y el presupuesto de base cero.

La medición del rendimiento no se trata realmente de la medición. Se trata más bien de *mejorar la calidad de la comunicación* en el sistema político. Es una forma de hablar mejor sobre qué resultados producen los programas de la Administración y, por ello, tomar mejores decisiones sobre los que se debería hacer, cuánto se debería gastar haciéndolo y cómo se podría hacer mejor. Es una forma de centrar a todos los participantes en el proceso –funcionarios de la Administración y sus intermediarios– en lo que desea hacer la Administración. Por eso, es mucho más útil hablar sobre *gestión basada en el rendimiento* que de medición del rendimiento. El cambio de lenguaje subraya los propósitos más amplios que persiguen las mediciones efectivas del rendimiento. El proceso de rendimiento funciona mejor cuando los altos funcionarios se centran en los resultados que mejoren su capacidad gestora para lograr los resultados. Permitir que el proceso se centre estrechamente en la medición simplemente deja las decisiones clave a los medidores.

La gestión basada en el rendimiento puede ayudar a todos al idear el proceso más estratégicamente. Puede ayudar a los gestores de la Administración a centrarse en cómo desempeñar mejor sus tareas y explicar a los funcionarios electos cómo están intentando traducir las metas legislativas en resultados. Puede ayudar a los funcionarios electos a ponderar las peticiones enfrentadas sobre recursos escasos y poner el dinero donde haga más bien. Puede ayudar a los gestores de la Administración y a sus intermediarios a definir las tareas más importantes a realizar –y qué éxito tienen en su terminación. Lo que es más importante, puede ayudar a los ciudadanos a comprender mejor el valor que reciben por los impuestos que pagan. En términos sencillos, la gestión basada en el rendimiento se trata de comunicación política. Sólo tiene valor en la medida en que mejora esa comunicación.

¿Productos o resultados?

Existe un debate muy antiguo dentro del asunto de la medición del rendimiento que tiene realmente profundas consecuencias para la forma en que funciona. ¿Deberían los gestores medir el rendimiento de acuerdo con los *productos* (cantidad y calidad de los servicios prestados) o de acuerdo con los *resultados* (cantidad y calidad de los resultados que generan los productos)? ¿Se debería medir un programa de formación laboral, por ejemplo, por el número de individuos que reciben la formación y la calidad de ésta? O ¿debería medirse de acuerdo con los resultados de la formación, como la calidad del puesto, su nivel salarial y cuánto tiempo conserva el individuo el trabajo?

Estos debates entre los analistas políticos provocan enseguida el fenómeno MEGO (me quedo con la mirada en el vacío). Pero tienen realmente profundas consecuencias que se refieren a los problemas básicos de la responsabilidad. El problema es éste: especialmente en el ámbito federal, la mayoría de lo que hacen los gestores es trabajar con otros

gestores (en otras agencias, en otros ámbitos de la Administración, en organizaciones sin ánimo de lucro y en el sector privado) para generar los resultados de un programa. Los gestores de formación laboral del Departamento de Trabajo no forman realmente a los trabajadores: distribuyen los subsidios a las Administraciones estatales que, a su vez, contratan los programas de formación laboral que imparten la enseñanza. Los gestores del programa de Superfondos de la Agencia de Protección Medioambiental no limpian realmente los vertederos: contratan a empresas privadas que a menudo subcontratan y son estas empresas las que realmente efectúan las tareas de limpieza. El abanico de situaciones en que éste es el caso es, de hecho, asombroso. La Administración federal gestiona relativamente pocos programas ella misma (especialmente se ocupa de asuntos exteriores, seguridad social, recaudación de impuestos y justicia penal).

En un nivel, por supuesto, queremos saber qué resultados producen los programas federales. Dicho de otro modo, queremos poder medir los resultados. Pero los resultados de la mayoría de los programas quedan fuera del control de los gestores federales que se ocupan de ellos. Los inspectores de seguridad en las minas del Departamento de Trabajo pueden inspeccionar las minas, pero su seguridad está en última instancia en las manos de los operadores de las minas y los mineros. El Departamento de Sanidad y Servicios Humanos presta asistencia sanitaria a los mayores mediante médicos privados y hospitales a los que reembolsan los contratistas privados con fondos federales. La calidad de funcionamiento del programa Medicare depende de las aptitudes y la honradez de estos médicos y hospitales y de la aptitud de los contratistas.

Naturalmente, los gestores federales están inquietos sobre que los puedan medir y hacer responsables por los resultados que no pueden controlar. Si nos centramos en su lugar en los resultados, podemos medir los productos directos del trabajo de un gestor. Los inspectores de seguridad en las minas se sienten mucho más cómodos si se les juzga por la calidad de sus inspecciones que por la seguridad de las minas. Los gestores del Superfondo se sienten mucho más cómodos por su capacidad para conseguir contratos firmados y el dinero obtenido que por la eficacia de la limpieza que efectúan los contratistas.

Esto crea un dilema. Las preguntas políticas básicas nos conducen a medir los resultados. Los problemas técnicos y gestores nos conducen a medir los productos. La respuesta a este rompecabezas debe comenzar por desarrollar un sistema eficaz de evaluar los productos. Dado los importantes problemas que *cualquier* sistema de gestión del rendimiento presenta, pasar de evaluaciones basadas en la información (cuánto dinero gastamos por, digamos, la formación laboral) a una evaluación basada en el producto (cuántas personas estamos formando y cuál es la calidad de la formación que reciben) es un logro importante. Es primordial para los funcionarios del programa pedir más dinero para formación laboral porque creen que es importante: es una mejora considerable poder decir que x dólares más en fondos para formación laboral darán como resultado que y más personas obtengan la formación.

La medición del producto es el ladrillo básico de cualquier sistema más sofisticado. E incluso si es rudimentario, medir los productos es normalmente mucho mejor que juzgar el éxito de los programas estudiando las informaciones (cuánto dinero gastamos y cuán-

tas inspecciones efectuamos). Por supuesto, esta respuesta es en última instancia insatisfactoria. Las mediciones de producto de la formación laboral, por ejemplo, no nos dicen si la formación produce al final algo que sea socialmente útil. ¿Ayuda realmente la formación a que los trabajadores consigan y mantengan un trabajo mejor? Apenas querríamos gastar dinero en un programa, no digamos pensar en aumentar su presupuesto, a menos que estemos convencidos que sería el caso. A medida que los políticos empiezan a formular estas preguntas, se plantean dos cuestiones. En primer lugar, estas preguntas son mucho más difíciles y, por ello, es mucho más difícil y caro dar buenas respuestas. En segundo lugar, también es más difícil vincular el *qué* (qué resultados estamos produciendo) con el *quién* (quién es el responsable del éxito y el fracaso). Naturalmente, los gestores prefieren con mucho limitar la medición del rendimiento a aquellas actividades que puedan controlar. La GPRA requiere que las agencias midan los productos; les pide que se pasen a la evaluación del resultado.

Los países extranjeros han dado distintas respuestas a este dilema⁹⁷. Los funcionarios de Nueva Zelanda son muy explícitos argumentando que el sistema se debería limitar a las mediciones del producto. Sostienen que mantiene el sistema firmemente basado y permite un análisis claro de quién hace qué. De igual modo, la Administración británica se ha centrado en el producto. Sin embargo, en Canadá y Australia, las Administraciones han ampliado su punto de mira y evalúan los resultados, aunque las mediciones del producto siguen siendo el ladrillo básico.

Las mediciones de resultados son indudablemente críticas. Lo que más necesitan los ciudadanos y quienes toman decisiones es saber si funciona un programa y si el funcionamiento de éstos depende no sólo del rendimiento de los burócratas individuales, sino a menudo más de las interconexiones entre las piezas de los complejos sistemas políticos. Tenemos que saber cómo funcionan esas interconexiones si el Congreso va a supervisar la política con eficacia. Esto es un motivo irresistible para desarrollar buenas mediciones de los resultados. Al mismo tiempo, sin embargo, los políticos están ansiosos por evaluar la calidad de la gestión de los gestores. Incluso si pocos gestores de la Administración pueden controlar directamente los resultados de sus programas, han de comprender sus aportaciones a esos resultados. Esto es un motivo irrefutable para desarrollar buenas mediciones del producto.

Esto centra el dilema. Concentrarse en lo que los propios gestores de la Administración pueden lograr pone en peligro la percepción de toda la imagen. Un sistema pequeño basado en el producto que se centre sólo en recontar actividades podría ser un poco mejor que el sistema actual basado en la información que se concentra en gastar dinero y en procesar papeles. Ninguno de los participantes en la larga cadena que constituye la mayoría de los programas federales debería poder dejar escapar una meditación cuidadosa sobre su propia aportación a los resultados últimos del programa. Pero concentrarse en estos asuntos de política puede permitir a los participantes en la cadena de puesta en práctica escapar a la responsabilidad personal por sus propias aportaciones. Si un sistema de medición se centra en los resultados y si no se le puede asignar a ningún gestor

⁹⁷ OCDE, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management* (París, 1994).

la clara responsabilidad por producir esos resultados, resulta engañosamente difícil para todos señalar con el dedo a cualquier otro cuando surjan problemas. Por supuesto, ése es precisamente el problema con muchas de las actuales prácticas de gestión de la Administración federal.

Por consiguiente, la medición del rendimiento tiene que ir a dos niveles: evaluar el producto a efectos de conformar el comportamiento de los gestores y evaluar los resultados a efectos de tomar decisiones políticas. Estos dos niveles, por supuesto, están interconectados. Pero cualquier sistema de gestión basada en el rendimiento tiene que estar firmemente enraizado a esta comprensión: que las mediciones del producto y de los resultados dan diferentes pistas a distintas preguntas, que implican a los gestores de formas muy distintas y que crean distintos alicientes para el comportamiento.

Las distinciones entre las mediciones de producto y resultados pueden parecer muy antiguas, pero emborronar las distinciones o fracasar al clasificar los niveles de manera adecuada (esto es, utilizar los tipos erróneos de mediciones para los tipos erróneos de problemas) puede minar el sistema y animar a sus participantes a que creen nuevos tipos de juegos que, a su vez, subvierten las metas de los sistemas de rendimiento.

Crear y utilizar mediciones del rendimiento

¿Cómo se pueden crear mediciones del rendimiento y cómo se pueden utilizar? Varias preguntas nos ayudan a sortear los enfoques y los escollos.

1 ¿De dónde proceden las metas? El proceso de gestión del rendimiento se basa en comparar los resultados con las metas. En la evaluación de un programa es imposible medir los resultados sin definir primero cuidadosamente las metas. Las metas de los programas federales proceden de la legislación, pero las metas legislativas normalmente son muchas y ambiguas. Los críticos del proceso de medición del rendimiento sostienen que es baldío incluso intentar calibrar los resultados hasta que el Congreso redacte unas metas más específicas. Los cínicos sostienen que esto hace imposible en la práctica la medición del rendimiento.

Cuanto más claras sean las metas, por supuesto, más fácil será medir el rendimiento. Pero el proceso legislativo está dedicado a hallar el compromiso, no a facilitar la tarea de los analistas. Mantener la medición del rendimiento como rehén de un proceso dedicado al compromiso es condenarla antes de nacer. Además, este planteamiento de la gestión del rendimiento estipula un proceso lineal claro que no encaja en la forma en que los gestores gestionan o los legisladores legislan. El proceso no marcha secuencialmente: definir los problemas, desarrollar soluciones legislativas claras, idear estrategias administrativas para poner en marcha estas soluciones y medir los resultados frente a las metas. Es un proceso mucho más interactivo y recíproco en que tendemos a decidir lo que queremos después de ver lo que podemos obtener. Incluso en los programas cuyas metas legislativas son relativamente ambiguas, es posible diseñar varios indicadores generales del éxito y revisarlos a medida que se acumule la experiencia.

Además, puesto que el proceso de gestión del rendimiento funciona a distintos niveles y puesto que cualquier conjunto de metas legislativas inevitablemente le da a los administradores una discrecionalidad sustancial sobre cómo alcanzarlas, la gestión del rendimiento puede producir avances significativos incluso en ausencia de unas metas claras. Si los gestores estipulan lo que están intentando lograr y miden su éxito, la información puede mejorar su propia gestión estratégica y la supervisión del Congreso.

La medición del rendimiento sería indudablemente más sencilla bajo condiciones de metas claras cuya existencia es improbable. La aplicación de técnicas de medición del rendimiento diseñadas de algún modo para mejorar la comunicación sobre lo que están intentando lograr los gestores del programa y qué resultados están produciendo, sin embargo, puede ofrecer mejoras modestas aunque importantes en el proceso.

2. ¿Cómo se puede animar a los gestores a que corran los riesgos necesarios en la gestión del rendimiento? La meta básica de la gestión del rendimiento es medir con qué eficacia traducen los gestores las metas en resultados. La incertidumbre normalmente les protege de un escrutinio de cerca. Para los gestores es arriesgado hacer que las metas y los resultados sean más explícitos.

Resolver estos problemas requiere, entre otras cosas, dos enfoques. El primero es la utilización de un liderazgo firme y eficaz por parte de los funcionarios superiores de la agencia, especialmente los designados políticos, para ayudar a conformar las metas, analizar los resultados y proteger a los empleados de las críticas. Otro es crear incentivos que recompensen por el rendimiento superior. Este segundo planteamiento, en concreto, requeriría mucho tiempo y una importante reforma del sistema de la Administración; pero estas iniciativas han sido el núcleo de las reformas en otros países y merecen ser exploradas también en los EE.UU.

3. ¿Cómo se deberían gestionar las medidas basadas en el rendimiento a lo largo del tiempo? La experiencia en el extranjero demuestra la locura de concebir la medición del rendimiento como un proceso de una sola vez y de llegar y besar el santo. Tanto las medidas como los procesos que apoyan deben ser evolutivos. Las metas cambian, las mediciones mejoran, los incentivos cambian y los problemas para los que se diseñan los programas mutan. Además, los participantes en un sistema de gestión del rendimiento tienden con el tiempo a ajustarse a las mediciones existentes. Éstas son el motor del comportamiento de los gestores (si se calibra el rendimiento de los agentes de policía por el número de multas por exceso de velocidad que imponen, se éstos se dedicarán más tiempo a perseguir a quienes corran). Los líderes de las agencias pueden promover avances levantando periódicamente las barreras que han de atravesar los gestores.

4. ¿Cómo está vinculada la gestión del rendimiento al rediseño y a los puntos de referencia? La gestión del rendimiento es los ladrillos para otras reformas administrativas. Poner puntos de referencia a la práctica de la gestión frente a estándares reconocidos requiere al menos un sistema de medición del rendimiento fundamental. Además, el rediseño se centra en mejorar el rendimiento rediseñando los procesos de trabajo. Se pueden desarrollar la medición del rendimiento, los puntos de referencia y el rediseño de procesos con varios grados de sofisticación; pero es imposible tomar ninguna de estas medidas sin centrarse en el producto y los resultados en lugar de en la información.

5. La falacia del superhombre. Las descripciones de los libros de texto de la gestión del rendimiento, junto con fúlgidas descripciones de los éxitos en el extranjero (a menudo haciendo hincapié en los resultados positivos sin evaluar las cargas), puede conducir a los analistas, gestores y funcionarios electos a prometer más de lo que el proceso puede dar. Se han acumulado pruebas suficientes para sugerir el potencial genuino de la gestión del rendimiento; pero las pruebas también muestran lo difícil que es diseñar un buen proceso, utilizar los resultados y alimentarlo⁹⁸. La gestión basada en el rendimiento requiere altas dosis de modestia continuamente reforzada.

6. Esquivar el producto. Si los gestores se enfrentan a un imperativo inevitable de desarrollar mediciones del rendimiento, es tentador poner las barreras tan bajas que puedan saltarse fácilmente con pocos cambios en la rutina. Se pueden sentir tentados a retirarse hacia los datos (cuántas inspecciones realizan y cuántas declaraciones fiscales inspeccionan). Pueden sentirse tentados a elegir mediciones de producto que tengan sentido sólo dentro de la agencia y que sean indescifrables para los observadores externos. Este proceso, como cualquiera, se puede convertir en un juego y sus jugadores tienen alicientes para amañarlo de forma que ganen.

7. Irrelevancia. Los gestores pueden desarrollar mediciones del rendimiento plenas, pero fracasar a la hora de integrar la información en las decisiones sobre gestión clave de sus agencias. Si los gestores plantean el proceso de medición del rendimiento como una intrusión desafortunada en su trabajo «real», como un paso de «tener que» que se ha de dar, pero que se puede ignorar, le proporcionará empleo a unos cuantos asesores, pero tendrá escasas consecuencias. Las mediciones del rendimiento sólo mejorarán la gestión si evolucionan hacia la gestión del rendimiento —si las mediciones del producto y los resultados se integran en los sistemas de información y las estrategias de gestión básicos de las agencias de la Administración.

8. Exuberancia. El reverso puede ser igualmente peligroso. En su entusiasmo por mejorar las operaciones, los gestores pueden poner demasiada confianza en las mediciones. La medición del rendimiento puede proporcionar valiosas pistas sobre lo que funciona y lo que no, pero no puede explicar el porqué. Los gestores bajo presión pueden sentirse fácilmente tentados a esconderse detrás de las mediciones o a utilizarlas para esquivar difíciles elecciones estratégicas. Es engañosamente fácil llegar a conclusiones más allá de lo que el proceso soportaría.

Gestión del rendimiento y límites difusos

Las mediciones del rendimiento ofrecen el potencial auténtico para mejorar la gestión de la Administración federal. Proporcionan una forma de responder a la pregunta clave: ¿Qué reciben los contribuyentes por los impuestos que pagan? La pregunta, a su vez, le proporciona a los gestores una importante herramienta en el desarrollo de estrategias más

⁹⁸ Véase Oficina de Contabilidad General, *Managing for Results: Analytic Challenges in Measuring Performance*, HEHS/GGD-97-138 (30 mayo, 1997).

efectivas y eficaces. Proporciona una forma de alinear las metas de distintas organizaciones unidas en la puesta en práctica de los programas de la Administración. Le facilita al presidente y a su personal mejor información para hacer elecciones estratégicas críticas, y le proporciona a los miembros del Congreso una forma de mejorar su supervisión del Ejecutivo.

No obstante, las pruebas acumuladas por otros países, las Administraciones estatales y locales y la propia experiencia de la Administración federal sugiere tres importantes conclusiones.

Primero, en las promesas excesivas reside la ruina. La gestión basada en el rendimiento tiene grandes posibilidades, pero impone difíciles requisitos técnicos e incluso la tarea más difícil de integrar las mediciones en el proceso de gestión. Estas tareas son tan imponentes que, de hecho, nunca se realizan; el proceso se realiza sobre la marcha y es evolutivo. Sin embargo, a pesar de los retos, ningún país que haya lanzado un sistema importante de gestión basada en el rendimiento –incluidas Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia– lo han abandonado.

Segundo, la medición del rendimiento se trata realmente de comunicación política. La mayor trampa en la medición del rendimiento es perderse en el antiguo mundo de la medición. No se puede permitir que las mediciones del rendimiento se conviertan en un fin en sí. Son útiles sólo hasta el punto en que mejoren la discusión de los problemas de gestión críticos y cambien los alicientes de los gestores para aumentar la calidad de su trabajo.

Tercero, el Congreso es la audiencia final para las mediciones. El Congreso es doblemente importante para la gestión basada en el rendimiento. Primero, las mediciones son muy importantes para ayudar al Congreso a que mejore su política y supervisión. Segundo, el Congreso es mayoritariamente responsable de la creación de incentivos que conformen el éxito final del proceso.

La medición del rendimiento es demasiado importante para que se la considere como simplemente un proceso de medición o como un proceso que se le puede dejar únicamente a los administradores. Su promesa reside en proporcionar un ataque sobre uno de los dilemas más importantes para la reinención de la Administración: cómo conseguir que aquellos situados en distintos lados de un límite trabajen para alcanzar los mismos objetivos.

SERVICIO AL CLIENTE

El movimiento del servicio al cliente cuenta con grandes oportunidades e importantes problemas. Es mayoritariamente problemático porque todavía se tienen que explorar sus características e implicaciones –especialmente en la Administración. Sin embargo, el concepto de servicio al cliente tiene un profundo valor en un importante aspecto. Los ciudadanos y los críticos de la Administración se quejan con frecuencia de que las burocracia-

cias públicas son muy introspectivas, que están obsesionadas con sus propios procesos y excluyen las necesidades de los ciudadanos. El planteamiento del servicio al cliente, han sostenido los líderes públicos de mayor peso, fuerza a los gestores de la Administración a dejar de pensar en ellos y en los procesos internos de sus agencias y a centrarse en su lugar en los objetivos de la agencia y en las personas a quien atiende⁹⁹. Es una definición menos estrecha de cómo debería poner en marcha la Administración los programas públicos que un planteamiento fundamental de resolver problemas y extrovertido sobre el gobierno. El planteamiento del servicio al cliente es muy útil y está poco explorado, pero sugiere un mecanismo para definir y franquear los límites difusos entre la Administración y sus ciudadanos: sacar a los gestores públicos de la visión de túnel basada en la agencia y crear un sentido de propósito más amplio para el que se han creado sus agencias.

El NPR ha hecho del servicio al administrado la base de sus reformas. Sin embargo, la siguiente etapa del servicio al administrado requerirá una comprensión más sofisticada de los problemas de gestión básicos de la Administración. Es toda una tarea crear una Administración que sea más acogedora, pero buena parte de la Administración federal es distante con respecto a la mayoría de los ciudadanos y muchos de sus empleados jamás ven a sus «clientes» excepto a otros empleados de la Administración, a los receptores de subsidios o a los contratistas con quienes trabajan. La siguiente fase de la reinención requerirá construir sobre la base de servicio al administrado ya establecido –y pasar al problema crítico de salvar los límites entre los socios de la Administración.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una de las grandes paradojas de la última generación es que las grandes transformaciones que prometían reducir o modernizar el trabajo de los empleados de la Administración –nuevos sistemas presupuestarios y de rendimiento, externalización y tecnología de la información entre otros– de hecho han dado *más* importancia a los gestores de la Administración. La medición del rendimiento tiene poco significado si los gestores de la Administración no la integran en el sistema presupuestario. La externalización puede conducir a un despilfarro, fraude y abuso masivos si los gestores de la Administración no gestionan con cuidado los contratos. A menudo, la tecnología de la información ha dado más importancia a los gestores porque se les ha incorporado para que apoyasen en trabajo crítico de otros gestores de la Administración.

Por ejemplo, la Oficina de la Administración de Servicios Generales del Inspector General descubrió que sus funcionarios se echaban atrás ante las innovaciones tecnológicas como los sistemas de buzón de voz. Sus investigaciones internas revelaron que sus «clientes» –trabajadores OIG de todo el país– lo pasaban mal no sólo para hacerse con el sistema, sino también con la cola que éste generaba. Los usuarios con problemas informáticos a menudo necesitaban ayuda rápida y se enfadaban o frustraban al

⁹⁹ Presentación del presidente del Banco Mundial James Wolfensohn, The Brookings Institution, 10 junio, 1998.

descubrir que eran el número 80 en la cola. El gestor de sistemas de información sustituyó el sistema de buzón de voz por una política de las personas son lo primero: la meta era que hubiese una persona real contestando a las llamadas telefónicas al segundo tono, incluso si eso significaba que el director del sistema o el subdirector tuvieran que dejar lo que estuvieran haciendo y levantar el auricular. El gestor descubrió que la mayoría de los problemas se podían tratar directamente por teléfono, lo que le daba a los usuarios las respuestas rápidas que necesitaban y reducía el tiempo de espera para obtener ayuda para problemas más complicados. La creciente complicación del sistema informático del OIG hizo que el toque personal de los profesionales informáticos fuera más importante. Las historias de los sectores público y privado subrayan el mensaje: tratar con la complejidad técnica y salvar los límites organizativos son, en esencia, los problemas de las personas que requieren gente inteligente para que resuelva los problemas.

Si el NPR progresó en la GPRA y en la tecnología de la información, tuvo menos éxito en la transformación de las políticas de las personas de la Administración mediante la reforma de ésta. No se trata de que los altos funcionarios del NPR no creyesen que la reforma de la Administración no fuera importante. Más bien, alcanzaron rápidamente dos conclusiones. Primero, debido a la reducción de la Administración, ya se enfrentaban a serios problemas con los sindicatos de funcionarios que luchaban por conservar los puestos de sus afiliados. Los sindicatos habían demostrado hace tiempo ser una gran fuente de apoyo político para los demócratas y la administración Clinton no se sentía inclinada a granjearse aún más enemigos en el mismísimo comienzo del NPR. Segundo, debido a la oposición de los sindicatos y a las preocupaciones de los comités del Congreso, los funcionarios del NPR determinaron que era improbable que el Congreso aprobara ninguna reforma seria. Sin embargo, concluyeron que cualquier reforma tendría que ser gradual y luchar agencia por agencia en lugar de mediante una legislación global.

Así, el NPR decidió dismantelar una buena parte de la Oficina de Gestión de Personal y traspasar a las agencias federales la tarea de reformar sus propios sistemas de personal. Con grandes fiestas, el OPM tiró su detestado *Manual del Personal Federal* a la basura y celebró la defunción de su igualmente despreciado SF-171, el formulario federal estándar de solicitud de trabajo para cargos de alto nivel. La administración Clinton también propuso en 1996 convertir algunas agencias en organizaciones basadas en el rendimiento (PBO), con bastante personal y flexibilidad operativa a cambio de una mayor responsabilidad por el rendimiento. Basadas en los modelos de los sistemas basados en el rendimiento de Nueva Zelanda y el Reino Unido, las PBO fueron parte de la estrategia de la administración Clinton para liberar a algunas de las agencias de la Administración y de otras camisas de fuerza procedimentales. Sin embargo, el Congreso necesitó más de dos años para crear la primera PBO, una transformación de 1998 de la oficina de ayuda económica a los estudiantes del Departamento de Educación. Los cuatro principales candidatos de la Administración –la Oficina de Patentes y Marcas, la Agencia del Comisario de Defensa, la Corporación de Desarrollo de St. Lawrence Seaway y los servicios de tráfico aéreo de la FAA– languidecieron durante años. Se enfadaron con las jurisdicciones del comité del Congreso y fueron la preocupación de los grupos de intereses afectados. El fracaso del Congreso a la hora de aprobar los otros planes de PBO de la

Administración reforzó el juicio de la administración Clinton de que era más probable que tuvieran éxito las reformas transferidas agencia por agencia¹⁰⁰.

Los sistemas basados en agencias dejaron que las agencias ambiciosas se ocupasen de los cambios radicales –y dejaron a otras agencias libres para hacer poco más que adoptar los manuales y formularios del OPM desacreditados y abandonados. El resultado fue que, aunque la autoridad traspasada generase algunos cambios ambiciosos, aumentó la disparidad entre normas sobre personal de la Administración. La estrategia del traspaso también debilitó significativamente el OPM a medida que la administración Clinton lo redujo para forzar que las decisiones sobre personal se tomaran en agencias y departamentos. Ciertamente, excepto por la espectacular reducción de la Corporación Federal de Seguros de Depósitos y la Resolution Trust Corporation cuando acabó el rescate de los créditos impagados, la reducción en un 48% del personal del OPM fue el mayor recorte que sufrió ninguna agencia federal durante las reducciones de la administración Clinton¹⁰¹. El resultado fue que el OPM perdiera la mayoría de su capacidad para formar empleados de la Administración –una función que se dejó cada vez más a contratistas privados– y que se dedicara a la planificación estratégica de la fuerza laboral –una función abandonada en gran medida.

Aunque las comparaciones internacionales pueden ser peligrosas –incluso aunque las ideas viajen con facilidad, los contextos que las sostienen no lo hacen– otros países que han abogado por la reforma de la gestión han hecho de la reforma de la Administración una parte integrante del intento. Concretamente, invirtieron en formación para los empleados y, especialmente en el caso de Nueva Zelanda, han prestado una mayor atención a la planificación estratégica de la fuerza laboral. Una cosa es exhortar a los gestores de la Administración a que obtengan una productividad extra de sus presupuestos, que creen una Administración que funcione mejor y cueste menos y otra cosa es pedirles que creen una Administración de la era de la información dentro de un sistema administrativo creado hace ya mucho. La dificultad de la administración Clinton en su búsqueda de una reforma agresiva y amplia de la Administración, al final, limitó sus ambiciosos de funciona mejor y cuesta menos.

LIDERAZGO ORGANIZATIVO

A pesar del desarrollo de nueva terminología, tecnología y estándares de medición, la gestión pública sigue siendo en esencia un problema del pueblo. Es un asunto fundamentalmente de liderazgo¹⁰². Ninguna disputa sobre la técnica –ni ninguna reinención, rediseño, reducción u otra reforma– puede eliminar el papel esencial que deben desempeñar los líderes en la Administración. Los líderes ayudan a definir la realidad para

¹⁰⁰ Para un estudio de los problemas y posibles remedios para el sistema de la Administración pública, véase Donald F. Kettl y otros, *Civil Service: Building a Government that Works* (Brookings, 1996).

¹⁰¹ Oficina de Gestión de Personal, *Monthly Report of Federal Civilian Employment*.

¹⁰² Véase Robert D. Behn, *Leadership Counts: Lessons for Public Managers from the Massachusetts Welfare, Training and Employment Program* (Harvard University Press, 1991).

otros¹⁰³. Ayudan a resolver la ambigüedad. Motivan a los empleados y dibujan la cara externa de la organización. Lo más importante es que los líderes cubren las lagunas que otros procesos y estrategias dejan. Están a cargo de una operación eficaz a través de los límites difusos de la Administración.

Aunque este liderazgo es a menudo responsabilidad de los funcionarios encargados formalmente del liderazgo –lo que James Q. Wilson llama «ejecutivos»– no es sólo el derecho, sino también la descripción del trabajo de los administradores en la burocracia¹⁰⁴. El experto en gestión Peter M. Senge, de hecho, pide «una *comunidad* de líderes dentro de una organización.» incluyendo los líderes de línea local, los líderes ejecutivos y los creadores de redes internas¹⁰⁵. Es evidente que el gobierno de los EE.UU. tiene problemas, sólo se puede mejorar mediante líderes de la Administración eficaces por toda la burocracia que lleguen a comprender que salvar los límites entre los socios de la Administración es su principal descripción de la tarea. El asunto de la reforma de la Administración es en esencia un problema de las personas y ninguna reestructuración, reducción, innovación tecnológica o nuevo proceso puede resolverlo sin las personas adecuadas para llevarla a cabo.

¹⁰³ Robert C. Tucker, *Politics as Leadership* (University of Missouri Press, 181), pp. 18-19.

¹⁰⁴ Behn, «What Right Do Public Managers Have to Lead?» Documento presentado en la Conferencia de la Asociación para el Análisis de las Normas Públicas e Investigación de la Gestión de 1997 (Washington, 6-8 noviembre, 1997).

¹⁰⁵ Peter M. Senge, «Communities of Leaders and Learners.» *Harvard Business Review* (septiembre – octubre 1997), p. 32.

5. LA EVOLUCIÓN DE LA REINVENCIÓN

La reforma de la Administración –en especial la reforma de la gestión– se ha convertido en el asunto ineludible para las Administraciones de todos los lugares. Los países desarrollados con grandes sistemas de protección social descubrieron que sus economías no podían sostener los costes de los sistemas. Los países en desarrollo, en lucha por hacer crecer sus economías, se afanaban por barrer los viejos sistemas normativos y los programas internos para dar el salto adelante. De hecho, el intento de los EE.UU. de «Reinventar la Administración» fue sólo una parte de un fenómeno mundial mucho más amplio. Ciertamente, muchos países –especialmente en los sistemas parlamentarios sajones– comenzaron mucho antes y fueron más radicales. Esto no significa necesariamente que fueran más lejos o lo hicieran mejor. Una de las lecciones más importantes de las reformas en todas partes es que resulta más fácil estimular una Administración cuando ésta existe en el sentido parlamentario; pero la experiencia del NPR enseña importantes lecciones sobre las perspectivas de la reforma en el sistema de los EE.UU.

La lección más importante es el contexto *político* de la reforma *administrativa*. Resulta arduo intentar vender la reinvención de la Administración como un asunto muy sencillo de mejora de ésta. Después de todo, ¿quién se podría oponer a una Administración que funcione mejor y cueste menos? Por supuesto, a un nivel estas metas son indiscutibles. A un nivel más profundo que realmente impulsa la acción de la Administración, sin embargo, pocas decisiones son más políticas. Al final, los resultados importan más que las decisiones políticas. Quienquiera que produzca esos resultados ganará un importante capital político.

Además, no hay resultados gratuitos. Existen compensaciones implícitas enterradas en toda iniciativa por una buena Administración para mejorar el servicio al administrado, reformar las compras o mejorar el rendimiento de una agencia de gran impacto. Cuanto más esperan los reformadores aumentar la productividad de la Administración mediante la reforma administrativa, más importantes son esas compensaciones implícitas. ¿Deberían los gestores invertir más tiempo en luchar contra el fraude o en prestar los servicios? ¿Cómo deberían equilibrar las demandas enfrentadas de varios «clientes –y cómo deberían equilibrar esas demandas de los clientes de abajo arriba con la responsabilidad de arriba abajo que le deben a los funcionarios electos? Las reformas retratadas como sencillamente administrativas, de hecho, esconden compensaciones críticas entre las preguntas políticas esenciales.

Además, la reinvención estadounidense refleja la experiencia de los reformadores en todo el mundo. No importa cuán importante pueda ser la reforma de la gestión, nunca suplanta a las preguntas básicas de quién obtiene qué de la Administración. Como un analista cuya madre está en Nueva Zelanda me dijo «cuando le preguntan a mi madre sobre las consecuencias de

las reformas de la gestión allí, responde preguntando ‘¿Por qué hay que esperar todavía seis meses para una operación de vesícula?’» La reforma de la gestión puede transformar esas preguntas políticas. Puede mejorar las probabilidades de que algunas de ellas se respondan y puede sacar otras a la superficie. Pero no existe modo alguno de eliminar las preguntas políticas difíciles mediante la reforma de la gestión.

Esta combinación de factores hace engañosamente difícil exagerar las virtudes y no cumplir plenamente la reinvención de la Administración. Es tentador ofrecer estrategias para las reformas fundamentales, pero nadie puede adoptar el despilfarro, el fraude, el abuso o la mala gestión. La promesa de una Administración más barata y que funcione mejor, además, es difícil de dejar pasar. Sin embargo, no importa cuánta Administración pueda de hecho funcionar mejor y costar menos, es difícil ponerle cifras a la mejora e imposible olvidar las duras batallas políticas que siguen produciéndose.

Así, existe una dinámica fundamental en la reinvención de la Administración que complica enormemente su escenario político. La lucha por la mejora de la gestión es buena e inevitable. Su misma inevitabilidad –y su arraigada promesa– la hace una batalla irresistible y ciertamente deseable: pero estos factores facilitan que los reformadores vayan más lejos de lo que creen y, al mismo tiempo, dificultan la obtención del reconocimiento por los logros genuinos que producen. De hecho, eso es la historia y la política implícita del NPR.

Añádase a eso una realidad política adicional e inevitable. El NPR alcanzó un gran logro. No podría haber logrado tanto si el liderazgo personal firme y personal sostenido de Gore. Habiendo estado tan estrechamente asociado con el vicepresidente –y un candidato presidencial para 2000– el NPR también se convirtió en dos cosas: una vara de medir para evaluar la madera presidencial de Gore y un objetivo para aquellos que intentaban terminar la campaña antes de que pudiera arrancar realmente. Las propias fuerzas que alimentaron el NPR también lo sometieron a un ataque, especialmente los republicanos en el Congreso que tenían pocos incentivos para cambiar nada de lo que el NPR proponía.

Estas presiones cruzadas subrayan la realidad política inevitable de la reforma de la Administración en general y del NPR en concreto. No importa lo denodado que sea el esfuerzo por retratar la reforma como un acto sencillo y no partidista, la reforma de la gestión es de hecho inherentemente política, con consecuencias políticas para todos los participantes. Las corrientes políticas que giran en torno al NPR ayudaron a conformar sus resultados tanto como cualquier otra cosa.

LOS DESAFÍOS DE LA REFORMA AMERICANA

Por debajo de estas corrientes, permanecen las lecciones de la reforma administrativa de los EE.UU. Los fundadores de la nación, hace más de dos siglos, estructuraron intencionalmente el sistema para que favoreciera el retraso frente a los cambios rápidos, para difundir el poder en lugar de concentrarlo, para desconfiar de la acción ejecutiva en lugar de fortalecerla. Los estadounidenses llegaron tarde al banquete de la reforma mundial en parte porque llevó más tiempo acelerar el motor de la reforma y en parte porque otros muchos países se enfrentaban a problemas mucho mayores. El intento de Nueva Zelanda tuvo su origen en una crisis económica que no padeció EE.UU., al menos no con la misma intensidad. Otros países que se decantaron por reformas agresivas produjeron

Administraciones mayores que el intento más modesto de los EE.UU. Resultaba irónico que las estrategias de los EE.UU. intentaran imitar las reformas globales incluso si los reformadores del resto del mundo intentaban reducir sus sectores de la Administración para convertirlos en algo que se aproximara al tamaño de los EE.UU.

Lo que es más importante, centrarse en la reinvencción estadounidense deja de lado el importante impulso para reformar la gestión prácticamente constante en la Administración estadounidense, en especial durante el siglo XX¹⁰⁶. La Administración de los EE.UU. es única en el mundo por su Constitución y sus incesantes reformas. Los documentos de reforma, los informes de comisiones y la legislación desde el principio del periodo progresista llenan estanterías en las bibliotecas públicas en todo el país. Los estadounidenses son inventores y experimentadores. Han pasado décadas haciéndolo con su Administración a una escala desconocida en otras naciones. Los EE.UU. llegaron tarde a la fiesta mundial de la reforma de la Administración en parte porque no tuvieron que lanzar un importante movimiento de reforma para responder a los problemas acuciantes de tipo económico, social y político. El impulso de la reforma estadounidense, especialmente desde la década de 1880, demostró ser fuerte y enérgico –y los problemas de la nación demostraron ser no tan acuciantes como los de otras naciones– que los EE.UU. pudieron acomodarse en el asiento trasero en el camino a una reforma de la Administración más radical.

Con el NPR, en 1993, la administración Clinton se incorporó al juego. Sin embargo, desde el comienzo, el NPR fue un movimiento que padeció muchas más tensiones internas y corrientes que otros importantes movimientos en el mundo. Esto no significa que los otros movimientos fueran mejores y más fuertes. Evolucionaron constantemente en respuesta a las presiones a que se enfrentaban; pero el tema «funciona mejor, cuesta menos» en que se basaba el NPR encarnaba las tensiones que surgían de las tensiones fundamentales de la vida democrática estadounidense. ¿Debería la Administración construirse de arriba abajo o al contrario? ¿Debería buscar la eficacia mediante el control jerárquico o la responsabilidad mediante disposiciones de equilibrio de poderes? Al intentar resolver estas preguntas, el NPR se vio enredado en un toma y daca que, dadas las preguntas, no podía satisfacer plenamente.

El resultado fue que el NPR se convirtiera en un conjunto de ideas dispares poco conexas en su formación. Esta formación cambió en cada una de las fases del NPR. Estos dos hechos, a su vez, dificultaron que se identificara y juzgara «el» NPR porque nunca fue una cosa claramente identificable. De hecho, reinventar la Administración era la respuesta estándar de la administración Clinton a una amplia serie de problemas variados y a menudo cambiantes. Puesto que preguntas y respuestas cambiaban, evaluar el NPR resultaba difícil.

¿Cuál era la pregunta a la que respondía la reinvencción de la Administración? De hecho, existían tres preguntas en el fondo. Una era el déficit presupuestario: la administración Clinton diseñó el NPR en parte para presentar una forma nueva y viva de reducir ese déficit o, al menos, hacer más políticamente aceptable las partes de su paquete de reducción del déficit –aumentos de la presión fiscal y cambios en el Medicare– que prometían grandes ahorros. Aunque las administraciones previas habían prometido reducir el despilfarro, el fraude y el abuso o recortar programas, el progreso había parecido durante largo tiempo esquivo. Recortar el número de empleados de la Administración se convirtió en una señal mucho más

¹⁰⁶ Véase Paul C. Light, *The Titles of Reform: Making Government Work, 1945-1995* (Yale University Press, 1997).

clara de la determinación de la Administración de terminar con el déficit –y un símbolo claro como el agua de su separación con respecto al liberalismo democrático tradicional.

Recortar la burocracia recortando a los burócratas, sin embargo, marcó sólo parte del intento de reinvención. La administración Clinton reconoció desde el principio del NPR que el país padecía un déficit de rendimiento así como uno presupuestario. El problema del Watergate y de Vietnam, sostenía el primer informe del NPR, fue que los estadounidenses dudasen de sus líderes en términos morales o ideológicos.» En la década de 1990, terminaba el informe, la «crisis es distinta: el pueblo simplemente cree que la Administración no funciona¹⁰⁷.» Por ello, el NPR intentó atacar el déficit de rendimiento junto con el presupuestario.

A su vez, los problemas de rendimiento de la Administración federal ayudaron a alimentar el déficit de confianza. El NPR se preocupó de que «estamos padeciendo la crisis más profunda de fe en la Administración de toda nuestra vida¹⁰⁸.» El problema de confianza en la Administración surgía de sus problemas de rendimiento. Equilibrar el presupuesto sin resolver también el déficit de rendimiento, reconocía el NPR, resultaría una victoria huera. El NPR se comprometió conscientemente a crear una Administración que funcionara mejor y costara menos: a reducir el déficit presupuestario, en parte reduciendo la burocracia; a reducir el déficit de rendimiento, especialmente mediante cientos de ideas generadas por burócratas para mejorar el servicio y hacer más con menos; y a reducir el déficit de confianza mejorando el rendimiento.

LA REFORMA DE LA GESTIÓN EN EL DEBATE PÚBLICO

¿Cómo deberían juzgarse los intentos del vicepresidente Gore? En un nivel, reinventar la Administración claramente no ha logrado cumplir su mayor promesa, al menos en términos de atacar los déficit de rendimiento y confianza como los veían los ciudadanos; pero incluso si el propio NPR recibió escaso crédito, las encuestas de opinión pública al menos mostraron que la caída de la confianza pública en la Administración se había detenido. Aunque era difícil separar el bienestar general por una economía fuerte de los intentos específicos para mejorar la Administración, resultaba evidente que la espiral de desconfianza pública que había durado décadas había terminado, al menos temporalmente. Además, los escándalos que habían inundado las anteriores administraciones –la incapacidad de la FEMA para auxiliar rápidamente a las víctimas del huracán, el sobrepago de suministros de defensa, el caos del control del tráfico aéreo– no se materializaron. Algo de lo que el NPR ayudó a lograr fue impedir que ladrasen los perros de siempre. Aunque el crédito político o la aprobación pública raramente procede de impedir el desastre, reinventar la Administración, no obstante, ayudó a evitar situaciones administrativas vergonzosas –excepto en el caso del IRS. El fracaso de la Administración a la hora de lograr todo lo prometido refleja además su ambición. El NPR probablemente sea uno de los intentos de reforma de la gestión más ambiciosos del siglo y perseguía metas que, en el mejor de los casos, llevarían años –más que los ocho de los dos mandatos de Clinton.

¹⁰⁷ Gore, *From Red Tape to Results*, p.2.

¹⁰⁸ *From Red Tape to Results*, p.2.

El resultado es un estudio realmente mezclado del NPR: grandes progresos en algunas áreas, poco arrastre en otros, algunos desastres administrativos evitados, otros no, grandes quejas académicas, Administración reducida, pero poca conciencia pública sobre el intento y poca apreciación del votante de los resultados. ¿Qué explica este veredicto?

En primer lugar, los ciudadanos rara vez se emocionan con la reforma de la gestión en general, incluso si se quejan amargamente por los problemas de la gestión. Todos los funcionarios electos, en todos los ámbitos de la Administración, tienen un amplio archivo de demandas y quejas de los electores, algunas sin la más mínima relación con lo que ellos hacen. Cuando se estropean los semáforos, los veraneantes esperan en largas colas en aduanas, las hamburguesas envenenadas matan a niños pequeños o los fallos informáticos bloquean el sistema de control del tráfico aéreo, los ciudadanos quieren arreglos rápidos; pero rara vez hacen la conexión entre estos servicios y los servicios administrativos que los producen. Ciertamente, excepto cuando asoman estos problemas, los ciudadanos parecen dar por hechos estos servicios y no reconocen cuándo la Administración les atiende. La encuesta Scripps Howard de 1998, por ejemplo, reveló que sólo el 34% de los encuestados habían estado en contacto personal con una agencia de la Administración federal el año anterior. Dada la importancia y la prevalencia de los trabajadores de aduanas e inmigración, los guardas de parques nacionales —sin contar la Administración de la Seguridad Social, el IRS y los miembros de las FF.AA.— el número es sorprendente.

Además, una buena parte del trabajo de la Administración federal está oculta al escrutinio directo del público. Los empleados federales que gestionan la asistencia sanitaria trabajan tras varios estratos de médicos privados, hospitales y contables. El FBI y el Judge Advocate General tienen una fuerte presencia en las series de televisión, pero la mayoría de los ciudadanos nunca han visto a uno de sus miembros. Los empleados de las grandes empresas jamás ven la mano oculta de los reguladores de pensiones del Departamento de Trabajo detrás del plan de su empresa y, especialmente con el mayor uso de subsidios indirectos en las viviendas sociales, el Departamento de Vivienda y Urbanización desempeña un papel mucho más silencioso en las ciudades del país. La Administración federal está en todas partes y sus programas conforman la vida diaria de los ciudadanos, desde los relojes atómicos que sincronizan las emisiones de televisión y radio hasta los pronósticos meteorológicos que emiten. Estos servicios están tan imbricados en el tejido de la vida estadounidense que los ciudadanos votantes tienden a darlos por hecho, se quejan cuando funcionan mal y no los ven como la acción de la Administración.

En segundo lugar, aunque la reinvencción de la Administración realizó cientos de intentos en la burocracia federal, no diagnosticó ni atacó la sutil pero crítica transformación de la burocracia de los EE.UU. desde la Segunda Guerra Mundial. A pesar del enfoque del NPR en la «Administración de la era de la información» y el «servicio al administrado», la Administración federal sigue en gran medida organizada para un sistema de prestación de servicios de base jerárquica movido por la autoridad que ya no existe. Los límites difusos han proliferado sin ninguna mejora fundamental en la capacidad de la Administración para gestionarlos. El fracaso a la hora de transformar realmente la Administración, junto con el fracaso en el diagnóstico de la tendencia subyacente, han trabado los esfuerzos del NPR.

Crear una Administración que realmente funcione mejor y cueste menos requiere crear una Administración con la capacidad para gestionar sus programas. Aunque muchas de las tácticas de análisis transversal del NPR y los intentos basados en agencias demostraron ser útiles

en la mejora de la gestión de la Administración, a menudo se quedaron cortos con respecto a las iniciativas más amplias necesarias para gestionar los límites difusos y los programas que, cada vez más, se extendían sobre ellos. Esto se debió en parte a las elecciones estratégicas que tomó el NPR para evitar algunas batallas, como la reforma amplia de la Administración, que los altos funcionarios estimaron que no se podía ganar. Esto se debió en mayor medida a que el NPR aprendió muchas de sus lecciones de las mejores prácticas en las Administraciones estatales y locales, de otros países y del sector privado. Estas lecciones aportaron pruebas instructivas sobre las cosas que podían funcionar y las razones por las que otras cosas no, pero no proporcionaron un marco para estructurar las reformas. La administración Clinton determinó que la Administración estaba muy maniatada por las prácticas anticuadas, que necesitaba adecuarse a la era de la información, que tenía que hacer que los gestores fuesen más empresarios y se centraran en los administrados. Sin embargo, todos estos elementos volaron en el nivel táctico. No se produjo el diagnóstico más amplio sobre lo que aquejaba a la Administración. En concreto, el NPR no veía que la Administración sencillamente ya no estaba organizada para la tarea que tenía que desempeñar y que carecía de la capacidad para tratar con los límites que se multiplicaban.

GLOBALIZACIÓN, TRANSFERENCIAS Y GOBIERNO NACIONAL

Además de estas complejidades para una reforma auténtica, existen otras. Al final del siglo XX, los EE.UU. compartía las transformaciones que barrían el mundo. En un aspecto, la economía mundial se globalizó. En 1997 y 1998, los problemas económicos en unas cuantas naciones del sureste asiático rápidamente reverberaron por toda la región, en Australia y especialmente en Japón y por todo el mundo. La globalización de la economía mundial se convirtió en el tópico de los 90, pero demostró ser una tendencia inevitable para todos los países –incluidos los EE.UU. Más mecanismos contables –mercados globales de bienes, dinero, títulos y organismos como el FMI, el Banco Mundial y la UE– quedaron *fuera* de los Gobiernos nacionales. Aunque la soberanía nacional no desapareció, también resultó evidente que los Estados-nación (y sus Gobiernos) ya no podían insistir en la autonomía. Aunque la administración Clinton orgullosamente se atribuía la reducción del déficit federal y el fuerte crecimiento económico del país, las fuerzas impulsoras de esto –desde la política monetaria hasta las corrientes económicas internacionales cambiantes– quedaban fuera de su control político.

Ciertamente, algunos analistas han sugerido que el mundo va hacia un gobierno sin Gobierno. La «timidez conceptual», sostiene Wolfgang H. Reinicke, ha paralizado a los políticos. Las políticas públicas se han hecho cada vez más globales. Las redes de organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales, nacionales, regionales e internacionales están empezando a definir el gobierno del mundo y de las naciones-Estado¹⁰⁹. Ciertamente, algunos expertos han especulado sobre el futuro global de Nueva York, enmarcada por una «política exterior» al menos parcialmente independiente del Gobierno nacional¹¹⁰.

¹⁰⁹ Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy: Governing without Government?* (Brookings, 1998). Véase en especial la página 1.

¹¹⁰ Margaret E. Crahan and Alberto Vourvoulias-Bush, eds., *The City and the World: New York's Global Future* (Council on Foreign Relations, 1997).

Al mismo tiempo, en los EE.UU. como en los países del resto del mundo, se ha traspasado más responsabilidad por la ejecución de la política nacional a las Administraciones no centrales y a los sectores privado y sin ánimo de lucro. Los EE.UU. apenas han estado solos en esta política de traspasos. Desde Corea a Brasil, los traspasos se han convertido en la estrategia central de la reforma. Los Gobiernos nacionales, con tensiones fiscales y lejos del pueblo, han pasado las responsabilidades clave a las Administraciones locales.

REINVENTAR LA ADMINISTRACIÓN PARA EL SIGLO XXI

Estas dos tendencias enmarcan una dura decisión final para el gobierno del siglo XXI. Si la política se está globalizando cada vez más y el gobierno se está descentralizando, ¿cuál es el papel de la Administración en el siglo XXI? Sería fácil saltar a una conclusión de que la Administración nacional de los EE.UU. se está marginalizando cada vez más. Las organizaciones no federales administran la mayoría de los programas de la Administración federal después de todo y si el gobierno es cada vez más global y descentralizado, ¿sería posible que la Administración federal desempeñe un papel menos importante en la formación de la acción real de la política pública? Aunque intrigante, esta noción es claramente errónea. La Administración federal sigue siendo importante como banquero en los programas redistributivos, desde la seguridad social y el Medicare hasta la protección social y el Medicaid. Sin importar los acuerdos que puedan alcanzar las ciudades o Estados, la Administración federal da forma a la política nacional y, al final, garantiza la defensa nacional. Hay pocas probabilidades de que la Administración nacional se marginalice en el futuro próximo.

Sin embargo, es evidente que el papel de la Administración nacional a comienzos del siglo XXI es muy distinto de lo que fue a principios del XX. Tiene más importancia ocupándose de la entrega de una gama mucho más amplia de bienes y servicios, trabajando en asociación con un amplio abanico de individuos y organizaciones de todo el país. Asimismo, el papel de muchas agencias federales ha cambiado del papel de gestor al de corredor. La Administración federal se ha convertido en formadora de equipos, organizadora de servicios y supervisora del rendimiento. Ciertamente, cuantas más presiones se ejercen para reducir la Administración federal, más ha penetrado su influencia en las instituciones civiles del país.

La reforma real y el gobierno efectivo requieren una visión nueva de su papel y que se medite de forma agresiva sobre cómo desempeñarlo mejor. La timidez conceptual ha trabado la capacidad de la Administración federal —y a los reformadores que intentaban impulsarla— para definir los problemas de rendimiento del país y las medidas que los resolverían con mayor probabilidad. La Administración federal se ha deslizado, gradual y casi imperceptiblemente, de un modelo de prestación directa de servicios a un papel de negociador de servicios indirectos. Hacer frente a su papel en un mundo en donde la política está más globalizada y descentralizada requerirá tener valor conceptual a la hora de describir la nueva realidad y las medidas necesarias para abordarla.

La creciente importancia de la tecnología de la información subraya el problema, las paradojas implícitas y el papel que puede desempeñar la Administración nacional. La extensión efectiva de los límites requiere recopilar información por varias burocracias diferentes de formas que permitan una comparación y comunicación fáciles. Eso sugiere una búsqueda de una

mayor uniformidad y centralización de las preguntas y respuestas para hacer la información más comparable. Al mismo tiempo, la tecnología de la información se ha descentralizado. Ciertamente, es la razón por la que ha llegado tan lejos y se ha hecho tan poderosa. La extensión de los límites efectivos mediante la tecnología de la información además requiere un mayor acceso a la información –y una interconexión entre las fuentes de información y uniformidad mayores en las formas de información.

La Administración estadounidense siempre ha luchado con presiones simultáneas y enfrentadas por la centralización y descentralización. El mandato para el rendimiento y la necesidad de información para hacer del rendimiento mejorado una realidad le da nuevos giros de tuerca a los viejos problemas de equilibrio. En la tecnología de la información, la tarea central de la Administración federal es comprender qué información se tiene que recopilar y cómo garantizar que quienes (dentro y fuera de la Administración) la recopilan y utilizan se puedan entender entre sí. La responsabilidad de la Administración federal no sería gestionar los sistemas descentralizados, sino crear y negociar los vínculos necesarios para hacer que funcionen.

En Boston, por ejemplo, los gestores de la EPA crearon un revolucionario sistema «StarTrack» que reducía el papel supervisor normativo de la agencia al tiempo que mejoraba el flujo de información basada en el rendimiento. La agencia se apoyaba en organizaciones privadas para examinar los sistemas de gestión medioambiental de las empresas y para examinar su funcionamiento. Los gestores de la Administración se centraron en ayudar al cumplimiento y en supervisar todo el sistema. Asimismo, los gestores de la OSHA comenzaron a adaptar sus sistemas de inspección en los 90 para utilizar la información y hacer que se basara más en el funcionamiento: para recompensar a las empresas que funcionaran bien con menos inspecciones, centrar un dinero limitado en inspecciones a las empresas que plantearan problemas para la sanidad y la seguridad y utilizar la información para definir la estrategia global. Estas nuevas estrategias se basaban en la información y estaban impulsadas por el rendimiento. En ambos casos, los trabajadores de la agencia y los críticos de fuera se preocuparon por si las agencias podrían cumplir con sus responsabilidades legales. Los resultados a largo plazo de las estrategias no estaban claros: pero en ambos casos, las estrategias de los gestores subrayaron la importancia esencial del nuevo pensamiento –y los planteamientos innovadores– en la redefinición de los papeles y responsabilidades de la Administración federal.

Sin embargo, en el fondo, existe un problema difícil e ineludible: cómo hacer responsables por los programas de la Administración cuando la responsabilidad administrativa se extiende a lo largo de muchos de los límites de la Administración. Los ciudadanos y los funcionarios electos quieren y necesitan que alguien sea el responsable por los problemas. Pero, ¿a quién pueden hacer responsable y cómo cuando la responsabilidad por los resultados está tan ampliamente compartida? ¿Quién es responsable por la seguridad en los alimentos cuando los inspectores de la Administración sólo pueden examinar en el mejor de los casos una muestra y cuando la seguridad de los alimentos depende en gran medida de las costumbres de productores, transportistas, cocineros y consumidores en el sector privado? ¿Quién protege al Medicare de los fraudes cuando el supervisor federal, la Administración Financiera del Sistema Sanitario son tan pocos, el sistema tan extenso y la prevención del fraude depende en gran medida del comportamiento de los socios privados de la Administración? Cuando surgen los problemas en el funcionamiento de los programas de la Administración, la frustración

de los funcionarios de ésta es casi palpable. *Alguien* tiene que ser responsable. Pero, ¿quién puede ser el responsable cuando nadie es plenamente responsable de los resultados? La Fase III del NPR, de hecho, se topa con este problema al centrarse en metas políticas amplias y atractivas para las cuales la Administración federal a menudo tiene una responsabilidad indirecta en el mejor de los casos.

La solución está en crear mediciones amplias para evaluar el funcionamiento global de la Administración en el logro de resultados amplios –y, simultáneamente, crear medidas específicas para el producto que evalúen la contribución de cada agencia de la Administración y de todos sus socios a estos resultados. Es un problema ingente, imponente tanto por su dificultad técnica como por sus consecuencias políticas. Sin embargo, el gran aumento en el gobierno por intermediarios –de la persecución de las políticas de la Administración mediante una gran red interdependiente de socios– le deja poca elección a los políticos. La elección estratégica fundamental se ha hecho. La Administración durante mucho tiempo ha funcionado y lo seguirá haciendo mediante estas asociaciones. Los funcionarios de la Administración y los ciudadanos individuales insisten en responsabilizar al sistema. La elección administrativa estratégica resulta pobre para el sistema de gobierno democrático de la nación. Aquella se basa en redes horizontales poco tupidas y éste se ha basado tradicionalmente en la autoridad jerárquica vertical. El desafío central para la reforma de la gestión de la Administración es descubrir una forma de conectar ambos. Es un reto difícil que hace inevitables los esfuerzos continuados de reforma.

Estas campañas de reforma, desde la guerra de independencia, han formado la cultura política de los EE.UU. Los estadounidenses son pensadores institucionales inveterados arraigados en ideas duraderas, pero conflictivas. Siempre han tenido respeto por sus instituciones políticas, pero poca paciencia con su comportamiento. Si existe una predicción segura sobre el gobierno del siglo XXI, es que estos conflictos y tensiones continuarán guiando el impulso reformista. Si existe una segunda apuesta segura, es que ninguna reforma satisfará a los reformadores durante largo tiempo; pero la importante transformación del gobierno en la última mitad del siglo XX sugiere que es probable que el siglo XXI vea distintos planteamientos de gobierno –nuevos impulsos reformistas, arraigados en el rendimiento, que se extiendan entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

A comienzos del siglo XX, el movimiento progresista proporcionó poderosas ideas para impulsar la transformación del gobierno. El comienzo del siglo XXI ve una transformación igualmente importante, si no más evolutiva. Si carece del motor de las ideas como las de los progresistas, tendrá problemas igualmente importantes. *Realmente* reinventar la Administración en el contexto de las ideas duraderas sobre gobierno es lo más importante en la definición del gobierno del siglo XXI. Por ello, sea quien fuere el presidente elegido en el año 2000, no tendrá más alternativa que continuar la campaña de reinención de la Administración sea cual sea el nombre que se le dé.

documentos **INAP**

Esta colección pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INAP