

# Más allá de la retórica de la reinención: Una reflexión sobre las reformas Clinton de la gestión pública

Donald F. Kettl\*

## Introducción

El informe *Análisis de los Resultados Nacionales* (ARN) del Vicepresidente Al Gore, titulado *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (1993), nos ofrece la revisión más ambiciosa y exhaustiva de la gestión pública estadounidense de la última década. Desde los informes elaborados por la Comisión Hoover a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, no se había realizado ninguna inspección del funcionamiento de los asuntos públicos tan reflexiva como la presentada por el Vicepresidente. Sin embargo, a pesar de lo que convencionalmente se cree y de las declaraciones que a menudo ha realizado la propia Administración Clinton, no se han arrinconado todos los esfuerzos previos de reforma. En algunos casos, especialmente a partir de los informes de la Comisión Brownlow de 1937 y de las dos Comisiones Hoover, estos esfuerzos impulsaron un proceso de transformación que permitió redefinir el modelo de Estado administrativo norteamericano y facilitó el crecimiento de los programas públicos. El interrogante es, por tanto, si el informe elaborado por el Vicepresidente Al Gore será capaz de producir un efecto tan permanente o si, en cambio, compartirá el destino de algunos de sus predecesores menos efectivos.

La respuesta probablemente no se pueda ofrecer durante esta década. Los problemas son complejos y las estrategias presentadas por el ARN muy variadas. Además, en razón de la ambición y la amplitud del proyecto, llevará años colocar todas las piezas y todavía más tiempo juzgar sus efectos<sup>1</sup>. Sin embargo, a pesar de que las respuestas no pueden ser claras, se identifican tres interrogantes recurrentes de especial relevancia. En primer lugar, dado que el ARN propone un enfoque a las reformas de la gestión pública sustancialmente diferente a las comisiones que le precedieron: ¿mejorará esta diferencia las probabilidades de éxito? En segundo lugar, ya que el ARN recomienda un cambio significativo en el poder político: ¿cómo responderá el sistema democrático estadounidense? Finalmente, al margen del éxito que con las florituras más retóricas se pueda otorgar al proyecto, el ARN presta atención a reformas fundamentales como las del sistema de compras, el personal o la política presupuestaria que tradicionalmente habían sido olvidadas. Dejando de lado los resultados de los planes más ambiciosos, ¿no sería ya un éxito importante la introducción de pequeñas mejoras en el funcionamiento de tales procedimientos?

## Un enfoque alternativo

Los intentos de reforma de la burocracia estadounidense han sido una característica habitual de la estrategia presidencial (MOE, 1992). De hecho, el ARN es la undécima gran reforma del siglo xx. Esfuerzos previos, como las Comisiones Hoover (1947-1949 y 1951-1953) y las propuestas Ash (1969-1971), pretendían mejorar la economía y la eficacia de la Administración a través de transformaciones estructurales. Jimmy Carter, por ejemplo, prometió mejorar la actuación gubernamental a partir de reformas organizativas y presupuestarias. Ronald Reagan, por su parte, propició un proceso de traslado de funciones públicas al sector privado bajo la promesa de generar un gobierno mejor y más barato. En realidad, remendar las estructuras y los procedimientos de la Administración ha sido una actividad constante de la Presidencia estadounidense a lo largo de la mayor parte del siglo xx (SEIDMAN y GILMOUR, 1986).

Las propuestas de Al Gore difieren significativamente de anteriores intentos reformadores por tres razones. En primer lugar, de forma opuesta a lo que sucedía en estudios previos, el ARN se construye desde una perspectiva *bottom-up* que parte de las ideas de los propios empleados públicos. Los análisis previos no habían confiado en el potencial de las Comisiones internas, sino que habían encargado a expertos ajenos la responsabilidad de proponer ideas desde el exterior. A veces, como fue el caso de la Comisión Grace, se encargaban estudios a gestores reconocidos del sector privado, dando por supuesto que lo que necesitaba el gobierno era operar de manera similar a las empresas privadas. En otros casos, como en la Comisión Brownlow (1936-1937), las recomendaciones provenían de los expertos en Administración Pública más prestigiosos del país. Gore y su círculo de asesores, en cambio, tomaron deliberadamente la decisión de dotarse, desde el principio, del apoyo de los burócratas, confiando en sus ideas y propuestas. Su idea conductora, extraída del best-seller de David OSBORNE y Ted GAEBLER, *Reinventing Government* (1992), era que el gobierno estaba estancado por la existencia de buenos trabajadores atrapados en un mal sistema. Gore y su equipo consideraron que los empleados públicos, sintiéndose libres para proponer soluciones desde su propia experiencia, serían capaces de generar una reforma innovadora y efectiva. Reunieron a 250 empleados de toda la Administración en un proyecto de seis meses de duración. Cientos más, quizá miles, prestaron parte de su tiempo a dar apoyo al desarrollo del trabajo. El resultado fue un estudio *bottom-up*—desde la base a la cumbre— muy diferente de los tradicionales informes *top-down*—de arriba abajo.

En segundo lugar, al contrario de lo que sucedía en anteriores estudios donde los expertos eran requeridos para informar a los altos cargos de la Administración, el Vicepresidente Al Gore dirigió personalmente gran parte del trabajo y él mismo redactó el informe final. La atención personal de Gore aseguró que el informe, una vez presentado, no sería un simple depósito de polvo. El proyecto se convirtió en una iniciativa de alto perfil personal, lo cual le proporcionó un fuerte incentivo para seguir su evolución una vez la elaboración del informe había finalizado.

En tercer lugar, el informe arrancaba desde una óptica más realista que ninguno de los realizados en las dos décadas anteriores. El ARN no pretende ni transformar la estructura del gobierno federal (como hizo Nixon) ni reducir sus funciones (como proponía Reagan), sino que promete hacer más con menos; y lo hará utilizando como modelo las reestructuraciones realizadas por aquellas firmas privadas que desean perfeccionar su funcionamiento (HAMMER y CHAMPY, 1993). Esto no significa que el ARN quede excluido de todo debate ideológico. En realidad, este proyecto era la piedra angular de los esfuerzos de la Administración Clinton para definir un “nuevo” Partido Demócrata, el cual tomaría forma a partir de las reformas del sistema sanitario y de los servicios de bienestar: un gobierno que amplía su misión, pero que pretende llevarla a cabo reduciendo el propio gobierno y solicitando una mayor participación a sus ciudadanos (MARSHALL y SCHRAM, 1993). El ARN, en definitiva, difiere significativamente de anteriores esfuerzos reformistas en su orientación a la viabilidad y el éxito de sus propuestas.

## Cambio del poder

Más allá de la ensalzada retórica de la reinención del gobierno, aparece una reflexión política de crucial importancia. Las recomendaciones del informe Gore reclaman, implícitamente, una redistribución radical del poder para tomar decisiones importantes: del Congreso al Ejecutivo y, dentro del Ejecutivo, de los niveles superiores a los niveles inferiores.

### *Trasladar el Poder del Congreso al Ejecutivo*

En primer lugar, la “reinención del gobierno” pretende trasladar el poder del Legislativo al Ejecutivo. Así, en el informe del Vicepresidente, el Congreso destaca principalmente por lo excepcional de sus apariciones. Cuando aparece lo hace normalmente como un conspirador responsable de minar el funcionamiento eficaz de la Administración. El ARN critica al Congreso por su dedicación a la gestión micro y por lo impredecible de sus decisiones

presupuestarias. De hecho, prácticamente todo lo que recomienda el ARN requiere de una cesión de poder por parte del Congreso. Solicita del Congreso que realice las asignaciones de recursos cada dos años en vez de anualmente, limitando así su capacidad de inspección sobre las finanzas de las Agencias públicas. Solicita menos interferencia en los detalles administrativos, potenciando así la delegación de autoridad a los burócratas. Solicita que los gestores tengan mayor autoridad para contratar, despedir y recompensar a los buenos empleados. Solicita una mayor flexibilidad para contratar a los funcionarios.

La mayor debilidad del ARN es que no llega a reclamar un traslado masivo del poder del Congreso al Ejecutivo, aunque probablemente ya ha plantado las semillas que le aseguran la oposición de cualquier Comisión del Capitolio. El ARN carece de estrategia para convencer a los miembros del Congreso de las razones por las que deberían retirarse ante este asalto frontal, aunque tranquilo, a su capacidad de control sobre la Administración. Muchos de los elementos de esta posible estrategia, por supuesto, suponen la utilización de una negociación pacífica y de una retórica persuasiva que no tendría por qué aparecer en las páginas de un informe gubernamental. El ARN, en cualquier caso, tendía a creer que la misma fuerza de sus recomendaciones serviría para construir el apoyo del Congreso. Evidentemente, la realidad fue totalmente diferente. Una planificación cuidadosa de la estrategia necesaria para obtener el apoyo del Congreso se retrasó hasta después de la emisión del informe, principalmente porque los líderes del proyecto estuvieron debatiendo detalles importantes hasta el último minuto.

#### *Trasladar el Poder Burocrático de la Cumbre a la Base*

El ARN implicaba también una sustancial transferencia vertical del poder dentro de la misma burocracia, desde los altos funcionarios a los empleados de nivel más bajo. La retórica clamaba por la *capacitación<sup>2</sup> de los empleados*. Su lógica era que los empleados de nivel más bajo serían capacitados para la efectiva realización de sus trabajos y considerados responsables de los resultados obtenidos mediante un *acuerdo de actuación-resultados (performance agreement)*. Evidentemente, una estrategia como ésta despertó resistencias entre los gestores de alto nivel, quienes señalaron acertadamente el consecuente debilitamiento de los mecanismos de control. En la medida en que se hacía más difícil definir la actividad administrativa y se acrecentaba la lucha de los altos funcionarios por conseguir recursos y diseñar instrumentos para recompensar las buenas actuaciones, más complicado se hacía la aplicación efectiva de los acuerdos. A su vez, la mayor complejidad para poner en funcionamiento el

*acuerdo de actuación* comporta una dificultad añadida en el momento de ceder mayor autonomía a los empleados de base. Hacer lo que el ARN recomendaba y lo que muchos altos funcionarios creían necesario, resultó ser más difícil de lo que el informe sugería. Es decir, a mayor dificultad en la implementación del proceso, más dificultades para los funcionarios superiores a la hora de adoptar los riesgos que requiere la cesión del poder.

#### *La Ecuación Resultados-Riesgo*

Convencer a los gestores del gobierno para que siguieran las recomendaciones del ARN requirió de ellos que calculasen su propia ecuación resultados-riesgo. Hasta el momento, estos gestores raramente disponían de una definición legislativa clara de sus cometidos. La falta de consenso sobre las metas sociales de las políticas había conducido a desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre cómo definir estos objetivos. Especialmente durante la construcción de los Estados Unidos, cuando la lucha por el control del partido dividió el Ejecutivo y el Legislativo, éste había sido un problema de particular y creciente seriedad. Además, dado que los gestores federales comparten responsabilidades sobre los resultados con un desalentador elenco de contratistas privados, gobiernos estatales y locales, organizaciones sin ánimo de lucro y ciudadanos privados, siempre ha resultado complicado definir quién es el responsable de cada resultado, incluso si éstos pudieran ser definidos con claridad. En resumen, el problema es: ¿quién es el responsable cuando todos y, por lo tanto, nadie es el único responsable?

Un elemento ausente en el debate sobre la actuación administrativa radica en el supuesto de que los administradores aceptarían la responsabilidad por los resultados sólo si los objetivos pudieran ser definidos con suficiente claridad. Es demasiado simple sugerir que los administradores son seres cobardes que, siempre que tuvieran la oportunidad, esquivarían cualquier responsabilidad. Es propio de la naturaleza humana evitar ser culpado por problemas potenciales siempre que sea posible. Los individuos tienen incluso mayores incentivos para eludir sus responsabilidades si no pueden contar con fuertes incentivos para realizar un buen trabajo. Los estadounidenses se han mostrado durante mucho tiempo reticentes a recompensar financieramente a los burócratas por sobresalir en el desempeño de sus funciones. Por otro lado, el sistema político, desde el Congreso y los inspectores gubernamentales hasta la prensa y los ciudadanos, ha sido rápido a la hora de criticar los errores de los gestores públicos. Ante semejante balance entre incentivos y penalizaciones muchos burócratas responsables deciden agachar la cabeza.

Si los administradores pudieran ser inducidos a intentarlo con más fuerza y si los objetivos pudieran ser especificados con suficiente claridad, el problema residual sería idear unos indicadores lo bastante claros para esquematizar las actuaciones gubernamentales. Sin embargo, dado que los problemas son complejos y que los objetivos evolucionan, raramente aparecen indicadores firmes y estables. Incluso en el caso de que los funcionarios sepan lo que quieren medir, es raro que se pongan manos a la obra. Finalmente, si ocasionalmente surgen buenos indicadores, raramente se encuentra una audiencia interesada en su información. Los miembros del público, los medios de comunicación y el Congreso tienden a prestar más atención a las historias del *te pillé*: terroríficas historias de fraudes, despilfarro y abusos que se generan dentro del propio gobierno por los inspectores, las oficinas de contabilidad y los comités de supervisión del Congreso, o, desde el exterior, por la prensa. En este entorno, naturalmente, los incentivos para prestar atención a los resultados de la actuación gubernamental disminuyen.

Lo dicho hasta el momento no significa que el gobierno no deba intentar con más ahínco medir y mejorar su actuación, ni que las recomendaciones del ARN fueran ingenuas. No existe una alternativa viable salvo la de intentarlo con más convicción, y el equipo redactor del ARN lo sabía. Lo que falta es una estrategia para incrementar los incentivos de todos los grupos involucrados, especialmente los de los miembros del Congreso. Evidentemente, sometidos a la presión del déficit, a la rapidez de los ciclos electorales y a la incesante necesidad de obtener contribuciones para las campañas, es difícil mantener la atención en todos los frentes. Pero sin una estrategia de este tipo, la fuerza de las ideas probablemente se esfumará, lo cual acentúa la necesidad de que el Congreso desempeñe un papel explícito en la mejora de la gestión pública.

## Reformas fundamentales

Las recomendaciones del ARN dirigidas a promover un gobierno orientado al consumidor y a los resultados han ocupado la mayor parte de los titulares. Mientras académicos y profesionales discutían sobre la metáfora del consumidor, el ARN animaba importantes reformas de los servicios de compras, de la función pública y del sistema presupuestario, las cuales se han ido desarrollando lentamente durante el transcurso de los años ochenta.

El sistema de compras de la Administración parecía bloqueado por la proliferación de regulaciones. Los casos

favoritos del Vicepresidente Al Gore, utilizados para vender el ARN, se refieren a los horrores de los circuitos de compras: leyes inflexibles que impedían cortar el césped en las propiedades estatales de Atlanta; largas y caras demoras para comprar purgadores de agua en condensación; y páginas de regulaciones sobre la adquisición de soportes irrompibles para ceniceros, que el propio Al Gore mostró ante la televisión nacional. Gore se comprometió en un recorte de los reglamentos administrativos y, poco después de la publicación del informe, Clinton firmó un decreto reclamando a las Agencias públicas una reducción del volumen total de sus regulaciones. La Administración coronó este flujo de actividad nombrando a Steven Kelman, un destacado defensor de la reforma del sistema de compras, director de la Office of Management y de la Budget's Office of Federal Procurement Policy.

De forma similar se comprometieron en simplificar las regulaciones que afectaban al ámbito del personal. Cuando Clinton y Gore emitieron el informe, tenían frente a ellos una montaña tan alta de regulaciones sobre la función pública que tenían que moverlas con toros mecánicos. Prometieron recortar el número de gestores federales situados en niveles intermedios, con el objetivo de facilitar la contratación de nuevos empleados, de promover a los mejores y de despedir a los incompetentes. Prometieron descentralizar las decisiones sobre política de personal a las Agencias y brindar a futuros empleados mayores oportunidades en el empleo federal.

Las propuestas encajaron netamente dentro de la ambiciosa retórica de la *capacitación* de los gestores y los funcionarios federales. No encajaron tan bien, sin embargo, con la promesa simultánea de reducir la mano de obra federal en 252.000 empleados en los siguientes cinco años. Tanto los funcionarios como los gestores estaban nerviosos ante la posibilidad de truncar sus carreras y de perder la posibilidad de continuar en sus lugares de trabajo. Las palabras grandilocuentes acerca de una mayor *capacitación* sonaban huecas para muchos burócratas asustados ante la idea de perder sus trabajos. Para algunos de los miembros del equipo de la *reinención*, aunque no para todos, la utilización del ARN como medio para reducir el déficit era crucial: en parte, para ganarse el apoyo del Congreso y en parte para demostrar a los votantes de Ross Perot el compromiso del gobierno con la reducción de la Administración.

Los sindicatos de los funcionarios públicos se expresaron en grados diversos de desacuerdo, escepticismo o preocupación en función de los empleados que representaban. A cambio de reducir su oposición a los recortes de personal, la Administración Clinton prometió a los sindicatos un importante papel en el nuevo National

Partnership Council, diseñado para fortalecer la colaboración entre gerentes y trabajadores. La Administración prometió una reforma más extensa de la función pública para el futuro. Los altos cargos esperaban que el acuerdo con los sindicatos suavizaría la oposición de los trabajadores en una segunda campaña. Por su parte, los sindicatos esperaban detener los nuevos recortes de personal mediante un acuerdo en las primeras reducciones de la fuerza laboral. Ambas partes, sin embargo, reconocieron que eran inevitables cambios más profundos en el modelo de función pública (desde los salarios y las promociones hasta la formación y las políticas de movilidad). Los críticos del ARN, finalmente, estaban preocupados por el hecho de que, a corto plazo, la Administración, con sus concesiones a los sindicatos, sacrificaba el potencial de cambios con más entidad e impacto.

El ARN también promovió importantes transformaciones en los sistemas presupuestarios, financieros y evaluadores de resultados. El informe proponía un presupuesto bienal, el cual se encontró inmediatamente con una decidida y casi insuperable oposición por parte de miembros claves del Congreso, así como unas disposiciones para mejorar la gestión financiera, que recibieron un tibio apoyo de prácticamente todos los miembros. En relación a las propuestas para mejorar los métodos contables, sólo consiguieron despertar el interés de los expertos en el tema. En cualquier caso, lo más importante fue la promesa del ARN de mejorar las actuaciones del propio gobierno a través de una década de puesta en marcha de un proceso presupuestario basado en los resultados.

Estas últimas propuestas prometían algunos de los cambios más radicales y duraderos. El ARN tomó prestadas las ideas, no los métodos, que se habían desarrollado con éxito en Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña (GREGORY, 1991; KEATING y HOLMES, 1990; OECD, 1993). La experiencia del gobierno australiano en la mejora del resultado de sus actuaciones ilustraba cómo un cambio en los incentivos de los actores requería una transformación de las reglas del juego. Los burócratas siempre han demostrado ser muy rápidos y tener muchos recursos para adaptar las reglas y los procedimientos cuando se convencen de que serán los adecuados. Estas reformas prometían potencialmente algunos de los cambios más importantes en la gestión pública estadounidense. Sin embargo, eran las que recibían menor atención pública. Estas reformas también se dirigían a procesos técnicamente complejos y que requerían de más tiempo para ser modificados. En definitiva, cómo mejoran su actividad los burócratas de la Administración no será un indicador del propio poder del ARN, sino de su capacidad para producir auténticos cambios.

## Conclusión

Los críticos del ARN lo atacaron por considerarlo un ejercicio caprichoso e ingenuo. Efectivamente, el ARN se enredaba a menudo en retóricas acerca de los consumidores y de rediseños que ya casi habían alcanzado su *status*. El informe, además, a causa del flujo de ideas desconectadas generado por los empleados gubernamentales, adolecía a veces de la suficiente cohesión interna. No obstante, el ARN estableció claramente una nueva dirección para el gobierno estadounidense, un camino guiado por temas innovadores e impulsado con notable entusiasmo. Estas características, asociadas a lo inusual de un proceso que parte de las bases y que cuenta con el enérgico apoyo del Presidente, hizo al ARN diferente de cualquier otro esfuerzo en la historia norteamericana.

Sin embargo, la probabilidad de que las propuestas del Vicepresidente Al Gore produzcan una mejora a largo plazo son difíciles de anticipar. De forma casi inmediata, las mejoras en los resultados se enmarañan con recortes presupuestarios. Los miembros del Congreso vieron con esperanza el ahorro de 108 mil millones de dólares prometido por el ARN como una forma fácil de reducir el déficit federal. Durante el proceso, el impulso para recortar los presupuestos minó los objetivos de actuación y acrecentó las suspicacias de los gestores federales, quienes habían observado como las anteriores reformas de la gestión pública se desintegraban bajo las presiones para reducir el tamaño del gobierno. En el informe Gore esta tensión es mínima: hacer que el gobierno cueste menos mientras trabaja mejor y más rápidamente se convirtió en la materia central del ARN. El ahorro presupuestario significativo, por supuesto, sólo se consiguió a partir de la decisión de reducir las obligaciones del gobierno. Las reformas de la gestión pública pueden mejorar la eficiencia, pero resulta arriesgado gastar unos ahorros más modestos antes de que se materialicen. Subyacente en el debate *trabajar mejor/gastar menos* se encuentra el problema básico de definir los mensajes que el ARN envía a los empleados gubernamentales, quienes, en definitiva, determinarán los resultados que el ARN puede alcanzar.

Los funcionarios electos estaban ansiosos por un rápido arreglo presupuestario. Los portadores de la bandera de la reforma querían mejorar la actuación del gobierno y replantear sus sistemas básicos. Al buscar ahorros rápidos se corría el riesgo de debilitar la base requerida para una mejora a largo plazo; pero el trabajo a largo plazo suscitó poco interés entre los funcionarios electos, quienes necesitaban resultados rápidos y espectaculares. Los

pesimistas sugirieron que el conflicto colocaba las semillas de la desintegración del ARN. Los optimistas argumentaban que, con la Administración Clinton visiblemente comprometida en un esfuerzo tan prolongado, se había incrementado la atención a la gestión pública de

una forma tan dramática que era probable que el progreso fuese lento y con paradas, pero, no obstante, progreso. Lo que resulte ser correcto dependerá, en última instancia, de cómo la tensión *trabajar mejor/gastar menos* se resuelva en el tiempo.

### Notas

Traducido de: Donald F. KETTL: "Beyond the Rhetoric of Reinventing: Driving Themes of the Clinton Administration's Management Reforms", in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 7, número 3, July 1994, pp. 307-14.

Traducción revisada por Joaquim BRUGUÉ.

\* Universidad de Wisconsin (Madison).

<sup>1</sup> Para un repaso de los puntos más críticos, ver DILULLO, GARVEY y KETTL (1993).

<sup>2</sup> Hemos utilizado la palabra "capacitación" para traducir el término *empowerment*. Hay otras posibilidades, pero creemos que ésta es la mejor manera de traducir la "cesión de capacidad de actuación" que incorpora la expresión inglesa (nota del traductor).

### Bibliografía

DILULLO, J. J.; G. GARVEY y D. F. KETTL (1993): *Improving Government Performance: An Owner's Manual*. Washington: Brookings Institution.

GORE, AL. (1993): *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington: Government Printing Office.

GREGORY, R. J. (1991): "The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence?" *Governance*, 295-331.

HAMMER, M. y J. CHAMPY (1993): *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, New York: Harper Business.

KEATING, M. y M. HOLMES (1990): "Australia's Budgetary and Financial Management Reforms", *Governance*, 168-1985.

MARSHALL, W. y M. SCHRAM (1993): *Mandate for Change*, Washington: Progressive Policy Institute.

MOE, R. C. (1992): *Reorganizing the Executive Branch in the Twentieth Century: Landmark Commissions*, Washington: Congressional Research Report, 29-293 GOV.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1993): *Public Management Developments: Survey 1993*, Washington: OECD.

OSBORNE, D y T. GAEBLER (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector From Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading MA: Addison-Wesley.

SEIDMAN, H. y R. GILMOUR (1986): *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State*, 4th ed. New York: Oxford University Press.