

LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO FEDERAL NORTEAMERICANO: ¿Y POR CASA CÓMO ANDAMOS?

Oscar Oszlak

“La extensión lógica de hacer más con menos, es hacer todo con nada” James Loy, Subsecretario Adjunto de la Transportation Security Administration Gobierno Federal USA.

Introducción

Los aportes académicos de autores latinoamericanos acerca de la gestión pública en los Estados Unidos son casi inexistentes. ¿Por qué no habría de ser así? Sólo a partir de los años 70s comenzaron a desarrollarse estudios sobre el estado, sus políticas y su burocracia, más serios y sistemáticos que los producidos hasta entonces. El crecimiento del número de carreras de grado y posgrado especializadas en esas áreas, la creación de una infraestructura académica así como la constitución de equipos de investigadores -a menudo formados en el exterior-, volcó el grueso de la producción hacia la descripción y explicación de fenómenos asociados a la problemática de la gestión pública en los propios países de la región.

Por lo tanto, no debe extrañar que, sólo en casos excepcionales, el interés de los estudiosos latinoamericanos se haya orientado a la tarea un tanto extravagante de estudiar esos mismos temas en un ámbito institucional tan ajeno y complejo como el del gobierno federal norteamericano. Más aún, los Estados Unidos cuentan en este campo del conocimiento con un número de *scholars* más que suficiente como para no sólo dar cuenta de esta problemática en su propio contexto nacional, sino también para cubrir en cierta medida la demanda de estudios sobre gestión pública en el resto del mundo.

Precisamente, es esta última comprobación la que me movió a incursionar en el tema de esta ponencia, a partir del siguiente fundamento: si nuestros países han sido por décadas objeto de análisis de autores norteamericanos y europeos; si, por otra parte, muchos de sus estudios han incorporado sesudos diagnósticos y propuestas de cambio de nuestros aparatos estatales; si, además, las fórmulas y recetas reformadoras que han incorporado, a través de su labor como expertos de *think tanks* y organismos multilaterales, han modelado las políticas y programas de transformación de la gestión pública en América Latina, ¿por qué no comprobar si esas mismas conclusiones y recomendaciones de sus estudios caracterizan las orientaciones y prácticas de sus propias instituciones estatales? Tal vez la respuesta nos permita

revisar nuestras convicciones acerca de la supuesta congruencia que, implícitamente, tendemos a establecer entre lo que se predica y lo que se hace en ese país.

La presente ponencia constituye un intento de colocar el tema de la gestión pública del gobierno federal estadounidense, bajo el foco de una investigación que procura establecer en qué medida ciertos aspectos de dicha gestión se ajustan realmente al estado del arte y el sentido común dominante en la materia, tanto en los foros académicos como en la prédica de los organismos multilaterales de crédito.¹

He seleccionado para ello dos aspectos que permiten obtener una idea aproximada sobre la situación actual de esa gestión, sin perjuicio de que la línea de investigación abordada abarque, además, otros aspectos.² En primer lugar, el controvertido tema del tamaño del sector público federal, respecto del cual trataré de demostrar que, lejos de ajustarse a los principios anti-*Big Government* igualmente destacados en la concepción de “reinención del gobierno” (Clinton) y en la “agenda del *management* presidencial” (Bush), ese tamaño no ha hecho sino crecer y extenderse a todos los campos de la gestión gubernamental.

En segundo lugar analizaré algunas características de las políticas de personal adoptadas por el gobierno federal, para ofrecer un panorama global sobre los recursos humanos que emplea, la idoneidad de sus empleados, la visión que sobre los mismos tienen los ciudadanos, así como sobre otras características del sistema de servicio civil que completan el análisis. En este contexto, examinaré la tendencia del actual gobierno a llevar hasta límites inéditos el proceso de sustitución de los empleados federales por empleados de empresas privadas, especialmente a partir de los acontecimientos de Setiembre de 2001 y la iniciación de la guerra de Irak. También en este caso, pretendo mostrar la brecha existente entre la clase de carrera profesional que propone la literatura o los informes de la banca internacional y la realidad que surge de los datos relevados.³

El verdadero tamaño del gobierno federal norteamericano.

En 1983, Heller y Tait manifestaron su sorpresa acerca de la pequeña cantidad de información realmente disponible en el sector público sobre empleados y salarios. No es que la información no existía, sino que resultaba difícil establecer bases comunes para un análisis comparativo. Aducían, al respecto, que las estadísticas necesitan ser creíbles pero, advertían, allí donde la información confiable existe, aparecen importantes cuestiones de definición. Los empleados públicos deben ser desagregados según ocupación, según el status de su empleo y/o según quién paga sus salarios. Este criterio produce un complejo híbrido de las categorías de empleo público y muchas áreas grises. Los países difieren respecto a qué consideran empleo

¹ No es ocioso recordar que estos organismos condicionan su financiamiento a la adopción, por parte de nuestros países, de esas “buenas prácticas”.

² Dado el limitado alcance de esta ponencia, los temas elegidos sólo podrán desarrollarse brevemente, anticipando apenas ciertos aspectos destacables que serán profundizados en el contexto de una línea de investigación recién iniciada.

³ En futuros trabajos me ocuparé de los procesos de compras y suministros del gobierno federal, una de las áreas de la gestión pública que, todavía desde el lado de los *inputs*, representa en los Estados Unidos un componente central del gasto público. Al respecto, pondré de manifiesto la extrema vulnerabilidad del gobierno tanto en la aplicación de sus procedimientos de aprovisionamiento como, especialmente, en la debilidad de sus mecanismos de supervisión y control de esa gestión. Además, examinaré el tema de los contratos de gestión entre principales y agentes -una de las principales novedades introducidas por la administración Clinton-, cuyo objetivo era pasar, definitivamente, de un control por procesos a un control por resultados. La evidencia recogida al respecto permite hipotetizar que, lejos de haber conseguido este cambio a la vez tecnológico y cultural, el gobierno federal sólo ha podido dar algunos pasos tibios en esa dirección.

gubernamental, y por lo tanto una misma categoría es a menudo usada para referirse a diferentes situaciones.

Giulio de Tommaso (2001) trató de uniformar estas categorías con fines comparativos, definiendo los términos Gobierno General (incluyendo al servicio civil en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el personal militar, educativo, de salud, policial y otros) y empresas de propiedad estatal. A su vez descompuso estas categorías en subcategorías, ubicando en cada una los tipos de empleo respectivos. Por lo tanto, para determinar el tamaño de la dotación de personal gubernamental, sería preciso considerar a la totalidad de los empleados que revistan en estas distintas categorías.

Sin embargo, en un libro que en su momento despertó amplia cobertura mediática, Paul Light (1999) expuso bajo el título *The True Size of the US Federal Government*, un punto de vista singular: el real tamaño de una administración pública no se limita a la cantidad de personal que emplea en forma directa; también debería incluir a todas aquéllas personas que son empleadas indirectamente a través de proveedores del estado y beneficiarios de subsidios, cuyos ingresos provienen principal o exclusivamente de fondos públicos.⁴ Es el caso de los empleados que trabajan en empresas cuyos clientes exclusivos son organismos estatales y el de individuos beneficiados por diferentes tipos de subsidios.⁵ Si este personal se suma a la fuerza laboral empleada por el gobierno federal, que a fines de 2002 alcanzaba a poco más de 4 millones de empleados, su dotación total alcanza un número varias veces superior. Es decir, este gobierno sostendría una dotación adicional a la propia, al emplear los servicios de una masa de personas que triplica al total de los funcionarios públicos propios.

En el Cuadro 1 se desagregan las cifras correspondientes a las dotaciones que componen las distintas categorías de personal. Un primer subtotal, que reúne a los integrantes del personal civil, militares y empleados de correo, arroja un total de 4.087.000 empleados.⁶ A este número corresponde adicionar, además, el de todos los trabajadores en el nivel estadual y local que, directa o indirectamente, cumplen funciones encomendadas por el gobierno federal, los que suman 4.650.000 personas. De este modo, el personal estrictamente empleado por el gobierno federal asciende a 8.737.000 agentes. Por su parte, el personal al servicio de empresas privadas que trabajan para el gobierno federal suma un total de 5.168.000, en tanto que los beneficiarios de subsidios representan en conjunto otras 2.860.000 personas. Es decir, la dotación "privada" duplica a la del servicio civil y constituye cerca de la mitad de todo el empleo público a cargo del gobierno federal.

⁴Al libro de Light publicado en 1999 siguió, en 2004, un estudio realizado por el Center for Public Service de la Brookings Institution, que Light preside, en el que se actualizan las estimaciones anteriores y se realizan comparaciones que muestran la evolución del empleo desde la Administración Clinton. Los nuevos datos corresponden a Octubre de 2002.

⁵En mi opinión, no sería el caso de los jubilados, que han financiado todo o parte de las pensiones que perciben durante su vida laboral ni, tampoco, el de los beneficiarios de seguros de desempleo o de planes de asistencia social, salvo que exigieran alguna forma de contraprestación laboral, en cuyo caso podrían ser considerados empleados públicos de hecho.

⁶Obsérvese que el personal de Correo, computado separadamente, equivale exactamente al 50% del *civil service*, lo cual no solamente muestra su importancia cuantitativa, sino también la envergadura de un servicio estatal que en otros países (como la Argentina) ha sido privatizado hace ya muchos años.

**Cuadro 1 Tamaño Real del Gobierno Federal Estadounidense
Datos al 31 de Octubre de 2002**

Categorías de empleo	Cantidad
Servicio Civil	1.756.000
Personal militar	1.456.000
Personal de correo	875.000
Sub-total	4.087.000
Personal federal en gobiernos estadual y local	4.650.000
Total personal gubernamental	8.737.000
Beneficiarios de subsidios	2.860.000
Personal de contratistas del Estado	5.168.000
Dotación real del Gobierno Federal	16.765.000

En comparación con estimaciones pasadas, las cifras consignadas en el Cuadro 1 para el empleo gubernamental muestran algunas tendencias contradictorias. El verdadero tamaño del gobierno es todavía menor que el existente antes de 1990. El fin de la Guerra Fría produjo a partir de los 1990s, importantes reducciones de la dotación estatal, estimadas en más de 2 millones de empleos presupuestados y extra-presupuestarios, en los Departamentos de Defensa y Energía, así como en la NASA. Sin embargo, luego de esa reducción, el gobierno federal fue incrementando progresivamente las cifras de empleo, “recuperando” más de la mitad de ese número.⁷ Mientras en las citadas agencias se suprimían puestos de trabajo, otras agregaban entre 1993 y 1999 unos 300.000 nuevos puestos.⁸ Además, en los tres años siguientes (2000 a 2002), las agencias civiles incorporaron otros 550.000, mientras que el Departamento de Defensa volvía a emplear a unos 500.000 nuevos agentes.

También conviene aclarar que si bien parte del crecimiento posterior a 1999 coincidió con el último año de gobierno de la Administración Clinton, la mayor parte de los 1.1 millones de empleos presupuestados y extra-presupuestarios agregados a la dotación, reflejaron un incremento del gasto durante el primer gobierno de Bush (h). Buena parte de estos empleos fueron incorporados en agencias involucradas en la guerra contra el terrorismo, pero muchos también lo fueron en otras agencias, como el Health and Human Services Department.⁹

Light (2004b) señala tres tendencias en la futura evolución de la dotación al servicio del gobierno federal norteamericano:

1. El servicio civil federal continuará encogiéndose

Aún cuando la fuerza de trabajo empleada a través de contratistas y subsidios creció en 1,5 millones de puestos desde 1990, el servicio civil federal se redujo en cerca de 500.000 puestos. El servicio civil es sólo la punta de un iceberg que oculta un enorme

⁷ Estos números surgen del inventario trianual que el Center for Public Service realiza a partir de cifras estimativas generadas por Eagle Eye Publishers.

⁸ Estos números surgen del inventario trianual que el Center for Public Service realiza a partir de cifras estimativas generadas por Eagle Eye Publishers.

⁹ El número de trabajadores contratados hubiera sido incluso más elevado (y los recortes en el servicio civil más profundos) si la administración Bush hubiera ganado su batalla para tercerizar los empleos de inspectores de equipajes en la nueva Transportation Security Administration (TSA). Pero si bien estos inspectores son hoy empleados federales, la TSA utiliza todavía contratistas privados para reclutarlos y emplearlos, así como para realizar la gestión cotidiana de funciones administrativas y de personal. La administración Bush y sus aliados en la Cámara de Diputados también ganaron la batalla que permite a los contratistas operar en los puntos de control de cinco grandes aeropuertos.

aparato al servicio del gobierno que, no obstante, se estaría encogiendo en lo que a ese componente se refiere.¹⁰

2. El ahorro en términos de reducción del empleo, producto de la paz que siguió a la Guerra Fría, desaparecerá muy pronto

El empleo fuera de Defensa, Energía y la NASA se incrementó de hecho en más de 300.000 entre 1990 y 1999, debido a que el gobierno de Clinton gastó parte del ahorro producido por el fin de la Guerra Fría en prioridades políticas domésticas. Entre 1999 y 2002 se adicionaron 1.1 millones de puestos por lo cual, a este ritmo, el ahorro señalado de casi 2 millones de puestos se extinguirá ciertamente en los próximos años. La “reconstrucción” de Iraq y el refuerzo de la seguridad interior, entre otras causas, puede producir ese resultado.¹¹

3. La fuerza de trabajo empleada a través de contratistas crece a través de todo el gobierno

Excepto Energía, la NASA y un puñado de otras agencias civiles, el empleo generado por la vía de contratistas y personal subsidiado ha venido creciendo en todas las agencias gubernamentales.¹² El incremento en Defensa se produjo exclusivamente a través de contratos, mientras que un tercio del crecimiento en las agencias no dedicadas a Defensa se debió a contratos con proveedores y dos tercios a subsidios.

Las tendencias reflejan una gradual sustitución de empleo público por empleo privado, así como un crecimiento de la dotación de personal militar a expensas del personal civil. Ello, a su vez, expresa una pronunciada tendencia a la flexibilización del empleo público. En todo caso, la heterogeneidad de la actual composición de la fuerza de trabajo en el gobierno federal ha sido un resultado accidental, más que el producto de una planificación deliberada. Frente a las reducciones naturales, los congelamientos de vacantes y los retiros voluntarios, las agencias desplegaron todos sus medios para mantener o incrementar sus dotaciones, al tiempo que desde el gobierno se impulsaba la eliminación de normas y prácticas que creaban restricciones a la libre contratación de recursos humanos, así como a la contratación externa de servicios antes prestados por agentes estatales.¹³ De estas lógicas contrapuestas ha surgido este verdadero

¹⁰ Las cifras disponibles más recientes (OPM, 2005) indican que el total de personal del servicio civil en el gobierno federal, ascendía en Setiembre de 2004 a 2.713.229 empleados, cifra que excluía al personal militar. En el Cuadro 1, el personal civil era de 2.631.000 empleados, lo cual indicaría que contrariamente al pronóstico de Light, la dotación del personal civil continúa aumentando. Sin embargo, corresponde aclarar que entre Octubre de 2002 (datos del Cuadro 1) y Setiembre de 2004, se produjo una reducción muy importante en el personal de Correo, cuya dotación disminuyó de 875.000 a 767.616 empleados, o sea, más de 100.000 personas.

¹¹ Los nuevos empleos se crean especialmente para reforzar el Homeland Security Department, a la vez que éstos probablemente compensen reducciones en otros sectores, ya que las restricciones presupuestarias y el uso de contratistas así lo sugieren.

¹² ¿Refleja este crecimiento meramente el hecho de que los Estados Unidos libran en la actualidad una guerra contra el terrorismo internacional? No necesariamente, responde una organización ciudadana de defensa de la democracia: si bien las áreas de seguridad interior y defensa exterior explican muchos de los nuevos puestos, el crecimiento está ocurriendo virtualmente en todas las áreas de gobierno, estén o no dedicadas a la defensa. Además, muchos de los nuevos empleos en el área de defensa son el resultado de contratos con fabricantes de armas, aviones y otros equipamientos y servicios por el estilo y no de un mayor número de personal uniformado. Véase, al respecto, la nota de Reclaim Democracy (2003) en http://reclaimdemocracy.org/weekly_2003/big_government_makes_comeback.htm

¹³ Estos cambios permiten, por ejemplo, que los militares contraten externamente o privaticen, parte de su actividad. El Secretario Rumsfeld manifestó recientemente que casi 320.000 puestos actualmente desempeñados por personal militar podrían ser transferidos al servicio civil (Arizona Daily Star, 29 Enero 2004).

Leviatán que, detrás de un servicio civil consistentemente pequeño a lo largo del tiempo, esconde una fuerza de trabajo “en las sombras” que lo supera varias veces.¹⁴

En una sociedad como la estadounidense, mayoritariamente reacia al *Big Government*, los incentivos políticos para crear la ilusión de un gobierno pequeño son evidentes. La larga sombra que proyecta esa dotación oculta, plantea una serie de interrogantes estrechamente asociados a algunas de las cuestiones centrales de la agenda reformadora del gobierno federal: ¿Qué nuevo papel deben cumplir sus agencias? ¿Cómo minimizar la dotación de personal de ese gobierno teniendo en cuenta ese nuevo rol? ¿Cuáles son los límites deseables de la participación privada en la gestión pública? ¿Hasta qué punto los mecanismos de regulación y control existentes permiten asegurar que esa participación del sector privado se ajusta a criterios de calidad y efectiva producción de valor público? Estos son los interrogantes que desarrollaré en las próximas secciones.

El nuevo papel del gobierno federal

En uno de sus momentos políticos más inspirados, el presidente Clinton declaraba en 1996 que “la era del *Big Government* se terminó”. Tal vez había llegado a la conclusión de que había algo de verdad en las advertencias conservadoras acerca del crecimiento de un gobierno con un gasto público desenfrenado, lo que en la jerga norteamericana se conoce como “*runaway government*”. Por supuesto, los conservadores habían ido demasiado lejos al sugerir que todo gobierno no militar era un mal gobierno y que todo recorte es un buen recorte, pero es plausible suponer que un excesivo gasto público y un gobierno inútilmente grande pueden tener efectos negativos sobre el presupuesto, la deuda nacional y los programas gubernamentales.

Cuando George W. Bush se instaló en la Casa Blanca, los conservadores más extremos supusieron que sus más caros sueños anti-gubernamentales se harían realidad. Finalmente tenían a cargo a uno de ellos, por lo que era sensato imaginar que, finalmente, se eliminarían las regulaciones, se removería a una proporción importante del servicio civil y se dismantelaría el gobierno en una medida que incluso aplaudirían los libertarios. Lejos estaban de suponer que Bush no tenía tales planes y que, de hecho, recrearía a su modo la era del gobierno elefantiásico.

Esta recreación supuso no sólo un cambio fundamental en la filosofía política de su gobierno, sino también en el clásico funcionamiento de la institución del *lobbying*, tan cara al “sistema de despojo” de los poderosos grupos de interés. A fines de los años 60s, Lowi (1969) acuñó la frase “*interest-group liberalism*” para describir un sistema de formulación de políticas públicas motorizado por *lobbies* organizados y movilizados por estrechos intereses sectoriales, que no sólo contrariaban el interés general de la sociedad, sino que contribuían también a conformar una incontrolable burocracia federal que el autor imaginó como una gigantesca ameba. Este sistema caracterizó a los elencos gubernamentales que se sucedieron desde Richard Nixon a George H. W. Bush. Inclusive bajo gobiernos republicanos, los *lobbies* liberales continuaron presionando por nuevos programas, regulaciones y promoción de derechos de diversas minorías a través de sus aliados demócratas en el Congreso, en las agencias federales e inclusive en los tribunales. Esta tendencia pareció revertirse parcialmente durante ambas presidencias de Clinton, si se tiene en cuenta su esfuerzo por reducir la burocracia federal.

¹⁴ Al parecer, estas tendencias también alcanzan a los estados de la Unión. En el Estado de Florida, por ejemplo, ya a comienzos de 2001 se estimaba que “la fuerza de trabajo “externa” al gobierno excede el número de empleados del sistema de personal estadual” (OPPAGA Special Review, March 2001).

Por eso se suponía que al asumir su primer mandato, el actual presidente mantendría su compromiso electoral de reducir el tamaño del gobierno. Sin embargo, al iniciar su segundo período, la orientación impresa a sus políticas revela que el antiguo liberalismo de los grupos organizados de interés sigue incólume, si bien ha sufrido algunas variaciones significativas.

Los republicanos se han hecho cargo del viejo sistema de despojo y lo han puesto al servicio de su renovada filosofía política, a la que un autor ha bautizado como “*interest-group conservatism*” (Weisberg, 2005), es decir, la expansión y explotación del gobierno por parte de personas y organizaciones conservadoras que públicamente profesan su encogimiento.

Cuando los demócratas gobernaban, la coalición política y la orientación de su gobierno contaban con poderosos actores, como los sindicatos de empleados públicos y docentes, las mujeres, los movimientos de derechos humanos y los *lobbies* de homosexuales, los jubilados, los grupos pro-estado de bienestar, la industria del entretenimiento y los abogados. Weisberg subraya que un rasgo característico del gobierno demócrata fue un énfasis desproporcionado en políticas que interesaban mucho más a estos grupos que al país en general: protección laboral para maestros y trabajadores estatales, expansión del “*affirmative action*” y de los derechos al aborto, oposición a la reforma de la legislación sobre mala praxis, beneficios crecientes para los mayores, y así sucesivamente.

En cambio, los grupos conservadores actualmente dominantes forman una constelación opuesta: grandes corporaciones (especialmente en los sectores de la energía y de los contratistas de bienes y servicios militares), cristianos evangélicos, poderosos inversores, propietarios de armas y los medios de difusión de derecha. El viejo modelo permanece intacto, pero los protagonistas que a diario transitan los pasillos del Congreso, las agencias reguladoras y los reductos del poder han sido sustituidos por estos nuevos grupos y sus benefactores, cuyas acciones no hacen sino agrandar el gobierno federal y expandir su carácter cada vez más intrusivo.

Por cierto, han cambiado los destinatarios, promotores y causas en nombre de las cuales se proponen iniciativas y se adoptan políticas, pero lo paradójico de la nueva situación es que los republicanos terminan adoptando orientaciones de gobierno que no sólo contradicen uno de los principios filosóficos que los identifica, sino que al hacerlo convierten a Washington en un desquiciado sistema de despojo que favorece a grupos de interés particulares y alimenta un aparato burocrático gigantesco e ineficaz.

Un estudio del Cato Institute revela que los 101 programas más cuantiosos que los republicanos del *Contract with America* habían propuesto eliminar en 1995 por innecesario, ha visto incrementar sus gastos en un 27% bajo un Congreso dominado enteramente por los republicanos. De igual modo, el concepto de desregulación ha sido reemplazado por una demanda de mayor regulación sobre aspectos morales, mientras que la demanda por mayor autocontrol judicial ha sido reemplazada por una mayor presión hacia un activismo judicial de extrema derecha. Según diversos observadores, la omnipresencia de políticas que favorecen intereses especiales, impulsada por la actual administración federal y el Congreso, no sólo es hipócrita sino también corrupta y hasta ridícula.¹⁵

¹⁵ El último año ha sido pródigo en episodios embarazosos para el gobierno, como el pago a un paraperiodista para promover un creciente rol federal en la educación, un área en la que tiempo atrás los conservadores consideraban la necesidad de suprimir la cartera respectiva; o el caso del ex director de la Coalición Cristiana Ralph Reed, oponente moral del juego organizado, que reunió US\$ 4 millones para colaborar con la lucha de una tribu de indios norteamericanos por su casino, frente a los casinos de otras

años 1990s: el activismo del *Democratic Leadership Council* como contrapeso institucional de los lobbies liberales, los instintos reformistas de Bill Clinton y la inesperada derrota de los Barones demócratas en el Congreso. ¿Qué factores pueden llegar a restringir, en los próximos años, a los grupos de interés particulares de cuño conservador? El equivalente más cercano al *Democratic Leadership Council (DLC)* sería el Cato Institute, tanque de cerebros de extrema derecha, cuya finalidad principal es reducir el tamaño del gobierno tal como lo entrevieron los Padres Fundadores. No obstante, parece difícil que su prédica casi solitaria desde ese lado del espectro ideológico sea suficiente.¹⁶

Veamos de qué manera se manifiestan las nuevas orientaciones del actual presidente. Como es sabido, desde que inició su primer gobierno, el mercado de trabajo privado en los Estados Unidos perdió casi 3 millones de puestos. En un intento por crear la ilusión en la opinión pública de que podrían recuperarse esos puestos de trabajo, creó el cargo de “Zar del Empleo” en el Departamento de Comercio, lo cual le valió la crítica y el sarcasmo de los formadores de opinión, así como el augurio de que este nuevo subsecretario y su flamante burocracia seguirían la suerte del fracasado “Zar de la droga”.¹⁷ Inauguró además la Office of Faith-Based Initiatives (algo así como la Oficina de Iniciativas basadas en la fe), una Comisión de Excelencia Educativa para los Hispano Americanos, una Comisión Postal, un nuevo cargo de Secretario Asistente de Ayuda a la Industria Manufacturera, la Comisión 9/11, un panel sobre ciberterrorismo, el Consejo sobre Servicio y Participación Cívica y otra serie de unidades y programas.

Otra de sus principales creaciones, el Departamento de Seguridad Interior (DHS), intentó sin éxito hasta ahora recomponer las funciones de seguridad nacional, fuertemente debilitadas por la incompetencia de la CIA y el FBI. Aunque no incluye a estas agencias, el DHS constituye la más grande de las unidades gubernamentales creadas durante décadas.¹⁸ En momentos en que se completa el presente trabajo, el gobierno federal anuncia una inminente reforma profunda de este organismo para mejorar su desempeño, tan sólo dos años después de su creación.

La agenda del segundo mandato del Presidente Bush no sólo expandirá el tamaño del gobierno federal a través de la creación de nuevas instituciones: también ejercerá una enorme influencia sobre la vida y la cultura de millones de norteamericanos, al imponerles novedosas restricciones en las escuelas secundarias, en los tribunales y hasta en sus preferencias matrimoniales.¹⁹ Además, mostrando una clara ruptura con

tribus; o el de nuevo presidente de la *Corporation for Public Broadcasting*, otra entidad tradicionalmente opuesta a la filosofía conservadora, demandando mayor espacio para los conservadores en nombre del “equilibrio”.

¹⁶ El Cato Institute pesa mucho menos que el DLC de los tiempos en que gobernaban los demócratas. En el Congreso, el Senador McCain podría ser una fuerza equilibradora por su posición anti-lobbies, pero la oposición que encuentra dentro del *establishment* de su partido es superior a la que tuvo en su momento Clinton. Aún cuando los republicanos sufrieran una derrota en una elección intermedia, su supremacía en el Congreso no se vería mayormente afectada. Al parecer, el conservadorismo de los grupos de interés se mantendrá por largo tiempo.

¹⁷ Para colmo, fue designado para el cargo una persona que, en su propia empresa privada, había despedido a 1.180 obreros de cinco plantas y abrió una nueva en China.

¹⁸ Bush creó el DHS como reacción a los sucesos del 11/9, que proporcionó al gobierno federal amplios poderes investigativos a través del Acta Patriótica USA y requirió un presupuesto de defensa nacional considerablemente mayor. Estas tendencias desmienten el dogma de la Revolución Republicana de alrededor de 1995, cuando desde el Senador Dole al jefe de la bancada Gingrich se referían a la eliminación de departamentos gubernamentales completos, incluyendo Educación, el encogimiento del gobierno y la devolución de poderes a los estados y a la gente. Los republicanos hablaban de devolución, de “mandatos federales no financiados” y de suprimir programas gubernamentales con el mismo celo que reservan actualmente a la lucha contra el terrorismo y la reestructuración de la seguridad social.

¹⁹ Al respecto, el presupuesto enviado por el Gobierno al Congreso incluye unos \$100 millones extra para “promover matrimonios saludables” y \$1,500 millones para una “iniciativa de secundaria”, la cual continúa

posiciones pasadas orientadas a minimizar el gobierno y devolver poder a los estados, Bush está promoviendo una era de nuevo federalismo en la cual el gobierno nacional modifica, pero no encoge, programas e instituciones para alinearlos con varios ideales conservadores, tal como lo perciben los propios republicanos dentro y fuera de la Casa Blanca (VandeHei, 2005).²⁰

Bush reclama mayor *accountability* federal y requerimientos de testeo para todas las escuelas secundarias, luego de haber impuesto mandatos similares para los grados tercero a octavo durante su primer período de gobierno.²¹ También propone establecer un techo federal a las compensaciones por daños a causa de mala praxis médica, a fin de limitar los juicios contra empresas y profesionales; forzar la prosecución de causas de acción de clase en tribunales federales y ayudar a crear un arbitraje nacional en casos destacados que tengan relación con el amianto. Estas reformas están claramente orientadas a ganar control sobre el aparato educativo nacional y sus orientaciones, a expensas de los poderes estatales, así como a liberar a los profesionales y los negocios de responsabilidades jurídicas.²²

En materia de política social, el presidente presiona por la introducción de una enmienda constitucional que declare ilegal a los matrimonios de homosexuales que puedan admitir los estados, y continúa definiendo y expandiendo el rol del gobierno federal promoviendo que los grupos religiosos colaboren en la administración de programas sociales, tales como los esfuerzos comunitarios de rehabilitación de drogadictos. Las raíces fundamentalistas de su gobierno también se expresan en este tipo de iniciativas. Durante su primer mandato, el director de su Consejo de Política Interior, John Bridgeland, señalaba que “hemos pasado de la devolución,²³ que implicaba reintegrar a los estados tanto poder como fuera posible, a una situación en que el gobierno es limitado pero activo”. Por ahora, parecería que las demandas de muchos conservadores al Congreso para que disponga medidas que permitan comenzar a devolver a los estados programas como el gasto en carreteras y el gigante Medicaid, no tienen eco suficiente.

Es que los republicanos han votado masivamente casi todas las iniciativas del presidente y apoyan en su gran mayoría sus planes para expandir, como se ha destacado, el rol federal respecto a juicios, casamientos y otras políticas sociales. Para pasar rigurosos tests educativos e imponer *accountability* -dos objetivos de muchos

el ataque ofensivo de la administración para obtener control sobre las escuelas de la nación, iniciado con la Ley de Ningún Niño Se Queda Atrás (Edwards y Reynolds, 2005).

²⁰ Un buen ejemplo es la gran expansión de los beneficios de Medicare al agregar la cobertura de drogas en el programa 2003.

²¹ Cincuenta legisladores republicanos se reunieron hace poco en Baltimore para discutir, entre otras cosas, su oposición al plan de educación para el nivel secundario del presidente Bush, dada la expansión que implica en el papel del gobierno federal sobre el de los estados. Si durante su primer mandato sólo el 33% del bloque republicano se opuso a la ley que estableció el programa “Que ningún niño quede atrás”, se predecía que un porcentaje muy superior votaría en contra de la expansión del programa al nivel de secundaria. De hecho, la afinidad político-ideológica de los legisladores con el Ejecutivo entraba en conflicto con su carácter de representantes de los estados. Hasta la Heritage Foundation, una de las organizaciones más conservadoras de los Estados Unidos, estimó que la propuesta presidencial jamás vería la luz.

²² Incluso uno de los expertos del Cato Institute critica a Bush por seguir expandiendo el papel federal en los asuntos estatales y locales, y expresa su esperanza de que tropiece con un fracaso electoral del “big government” republicano. También el congresista Pence se suma a este pronóstico. Desde su punto de vista, la única razón por la cual los republicanos no han tenido que pagar hasta ahora un precio político por hacer la vista gorda al enorme crecimiento del gobierno es el fracaso de los demócratas para colocar un halcón del déficit como candidato presidencial y así capitalizar el apetito de la gente por menos gobierno. Pero de persistir en el abandono de su cometido histórico, los republicanos pueden correr un serio riesgo de perder futuras confrontaciones electorales.

²³ Término con el que se designa a la restitución de poderes por parte de una instancia de gobierno superior a otra inferior.

conservadores- Bush forzó un enorme incremento del gasto educativo y expandió los poderes del gobierno federal para ejercer un poder de policía sobre las escuelas, dos ideas que una década atrás hubieran sido vistas como herejía desde la perspectiva republicana. En cuanto a juicios, Bush y la mayoría de los republicanos apoyan la idea de colocar un tope a las indemnizaciones por daños en casos culposos, lo cual -como señalé recién- crearía un mercado más libre para los médicos y los consumidores, pero usurparía los poderes de los estados.

En algunas áreas, Bush ha mostrado iniciativa para reducir el tamaño del gobierno. Durante su primer mandato introdujo tres recortes impositivos, lo cual redujo los ingresos fiscales; mantuvo en el presupuesto 2004 un incremento apenas nominal en el gasto no orientado a la defensa y ha hecho un llamado de austeridad similar para el presupuesto corriente.²⁴ A pesar de los profundos recortes en programas domésticos del presupuesto, el segundo período presidencial está más enfocado a repensar que a encoger el rol del gobierno federal. Hasta el propio plan de Bush de crear cuentas individuales de la seguridad social, fundamentado en el proyecto como una iniciativa que dará a sus conciudadanos mayor control sobre sus pensiones, requeriría una burocracia mucho mayor para administrarlo.

Es evidente que las actuales orientaciones del gobierno de Bush implican un avance significativo en la concentración de poder en manos del Ejecutivo, a través de: 1) la consolidación de una alianza con los grandes contratistas del estado, que sustituirían gradualmente a las agencias gubernamentales en la provisión de bienes y servicios públicos y, de hecho, privatizarían el gobierno; 2) el control social de las acciones y comportamientos de los ciudadanos, apelando a argumentos fundamentalistas basados en valores religiosos y en principios de una ética retrógrada; 3) la generación de un clima permanente de terror e inseguridad, que coloca al gobierno en la posición de constituirse en la única instancia capaz de detener a las “fuerzas del Mal” y “globalizar la democracia”; y 4) el avance del gobierno federal sobre los estados, invadiendo sus ámbitos de competencia y limitando la “devolución” de otras competencias expropiadas en el pasado, contrariando los principios de la descentralización tan caros a los reformadores del New Public Management.

La situación actual y el futuro del empleo en el gobierno federal.

En las dos secciones precedentes analicé la expansión experimentada por el gobierno federal, la que en parte se explica por el gradual crecimiento del personal a cargo de contratistas privados, correspondiendo a las nuevas tendencias político-ideológicas dominantes en el actual gobierno federal. Más abajo veremos cómo funcionan las redes de intereses público-privados para promover este agigantamiento continuo del gobierno y cuáles serían los límites deseables de su “privatización”.

Antes haré una caracterización del empleo gubernamental, basándome en algunas encuestas y evaluaciones recientes. Una de las más completas fue la conducida por el Center for Public Service de la Brookings Institution (Light, 2002).²⁵ Sus conclusiones indican que después de los atentados del 11/9, la opinión de los empleados públicos sobre la calidad de su vida laboral y su nivel de satisfacción en el puesto han declinado. Una menor cantidad de empleados federales concurre a su trabajo por

²⁴ Aún así, el nivel de gasto ha sido explosivo bajo la administración Bush, como lo han sido también los déficit anuales. El gobierno gastó en 2004 un total de 2,3 trillones de dólares (expresados según la notación estadounidense para billones y trillones), con un déficit de 412 billones, comparados con los 1,8 trillones de gasto y 86 billones de superavit en el año final de la administración Clinton.

²⁵ Lo interesante de este estudio es que permitió comparar dos muestras al mismo personal, tomadas en mayo de 1999 y enero de 2000, es decir, antes y después de los atentados de 11/9. El estudio fue conducido por Paul C. Light.

razones valederas; un número aún menor siente que sus agencias les proporcionan las herramientas y el entrenamiento para realizar bien su tarea y otro número todavía más bajo cree que su organización está cumpliendo con sus programas y servicios de manera adecuada. Los encuestados reflejan que la moral entre sus compañeros de trabajo decayó, que les resulta más difícil obtener los recursos que requieren para hacer bien su trabajo, que enfrentan cada vez mayor incertidumbre en cuanto a la relación entre lo que hacen y la misión de sus agencias y que tienen menos confianza en que sus propias organizaciones hacen lo que deberían hacer. Por último, las opiniones señalan que el gobierno federal continúa teniendo dificultades en recompensar una tarea bien hecha y que su fuerza de trabajo no tiene la confianza y el respeto de la gente a la que sirve.²⁶

Encuestas similares conducidas entre empleados privados antes y después de los atentados de 2001, concluyen en cambio que la moral entre sus colegas es más elevada, que aumentó también la satisfacción en el trabajo, que sus empresas tienen mayor acceso a personal que puede realizar bien su tarea y que creció el orgullo que sienten respecto de su lugar de trabajo. Como estas encuestas se llevaron a cabo en un período de recesión económica, parecería que esta situación no influyó en las opiniones recogidas.

Apoyado en las encuestas comentadas, la Comisión Nacional del Servicio Público²⁷ elaboró un documento crítico en el que destaca la necesidad de producir un cambio profundo en la gestión del gobierno federal, al tiempo que fija su posición respecto a las condiciones que debe tener la flexibilización del servicio civil:

“La necesaria flexibilidad administrativa no puede ser una licencia para evadir la disciplina y los resguardos que son inherentes al servicio público efectivo: la necesidad de apertura y transparencia, de evitar conflictos de interés, de niveles salariales ampliamente aceptables para la ciudadanía, de protección de los derechos del empleado y de defensa contra el sesgo político.” (Volcker, 2002).²⁸

Una encuesta más reciente, llevada a cabo por la OPM (Office of Public Management) muestra que el 68% de los empleados federales está satisfecho con sus empleos y que el 71% planea permanecer en sus puestos durante un año más. Pero la encuesta, que recoge opiniones de 150.000 empleados y fue realizada a fines de 2004, también revela que miles de empleados están buscando empleos alternativos dentro del sector público o considerando planes de retiro. Los movimientos en la dotación producirán, con toda seguridad, presiones para el reclutamiento de nuevo personal en agencias que enfrentan presupuestos estables o declinantes durante los próximos dos años. Sin embargo, los funcionarios políticos podrían imponer congelamientos de nuevos ingresos o adoptar decisiones muy cautas en la cobertura de puestos vacantes. Otros podrían llegar a promover retiros anticipados mediante paquetes en efectivo (*cash buyouts*), que son admitidos por la legislación vigente (WP, 11 Julio 2005).

²⁶ Es interesante destacar, aunque los resultados no deberían extrañar, que dentro de estas tendencias generales, los empleados del Departamento de Defensa señalan, en cambio, que gozan de mejores oportunidades para desempeñarse bien y advierten mejores resultados en el desempeño de sus pares, aunque la moral en el trabajo y la sensación de escasos logros es similar al resto de la muestra.

²⁷ Esta comisión así autodesignada es una ONG presidida por Paul Volcker, que reúne a prominentes políticos y profesionales preocupados por la situación actual y el destino de la administración pública en el gobierno federal norteamericano. Su lema es “*Good Government is Important Society*”.

²⁸ Confirmando el creciente sesgo político del empleo, la edición del Plum Book (United States Government Policy and Supporting Positions) de 2004 registra un aumento de los cargos públicos de designación sin competencia, que pasó a ser de 9.051, lo que implica 2.329 más que en el año 2000 (WP 15/12/2004).

Según esta última encuesta, alrededor del 16% de los empleados federales piensa dejar su agencia por algún otro empleo en el gobierno. En algunas de ellas, el porcentaje es superior. En la propia OPM, la proporción sube al 21,8%; en el Departamento de Seguridad Interior, 20,1%; en el Departamento de Defensa, 19,6%; en la OMB, 18,1% y en el Departamento de Educación, 17,8%. Además, un 12% de los encuestados señaló que planea retirarse dentro de los próximos tres años, pero los porcentajes son superiores en la AID, la Administración de la Seguridad Social y los Departamentos de Estado, Energía y Defensa.²⁹

El problema del reclutamiento no se refleja únicamente en la cantidad de nuevos ingresantes sino, sobre todo, en su calidad. Las manifestaciones de este fenómeno son múltiples. Por ejemplo, el sector público queda rezagado con respecto al sector privado en el esfuerzo de convertir a estudiantes becarios en trabajadores permanentes. El programa federal Student Career Experience Program tiene un índice de incorporación definitiva de 19% (sobre un total de 15.756 estudiantes que participaron en el programa en 2003) contra un promedio de 45% en empresas privadas (WP 13/07/2004).³⁰

Otra evidencia la proporciona un estudio reciente sobre la primera promoción universitaria que acaba de egresar, luego de haber iniciado su carrera pocos días antes del 11/9. La promoción 2005 es la primera que ha tenido experiencia de formación en este nivel, influida por los ataques de ese día y la subsecuente guerra al terrorismo. Una encuesta administrada a 800 graduados, conducida en el mes final de sus carreras académicas, sumada a 100 entrevistas en profundidad a integrantes del mismo grupo, permite contar con una fuente inigualable para comprobar hasta qué punto esa experiencia marcó la visión de los encuestados sobre el gobierno, el rol del patriotismo en su elección de carreras, los factores clave que pudieron haber influido su interés en el servicio público y lo que las agencias del gobierno pueden hacer para reclutar a los jóvenes más talentosos.

Los resultados de la encuesta se resumen en las siguientes conclusiones:

- Los graduados de la Clase 2005 son “patriotas prácticos” que fueron afectados profundamente por 11/9, pero la mayoría no alteró sus carreras. Sólo uno de cada cinco estudiantes manifestó estar interesado en la función pública y un número mucho menor consideró su posible ingreso a las fuerzas armadas.
- La oportunidad para reclutar una nueva generación para el servicio público se está cerrando, en parte debido a la polarización en torno a la guerra de Iraq. Al preguntárseles qué acontecimiento tuvo mayor impacto sobre su visión de los Estados Unidos, los estudiantes se mostraron divididos entre el 11/9 y la guerra en Iraq. Más de tres cuartos de los encuestados señaló que la guerra les produjo una visión más negativa del país, que esperan un nuevo ataque terrorista pero que temen más la perspectiva del desempleo o la contracción de deudas que un eventual nuevo ataque.
- La ola favorable a un mayor patriotismo, generada por 11/9, no le dio al gobierno carta libre para reclutar talentos. De hecho, menos del 10% de los encuestados dijo que la oportunidad de servir a su gobierno es su razón

²⁹ La mayoría de los empleados encuestados se encontraban entre los grados intermedios y superiores del escalafón, habiendo trabajado en el gobierno por más de 10 años: 31% tenía una antigüedad de 11 a 20 años y 43%, más de 20 años de servicio.

³⁰ En otra nota relacionada con el tema, Jo Ann Davis (presidenta del Subcomité de Servicio Civil de la Cámara de Representantes) destacó durante las audiencias con funcionarios de agencias federales, el excesivo tiempo que transcurre hasta concretar las contrataciones para el gobierno federal. Según Christopher Mihm, director de asuntos estratégicos de la GAO, se precisa mayor comunicación entre la OPM y la interdepartamental Chief Human Capital Officers Council (CHCOC) (WP 14/07/2004).

principal para considerar un empleo público. Un esfuerzo de reclutamiento que resulte exitoso no debe simplemente mostrar a los jóvenes la diferencia que puede representar en sus vidas el trabajar para el gobierno, sino ocuparse también de sus preocupaciones prácticas, tales como paga y prestigio, salarios ajustados a valores de mercado, incentivos reales para quienes mejor se desempeñan y un esfuerzo denodado por elevar la consideración de los ciudadanos que permita volver a prestigiar el empleo público.

- Los graduados creen que sus padres se sentirían más orgullosos si ellos instalaran su propia empresa o consiguieran un puesto en una empresa privada que si lograran ingresar al sector público. La proporción de graduados que piensan que esto último sería motivo de orgullo para sus padres se reduce a medida que mejora la calidad de las calificaciones de los estudiantes. Los más talentosos, que lograron notas sobresalientes (estudiantes “A”) expresaron menor interés en un puesto gubernamental que los que obtuvieron una “B” o “C”. Por último, si bien tanto los demócratas, republicanos e independientes manifestaron similar nivel de interés en servir en el gobierno, los que se describieron como “muy conservadores” aparecen más interesados en hacerlo que los que se describen como “muy liberales” (“The Class of 9/11”, Partnership for Public Service, 29 Mayo 2005)

Parte de los resultados del estudio de la Promoción 2005 indican que el nivel de los salarios y otros incentivos son aspectos importantes que los potenciales aspirantes a un empleo público consideran seriamente. La crisis presupuestaria ha forzado a una baja en el índice de crecimiento salarial de los empleados estatales a través del país. Esto podría tener un impacto decisivo de largo plazo en la capacidad del gobierno para mantener la calidad de la fuerza de trabajo. Muchos profesionales pueden optar por abandonar su empleo en el gobierno para acceder a puestos con sueldos más altos en el sector privado. Las tendencias salariales señaladas no comprenden únicamente al gobierno federal; son todavía más negativas en los gobiernos estatales.³¹

Los sistemas de personal vigentes en el gobierno federal tienen ya más de medio siglo y recién en los últimos años están siendo objeto de revisión. Una de las principales innovaciones que se está contemplando (y en escasa medida implementando), es el llamado *pay for performance* o pago según desempeño o rendimiento. Si bien existen antecedentes de utilización de este sistema en el sector público estadounidense, la intención actual del gobierno es masificar su aplicación. La iniciativa ha estado rodeada de gran polémica y recién ahora, en momentos de completar la presente ponencia, el Poder Ejecutivo ha expuesto sus reales alcances (WP, 20 Julio 2005). Brevemente, la remuneración por desempeño acercará al gobierno a las prácticas y modelos del sector privado, al autorizar que los incrementos anuales de salarios varíen de acuerdo con la ocupación y demanda del mercado, así como vinculando los aumentos al rendimiento laboral. La reforma se aplicaría a más de un millón de empleados cubiertos todavía por el llamado *General Schedule* (o Escalafón General), aplicado en su mayoría a empleados de cuello blanco; a los alcanzados por el Sistema Federal de Salarios (principalmente trabajadores de cuello azul) y a aquellos que han sido designados como de “nivel senior” o “profesional y científico”.

³¹ Según una encuesta anual sobre compensaciones salariales a categorías de personal profesional, científico y otras ocupaciones, que se viene realizando en los 50 estados y el distrito de Columbia desde 2002, en el período 2002 a 2004 la mediana de las encuestas realizadas estimó que el incremento salarial promedio para todas las ocupaciones se incrementó en un 4,63%, mientras que para el personal estatal apenas lo hizo en un 0,45% (AFT Public Employees Compensation Survey 2004, Junio 2004).

Según la práctica vigente, el presidente recomienda un incremento salarial en su solicitud anual de presupuesto y el Congreso toma la decisión final.³² Bajo el nuevo sistema, la Casa Blanca y el Congreso continuarían estableciendo un incremento promedio, pero las sumas que retribuirían individualmente a los empleados variaría según cuánto se pague por tareas similares fuera del gobierno y según los puntajes que obtengan en los rangos de desempeño. Para concretar su propuesta, la administración Bush ofreció algunos ejemplos de cómo se calcularían los incrementos en base a esos criterios.³³

Sin embargo, una evaluación de esta u otras propuestas debería ser sometida al test del conocimiento existente sobre el pago por desempeño y al de la experiencia existente en la aplicación actual del sistema. En teoría, existe un conjunto de precondiciones para la implementación exitosa de un sistema de este tipo (National Academy for Public Administration, 2004)³⁴ Entre ellas, se requieren:

- Conexiones y vinculaciones claras entre las metas de la organización y las expectativas de desempeño individual.
- Conducción del proceso desde el máximo nivel de liderazgo hasta la base e involucramiento y participación del personal.
- Transparente evaluación de desempeño aplicada sistemáticamente en toda la organización.
- Flexibilidad en la estructura salarial.
- Incentivos significativos para el buen desempeño.
- Manejo firme en los casos de desempeño medio y bajo.
- Responsabilización de los gerentes por el sistema de desempeño.

La experiencia de la aplicación del sistema en el sector privado también arroja importantes lecciones a considerar en su implementación dentro del sector público, tales como vinculación con la planificación de personal y la política de reclutamiento; uso de estrategias de negociación; involucramiento de los líderes y comités especiales; relación del sistema con las políticas de desarrollo del personal; pago en término de los incentivos y transparencia del proceso; capacidad de respuesta a situaciones de bajo desempeño; o habilitación del personal capacitado para la asunción de mayores responsabilidades.

En conclusión, los expertos de la National Academy of Public Administration estiman que la introducción del pago por desempeño es muy compleja, llevará tiempo, será costosa y requerirá una real transformación cultural. Sin embargo, las propuestas que los académicos y técnicos internacionales han planteado a los responsables de la gestión pública en América Latina, no han tenido en cuenta, en general, los recaudos necesarios a considerar antes de la implantación de este tipo de sistemas.

De cualquier manera, la experiencia norteamericana no hace sino confirmar las conclusiones de los expertos. A comienzos de 2004, los empleados de Defensa y

³² Por ejemplo, el Congreso acaba de conceder un incremento del 3,1% para el ejercicio 2006, aplicable por igual a empleados civiles y militares bajo el principio de "paridad de pago". La propuesta de la Casa Blanca otorgaba al personal civil un ajuste menor, del 2,3%, que el Congreso rectificó.

³³ Por ejemplo, para una remuneración similar de US\$ 70.000 anuales, el empleado con una calificación "sobresaliente" en su desempeño recibiría un aumento de US\$ 2.100 por este concepto; un ajuste de mercado nacional de US\$ 770 basado en la ocupación y la escala salarial; y un ajuste de mercado local de US\$ 1.400 basado en la ocupación, escala salarial y localización. El total de su incremento sería de US\$ 4.270, equivalente a un 6,1%. Un empleado con calificación de "excede las expectativas" recibiría un aumento total de US\$ 3.220 (4,6%); otro con calificación de "totalmente exitoso", US\$ 3.080 (4,4%) y, finalmente, un empleado calificado como "menos que totalmente exitoso" prácticamente no recibiría incremento salarial.

Seguridad Interior y sus ejecutivos pretendían que el nuevo sistema fuera puesto en vigencia rápidamente, pero las dificultades enfrentadas lo impidieron. Entre ellas, el hecho de que parece ser indiferente, como también ocurre en América Latina, que la evaluación de desempeño funcione como incentivo y produzca reales efectos sobre el desempeño o sobre el despido en caso de bajo rendimiento. Por ejemplo, un estudio del Cato Institute indicó en su momento que sólo 1 de cada 5000 trabajadores no afectados a la defensa son despedidos a causa de un bajo desempeño cada año. Por su parte, el Departamento de Estado, notorio por su pobre gestión desde el manejo de visas a documentos secretos, ha despedido desde 1984 a solamente 6 personas de un total de 28.000 que conforman su dotación. Según la OPM, los porcentajes de despidos son muy bajos porque los empleadores temen que sus decisiones sean revertidas y, como resultado, puedan a su vez ser acusados de discriminación. Como la gran mayoría del personal no puede ser despedido, no tiene ningún incentivo para desempeñarse mejor.³⁴

La ineptitud burocrática no resulta simplemente de la incapacidad para despedir. Hasta ahora, las agencias gubernamentales tampoco recompensan debidamente el buen desempeño. Los empleados escalan automáticamente la grilla salarial y en su mayoría, no creen que el desempeño tenga algo que ver con los incrementos salariales, tal como surge de una encuesta de la propia OPM. Inclusive, la forma en que se califica al personal federal no se basa en el desempeño. Basta considerar que apenas el 1% del mismo suele ser calificado por debajo del indicador “totalmente exitoso”. ¿Por qué habría de modificarse la situación en caso de implementarse los cambios anunciados en el sistema de *pay for performance*?

Con su estilo deliberadamente cáustico, Behn (2004) ha expuesto en una única pregunta que involucra a otras cuatro, el tipo de desafíos que enfrenta la implementación del sistema. Dice Behn:” ¿Quién va a decidir quién tiene un aumento de cuánto y por qué clase de desempeño? El primer “quién”, es el jefe, la persona que se supone que sabe cómo se ha desempeñado cada empleado. Pero en realidad, los trabajadores tienen muchos jefes, señala Behn. El segundo “quién” es la persona que obtiene el aumento. A menudo el gobierno limita el número de aumentos basados en el desempeño, al 20% o 25% de los empleados. Por lo tanto, si solo un 20% puede recibir un aumento, al menos un 80% será automáticamente calificado como “perdedor”. Este 80% acabará deprimido de modo que el pago por desempeño no les creará mayor motivación. El tercer punto es cuánto se aumentará. Las restricciones presupuestarias, por lo general, no permiten garantizar que los recursos para financiar este sistema seguirán estando disponibles en el tiempo. El cuarto desafío implica decidir qué se considera un “buen desempeño”, en tanto gente distinta realiza tareas diferentes. Al respecto Behn pregunta de qué manera un jefe puede comparar a “aquellos que recogen manzanas con quienes recogen naranjas”.³⁵

La ineptitud burocrática no resulta simplemente de la incapacidad para despedir. Hasta ahora, las agencias gubernamentales tampoco recompensan debidamente el buen desempeño. Los empleados escalan automáticamente la grilla salarial y en su mayoría, no creen que el desempeño tenga algo que ver con los incrementos salariales, tal como surge de una encuesta de la propia OPM. Inclusive, la forma en que se califica al personal federal no se basa en el desempeño. Basta considerar que apenas el 1% del mismo suele ser calificado por debajo del indicador “totalmente

³⁴ Según Michael Shiba (2003), la intervención de los sindicatos torna imposible el despido de empleados federales.

³⁵ Según Michael Shiba (2003), la intervención de los sindicatos torna imposible el despido de empleados federales.

exitoso". ¿Por qué habría de modificarse la situación en caso de implementarse los cambios anunciados en el sistema de *pay for performance*?

Con su estilo deliberadamente cáustico, Behn (2004) ha expuesto en una única pregunta que involucra a otras cuatro, el tipo de desafíos que enfrenta la implementación del sistema. Dice Behn: "¿Quién va a decidir quién tiene un aumento de cuánto y por qué clase de desempeño? El primer "quién", es el jefe, la persona que se supone que sabe cómo se ha desempeñado cada empleado. Pero en realidad, los trabajadores tienen muchos jefes, señala Behn. El segundo "quién" es la persona que obtiene el aumento. A menudo el gobierno limita el número de aumentos basados en el desempeño, al 20% o 25% de los empleados. Por lo tanto, si solo un 20% puede recibir un aumento, al menos un 80% será automáticamente calificado como "perdedor". Este 80% acabará deprimido de modo que el pago por desempeño no les creará mayor motivación. El tercer punto es cuánto se aumentará. Las restricciones presupuestarias, por lo general, no permiten garantizar que los recursos para financiar este sistema seguirán estando disponibles en el tiempo. El cuarto desafío implica decidir qué se considera un "buen desempeño", en tanto gente distinta realiza tareas diferentes. Al respecto Behn pregunta de qué manera un jefe puede comparar a "aquellos que recogen manzanas con quienes recogen naranjas".³⁶

Si bien la idea de pago por rendimiento es atractiva y, de hecho, Behn no la rechaza, su advertencia apunta al hecho de que si este sistema no se planifica y pone en marcha de manera consistente, puede ocasionar efectos sumamente contraproducentes. Por ejemplo, puede ocasionar problemas de competencia y responsabilidad entre quienes evalúan; peligro de favoritismo; asunción de compromisos pecuniarios en casos de "mala praxis" evaluadora; desmotivación del personal, etc. Una implementación cuidadosa implica involucrar a todos y no a una proporción del personal, imaginar incentivos no monetarios, definir con precisión la naturaleza de un buen desempeño y los criterios para evaluarla teniendo en cuenta las tareas que desarrolla el personal, el perfil del puesto, el perfil profesional de cada empleado, el nivel de capacitación y las habilidades y destrezas requeridas para cubrir el puesto, la antigüedad en la función, los niveles de responsabilidad, etc.

Sin perjuicio de los anuncios gubernamentales, la introducción de un sistema de pago según rendimiento ya está en marcha. Por ejemplo, el Congreso autorizó al Departamento de Defensa a aplicar este sistema a 300.000 empleados civiles, llevándolo eventualmente a 746.000.³⁷ También autorizó a otorgar remuneraciones más altas a unos 6.000 ejecutivos senior en agencias certificadas por la OPM y OMB, que acrediten tener un efectivo sistema de medición y evaluación de desempeño. A su vez, el gobierno federal ha propuesto la creación de un fondo de 500 millones de dólares para la Human Capital Performance Fund, que permitirá a las agencias distribuir pagos adicionales a ocho de los mejores diez empleados que demuestren mejor desempeño. De esta manera, se estima que en los próximos dos años, más de

³⁶ En realidad, la pregunta es impropia porque la comparación entre ambos tipos de recolectores podría tener una respuesta técnicamente fundada. El punto a destacar es la enorme complejidad que implica establecer un sistema que involucra a muy diferentes tipos de personal, con distintos perfiles y tipos de responsabilidades.

³⁷ Los intentos de implementación de este sistema son muy resistidos. Por ejemplo, en la Federal Aviation Administration, donde funciona un sistema de pago por desempeño desde hace años, los empleados consideran que todo intento de modificación del régimen establecido para compatibilizarlo con el que el gobierno pretende crear en los departamentos de Defensa y Seguridad Interior, será resistido por injusto y discriminatorio. La FAA, con 48.000 empleados, suele ser un organismo de referencia para el gobierno federal. A su vez, en el Departamento de Defensa, el lanzamiento del sistema se efectuará en tandas sucesivas que, inicialmente, comprenderán a 60.000 de los 300.000 empleados civiles que serían incorporados al nuevo sistema, aún cuando su comienzo ha sido postergado y las negociaciones con los gremios, que resisten su implantación, no se han iniciado aún.

la mitad de los trabajadores civiles del gobierno federal (excluidos los del U. S Postal Service) podrían estar trabajando bajo el sistema de pago basado en el rendimiento.³⁸

El nuevo sistema es resistido por muchos sindicatos de empleados públicos y apoyado por algunas instituciones, como la *Coalition for Effective Change*³⁹ Al parecer, los gremios estatales que se oponen, sostienen que por el momento se trata de conceptos generales y no de medidas concretas. Exigen a la OPM que satisfaga sus inquietudes, entre las que sobresale la intervención de terceras partes en las disputas laborales (WP 1/09/2004). Según la American Federation of Government Employees (AFGE) se ataca la carrera pública, la estabilidad y el tratamiento igualitario para los actuales y futuros empleos, pues se considera a todos los empleos como temporarios.

En todo caso, el análisis efectuado revela las enormes dificultades que entraña implantar un sistema que, para los reformadores estatales de América Latina y los expertos de los organismos de crédito multilaterales, deberían haberse puesto en marcha hace ya mucho tiempo, cuando fuera anunciada la tan mentada “segunda generación” de reformas estatales. No es extraño, por lo tanto, que dadas sus complejidades técnicas y políticas el pago por desempeño visto como incentivo derivado de una evaluación objetiva de las capacidades y rendimientos individuales, no sea todavía una realidad en la propia cuna de la que surgiera como política a ser aplicada *urbi et orbe*.

El *Competitive Sourcing* y sus límites

Hemos visto que el futuro del empleo en el gobierno federal es incierto. El clima laboral imperante, la falta de estímulos, las dificultades para renovar la dotación, el reducido predicamento de la burocracia civil en la opinión pública, entre otros factores, contribuyen a desestimular el servicio público de carrera. A este cúmulo de dificultades corresponde sumar la amenaza de la creciente privatización del empleo, la cual, como señalara al comienzo, se ha constituido en la principal fuente de crecimiento del empleo “en las sombras”.

El “*outsourcing*” es una de las formas que adquiere la contratación privada de bienes y servicios bajo la forma de “competencia administrada” (CLAD, 2000). En lugar de la típica competencia privada-privada, común en las licitaciones públicas, el *outsourcing* realizado bajo esta modalidad supone poner en competencia a proveedores privados con prestadores del propio gobierno. Este mecanismo, introducido hace mucho a través de la circular A-76 de la OMB (Office of Management and Budget), sufrió varias modificaciones a través del tiempo. La A-76 describe las relaciones entre el gobierno federal y el sector privado, estableciendo que el Departamento de Defensa pase a ser el modelo a seguir para el resto de las agencias federales, lo cual hasta ese momento era la excepción y no la regla. Según esa circular, las actividades comerciales no son de interés público, por lo que resulta conveniente que se desarrollen a través del mercado. Exige, por lo tanto, una comparación de costos para establecer la mejor opción al bolsillo de los contribuyentes). La oficina en que se resuelven las competencias es la GAO (General Accountability Office), que puede ser obligada a intervenir por voluntad de un contratista oferente. Para la provisión de bienes y

³⁸ Sin embargo, las demoras en la implementación del sistema permiten suponer por ahora que recién en Enero de 2007, los primeros 10.000 podrán notar alguna diferencia en sus salarios, mientras que para el resto del personal gubernamental, no se espera que se adviertan cambios hasta Enero de 2009 (Washington Post, 27 Enero 2005).

³⁹ Establecida en 1993, esta coalición que representa a más de 600.000 empleados actuales y pasados, está conformada por 30 asociaciones profesionales y gerenciales que apoyan el objetivo de vincular los salarios de los empleados federales a cuan bien desempeñan sus tareas.

servicios el Departamento de Defensa aplica el título 10 del US Code, que obliga a contratar al sector privado siempre que se consiga en el mercado un precio menor al que puede resultar de suministrarlos el propio Departamento.⁴⁰

El objetivo expreso de estas competencias es producir mayor eficiencia en los costos del gobierno y mayor efectividad en sus resultados. Por lo tanto, es interesante analizar qué impacto ha tenido su aplicación sobre la situación del servicio civil de carrera y cuáles son sus límites deseables. Ello entraña considerar si como resultado de las competencias realizadas hasta la fecha se han logrado los efectos esperados de mayor eficiencia y desempeño y se ha fortalecido la capacidad institucional del gobierno federal.

La decisión de privatizar implica evaluar si resulta o no justificado transferir al sector privado la responsabilidad de producir un bien o prestar un servicio, lo cual -de producirse- genera una relación de tipo principal-agente. Una pregunta crítica al respecto es si la prestación privada resulta más efectiva, eficiente y económica que la prestación estatal. Otra pregunta crítica, aplicable a toda relación contractual entre el gobierno y los negocios privados, es quién representa los intereses públicos más generales de una sociedad. A menos que haya disposiciones férreas para prevenirlo, e incluso si todas las partes involucradas son inmunes a la corrupción, el resultado natural del vínculo es una alianza entre proveedores privados y funcionarios gubernamentales, a costa de los contribuyentes (Donahue, 1989).

Hemos visto hasta ahora que el crecimiento del gobierno federal en los Estados Unidos se produjo, fundamentalmente, por la contratación de empresas proveedoras de bienes y servicios por parte de una multitud de agencias públicas, especialmente en las áreas de defensa y seguridad interior. En esta sección me propongo analizar algunos de los mecanismos empleados tanto por el gobierno como por las empresas para producir dicho resultado y, por otra parte, discutir cuáles son los alcances aconsejables de este verdadero "Estado privado" que se ha ido generando en nombre de la mayor eficiencia que la provisión privada supuestamente tendría sobre la provisión gubernamental. Me detendré particularmente en el área de Defensa, precisamente por haber sido elegida por el gobierno federal como modelo de referencia para todo el sector público.

La defensa nacional es una de las funciones gubernamentales más sujeta a contrataciones de proveedores privados. En 18 años (de 1972 a 2000), la proporción de puestos de trabajo a cargo de contratistas sobre el total de puestos relacionados con la defensa, trepó del 36% al 50%. Si bien la fuerza de trabajo de este sector continúa siendo muy grande (más de 2 millones de puestos), la dotación "en la sombra" es hoy bastante superior. De las decenas de grandes firmas que han suscripto contratos militares, las más importantes son Lockheed Martin, Boeing y Northrop Grumman. En 2003, estas tres firmas se distribuían contratos por 50 billones de dólares, es decir, casi una cuarta parte de los 209 billones que el Pentágono otorgó ese año.⁴¹

⁴⁰ Contrariamente a la expectativa de muchos contratistas, el 12 de agosto de 2003, la corte federal de apelaciones del circuito del DC falló a favor de un potencial contratista (*Information Handling Services v. Defense Automated Printing Service*, 338 F.3d 1024 (D.C. Cir. 2003) "IHS"), indicando que podía reclamar que Defensa deje de realizar ciertas tareas directamente. La decisión se amparaba en la sección 2462 del US Code, ya que el litigante ofrecía un menor precio. La decisión tuvo importantes implicancias pues una actividad desarrollada dentro del servicio público fue trasladada forzosamente al sector privado, pese a los argumentos oficiales acerca de que la ley no tiene la intención de obligar al gobierno a contratar (Epstein Becker & Green, P.C. 11/09/2003).

⁴¹ Según el especialista de defensa, William Hartung, compañías menos conocidas en las áreas de tecnología de la información e ingeniería, como Computer Sciences Corporation, BDM International o

Una de las consecuencias directas del comportamiento del “estado comprador” en su vinculación con contratistas externos, ha sido su impacto sobre la economía regional que rodea a Washington D.C. y al Pentágono. En 1993, las adquisiciones federales en esa región experimentaron su máximo crecimiento desde los años 1980s, lo cual se tradujo en la creación de miles de empleos (82.000) y en una tasa de crecimiento económico de 4.1% para North Virginia, que se compara favorablemente con el promedio nacional de 3.1%. El gobierno federal gastó US\$ 42.2 billones en bienes y servicios en el área de Washington durante el ejercicio cerrado en Setiembre de 2003, lo cual representó un 16,9% más que en 2002, constituyendo el porcentaje de crecimiento más elevado desde la era de la escalada en el gasto de defensa que impulsara Reagan en 1985.

Según la imagen popularizada, un contrato de defensa tendría como propósito producir armamentos y equipos sofisticados, como bombarderos, misiles o tanques, pero los contratos más típicos son hoy por servicios y no por bienes.⁴² Una creciente legión de empleados bajo tales contratos instala, mantiene, opera e integra equipamiento militar. De igual manera, las actividades de investigación y desarrollo son crecientemente tercerizadas, como es el caso del Departamento de la Armada, donde los centros técnicos de la Marina contratan externamente más de la mitad de los servicios científicos, de prueba y evaluación, así como los de aprovisionamiento de alimentos, mantenimiento de bases, seguridad y entrenamiento militar.⁴³

De acuerdo con la teoría económica, es la competencia y no la privatización *per se* lo que se espera que produzca ahorros en los costos y mejoras en el desempeño. La clave es la competencia, en tanto los contratistas privados son firmas que buscan el beneficio y cuya lealtad principal es hacia sus accionistas. Sin competencia y en ausencia de supervisión estrecha, estas corporaciones se ven incentivadas a subir los precios y a ocultar información acerca de sus productos y servicios. Los economistas de la defensa sugieren que la competencia debería generar eficiencia, pero sólo bajo ciertas condiciones: que haya cuatro o más firmas compitiendo por un determinado trabajo, competencia sostenida a través del tiempo, claridad del gobierno comprador sobre los requerimientos de la tarea y sus resultados, y un monitoreo activo y sostenido (Markusen, 2003).

Pero las condiciones establecidas por la teoría raramente se satisfacen en el mundo real de los contratos militares. La mayoría de los contratos abiertos a ofertas competitivas tienen menos de tres proponentes. Una vez suscritos, los contratos duran largos períodos, aislando a las firmas de las presiones de una competencia continua. El propio proceso de licitación puede ser distorsionado por parte de firmas que presentan bajos presupuestos, a sabiendas de que más adelante podrán negociar incrementos adicionales. Y dados los procesos de consolidación de la industria y la reducción del número de contratistas de primer nivel, la colusión entre firmas se convierte en un problema recurrente.

Otro mecanismo para inflar de manera artificial los montos de las propuestas económicas consiste en la manipulación de los costos. Muchos de los contratos del

Science Applications International Corporation han surgido como proveedores recientes del Departamento de Estado, habiendo cada una de ellas facturado billones de dólares anuales en el negocio de la defensa.

⁴² El listado de compras del Pentágono ha cambiado: en 1984, dos tercios de los contratos involucraban a bienes, en 1990 se emparejaron bienes y servicios, en 2003, los servicios ya representaban un 56% del total, alcanzando tareas estratégicas, básicas, sofisticadas e inclusive aquellas de asesoría para realizar contrataciones.

⁴³ El listado de compras del Pentágono ha cambiado: en 1984, dos tercios de los contratos involucraban a bienes, en 1990 se emparejaron bienes y servicios, en 2003, los servicios ya representaban un 56% del total, alcanzando tareas estratégicas, básicas, sofisticadas e inclusive aquellas de asesoría para realizar contrataciones.

Pentágono son del tipo “*cost-plus*”, lo cual significa que las empresas recuperan sus costos incluyendo una porción de *overhead*, se les garantiza como beneficio un porcentaje de los costos y se les conceden ajustes por inflación. No obstante, la evidencia muestra que aunque los beneficios sean relativamente reducidos, las firmas se las ingenian para incrementar su tasa de ganancia mediante todo tipo de manejos objetables, particularmente a través de mayores costos requeridos con posterioridad a la entrada en vigencia de los contratos, la merma en la entrega efectiva de productos o prestación de los servicios o la exageración de los reales costos de producción (Markusen, 2003).⁴⁴

Aunque resultan menos visibles que los *lobbies* parlamentarios y los grupos empresariales, los contratistas del área de defensa emplean su superior experticia técnica para vender a los gerentes de compras y suministros del Pentágono y a los líderes militares de mayor jerarquía, nuevos proyectos de altísimo precio y riesgo. Su participación en las comisiones asesoras del Pentágono les resulta de utilidad para ejercer su influencia, a la vez que les resta visibilidad pública. A menudo utilizan publicaciones y pronunciamientos públicos urgiendo la privatización de proyectos y funciones, en lo posible mediante adjudicación directa, de modo de evitar la competencia con empleados gubernamentales. Al mismo tiempo, el ritmo y volúmenes que ha alcanzado el *outsourcing*, en especial en el campo de investigación y desarrollo, ha dejado prácticamente incapacitado al gobierno para evaluar y supervisar las propuestas de los contratistas.

Con mayores o menores diferencias, estas prácticas han sido características de las estrechas y a menudo *non sanctas* vinculaciones entre el gobierno y el sector privado en el área de la defensa, que se remontan al menos hasta la iniciación de la Guerra Fría y las diversas contiendas sostenidas por los Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Son las mismas prácticas que el presidente Eisenhower denunciara en su mensaje de despedida aludiendo al peligro de una indebida influencia sobre el gobierno por parte del “complejo militar-industrial”.⁴⁵ Aún así, podría suponerse que este abuso de su posición dominante por parte de los contratistas privados, exacerbado por la consolidación y concentración empresarial creciente que siguió al desmantelamiento de la Unión Soviética, podría resultar todavía más conveniente que la dependencia de la producción de bienes y servicios en manos exclusivamente públicas, dada la ineficiencia y bajo desempeño atribuida a la gestión estatal. Es decir, la contratación privada sería un mal menor y la justificación de la tercerización se sostendría en argumentos similares a los que, más recientemente, se emplearon para privatizar las empresas públicas en América Latina.

⁴⁴ Por ejemplo, a la subsidiaria de Halliburton, Kellogg Brown & Root, se le otorgó un contrato multimillonario de 10 años para proveer servicios de apoyo logístico a las tropas de los Estados Unidos estacionadas fuera del país. El contrato garantiza que la firma recibirá como ganancia un 1% de los costos. Además, KBR puede recibir como bonificación adicional hasta un 2% del monto del contrato. La firma tiene un extenso record de requerimientos de costos adicionales en Kosovo y su desempeño en Iraq ha sido flojo. KBR admitió haber recargado al gobierno en 61 millones de dólares en concepto de combustible y su propia unidad de auditoría interna de las operaciones en Iraq reveló serios problemas, incluyendo fallas de contralor de los costos de subcontratistas y pérdidas masivas de suministros y equipos, según lo informara el Wall Street Journal.

⁴⁵ Por ejemplo, a la subsidiaria de Halliburton, Kellogg Brown & Root, se le otorgó un contrato multimillonario de 10 años para proveer servicios de apoyo logístico a las tropas de los Estados Unidos estacionadas fuera del país. El contrato garantiza que la firma recibirá como ganancia un 1% de los costos. Además, KBR puede recibir como bonificación adicional hasta un 2% del monto del contrato. La firma tiene un extenso record de requerimientos de costos adicionales en Kosovo y su desempeño en Iraq ha sido flojo. KBR admitió haber recargado al gobierno en 61 millones de dólares en concepto de combustible y su propia unidad de auditoría interna de las operaciones en Iraq reveló serios problemas, incluyendo fallas de contralor de los costos de subcontratistas y pérdidas masivas de suministros y equipos, según lo informara el Wall Street Journal.

El test sobre la conveniencia de uno u otro tipo de proveedor radicaría entonces en su eficiencia y eficacia relativas.

La evidencia, en tal sentido, es mixta y contradictoria. Por ejemplo, la OMB informó hace poco que de los trabajos realizados mediante procesos de competencia pública-privada, el 89% fueron realizados por los empleados públicos de manera más eficaz y con menores costos que los de sus competidores privados. Obviamente, esto fue tomado por el vicedirector de gestión de la OMB, Clay Johnson III, para justificar la perspectiva de la administración Bush respecto del valor de la competencia y no para repensar las intenciones de trasladar empleos hacia la esfera privada (WP 26/05/2004).

Una experiencia aislada permite ilustrar los contrastes presentes en una comparación objetiva. En 2002, el gobierno federal creó la Administración de la Seguridad en el Transporte (TSA) porque luego del 11/9, el Congreso creyó que el sector privado había realizado una tarea tan pobre en materia de revisión de equipajes y personas en los aeropuertos, que algo tan importante como la seguridad en el aire debía ser confiado a una agencia gubernamental. Los líderes de ambos partidos fueron bastante enfáticos acerca de las fallas del sector privado y de la necesidad de erradicarlas. Según Hamilton (2002) ese sentido sobre qué es mejor que lo haga el gobierno y qué puede ser hecho segura y adecuadamente por un privado, parece ausente de la actual obsesión por transferir masivamente empleos al sector privado. Al respecto, la autora destacaba la ironía de que en la misma semana en que el Presidente Bush anunciaba los planes de su administración para permitir que el sector privado compitiera por unos 850.000 puestos gubernamentales -casi la mitad de la fuerza de trabajo civil del gobierno federal-, también se informaba que la flamante TSA había alcanzado a tiempo su meta, casi imposible, de cubrir en un año, todos los puestos de control de la seguridad aeroportuaria.⁴⁶

Las pocas evaluaciones existentes no colocan su foco de atención sobre la competencia entre licitantes públicos y privados, es decir, sobre situaciones en las que una agencia gubernamental presenta una propuesta técnica y económica para realizar trabajos en competencia con una entidad privada, en lugar de competencias entre privados, ni tampoco sobre el 50% de las compras del Departamento de Defensa que simplemente se adjudican a un contratista sin ningún proceso licitatorio o competitivo previo.⁴⁷

Algunos han estimado que Defensa ahorra de un 20% a un 30% por utilizar contrataciones en competencia entre privados, pero esas aproximaciones están basadas en estimaciones de ahorros en la etapa inicial de la licitación. Dicho de otro modo, sólo observan la promesa de ahorros, no los efectivamente logrados a través del tiempo, lo cual equivale a emplear un indicador pobre, dado que los sobreprecios

⁴⁶ El anuncio acerca de la competencia por puestos gubernamentales -medida que la mayoría de los empleados federales interpretaban como un voto de confianza-cero de la Administración hacia ellos- fue considerado suficientemente importante como para ser hecho por el presidente. En cambio, el anuncio de que la TSA se las arregló para reclutar, emplear y capacitar a 44.000 personas a lo largo de un año, no fue considerado de igual importancia aún cuando el objetivo de este esfuerzo hercúleo era la seguridad del público volador. Esta novel agencia tuvo que examinar más de 1,4 millones de solicitudes, emplear alrededor de 3.300 personas cada semana y conducir 40 horas de clases de capacitación y 60 horas de entrenamiento en el trabajo para cada una.

⁴⁷ Uno de los *lobbies* de los contratistas privados, la Defense Science Board Task Force on Outsourcing and Privatization, publicó en 1996 algunos estudios según los cuales podrían ahorrarse de 10 a 30 billones de dólares mediante la privatización de los servicios de apoyo y mantenimiento para la defensa. Es innecesario agregar que la evidencia ofrecida para estimar tales ahorros multibillonarios, era totalmente insuficiente. El panel que dio a conocer el primer estudio fue presidido por el CEO del contratista militar BDM International.

son muy comunes y los contratos se prestan a renegociaciones o modificaciones después de ser adjudicados. Los pocos estudios disponibles sobre efectos de más largo plazo, conducidos principalmente por el Center for Naval Analysis (CNA) -un centro de investigación y desarrollo financiado por fondos federales y la GAO- ofrecen resultados mixtos.⁴⁸

La CNA insiste en que la competencia público-privada genera propuestas y planes que, de ser implementados, ahorrarían dinero al Pentágono. Pero sus análisis son enfáticos en el sentido de que “la competencia es lo que produce ahorros y no la tercerización por sí misma”. Sus simulaciones sugieren que el 65% de los ahorros deberían, en teoría, ser alcanzados simplemente por el ejercicio de competir, aún en el caso de que a ninguna firma privada le fuera adjudicado un contrato.

La GAO está menos convencida acerca del potencial de ahorros en los costos. La agencia investigó algunas de las estimaciones de costos del Pentágono y concluyó que resultaban exageradas debido a que “Defensa no calculó en su totalidad ni los costos de inversiones asociados con la organización de estas competencias ni los costos de separación del personal que normalmente están asociados con su implementación”. Defensa supuso que costarían apenas 2000 dólares por puesto para conducir una competencia, pero en realidad los costos oscilaron entre 7000 y 9000 dólares. En una revisión posterior del reclamo efectuado por el Pentágono, en el sentido de que en 1999 había ahorrado 290 millones de dólares mediante competencia público-privada, la GAO llegó a la conclusión de que resultaba difícil determinar cuánto se había ahorrado. Una vez más, gran parte del problema radicaba en que el Departamento de Defensa no vuelve sobre sus estimaciones de ahorro ni actualiza sus datos una vez que los contratos comienzan a ejecutarse.

La GAO también advierte que los eventuales ahorros de la tercerización provienen principalmente de recortes en los costos de personal. No puede saberse si estos recortes toman normalmente la forma de reducciones en salarios y beneficios, en el empleo de trabajadores temporarios, en recortes en el personal de tiempo completo o alguna combinación de estos factores, dado que las firmas privadas se niegan a compartir información sobre personal. El importante papel que juegan los ahorros en costos laborales en los contratos tercerizados que otorga el Pentágono, debería llamar a la reflexión a los formuladores de políticas en este campo. Resulta contradictorio que esa agencia no supervise la remuneración y condiciones de trabajo de sus “empleados en la sombra”. Si se requiere a los administradores privados de cárceles que sometan sus datos de empleo a los evaluadores, ¿por qué no se somete a los contratistas del Pentágono al mismo requerimiento?

En resumen, no existen juicios definitivos sobre si el *outsourcing* militar produce eficiencias y poco se sabe sobre si los ahorros conseguidos se deben a recortes salariales. Más aún, ningún estudio ha incluido el costo de una supervisión competente de los cálculos de la tercerización ni observado de manera sistemática el desempeño en términos de efectos.

La regulación y el control de la tercerización de bienes y servicios.

Dadas las sumas extraordinarias que involucran los contratos en el área de la defensa, bien podría suponerse que el Congreso y el Pentágono controlarían

⁴⁸ Un estudio sobre naves de superficie halló que el cumplimiento de plazos de entrega era más o menos similar, sea que el trabajo fuera hecho en un astillero público o privado. Otro estudio sobre trabajos de mantenimiento determinó que a lo largo de dos años, el desempeño de los contratistas fue peor que el del equipo de la Armada, aunque en general, los contratistas se desempeñaban mejor que la Armada.

cuidadosamente los costos y los resultados en términos de desempeño. Sin embargo, los registros del Pentágono son elementales y, en su mayoría, poco transparentes para los ciudadanos.⁴⁹ Inclusive la GAO, brazo de investigación del Congreso, ha tenido dificultades para interpretar los datos que proporciona el Pentágono.⁵⁰ Más allá de las preocupaciones sobre eficiencia y desempeño, la creciente dependencia de la defensa nacional de firmas con fines de lucro en el área, crea problemas político-institucionales más profundos, tales como la captura de la toma de decisiones pública por parte de intereses militares privados.

A través del *lobbying*, la publicidad y las generosas contribuciones a campañas políticas,⁵¹ el sector privado vinculado a la defensa propone sistemas de armamentos e iniciativas de defensa que generan contratos muy lucrativos.⁵² En los años 1990s, estos grupos resistieron exitosamente importantes medidas para controlar la exportación de armas convencionales y, más recientemente, la industria aeroespacial conducida por Lockheed Martin, presionó fuertemente para que Polonia, Hungría y la República Checa ingresaran a la NATO en la expectativa de que, de esa forma, estos países actualizarían su equipamiento militar mediante costosas adquisiciones. En general, el peso de la industria de la defensa en el Congreso dificulta la derivación de recursos hacia misiones de paz, acuerdos negociados o promoción del desarrollo económico en lugar de conducción de la guerra a nivel planetario.

La guerra de Iraq puso nuevamente sobre el tapete los problemas que siempre tuvo la supervisión de los contratistas del estado, aunque en este caso se han transgredido todos los límites, tanto por el volumen de actividad de los contratistas como por la escasa disposición (o lisa y llana complicidad) de quienes deben supervisarlos. De los 120.000 millones de dólares en contratos de servicios, previstos para este año, se calcula que el 98% (en defensa) y prácticamente el 100% (en el resto) serán realizados en forma directa, sin competencia pública, provocando una importante traslación de ingresos desde los contribuyentes hacia el sector de los contratistas. A la vez, se busca incrementar la discrecionalidad de las agencias para que puedan contratar con aliados políticos.

La evidencia, en tal sentido, es abrumadora. Nada mejor que un conservador, como el titular del Comité de Presupuesto de la Cámara baja del Congreso, para poner al descubierto esos turbios manejos. Según sus propios términos, con el nivel de gasto alcanzado bajo el primer mandato de Bush, existen muchas más oportunidades de fraude y abuso. El propio tamaño del gobierno federal hace improbable el monitoreo

⁴⁹ Los registros del Pentágono dejan mucho que desear: en 2003, 35.000 millones en contratos no tenían identificada a la empresa matriz adjudicataria, lo que conducía a discrepancias entre los registros del Pentágono y lo que declaraban las empresas.

⁵⁰ Es interesante señalar que en 2004, la tradicional General Accounting Office (GAO) pasó a denominarse General Accountability Office, manteniendo su denominación abreviada. Este cambio simboliza el nuevo énfasis que el Congreso ha querido imprimir a ese organismo de contralor externo, al colocar el acento en la responsabilización de las agencias y su personal, antes que en el simple control contable.

⁵¹ El nombre de las empresas que han sido más generosas con la Administración Bush en donaciones para las diferentes campañas de los republicanos coincide con el de aquellas que han conseguido los mejores contratos para la reconstrucción de Afganistán e Irak. Ésta ha sido la conclusión de un informe elaborado por The Center for Public Integrity (Centro para la Integridad Pública: <http://www.publicintegrity.org/wow/>) tras seis meses de investigación. Parte de las empresas situadas en el centro de la polémica sobre favoritismo político en las contrataciones, justifican las adjudicaciones logradas en su profesionalidad. La empresa más premiada, Halliburton, pertenece al vicepresidente Cheney.

⁵² Desde el fin de la Guerra Fría, los contratistas militares privados han formado un grupo de interés poderoso para proteger sistemas armamentísticos obsoletos. Por ejemplo, durante los años de Reagan, su influencia se impuso sobre una oposición fuertemente movilizadora y científicamente bien informada al bombardero B-1 y el programa Star Wars, dos de las iniciativas más costosas de la era de posguerra.

del fraude. Sólo la Administración de Aviación Federal gastó en 2002 un total de 5.4 millones de dólares en compras improcedentes mediante tarjetas de crédito, en tanto se multiplicaban proyectos clientelistas con afectación específica de recursos. La OMB (Office of Management and Budget) estimaba en ese año que el gobierno había perdido 35 billones de dólares en “pagos impropios”, incluyendo pagos duplicados, cálculos erróneos, reclamos improcedentes y fraude.

Un extenso informe del Center for Public Integrity contiene gran cantidad de datos que avalan con cifras precisas el grado de descontrol existente. A partir de la intervención en Irak, las formas de contratación directa del Pentágono cobraron nuevos bríos. Entre Octubre de 1997 y Setiembre de 2003, se suscribieron 2,2 millones de contratos por un total de 900 billones de dólares. Si se consideran únicamente los principales (superiores a 100 millones) puede concluirse que: 1) la mitad del presupuesto total se ejecutó mediante contratistas privados, cifra constante en los seis años, inclusive cuando el total de gasto se incrementó por los conflictos en Afganistán e Irak; 2) Un 36% de los contratos fueron realizados en competencia abierta, un 4% en competencia abierta que sólo tuvo un oferente, un 44% no fue por competencia abierta (principalmente contratación directa), un 7% se realizó por otros procedimientos (principalmente pequeños contratos) y un 8% no dio información alguna sobre el procedimiento seguido⁵³; 3) Del total de contratistas (decenas de miles), los mayores 737 obtuvieron el 80% de los fondos, los 50 mayores más de la mitad y los 10 más grandes el 38%; 4) Los mayores fueron: Lockheed Martín (94 billones en 6 años), Boeing (82 billones), Raytheon (casi 40 billones), Northrop Grumman (34 billones) y General Dynamics (34 billones). Todos ellos obtuvieron en realidad mayores montos a través de joint ventures con otras empresas.

El informe comentado proporciona muchos otros detalles cuya consideración excedería el tratamiento reservado a este punto. Pero no quiero dejar de subrayar su conclusión respecto a que la influencia política y el lobby son vitales para la obtención de contratos. En conjunto, las 737 mayores empresas contribuyeron a las campañas políticas de los partidos con 214 millones de dólares, de los cuales dos tercios fueron a republicanos. La mitad de los contratistas realizaron aportes, pero los que lo hicieron sumaron 1.900 millones en total. En la lista de los políticos que recibieron mayores montos figuran aquellos que pertenecían a los subcomités de gastos del Departamento de Defensa, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

Probablemente, la prueba máxima de la incapacidad de control existente en el área de defensa la proporciona el comportamiento de los contratistas en su tarea de apoyo a las operaciones militares del gobierno norteamericano. La Ley de Jurisdicción Militar Extra-territorial promulgada en Noviembre de 2000 permite someter a la justicia actos criminales cometidos por contratistas del área de defensa que acompañen a personal militar en el extranjero. En 2004, tres generales que investigaban los abusos cometidos en la cárcel de Abu Ghraib, en Iraq, iniciaron acciones en el Departamento de Justicia contra 6 contratistas empleados por la CACI International Inc, de Arlington y Titan Corp. de San Diego, recomendando que sean enjuiciados por participar en el abuso de prisioneros o por no haberlos informado. Sin embargo, el propio informe que dio cuenta de esta noticia planteaba dudas acerca del éxito potencial de tal esfuerzo, señalando que los empleados contratados por un contratista que no estuviera sujeto a contrato con el Departamento de Defensa, pueden no estar sujetos a dicha ley. El

⁵³ Las categorías menos competitivas fueron: misiles guiados (96%), Equipos de control de fuego (87%), Turbinas, maquinarias y componentes (85%). En el extremo opuesto, los más abiertos y competitivos fueron: energía, combustibles y lubricantes (81%) y suplementos médicos y dentales (80%).

contratista de CACI que proveía personal para interrogatorios en Abu Ghraib fue manejado por el Departamento del Interior (Washington Post, 27 Agosto 2004).⁵⁴

Además del personal civil de los contratistas privados, 42 militares fueron igualmente sometidos a juicio por las mismas causas. Los contratistas civiles son típicamente requeridos por los militares para diseñar y mantener sistemas de computación o proveer servicios de limpieza y logística, y no para interrogar prisioneros de guerra. Pero debido al escaso entrenamiento de los interrogadores e intérpretes militares, los oficiales superiores alegaban que su única opción era emplear a los privados. "Para hacer las cosas que resultan necesarias en Iraq y Afganistán, necesitamos tener la opción de utilizar contratistas. La cuestión es simple: o usamos contratistas o no obtenemos la inteligencia" señaló el General Mayor George Fay, a cargo del panel de generales que manejó la causa.

Algunas conclusiones provisionarias

Desde que George W. Bush accedió al gobierno de los Estados Unidos, el presupuesto militar ha crecido de 300 a 400 billones de dólares, sin contar los 200 billones en gastos extraordinarios para Iraq y Afganistán y el presupuesto adicional que ha solicitado al Congreso para el próximo ejercicio con destino a estas últimas operaciones. Su administración está intensificando esfuerzos para trasladar cada vez más trabajos gubernamentales a contratistas privados mediante adjudicación directa, desplazando sin la oportunidad de competencia a servidores públicos. La desenfrenada expansión que ello provoca en el gasto público de defensa parece estar fundada en una combinación de ideología y cálculo político, reforzada por las "contribuciones políticas" de los *lobbies* en el área de defensa y por la lubricación acelerada de las puertas giratorias que vinculan los intereses del Pentágono y los de los contratistas privados. Por otra parte, sea por incapacidad o por omisión deliberada, se han relajado todos los mecanismos de control del *outsourcing*, tanto en las licitaciones entre privados como en las contrataciones público-privadas, lo cual recuerda las prácticas más ostensibles del antiguo *spoils system*.

La privatización de la seguridad y la defensa en los Estados Unidos, pone en serio riesgo la posibilidad de que sus ciudadanos ejerzan un real control democrático sobre la evolución y utilización de la fuerza militar. Casi inevitablemente, estos procesos modifican las relaciones de fuerza en el control de la violencia, tanto dentro de los gobiernos como entre actores estatales y no estatales (Avant, 2005). En ese país, la producción privada de bienes y servicios públicos ha reforzado el poder de la rama ejecutiva, reducido el control del Congreso y disminuido la transparencia en la gestión pública. El proceso es acumulativo en la medida en que un creciente número de proveedores privados son integrados a la seguridad y la defensa, con lo cual sus compañías ganan mayor influencia sobre la política exterior y la política militar.

Lo que ocurre en estas áreas bien puede generalizarse para el conjunto de las relaciones entre el gobierno y el sector privado, en tanto la dotación de personal de carrera va siendo sustituida por empleados de contratistas privados en prácticamente todos los sectores de la administración pública. No se trata únicamente de tamaños relativos de la fuerza de trabajo de ambos sectores sino, principalmente, de la

⁵⁴ La Administración de Servicios Generales (GSA) de los Estados Unidos, que monitorea muchos de los grandes contratos federales, estableció que ese contrato con CACI correspondió al tipo IT (de tecnología de información) y ello constituía una violación del reglamento de contrataciones que no contempla los servicios de interrogación bajo un contrato IT. La GSA también determinó que Lockheed Martin utilizó un contrato tipo IT para brindar estos servicios en la base de Bahía Guantánamo, lo cual estaba igualmente fuera del alcance de esos contratos. Ninguna de las dos compañías fue suspendida o impedida de participar en licitaciones de contratos federales (WP, 13 Diciembre 2004).

continúa pérdida de incentivos para iniciar o continuar una carrera en el servicio civil gubernamental.

Tal como ha podido comprobarse, estas tendencias han sido promovidas por las orientaciones de la actual administración, el clima de inseguridad, las vicisitudes de una guerra que divide a la opinión pública y el carácter fundamentalista y ultraconservador de las políticas impulsadas desde el gobierno. Hasta el propio lenguaje parece haberse asociado a este clima general. Como observan Janet y Bob Denhardt (2002), términos como “democracia”, “ciudadano” y “orgullo” han dejado de prevalecer en el discurso, y han sido sustituidos por “mercado”, “competencia” y “clientes”. Y agregan: “Los servidores públicos no entregan servicio al cliente; entregan (*deliver*) democracia.”

Finalmente, estas conclusiones provisorias sobre la experiencia reciente del gobierno federal estadounidense deberían servir para iluminar los procesos de transformación en las relaciones estado-sociedad en América Latina y las estrategias de reforma adoptadas por los países en sus administraciones públicas. Dadas las diferencias de tamaño, composición, cultura y rol cumplido por los actores públicos y privados en ambos contextos, no se trataría de un ejercicio comparativo. Lo que me interesa, y creo que otorga sentido a esta ponencia, es la posibilidad de medir la distancia existente entre los modelos de gestión pública que se promueven desde el Norte para que sean adoptados por nuestros países y su efectiva aplicación en el contexto social e institucional de origen. De este contraste surgen, al menos, las siguientes observaciones:

- Mientras los gobiernos latinoamericanos privatizaban aceleradamente sus empresas públicas, el gobierno federal estadounidense, que casi no las poseía, hacía lo propio con el empleo público, avanzando sobre un área hacia la que muy probablemente se dirigirán las recomendaciones de sus expertos en años venideros. Al menos, los procesos de flexibilización en el empleo estatal así lo sugieren.
- Mientras la teoría y práctica del New Public Management saturan los programas de reforma estatal en la región, el gobierno federal no ha encontrado aún la manera de incentivar el reclutamiento para el servicio civil de los aspirantes potencialmente más aptos, de evaluar al personal según su desempeño, de promoverlo según sus méritos o de retribuirlo según su rendimiento. Tampoco ha conseguido elevar la consideración social de su administración pública, tal como ocurre en la mayor parte de América Latina.
- Mientras la transparencia y la rendición de cuentas aparecen privilegiadas en el discurso reformador de las misiones y recomendaciones de los expertos en el plano internacional, las prácticas políticas de los *lobbies* empresarios y de los contratistas privados generan en los Estados Unidos oportunidades inéditas de negocios ilegítimos y ocultos, que modifican profundamente las relaciones de poder y la capacidad de control ciudadano de la gestión pública.
- Mientras la reducción del tamaño del sector público y del gasto gubernamental en los países del continente se convertían en dogma de la reforma estatal y la elevación del superávit fiscal en principio rector del pago de la deuda, el gobierno norteamericano ha visto crecer su verdadero tamaño a través de una multimillonaria dotación de personal “en la sombra” y de un presupuesto trillonario que no encuentra límites ni recursos para ejecutarlo, salvo el endeudamiento deficitario.

- Mientras la planificación, el monitoreo y el control de gestión intentan extender la dimensión temporal de la gestión pública en nuestros países -incorporando el futuro y el pasado a la administración cotidiana-, el poderoso aparato de auditoría, *checks and balances* y *accountability* de los Estados Unidos no consigue poner coto a las flagrantes violaciones de las normas sobre compras y contrataciones que caracteriza la práctica del *procurement*, al menos en el área de defensa.

El contraste debería alertar a nuestros reformadores sobre las reales perspectivas de éxito de aquellas recetas que los teóricos y expertos foráneos extienden graciosamente cuando están fuera pero no se aplican “en casa”. Por eso, antes de adoptarlas, conviene preguntar: ¿y por casa cómo andamos?

Bibliografía

AVANT, Deborah D (2005). *Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge University Press, Cambridge.

Consejo Científico del CLAD (2000). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD; BID; EUDEBA, Caracas.

COHEN, Steven (2001). “A Conceptual Framework for Devolving Responsibility and Functions from Government to the Private Sector”, en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 3, Bogotá.

DENHARDT, Robert y VINZANT, Janet (2002). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk. ME Sharpe, New York.

DE TOMMASO, Giulio (2001). “Cross-National Data on Government Employment & Wages”, *Administrative & Civil Service Reform*, World Bank Group.

DONAHUE, John (1989). *The Privatization Decisión*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts

EDWARDS, Chris y REYNOLDS, Alan (2005). *Presupuesto 2006: Reducido Pero Todavía Inflado*. Cato Institute, Washington, D.C.

HAMILTON, Mary (2002). “Privatization of Government Jobs”, *PA TIMES Archives*, Vol. 25, Nª 12. (disponible en español en Boletín TOP Nª 4 www.top.org.ar)

HELLER, Peter S. y TAIT, Alan (1984). “Government Employment and Pay: Some International Comparisons”. *Occasional Paper No. 24*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

LIGHT, Paul S (2002). *The Troubled State of the Federal Public Service*. The Brookings Institution, Washington, D.C.

LOWI, Theodore J. (1969). *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. W.W.W. Norton & Co., New York.

MARKUSEN, Ann (2003). “The Case Against Privatizing National Security”. *Governance*, Vol. 16, No. 4.

National Academy Of Public Administration (National Commission On The Public Service Implementation Initiative). Performance–Based Pay In The Federal Government: How Do We Get There? *Summary Report*, January 2004 .

SHIBA, Michael, “A New Charge Against Fraud and Waste, Citizens for a Sound Economy & Empower America”, *Washington Post*, 9 Febrero 2005.

VANDEHEI, Jim. “Blueprint Calls for Bigger, More Powerful Government”, *Washington Post*, February 9, 2005; Pág. A01

VOLCKER, Paul (2002). “La Excelencia en la Gestión Estatal: La visión de Paul Volcker”. *Boletín TOP*. N° 3, 2002. <http://www.top.org.ar/Documentos/VOLKER>

WEISBERG, Jacob. “Interest-Group Conservatism: George Bush's philosophy of government”. *Slate*, May 4, 2005. Article URL: <http://slate.msn.com/id/2118053/>