

# **LA EXCELENCIA EN LA GESTION ESTATAL**

***La Visión de Paul A. Volcker\****

Miembros colegas del “Buen Gobierno es Importante Sociedad”: Esta conferencia combina los esfuerzos y cooperación de más individuos y organizaciones que los que podría empezar por reconocer. Sin embargo, quiero extender mi agradecimiento al Organo Ejecutivo de Gobierno y al Consejo para la Excelencia en el Gobierno, que tanto hacen para conducir y mantener nuestro propósito común.

Soy plenamente consciente que me dirijo a una congregación de los comprometidos. Tenemos en esta sala hombres y mujeres que han mantenido -y están manteniendo- la bandera del servicio público flameando durante un período difícil. Encuesta tras encuesta confirma lo que todos podemos sentir -- sentir en las actitudes de muchos de aquellos que están en el gobierno así como fuera del él, entre nuestros amigos e incluso nuestros propios hijos. La sana tradición americana del escepticismo acerca del gobierno ha descendido muy a menudo al nivel del cinismo. La confianza en que nuestros líderes y nuestros funcionarios harán las cosas correctamente - actuar efectiva y eficientemente en el interés público y no en el del interés especial del interés burocrático, o simplemente actuar- se ha venido erosionando durante décadas.

Por cierto tiempo, realmente breve, pareció que los eventos del 11 de Setiembre, con todos los desafíos que un ataque a América creó tan forzosamente, podía ser un punto de inflexión.

Yo vivo en Nueva York, una ciudad que se piensa a si misma como el centro de las finanzas y la empresa privada. He pasado la mayor parte de mi vida en el mundo de las finanzas; un mundo que los años 90s llenaron de un fuerte sentimiento de logro y triunfo excepcional. Luego, por un momento en medio de la tragedia, hubo una perspectiva profundamente diferente.

De pronto, los héroes dejaron de ser los banqueros de inversión desplegando sus falsos arreglos "en el papel" o los ingenieros financieros imaginando técnicas cada vez más abstrusas para estructurar transacciones. Fueron los bomberos y la policía los que estuvieron en el lugar, respondiendo con un sentido del deber, con destreza y con coraje físico. Hubo un intendente que se situó por encima de la política comunal, usando su plataforma con enorme pericia y gracia. En esencia, se trataba de servidores públicos, que inspiraron nuestro orgullo. Y todos nosotros nos vimos forzados a reconocer que el gobierno no era -nunca podría serlo- irrelevante en un mundo lleno de riesgos y azares que trascienden los límites de la imaginación.

Desafortunadamente, ese momento de orgullo ha pasado. No es que todo haya sido olvidado, que el desafío haya pasado. Pero la brillante luz enfocada sobre la seguridad interna ha

---

\* Palabras de Paul A. Volcker pronunciadas el 17 de Julio de 2002, en la Conferencia sobre “Excellence in Government”, Washington, D.C. Traducción realizada por TOP.

puesto de manifiesto nuestra incapacidad para prevenir y manejanos frente a la amenaza, y ha expuesto nuestras debilidades en el personal y los procedimientos del gobierno. De algún modo, nuestras agencias de elite de inteligencia y otras, enredadas en sus propias burocracias, fallaron en cooperar. Muy a menudo, las prioridades de otras agencias se mostraron desactualizadas. El reservorio de personal entrenado y experimentado había disminuído. Las preocupaciones burocráticas resultaban demasiado parroquiales y basadas en tecnologías anticuadas.

En un nivel de mayor agregación, la organización del gobierno federal ha sido cuestionada. El Presidente ha sido inducido a proponer, de repente, una reestructuración de ministerios, agencias y oficinas. De un plumazo, se inclinaría a liberar una fracción importante de servidores públicos de las restricciones propias de prácticas enraizadas del servicio civil.

Algo más ha venido ocurriendo desde Septiembre último: algo fuera del gobierno, pero con fuertes implicancias para la política pública.

Cada mes, cada semana -a veces, parecería, cada día- leemos acerca de una nueva quiebra de responsabilidad, de abiertos conflictos de interés, de lapsus éticos entre firmas de negocios, incluyendo muy específicamente aquéllas consideradas como parangones de la nueva economía. Dicho de un modo directo, las profesiones de contabilidad y auditoría, instrumentos privados clave del seguimiento y responsabilidad de los mercados, están en crisis. La gobernanza corporativa es cuestionada tanto como la gobernanza nacional.

Un sentimiento de incertidumbre y desilusión está afectando, obviamente, los mercados financieros. Potencialmente existen riesgos para la economía en general, una economía en la que teníamos satisfacciones tan formidables, que hemos propuesto como modelo para todo el mundo, y que es parte de los fundamentos del liderazgo internacional.

De modo que estamos frente a una paradoja inquietante. Existe una fuerte sensación (de hecho, una poderosísima sensación) de que el gobierno debe hacer algo sobre "eso", sobre nuestra seguridad interna y sobre nuestra seguridad financiera. Y al mismo tiempo, hay una sensación que no nos abandona, de que nuestro gobierno federal simplemente no ha estado a la altura de su tarea.

Todo esto proporciona un escenario particularmente revigorizador y desafiante para la nueva Comisión Nacional del Servicio Público que tengo el honor de presidir.

El concepto de la Comisión antecedió a los ataques terroristas y a la desestabilización del mercado. Se desarrolló a partir de las preocupaciones de larga data y los infatigables esfuerzos misioneros de Paul Light. Paul y sus asociados han resucitado enérgicamente la labor del área de política y administración gubernamental de la Institución Brookings, a través de su Centro para el Servicio Público. El experimentó una creciente preocupación entre unos pocos líderes del Congreso, acerca del estado del servicio civil y la organización gubernamental, mucho antes de los eventos que provocaron un mayor interés parlamentario, proporcionando al menos alguna posibilidad de acción.

Muy deliberadamente, hemos diseñado una Comisión pequeña, de 13 hombres y mujeres. Compartimos una preocupación común y todos nosotros hemos tenido una gran experiencia tanto en el gobierno como en el sector privado. Pero nuestra fuerza reside en otras organizaciones que se han unido a este esfuerzo y nuestro éxito dependerá de esta vinculación, conformando lo que concibo como una coalición de los comprometidos. Todos son parte de esta Conferencia: el Consejo para la Excelencia en el Gobierno, la Asociación para el Servicio Público, la Escuela Kennedy, NAPA y RAND.

Es un club con recursos de experiencia, investigación e inteligencia. Pero no lo pienso como exclusivo. Necesitamos toda la ayuda que podamos obtener.

Dado lo ocurrido, creo que tenemos la rara oportunidad de obtener su atención, de lograr algo así como un amplio consenso y ser un catalizador de un cambio significativo.

Tenemos un cronograma ambicioso: debemos presentar un informe al final de este año. Ello significa que no trataremos de reinventar la rueda. En lugar de ello, nuestro personal está destilando estudios, informes y encuestas producidos por otras organizaciones, incluyendo aquellas de donde provienen expertos representados en este recinto. Nos estamos reuniendo actualmente con líderes gubernamentales y con organizaciones profesionales y sindicales. Puedo imaginarme un informe con mucha sustancia pero parco en verborragia, con argumentación persuasiva y fundado tanto en la evidencia de los académicos como de los profesionales.

No me tomaré el tiempo para pasar revista a todos los datos sobre actitudes hacia el gobierno, sea por parte de la ciudadanía o de aquellos al servicio del Estado. Está todo documentado en un nuevo Informe Brookings sobre *El Estado Preocupante del Servicio Público Federal (The Troubled State of the Federal Public Service)*.

Lo que es claro es que el gobierno -especialmente el gobierno federal- no es una elección de carrera especialmente favorecida entre los mejores y los más brillantes de nuestros jóvenes. Enfrentamos un fuerte incremento en el retiro de aquellos que ingresaron al gobierno federal hace una generación o algo más, cuando el entusiasmo por el desafío era fuerte. Muchos de los buenos y talentosos a quienes todavía atrae una carrera en el servicio, se van demasiado pronto, frustrados por su imposibilidad de utilizar sus talentos con total efectividad, desilusionados por las actitudes o eficacia de sus colegas o sus superiores, y especialmente por las perspectivas de una carrera satisfactoria con una retribución razonable en los niveles senior.

Entretanto, los problemas crónicos del proceso de designación política sólo parecen empeorar. La nueva Administración Bush ha excedido abismalmente incluso los records anteriores de tiempo requerido para cubrir los puestos de designación política. En el extremo opuesto del espectro, las demoras y dificultades en el reclutamiento a nivel de ingreso a la carrera constituyen un desaliento para cualquiera, salvo los más persistentes.

Ustedes saben todo esto.

Lo que puede serles menos familiar es la medida en que las agencias han buscado, y han logrado, escapar en mayor o menor grado a los requisitos y restricciones estándar del servicio civil. La nueva Administración para la Seguridad en el Transporte, la Administración Federal de Aviación, el Servicio de Impuestos Internos, la CIA y la FDIC son ejemplos salientes. La SEC puede seguirles de cerca. Y lo que podría ser más dramático aún es la propuesta del Presidente Bush de un nuevo Departamento de Seguridad Interior (Homeland Security Department) que de un solo golpe -más técnicamente, en una larga oración- proveería al Secretario y a la Oficina de Gestión de Personal (OPM) amplios márgenes de flexibilidad en las prácticas de personal.

Para decirlo sin tapujos, el modelo de gobierno administrativo, relativamente simple y simétrico, implícito en el Informe de la Comisión Hoover hace medio siglo, ha perdido relevancia. Las pirámides estándar de organización departamental, ahora cubiertas cada vez más por puestos políticos, así como los esquemas de carreras de servicio civil de amplia difusión a través del gobierno, ya no se ajustan a las circunstancias del nuevo siglo.

Existe la sensación, que los miembros de la Comisión comparten plenamente, de que ha llegado la hora de un cambio real, que ya no se limite a trabajar en los bordes, sino que encare

iniciativas mucho más fundamentales. Necesitamos un modelo apto para el siglo 21, un modelo que facilite una gestión más flexible, que responda al potencial y a las técnicas de la moderna tecnología. Se requiere que las agencias sean capaces de atraer y reconocer el talento dentro y fuera del servicio civil, dejando que se vayan aquellos que no sean capaces de desempeñarse o no se ajusten a estándares de servicio más exigentes.

Reconozco que todo esto implica una demanda muy fuerte, más fácil de decir que de alcanzar. Pero hay una lección que he aprendido acerca del diseño de políticas públicas en nuestra gran democracia. A partir de una sensación de crisis emerge una oportunidad de cambio. Hoy vemos esa oportunidad en la reacción a los escándalos en el sector privado y a la amenaza que representan para nuestros mercados financieros y nuestra prosperidad.

Vemos esto más profundamente en la enorme preocupación sobre nuestra vulnerabilidad al terrorismo y potencialmente a las armas de destrucción masiva.

Vemos esto en forma menos dramática, aunque igualmente evidente, en la más prosaica gestión de gobierno. Pero la oportunidad está ahí. Observen la evidencia.

¿Qué más, pregunto, sino un genuino sentimiento de crisis creciente, conduciría al propio Juez Supremo de los Estados Unidos y a uno de sus colegas a dedicar buena parte de una tarde en una reunión pública con la pequeña y autodesignada Comisión Nacional del Servicio Público? Su ruego de atención a la amenaza a la independencia y calidad de la justicia federal, implícito en la erosión sistemática de los ingresos reales de los jueces, tiene implicancias aún más grandes, con problemas comparables a los que experimenta la rama ejecutiva y el Congreso.

En el horizonte cercano, se dice que la ola de retiros de los servidores públicos amenaza y priva al gobierno federal de talentos y experiencias irremplazables. ¿Pero no podría acaso proporcionar una oportunidad extraordinaria para eliminar capas burocráticas redundantes y ampliar los patrones de carrera para los más eficaces y entusiastas, sea que se los reclute desde dentro o fuera del servicio civil?

Los actuales esfuerzos ad hoc para modernizar parcialmente, una por una, las agencias de gobierno, tiene obvios peligros de incurrir en la incoherencia e inconsistencia administrativa, a la par que debilita la protección necesaria contra el tratamiento arbitrario de los agentes públicos. Al mismo tiempo, ¿no debería esta confusión ser interpretada como una demanda de reevaluación sistemática sobre cómo debe ser organizado el gobierno para llevar a cabo su tarea?

Y, no tan incidentalmente, ¿no es todo eso un prerrequisito de un sistema más flexible y sensible de administración salarial, a todo lo largo de la línea jerárquica, que refleje mejor el mercado de trabajo competitivo y las necesidades de especialización profesional y técnica?

Todos, el Contralor General de los Estados Unidos, el Director de la Oficina de Gestión de Personal, senadores y diputados, se han mostrado dispuestos, e incluso motivados, para llegarse hasta nuestra pequeña, privada y poco notoria Comisión, para hacerse eco del tema de que es tiempo de actuar. Ello, en sí mismo, contiene un mensaje.

Esta no es una ocasión para anticipar las conclusiones específicas del trabajo de la Comisión. Pero el propósito central parece suficientemente claro. La administración eficiente del gobierno federal, como cualquier organización, requerirá un liderazgo dedicado. Ese liderazgo deberá tener objetivos claros. Debe contar con las herramientas y la flexibilidad para realizar su labor, tanto a partir de los talentos de los funcionarios de carrera de largo plazo como de aquéllos que hoy, fuera del gobierno, estén deseosos y sean aptos para brindar servicio público. Los

estándares de desempeño son importantes y también lo será la capacidad para distribuir recompensas y para reclutar y despedir.

Mucho de esto es común a un *management* eficaz, público o privado. Lo que es tan singular, tan difícil, tan necesario en el gobierno es responder efectivamente a la dirección política, con todas sus diversas, cambiantes y a menudo conflictivas prioridades. Y 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.

No creo que ninguno de nosotros, en la Comisión, piense que sólo existe una fórmula, una aproximación que pueda conciliar todo esto. Pero mi opinión es que todos nosotros estamos convencidos de que la ocasión es propicia -la oportunidad está ahí- para reformar la administración del gobierno para el siglo 21.

Es el renovado reconocimiento de la importancia del gobierno lo que provee un mandato para la acción.

Es la simple y persistente evidencia sobre la declinante confianza en el gobierno lo que sugiere tanto la necesidad de encarar reformas básicas como el consentimiento de los gobernados para llevar a cabo acciones decisivas.

La mayoría de ustedes, tal vez todos ustedes, están más al corriente que yo sobre el mundo de la tecnología. Muchos pueden estar más sensibilizados acerca de las profundas implicaciones de la creciente diversidad de nuestra población y nuestra fuerza de trabajo. Algunos pueden estar mucho más involucrados que yo en la creciente interdependencia de nuestra economía.

Pero se que todos compartimos una profunda preocupación sobre el estado de nuestro gobierno y su rol en el manejo de las amenazas a nuestro país y nuestro modo de vida. Y conozco suficientemente sobre gobierno, y sobre aquéllos dentro de él, como para quedarnos quietos, encajados en estructuras de gestión y pautas burocráticas imaginadas para una época más simple y estable.

Aquí, entre ustedes, tan experimentados en los vericuetos de Washington y el gobierno, soy sensible a un cargo que se me hace de formar parte de un pequeño, autodesignado grupo que se ha provisto a sí mismo de un título más bien grandioso: la Comisión Nacional del Servicio Público. Sería pura presuntuosidad, llámenla *jutzpah*<sup>1</sup> si quieren, suponer que nosotros solos podemos producir un impacto real sobre actitudes públicas perturbadoras y profundamente enraizadas, superando los obstáculos a la reforma.

Por supuesto, no podemos. No podemos, esto es, si no somos parte de un esfuerzo mayor, que responda a necesidades ampliamente sentidas, que responda a las preferencias de la gente que ocupa esta sala y todo lo que representa.

Mis colegas y yo apreciamos mucho la oportunidad de explicar de qué modo estamos replanteando nuestro trabajo y las oportunidades genuinas que vemos.

Hágannos llegar sus mejores ideas. Háganse parte de nuestras recomendaciones y propuestas. Apliquen la fuerza constructiva de su propio pensamiento, su imaginación y su

---

<sup>1</sup> Término hebreo equivalente a osadía o coraje, en el sentido de una bravuconada (N. del T.).

organización. Y juntos, no es ni irreal ni demencial pensar que podemos "hacer una diferencia", una diferencia positiva en nuestro país y en nuestras vidas.