

SALVEN A LOS BURÓCRATAS (MIENTRAS LOS REINVENTAMOS)(1)

Tim Barnhart(*)

Los puestos administrativos en el gobierno federal norteamericano están «bajo fuego». Según expresa el programa National Performance Review (NPR)(2):

«La mayoría de las reducciones de personal estarán concentradas en las estructuras de control y de «micromanagement» que ahora restringen al gobierno federal: supervisores, staff, especialistas en personal, analistas de presupuesto, especialistas en contrataciones, contadores y auditores. Estas estructuras de control no sólo asfixian la creatividad de los gerentes de línea y trabajadores. También consumen miles de millones por año en salarios, beneficios, y costos administrativos» (3).

El NPR describe al gobierno federal como excesivamente vertical, descansando demasiado en la vigilancia y el control y con muy poco peso en una primera línea fortalecida. Para ser más efectivo, el gobierno federal debería reducir drásticamente su fuerza de trabajo en estas ocupaciones de vigilancia y control y liberar a los reales hacedores del gobierno, los gerentes de línea y empleados, para que desarrollen sus tareas libres de reglas restrictivas y de la intermediación de los burócratas.

Pero en el gobierno federal, la burocracia es absolutamente esencial. El gobierno se maneja con normas -leyes, regulaciones, políticas y procedimientos- diseñados y desarrollados para asegurarse que el gobierno sirva al interés público. Las personas que administran estas normas están por lo tanto identificadas con la misión central del gobierno. Probablemente haya demasiados de ellos, tal vez algunas de sus normas puedan ser contraproducentes o anticuadas, y se puedan encontrar métodos o procesos mucho mejores para implementar estas normas. De todos modos, su misión básica de administrar efectivamente un sistema de normas jerárquicas, establecido para proteger el interés público, es vital para un gobierno federal efectivo. En el peor de los casos, pueden ser detallistas en cosas sin importancia o actuar como burócratas inflexibles. En el mejor de los casos, son servidores públicos. En el proceso de eliminar a los burócratas debemos estar seguros de no eliminar a los servidores públicos.

LA TENTACIÓN DEL "EMPOWERMENT"

El tema del "empowerment" que se examina en el NPR es popular en el mundo de los negocios. Es también muy atractivo para muchos gerentes y empleados federales. A cualquiera le gustaría reducir el déficit y eliminar las ineficiencias en las compras y contrataciones en el sector público. Liberar al individuo de las influencias de corrupción y estancamiento de las grandes organizaciones limitar el poder, el sentido común y la iniciativa del individuo, son todas viejas ideas que atrajeron a generaciones de norteamericanos. Y son ideas maravillosas. Pero cuando se aplican éstas u otras nociones de gerencia al gobierno federal, es vital entender el objetivo del gobierno y de una agencia federal. Las agencias federales tienen muy poco en común con las empresas privadas. Las cosas que funcionan en una empresa privada probablemente no funcionen en una agencia federal y viceversa.

EL PÚBLICO ES EL CLIENTE

Hay un generalizado acuerdo acerca de que el gobierno federal es diferente a una empresa privada, pero las diferencias comúnmente citadas -que es grande, que no existe el concepto de beneficio, que no hay competencia- a pesar de ser ciertas, no dan en el blanco. Estas diferencias implicarían que uno podría reducir el tamaño de una agencia federal, introducir fines de lucro y competencia e inmediatamente tendría una empresa privada. Esto no es verdad. Una agencia federal nunca va a ser como una empresa privada porque el gobierno tiene un cliente diferente y único.

La misión de todas y cada una de las agencias federales es servir al interés público. Aunque el Departamento de Asuntos de Veteranos provea de servicios a ex-combatientes, los veteranos no son sus clientes, su cliente es el público norteamericano. El público le paga al Departamento por los servicios a los veteranos. El tipo, calidad y extensión de los servicios provistos no es definido por los veteranos sino por el interés público, que es representado por los funcionarios elegidos por el público.

La mayoría de las agencias federales están muy confundidas acerca de sus clientes. Esta confusión deriva de una vaga noción de lo que el término "cliente" significa. Muchas agencias definen a sus clientes como cualquier individuo o grupo con el que interactúan incluyendo los grupos a los que proveen de servicios, las industrias a las cuales regulan y las empresas que les proveen de bienes o servicios. Pero un cliente es mucho más que esos. Un cliente es el individuo o grupo al que una organización sirve. Su cliente define su misión, su objetivo, su razón de ser. Los clientes y sus necesidades definen cada aspecto de sus operaciones, desde los procedimientos que se siguen hasta el equipamiento en que se invierte y la gente que contrata. Definido de esta manera no hay discusión sobre cuál es el cliente de una organización. El cliente es el público.

EL GOBIERNO ESTÁ ORGANIZADO JERÁRQUICAMENTE

En muchas empresas privadas, los empleados en la base de la organización tienen más y mejor acceso a los clientes que en cualquier otra parte de la organización. Los vendedores en una tienda, por ejemplo, se encuentran con cientos de clientes cada día, escuchan sus quejas, ven lo que les interesa y lo que no les interesa. Llegan a conocer las conductas de los clientes bastante exhaustivamente, y por esta razón son un bien invaluable para la organización. En esta clase de empresa una estructura de gerenciamiento burocrática que ejerce un excesivo control jerárquico sobre su fuerza de trabajo estará, casi por definición, alejando a la organización de sus clientes, porque los gerentes de alto nivel saben menos acerca de los clientes que los empleados de línea. En esta clase de empresas el poder descansa naturalmente en estos empleados.

Las agencias federales de los Estados Unidos aprenden acerca de sus clientes (el público norteamericano) a través de procesos diametralmente opuestos a los procesos descriptos anteriormente para las empresas privadas. El público se expresa en lo referido a las agencias federales a través de dos vías: a través de leyes aprobadas por el Congreso y promulgadas por el presidente y a través de la conducción llevada adelante por los directores de las agencias, quienes han sido nombrados por el Presidente con la aprobación del Congreso. Por esta razón los cuadros políticos están más estrechamente ligados con los intereses y necesidades de los ciudadanos que el personal de línea. Los políticos tienen un constante contacto con el público. Ellos se encuentran con miles de votantes cada año, reciben miles de cartas, dan cientos de discursos, monitorean los padrones, realizan reuniones en distintos pueblos, en un esfuerzo por captar continuamente las necesidades y deseos del público.

El personal de línea de las agencias federales no tienen contacto en absoluto con el público. Aún peor, los empleados de línea en la base de la organización no tienen definido siquiera que el público son sus clientes. La línea interactúa con las industrias a las que regula, los grupos de intereses a los que les provee servicios y los contratistas de los que obtiene bienes y servicios. Es muy probable que el personal de línea esté convencido de que estos grupos son sus clientes. Los intereses públicos están representados en los empleados de línea solamente a través de las normas y regulaciones que "restringe" sus actividades y a través de los niveles gerenciales que transmiten las órdenes de los funcionarios políticos electos.

Una vez que la naturaleza del gobierno, sus clientes y su relación con los clientes es comprendida, el nivel burocrático toma una nueva, profunda importancia. Los burócratas son los representantes de los clientes en las agencias federales, ya que son los encargados de representar los intereses públicos en la organización y funcionamiento de la agencia, definiendo desde el modo de administrar de los recursos monetarios, hasta la forma en que el personal es atendido o la manera en que los veteranos son atendidos. El público ha precisado sus expectativas en todas estas áreas y en cientos más. El trabajo del burócrata es idear sistemas y procedimientos que aseguren que estas expectativas sean cumplidas. No hay trabajo en el gobierno que sea más importante.

Como la figura del Anexo indica, el gobierno debe confiar principalmente en el proceso político para comprender y definir las necesidades de su cliente, el público. Estas necesidades son transmitidas a las agencias federales a través de normas y regulaciones y a través de los funcionarios designados políticamente. Dentro de cada agencia, el burócrata juega el rol crítico de asegurar que las reglas establecidas para proteger los intereses del público se cumplan adecuadamente. Los empleados de línea y los gerentes en cada agencia producen servicios de acuerdo con las normas administradas por los burócratas y en la dirección dada por los directores de las agencias. A diferencia de lo que ocurre en el sector privado, los trabajadores de las agencias tienen poco contacto con sus clientes. Los receptores de los servicios de las agencias, con quienes interactúan los trabajadores de línea, no son sus clientes en absoluto. El trabajo de los directores de las agencias y de los burócratas es conducir a la de forma tal de responder a las necesidades del público, las cuales no necesariamente coinciden con las necesidades de los que receptores directos de los servicios de la agencia.

MEJORAR LA BUROCRACIA

Si bien el trabajo del burócrata es de vital importancia, la manera en que ese trabajo se realiza seguramente puede ser mejorado. En este sentido, el informe del National Performance Review está en lo cierto. El principio guía en la reinención de la burocracia, sin embargo, debe ser el diseño de mejores caminos para servir al público. A continuación se describen algunos principios básicos para una más efectiva administración de la burocracia.

Mejora constante de las normas

Las agencias federales en general esperan en forma pasiva a que el proceso político genere la legislación necesaria para actualizar o mejorar las normas que regulan la burocracia. Pero para que el gobierno federal provea un servicio de calidad superior, las agencias mismas y los burócratas dentro de esas agencias deben monitorear activa y agresivamente las normas que las guían y deben trabajar duramente para cambiar esas normas cuando ya no sirven al interés público. Para que una agencia federal pueda implementar su mandato de servicio al público, debe comenzar a participar en política. Las normas son a las agencias federales lo que las instalaciones de la fábrica al empresario. Deben ser constantemente mejoradas y actualizadas.

Estructura organizacional más horizontal

La típica agencia federal es profundamente estratificada, y la interpretación de las normas se realiza en cada nivel organizacional. El Congreso dicta una ley, el Departamento produce regulaciones y políticas para implementar la ley, las agencias dentro del Departamento producen sus propias políticas interpretando las políticas del Departamento, los directores entonces reinterpretan y generan normas basadas en las políticas de las agencias, y finalmente en el nivel operativo se escriben los procedimientos que interpretan aún más las políticas de los directores. Cuando hay que tomar decisiones, cada nivel en la jerarquía de la organización participa en la interpretación de las normas. Esta estratificación de las normas y de la interpretación de las normas no solo es altamente ineficiente, sino que también distorsiona la ley o regulación original diseñada para servir al interés público. Las agencias federales deberían restringir su sistema de normas a dos niveles organizacionales: el nivel superior, más estrechamente conectado al proceso político y al interés público representado en ese proceso, y el nivel de base más estrechamente conectado a los sistemas y entorno de operación de las agencias. En otras palabras, una agencia necesita un conjunto de políticas generadas por el nivel superior, y un conjunto de procedimientos desarrollado por el nivel de base.

Construir alianzas

Tradicionalmente los burócratas juegan un rol de policía. Dicen a otros en la agencia o fuera de la agencia si sus acciones cumplen con las normas o no. Si sus acciones cumplen las normas, las aprueban, y si no, niegan, reprimen o penan. Este enfoque obliga a la mayoría de las decisiones a pasar a través de los burócratas y genera horribles demoras. Aún peor, produce un clima de inacción. En vez de este enfoque de pesos y contrapesos, las agencias federales deberían buscar un enfoque de alianzas. En este nuevo rol, la agencia reconoce que la gran mayoría de las decisiones relacionadas con una determinada norma no son tomadas por los burócratas, sino por los niveles operativos dentro o fuera de la agencia. Para que las normas sean efectivamente implementadas, aquellos que producen las decisiones deben tener el sentido de servicio público propio de los burócratas. Deben ser entrenados en las normas y en las razones de estas normas. Deben contar con las herramientas y recursos necesarios para implementar las normas.

Usar sistemas expertos

Los sistemas expertos o modulares ofrecen un enorme potencial para mejorar radicalmente la manera en que las agencias implementan sus sistemas de normas. Los sistemas expertos son programas de computación que ayudan al usuario a aplicar un grupo de reglas para tomar decisiones. Potencialmente, los sistemas expertos pueden poner el conocimiento de los burócratas sobre las normas en la mesa de cada gerente de línea o empleado. Los sistemas expertos pueden dar poder al gerente de línea al darle la base de conocimiento del cliente -representada por las normas- necesario para llevar a cabo las funciones de su cargo.

Reingeniería de los procedimientos

Algunas de las sugerencias anteriores -reducir los niveles involucrados en la producción de normas, confiar en alianzas, introducir sistemas expertos- son ejemplos de como se puede realizar una reingeniería del proceso de administración de normas. Pero estas sugerencias no son suficientes. Las agencias federales deben emprender amplios esfuerzos de reingeniería orientados a mejorar radicalmente los procedimientos establecidos en las normas para que sirvan al interés público.

CONCLUSION

Debido a que cada agencia federal en los Estados Unidos tiene un cliente -el público norteamericano- y debido a que el conocimiento de ese cliente fluye hacia los niveles inferiores desde el sistema político a través del nivel superior de la organización, un sistema normado de gerenciamiento -es decir, una burocracia- un ingrediente esencial en el gerenciamiento de las agencias federales. Las agencias federales son organizaciones gigantes que casi nunca interactúan con su cliente, el público. Las normas las mantienen en sus rieles. Los burócratas son de vital importancia porque ellos representan las normas y el público a quienes estas normas pretenden servir.

Pero el trabajo de los burócratas debería cambiar y de hecho está cambiando. En vez de oficial de policía, el burócrata debe transformarse en facilitador, maestro, e ingeniero. El burócrata debe confiar en otros para la implementación de las normas, y debe trabajar en el desarrollo del personal, dándole sus sistemas para implementar estas normas efectivamente. En el gobierno del futuro habrá menos burócratas. Pero su trabajo será todavía más importante. No solamente deben continuar representando a su cliente, el público, sino que deben avanzar hacia la reingeniería y reinención de sus agencias. Una burocracia profesional, confiada, y orientada al público puede incluso atreverse a mirar mas allá de sus superiores políticos al público mismo, transformándose en actores activos en el proceso político que conduce y da forma al gobierno.

Anexos: No son publicado en esta página.

(*) TIM BARNHART ES PRESIDENTE DEL FEDERAL MANAGEMENT PARTNERS, UNA CONSULTORA ESPECIALIZADA EN LAS NECESIDADES DE GERENCIAMIENTO DE AGENCIAS FEDERALES EN EE.UU. HA TRABAJADO EN CUATRO AGENCIAS FEDERALES, COMENZANDO COMO ESPECIALISTA EN ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL, PARA OCUPAR DESPUÉS PUESTOS DE GERENTE. EL AUTOR HA ESCRITO NUMEROSOS ARTÍCULOS EXPLORANDO LA IDEA DE QUE EL CLIENTE PARA CADA AGENCIA FEDERAL EN LOS ESTADOS UNIDOS ES EL PÚBLICO NORTEAMERICANO.

(1) Publicado en Public Personnel Management, Volume 26, No. 1 (Spring 1997), págs. 7-14. Agradecemos especialmente a Mr. Harry Redd, del U.S. Merit Systems Protection Board, por haber colaborado en la selección de este artículo para su reproducción en La Revista Aportes. Este artículo ha sido traducido por el CEPAS.

(2) EL programa "National Performance Review" (Revisión del Desempeño del Gobierno) es el programa de reforma de la Administración Pública lanzado por el gobierno de Clinton, conducido por el vicepresidente Al Gore.

(3) National Performance Review, From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. (Washington, DC, U.S. GPO, September 1993), pp. iii-iv.