

El rol que desempeñan los consultores¹



*Norma Zane Chaplain*²

Se les ha llamado el «gobierno invisible». No aparecen en las listas de ningún archivo de personal ni se cuentan como parte de las estadísticas de empleo federal; miles de consultores contratan con agencias federales para llevar a cabo servicios del gobierno. Los consultores están planificando presupuestos, escribiendo discursos y cartas, dirigiendo estudios de evaluación de programas del gobierno, y haciendo recomendaciones a las agencias federales sobre políticas, regulaciones y procedimientos. Nadie está seguro de cuánto gasta el gobierno, y mucho menos cuánto depende éste de tales servicios, porque el «consultor» se define de modo diferente por diferentes agencias federales. Por ejemplo, hasta el año 1988 la definición de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, Office of Management and Budget) estaba limitada a funciones *puramente de consejería* relacionadas con la administración, lo cual excluye los contratos de investigación o tareas como la preparación de reportes y presupuestos. Los estimados sobre el costo total de los consultores para el año 1988 ascienden a casi

veinticinco mil millones de dólares en cifras redondas. Frecuentemente se critica la utilización de consultores externos por parte del gobierno; ésta se ha tildado de ineficiente, costosa, desfavorable, ineficaz y, debido a su carencia de responsabilidad, peligrosa para la democracia. Cada año o dos aparece en los periódicos un torrente de historias de horror: se hacen juicios del congreso sobre los saqueos del sistema; el presidente pide que se haga una investigación. Luego se ponen en marcha normas adicionales que exigen controles más estrechos para subsanar los problemas. Al cabo de otro año o dos se hacen nuevas declaraciones sobre la consultoría, y el proceso se repite. Y así va a seguir porque el problema es inherente, hace parte de un mayor sistema de contratación que, en su forma actual, prácticamente garantiza el fracaso.

El gobierno federal siempre ha contratado con proveedores para obtener materiales como equipo de oficina, uniformes y armamentos (buena parte en favor de los Duponts durante la Guerra Revolucionaria). Sin

¹ Tomado de «The Role Consultants Play», *Social Policy*, Invierno de 1989, pp. 49-55. Traducción de Hernando García.

² Norma Zane Chaplain ha enseñado en cursos de pregrado

y posgrado sobre burocracia. Ha sido investigadora asociada en empresas de consultoría, y trabajó durante un año como consultora de tiempo completo en una agencia del gobierno de los Estados Unidos.

embargo, contratar servicios en cantidad considerable es una modalidad más reciente.

La rápida expansión de los programas del gobierno y la creciente complejidad de las tareas de éste en las dos décadas pasadas ha creado nuevos cargos que debían ocuparse. El auge de los «Bandidos del Beltway», denominación que se ha dado a los contratistas, surgió con los programas de la Gran Sociedad del presidente Johnson y floreció bajo el menosprecio del presidente Nixon por el servicio civil y el deseo de estimular la empresa privada. Posteriormente, los presidentes Ford y, especialmente, Carter y Reagan -al hacer campaña en contra del gobierno de gran tamaño- continuaron manteniendo bajos los niveles de personal federal mediante la contratación de la mayor parte de las operaciones del gobierno. En consecuencia, mientras el gasto del gobierno crecía considerablemente mientras que la fuerza de trabajo federal se mantenía escasa, la burocracia por contrato permanecía bien alimentada. Algunas agencias gastan más en contratos de servicio profesional que en su propio personal.

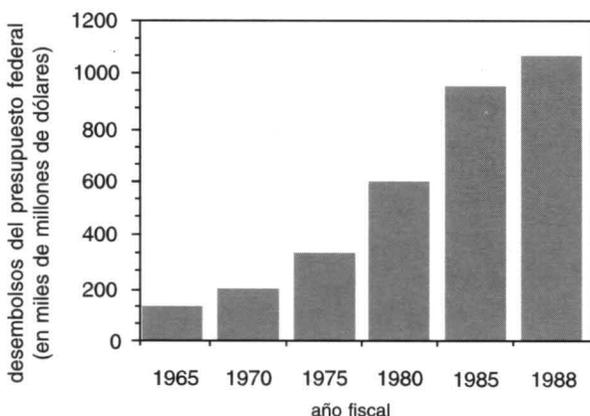
Con un desembolso presupuestal de \$118,2 miles de millones de dólares en el año fiscal de 1965, la administración del presidente Johnson empleó a 2,4 millones de trabajadores civiles federales. Para el año fiscal de 1988, el presupuesto federal había aumentado más de nueve veces, a más de un millón de millones de dólares, pero la fuerza laboral sólo había subido 25%, a tres millones de trabajadores civiles. Solamente en la década de 1980, el número de funcionarios por contrato había crecido en 60%.

Cuando se preguntó a un contratista en una audiencia del senado norteamericano cómo respondían las

personas del negocio de consultoría cuando el congreso adopta topes de personal, él contestó: «Con mucha alegría». La rápida intensificación de gastos militares en la década de 1980 ha representado una bonanza para los contratistas, fuertemente equipados con personal militar retirado, el cual ayuda al Departamento de Defensa a gastar sus extensamente ampliados fondos por servicios como planificación de equipamiento de barcos, prueba de armas, y diseño de exámenes psicológicos para los reclutas.

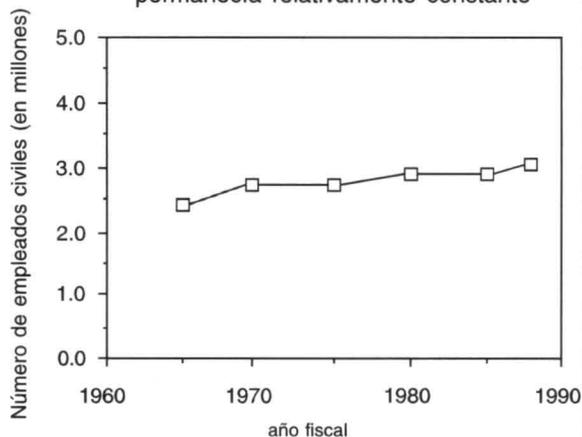
El hecho es que el gobierno norteamericano es muy dependiente de estas agencias externas para el manejo de sus asuntos. Las disposiciones de la Oficina de Administración y Presupuesto prohíben de manera expresa contratar externamente funciones que son «tan inherentemente gubernamentales en su naturaleza, se hallan tan íntimamente relacionadas con el interés público, que imponen su desempeño por empleados federales». Y establecen que «los servicios de consultoría no se utilizarán en desempeñar trabajo de toma de decisiones sobre política o de naturaleza administrativa». Pero no especifican claramente qué servicios quedan cobijados por estas disposiciones, y las interpretaciones varían de una agencia a otra. Hace algunos años se estimó que el Departamento de Energía había contratado externamente cerca de 75% de sus actividades. Como ocurrió con los escándalos de la contratación de equipos militares, la contratación de servicios intelectuales -consultoría- con frecuencia da como resultado productos deficientes a grandes costos. Pero los problemas existentes en la contratación de consultoría no son causados tanto por pillos, ladrones, ni por tontos, como por el propio sistema de contratación; los inconvenientes son menos el resultado de la mala fe que de la mala estructura.

mientras en presupuesto federal crecía rápidamente...



Fuente: Office of Management and Budget

...el número de empleados federales permanecía relativamente constante



Fuente: Office of Personnel Management

Los contratos de consultoría son inútiles y antieconómicos

Una de las principales quejas sobre los contratos federales de consultoría es que éstos son para proyectos que no deban llevarse a cabo en primer lugar, o son para tareas que podría haber desempeñado el personal de la agencia o que ya se habían efectuado por los consultores o por otras agencias.

Por ejemplo, el siguiente diálogo tuvo lugar ante un comité del congreso norteamericano sobre un contrato de \$23.000 dólares adjudicado por la National Highway Safety Administration, (NHTSA), para redactar una carta que debía enviarse a los propietarios de automóviles que tuvieran daños, para solicitarles que presentaran sus vehículos con el fin de someterlos a reparación:

Congresista John Bryant: «No comprendo por qué una agencia federal como la de ustedes tiene que buscar a un consultor para escribir una carta clara. ¿Por qué no puede escribirla usted mismo?»

Raymond Peck, director de NHTSA: «Es que yo no soy hábil en lingüística».

Congresista John Bryant: «Bueno, mi sugerencia es que usted debería aprender cómo se escribe y se lee una carta, o buscar una ocupación diferente».

Más recientemente, los investigadores se esmeraron en justificar la adjudicación de un contrato para contar y clasificar los casos de pornografía infantil presentes en revistas populares de contenido orientado a temas sexuales.

Después de pagar \$35.000 dólares por un estudio y la preparación de un informe resumido, la Agencia de Protección Ambiental, EPA, pagó \$10.000 dólares adicionales por un «resumen ejecutivo».

Muchos proyectos repiten trabajos previos o se ordenan porque los administradores no saben que la información existe, o simplemente porque esperan presentarla de alguna manera diferente.

Dos o más agencias podrían estar trabajando en el mismo asunto sin pensar una en la otra, debido a que hace falta compartir información entre las agencias y no hay una base de datos centralizada.

Una vez que se ha completado un proyecto, su destino es problemático. De seguro, algunos se vuelven bases importantes para la toma de decisiones; pero muchos otros se producen sólo para marchitarse en algún anaquel, quizá sin que vuelva a localizarse jamás. Generalmente las libras de papel son demasiado elaboradas para ser leídas, o llegan demasiado tarde para que puedan ser de alguna utilidad. Las condiciones pueden haber cambiado, y mientras tanto el proyecto se mantuvo en marcha.

La calidad del trabajo de los consultores es inadecuada

Abundan historias sobre la incompetencia que hay por doquier. Se considera que los trabajadores gubernamentales carecen de habilidades técnicas para contratar y supervisar a los consultores. Las agencias del gobierno han escrito solicitudes de proposiciones -las especificaciones para los contratos del gobierno- que resultaron tan vagas que no quedó claro al comienzo lo que pretendían. Un estudio de la Oficina General de Contabilidad de la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID, efectuado en 1984 halló que 21 de 37 contratos eran «incierto, y dejaban muchos interrogantes sin contestar acerca de las obligaciones de los contratistas y sobre lo que esperaba la AID». A veces es difícil lograr que los contratistas suministren información debido a que el personal de la agencia no está en capacidad de definir el proyecto y necesita ayuda para determinar las especificaciones. Los contratistas han sido contratados incluso para que escriban sus propias órdenes de trabajo.

Cuando el Departamento de Justicia notificó a un contratista en 1984 que estaba dando por concluida una parte del contrato por cuanto el contratista no había logrado avanzar lo suficiente, uno de los argumentos presentados por éste era que no se habían acordado estándares por los cuales pudiera medirse el avance del trabajo. La justicia decidió pagar los costos de cancelación para terminar el contrato.

Tanto los contratistas como las agencias federales para las cuales éstos trabajan, a veces pierden contacto con el mundo exterior en sus esfuerzos por cumplir con algunos conceptos preconcebidos. Como resultado, los proyectos pueden ser irrelevantes o demasiado detallados. Por ejemplo, una investigadora bajo contrato intentaba desarrollar un cuestionario sobre capacitación de profesores de educación bilingüe. Cuando ella llegó a un departamento universitario que era uno de los centros principales en este campo y trató de usar un formulario que había sido desarrollado a un alto costo, para determinar cuántos profesores de cada sexo y de rasgos étnicos iban a graduarse ese año con área principal en cada lengua, la respuesta correspondiente a Español, el programa de mayor extensión, fue: «Vamos a ver. Está Paul, y ... ¿María va a graduarse este año?»

La contratación de consultoría es sesgada

Los dos tipos principales de sesgo que se han visto más generalizados son los conflictos de intereses y la contratación de una sola fuente, es decir, el negocio con sólo un proveedor.

Excepto para condiciones especiales, todos los contratos con honorarios de más de 25.000 dólares se suponen publicados para licitación competitiva. No obstante, por lo menos la mitad de todos los contratos tienen una sola fuente. Al cabo de los años, la General Accounting Office (GAO) -el perro guardián del congreso norteamericano- descubre repetidamente excesivas adquisiciones de una sola fuente. Estos suelen explicarse, si acaso, por necesidades particulares o circunstancias especiales que no pueden satisfacerse por medios competitivos. Sin embargo, a veces las agencias simplemente van a través de los mecanismos de adquisición competitiva mediante anuncios en las publicaciones semanales del *Commerce Business Daily*. Las propuestas recibidas se revisan entonces; pero generalmente se hacen exigencias tan específicas o los criterios de evaluación son tan minuciosos que, de hecho, el contrato es «telegrafiado» para un contratista particular desde el comienzo. Entonces, una vez que la empresa contratista asegura el contrato, puede posteriormente reclamar «capacidad única» para efectuar contratos relacionados sin tener que pasar por un proceso competitivo. Esto puede ser de considerable valor para un contratista independiente, ya que dos tercios de todos los contratos son modificaciones de contratos ya existentes.

Otra manera «no convencional» es mediante la presentación de propuestas no solicitadas. Alguien ofrece hacer algún trabajo que el gobierno no ha solicitado. Ya que la propuesta es la única que trata dicha situación, el remitente se considera únicamente capaz, y la agencia no tiene que pasar por el tedioso proceso de someter el contrato a licitación.

LOS CONFLICTOS DE INTERESES SE PRESENTAN EN TRES FORMAS PRINCIPALES: los intereses del contratista que son incompatibles con la misión de la agencia, los empleos de «puerta giratoria» y la influencia de autoridad. Por ejemplo:

- El inspector general del Departamento de Defensa dijo recientemente ante un comité del congreso norteamericano que las instrucciones del departamento acerca de los consultores fueron escritas inicialmente por un consultor.
- Hace varios años, Bechtel Engineering hizo un estudio en que comparaba la economía de transportar carbón por tren y por una línea de tubería de pasta de carbón, cuando ésta tenía un interés de 44% en la línea de tubería propuesta.
- Una importante empresa escribió normas del gobierno para la EPA (Agencia para la Protección del Medioambiente) y luego anunció en su folleto publicitario que había ayudado a algunas de las

más grandes corporaciones norteamericanas a «salir adelante». Esto hace recordar el chiste según el cual la legislación original sobre impuestos al ingreso fue escrita por cinco hombres, cuatro de los cuales se dedicaron a la contabilidad privada, y el quinto murió pobre.

Este tipo de transacciones se presentan con mayor evidencia a través de los empleos de «puerta giratoria», cuando los empleados del gobierno van a trabajar para contratistas o, en extensión mucho menor, cuando los empleados de los contratistas obtienen trabajos en el gobierno. Hay normas que se refieren a este punto. Por ejemplo, los oficiales militares tienen una prohibición de tres años en cuanto a hacer transacciones directamente con sus antiguas oficinas, aunque pueden trabajar en proyectos relacionados. Pero como la memoria organizacional es corta, y una vez que una parte del trabajo se dispone en anaqueles no se mantiene documentación acerca de quien intervino en dicho trabajo, las empresas por lo general continúan haciendo negocios con el gobierno sin que haya recriminación sobre conflictos de intereses de la empresa o personales.

Finalmente, se presenta el inherente conflicto de intereses cuando una agencia gubernamental contrata una empresa para estudiar sus propios programas y proyectos, en particular aquellos que van a reportarse al congreso. La agencia cliente probablemente va a ejercer alguna implícita influencia de autoridad sobre la compañía. Un contratista que reporte hallazgos desfavorables sobre el desempeño de una agencia, por ejemplo, bien puede preguntarse si continuará recibiendo contratos de esa agencia.

La contratación es costosa

Con frecuencia se critica la contratación de servicios de consultores debido a que representa un gasto inútil. Contratar un consultor resulta costoso desde el primer momento. Escribir solicitudes de propuestas toma una enorme cantidad de tiempo del personal del gobierno; después se emplea aún más tiempo evaluando las propuestas recibidas.

El procedimiento de contratación es, por demás, costoso para los contratistas. Un estudio efectuado a finales de la década de 1970 estimó que el costo promedio de preparar una propuesta era de \$3.000 dólares, lo que equivalía a una tercera parte del valor promedio de los contratos estudiados. Si quince contratistas someten propuestas para un contrato de consultoría, el costo total de la preparación para esa adjudicación sería \$45.000 dólares, suponiendo que no ha habido aumento de los costos desde entonces.

Desde luego, estos costos deben añadirse a los honorarios que cobran los consultores si van a continuar en el negocio.

Muchos contratos se calculan sobre la base del costo más una comisión añadida por ganancias, con lo cual se elimina cualquier incentivo para la reducción de costos. Algunos contratos especifican incluso las ganancias como un porcentaje de los costos, de manera que cuanto más alto sea el costo de llevar a cabo el contrato, más gana el contratista.

Como ocurre con la dificultad de responder por el tiempo del abogado, responder por el tiempo de un contratista depende de la palabra de éste. ¿Quién puede decir exactamente cuánto tiempo tomará llevar a cabo una determinada parte del trabajo? Si un contrato está desarrollándose por debajo del presupuesto y otro por encima, hay bastante tentación de dar al proyecto subpresupuestado el beneficio del tiempo facturado. Un contratista tuvo gran dignidad en devolver al gobierno consistentemente 1 ó 2% del máximo presupuestado, pero nunca una cifra superior.

Los contratos de «costo plus» se diseñaron para compensar por los factores indeterminables al abrirse camino para obtener información o diseñar nuevos procedimientos. Pero incluso cuando los costos son fijos y se exige a la compañía asumir una pérdida si va por encima del presupuesto, la imprecisión de la propuesta y los cambios en el contrato por la agencia del gobierno generalmente dan cabida a incrementos de costos. De hecho, una vez que una empresa obtiene un contrato, ésta podría estar en posesión de un paquete de efectivo. Las empresas han subestimado los costos deliberadamente con el fin de ser el licitador inferior sólo para agregar posteriormente gastos de emergencia que son difíciles de negar en mitad de un proyecto. Un estudio de la GAO acerca de 27 contratos de la Agencia para el Desarrollo Internacional mostró un promedio de 63% de aumento de pagos a través de enmiendas.

La consultoría oscurece la responsabilidad

El cargo más serio que se hace contra los contratos de consultoría es que las funciones del gobierno están siendo asumidas por personal externo. Esta delegación de la responsabilidad del gobierno no siempre se hace explícita en todos los informes, documentos, estudios, evaluaciones, manuales, presupuestos, regulaciones y presentaciones que suministran los contratistas. Su invisibilidad se amplía por la exención de los contratistas en cuanto a la ley de libertad de información; ellos no pueden ser obligados a revelar dónde obtu-

vieron información ni los datos en que se basan sus recomendaciones. De hecho, buena cantidad de trabajo se contrata precisamente porque los contratistas no están sometidos a las engorrosas indagaciones bajo la legislación de libertad de información.

Ya que la burocracia federal es una fuente importante de información del congreso, el conocimiento equivale al poder, y buena parte de ese poder está en manos de los consultores cuyas prioridades pueden ser diferentes de las que tienen las agencias del gobierno.

Esta situación se intensifica por sí misma. Como los contratistas asumen más funciones, las oportunidades se vuelven más limitadas para que el personal del gobierno alcance el conocimiento y la experiencia que se desarrollan en privado gracias a la financiación del Estado. Cuando las agencias carecen de un equipo de expertos, pierden su capacidad de monitorear el trabajo de los consultores, y así continúa la espiral hacia el gobierno a través de la consultoría.

Los participantes

Mientras las historias sobre derroche, fraude y abuso avivan las llamas de justa indignación, el congreso, la GAO, la OMB y la prensa sugieren otra legislación adicional para enderezar las cosas. Pero ésta no va a funcionar. Los problemas están incorporados dentro del sistema, y los esfuerzos de los principales actores del sistema -el congreso, la burocracia federal y los contratistas- aseguran que los problemas van a seguir.

1. El congreso

Aunque las funciones del gobierno federal aumentaron en el último medio siglo, los miembros del congreso generalmente han sentido que el control está escapando poco a poco de sus manos. Ellos han exigido más información sobre la cual pudieran basar su acción legislativa, y cuentas mejor detalladas acerca de los programas. Esto produjo informes, presupuestos, evaluaciones y testimonios en la vasta documentación de apoyo requerida para gobernar la nación.

La Comisión Grace halló que las solicitudes de reportes en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, USDA, aumentaron 68% de 1980 a 1983; se necesitaron más de 80.000 horas de trabajo en una sola área de la USDA para preparar 58 informes, casi el equivalente a 35 empleados que trabajaran durante tiempo completo por un año.

La frustración por la ineficiencia de la fuerza laboral federal ha llevado al congreso a mantener fuertes restricciones sobre ésta; una de ellas son los topes

de personal, diseñados para limitar la dispersión de la burocracia. Con claras limitaciones sobre el personal interno, la contratación demuestra ser una atractiva manera de ampliar las operaciones. Esta no se revela en la contabilidad del personal gubernamental, pasa por alto la burocracia tan a menudo despreciada por el congreso, y dirige fondos al sector privado.

2. La burocracia

La burocracia federal está encargada de llevar a cabo la legislación del congreso y redactar normas para los detalles cotidianos de su administración. Aunque la cantidad de trabajo del gobierno federal ha aumentado en general, y el dinero que se gasta ha aumentado considerablemente, los despidos y los topes de personal han dado como resultado que algunas oficinas estén funcionando con personal mínimo, especialmente en las últimas administraciones. «Ahora que nuestro personal es demasiado pequeño para hacer lo que se supone que hace, Reagan ha producido la clase de burocracia ineficiente contra la cual hizo campaña», reclamó un burócrata.

Ya que los roles de las agencias federales se han reducido cada vez más a los de administradores de contratistas externos, los empleados gubernamentales fracasan en desarrollar o pierden la destreza técnica necesaria para llevar a cabo los proyectos. Al mismo tiempo, la preocupación por la moral ha llevado a la «buena práctica administrativa» que consiste en promover a las personas desde el interior del gobierno federal. En parte por esa razón y porque contratar a alguien que ya esté trabajando para el gobierno es menos complicado que contratarlo de fuera, por lo general el personal es trasladado dentro de las agencias y entre ellas. Un proyecto de la AID tuvo cuatro directores de proyecto en cuatro años, cada uno de los cuales manejó el proyecto de modo diferente de los demás. Hay también considerable rotación en las instancias superiores: los subsecretarios de los departamentos del gobierno cambian en promedio una vez cada dieciocho meses.

3. Los contratistas

Para permanecer en el negocio, los contratistas, incluyendo a las organizaciones sin ánimo de lucro, deben competir por los contratos que se ponen en licitación. Con el fin de conseguir un nuevo contrato, una empresa consultora debe reunir un equipo para desempeñar el trabajo. Esto significa contratar personal contingente -con la promesa de que estará disponible para trabajar en el proyecto si a la empresa se le otorga el contrato- o el contratista debe hacer uso del personal que ya está empleado. La contratación de personal contingente se mueve dentro de los problemas de la disponibilidad de un consultor con

muchos meses de anticipación, especialmente para los contratos que requieren un compromiso de tiempo, generalmente por más de un año. Esto casi siempre da como resultado una sustitución de personal cuando realmente se adjudica el contrato. Debido a que cada experto puede acceder a que se le proponga en el personal de sólo un contratista, las mejores combinaciones disponibles de empresa y expertos quizá no sean posibles.

Además, para tener la ventaja de equipos estables, algunos contratistas reescriben creativamente hojas de vida con el propósito de tener a mano el empleo. Para usar un ejemplo común, un especialista en inglés puede convertirse en un especialista en comunicaciones. Ciertas empresas son tan buenas en manipulación de hojas de vida, que se conocen como «tiendas de personas» y hábilmente mueven al personal que tienen cerca de tal modo que los individuos puedan presentarse como expertos en todo.

El sistema

No se requiere gran imaginación para ver que en este sistema pueden presentarse ineficiencia, fraude y abuso, independientemente de las buenas intenciones y una diligencia razonable. Un mal ejemplo de caso podría ser el siguiente:

Una agencia del gobierno federal, después de revisar sus objetivos para el siguiente año fiscal, ha decidido contratar por fuera un estudio sobre un programa determinado. Se asigna un miembro del personal para que redacte una solicitud de propuesta sobre el tema en cuestión. Este documento, usualmente de unas 30 páginas de extensión, describe el problema en general, lo que se pretende, qué tipo de personal se necesita para el trabajo, y la duración que se espera necesaria para concluirlo. Generalmente el tiempo real para hacerlo se deja impreciso para no inhibir la «creatividad» del contratista, y para compensar la falta de conocimiento del empleado gubernamental acerca del asunto. Usualmente el «panorama del trabajo» que va a realizarse será mucho más amplio que la inmediata necesidad de información. Ya que el personal de la agencia no sabe si en algún momento se va a disponer de fondos adicionales, y como se necesita tanto tiempo para obtener sobre la marcha cualquier proyecto, mete tanto como sea posible dentro de cada estudio por si éste puede resultar útil más adelante.

Una vez que la solicitud de propuesta ha pasado por todas las aprobaciones internas, ésta se envía a la Oficina de Administración y Presupuesto para evaluar si realmente se necesita y para verificar que ésta no puede hacerse por personal del gobierno. Estas normas se diseñaron para reducir la ineficiencia, y hay

frases rituales que se usan para pasar de lado y que se incluyen con cada presentación. Luego la solicitud de propuesta aprobada se devuelve a la agencia, la cual debe publicar el contrato en el *Commerce Business Daily* para la licitación competitiva. Generalmente las propuestas deben presentarse dentro del mes siguiente a la publicación del anuncio.

Las propuestas se leen tras varias semanas o más, dependiendo de la cantidad de ellas enviada y el tiempo disponible del personal para abordarlas. En ocasiones las propuestas y los costos estimados de varios contratistas son tan cercanos entre sí que se pide a los contendientes principales entregar «la mejor y definitiva» propuesta. Posteriormente éstas se reevalúan, se negocia el contrato, se comprometen los fondos correspondientes, y el proyecto puede comenzar. Pueden pasar nueve meses a un año entre la determinación de que el proyecto era necesario y el comienzo del trabajo real. Hasta allí no se ha suministrado ninguna información, y las condiciones que orientaron los planes originales para el proyecto pueden haber cambiado. Los expertos originalmente planificados para el proyecto pueden no estar disponibles ahora y quizá hayan debido contratarse sustitutos que tengan «iguales» calificaciones.

¿Qué ocurre entonces si los datos que se buscan no están disponibles o si se hace claro que el proyecto emprendido es innecesario o indeseable? ¿Se terminará éste? Probablemente no. Los empleados de las empresas contratistas podrían pasar una dura época convenciendo a sus jefes para que recomienden suspender un estudio y renunciar al ingreso, y quizás a su propio empleo. Incluso si el contratista fuera a actuar contra sus propios intereses, señalando la ineficiencia a la agencia gubernamental, significaría avergonzar a todas las personas que han evaluado y aprobado el proyecto. Después, si el dinero asignado al proyecto no pudiera gastarse antes de finalizar el año, éste se devolvería al Tesoro. En vez de recompensar tal frugalidad con orgullo, el congreso da por hecho que la agencia fue sobrefinanciada y se tendría una buena oportunidad para recortar el presupuesto del año siguiente. Véanse los apuros del Departamento de Defensa cuando éste colocó una cantidad extra de 4 mil millones de dólares en sus arcas.

En resumen, conviene a cada uno de los que están involucrados seguir adelante con un proyecto, y conviene a nadie más que al público dar marcha atrás.

COMO RESULTADO DE LAS CONTRADICCIONES INHERENTES al sistema de contratación, los intereses de los diversos actores involucrados conducen a un considerable conjunto de indulgencias en los contratos de consultoría. El sistema es tan engorroso -y la mayoría de las nuevas «salvaguardas»

lo hacen aún más- que el trabajo sólo puede ejecutarse eficientemente enredando las normas. Si se ciñera estrictamente a todas las normas, una gran parte del gobierno probablemente estaría despedazada.

La dificultad de establecer medidas para las ideas, los planes y otros productos intelectuales impide prontas comparaciones entre ellos. El buen trabajo es demasiado lento para echar fuera al malo. Las agencias y los contratistas cubren los errores y deficiencias de los demás, dejando arreglados los errores. Sólo mediante la cooperación de uno con otro para violar el estricto espíritu de las normas, los participantes del sistema son capaces de cumplir con una parte sustancial de las exigencias, aunque no siempre de manera satisfactoria.

Arreglando el sistema

En 1988 los secretarios asistentes de varios departamentos se reunieron con altos funcionarios de la OMB y comisiones del congreso norteamericano para analizar exhaustivamente las normas que rigen el sistema de contratación. Pero las imperfecciones del sistema tienen menos que ver con la falta de normas que con las disfunciones inherentes que no se van a subsanar con normas. Por tal razón, las reformas son habitualmente ineficientes y de corta duración. De hecho, la fervorosa redacción de normas generalmente es evidencia de que algo fundamental del sistema no funciona. Las normas detalladas que sofocan las decisiones independientes eventualmente subvierten las metas de la organización, ya sea limitando la flexibilidad, o volviéndose tan restrictivas que generalmente se ignoran.

Una solución simple para disminuir los problemas inherentes al sistema de contratación de consultoría es acudir a los servicios desempeñados por contratistas que regresan al gobierno. Si hay suficiente trabajo para dar soporte a una multitud de contratistas, hay suficiente para contratar personal que vaya a trabajar dentro de la burocracia. Por ejemplo, cada departamento podría tener por separado una dependencia de investigación y consultoría, suficientemente grande para satisfacer sus necesidades, o podría haber una agencia que sirviera a toda la burocracia, semejante a la función de Administración de Servicios del Gobierno en cuanto a adquirir y mantener espacio de oficina o las responsabilidades de la Oficina de Administración de Personal para la fuerza de trabajo. Lo importante es que las capacidades y el conocimiento que se necesitan continuamente, estén disponibles dentro de la burocracia.

ESTO NO SIGNIFICA que deban negarse al gobierno la consejería y los servicios de expertos externos. Si se necesitan habilidades especiales para

proyectos de corto plazo o de ocurrencia no frecuente, éstos pueden contratarse directamente de los negocios, la academia o de otras agencias del gobierno sin pagar los costos indirectos de contratistas privados. Debe convenirse con las juntas ciudadanas la manifestación de puntos de vista y conocimientos externos. Traer estos expertos al interior de la burocracia ayudaría a la vez a aumentar las habilidades de la fuerza laboral del gobierno en vez de deteriorarlas al delegar trabajo del gobierno a los consultores.

Un obstáculo fundamental para cubrir más servicios dentro del gobierno es la creencia, tanto en el congreso como en la administración, de que a pesar de los constantes problemas que se presentan con un sistema de contratación no satisfactorio, el trabajo en el exterior del gobierno es superior al trabajo que se efectúa dentro del mismo. La contratación es un método de evadir un servicio civil que generalmente exaspera al congreso. La administración imagina que los contratistas son más independientes de las voluminosas regulaciones y las verificaciones que las agencias del gobierno, y una vez que se adjudica un

contrato ellos tienen mayor flexibilidad en presupuestar sus fondos y trabajar sin estar impedidos por averiguaciones del congreso ni por objeciones de los ciudadanos.

No obstante, evadir el servicio civil no compensará sus fallas. Los problemas de personal del gobierno se manejarían mejor al confrontar directamente y perfeccionar el servicio civil, especialmente a través de una mayor flexibilidad para contratar, despedir y promover. Trabajar evadiendo la administración pública sólo la debilita posteriormente y acelera una espiral descendente de capacidad y estado de ánimo.

Es claro que los inconvenientes de un sistema defectuoso no se superarán con remiendos posteriores. Es necesario hacer un cambio fundamental en la manera como la burocracia federal asegura y despliega a las personas que llevan a cabo su trabajo. El desperdicio que el actual sistema hace de valiosos recursos en dinero, experiencia e información, está socavando la eficacia del gobierno de los Estados Unidos.

