

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS. EL PLAN DEL PRESIDENTE CLINTON

Por

ANGEL MANUEL MORENO (1)

Ayudante de Universidad
Universidad Carlos III. Madrid

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA REFORMA. SUS PRESUPUESTOS TEÓRICOS.—2. LA «GOVERNMENT PERFORMANCE AND RESULTS ACTS»: 2.1. *Los planes estratégicos*. 2.2. *Planes e informes de rendimiento*. 2.3. *Informes de rendimiento del programa*. 2.4. *Flexibilidad y responsabilidad directiva*. 2.5. *Proyectos piloto*.—3. EL PROGRAMA DE MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE CLINTON: 3.1. *Las primeras «Executive Orders»*: 3.1.1. La Orden Ejecutiva núm. 12834. 3.1.2. La Orden Ejecutiva núm. 12837. 3.1.3. La Orden Ejecutiva núm. 12839. 3.2. *El programa presidencial de reforma administrativa: la reinvención de la Administración*: 3.2.1. La gestación del programa. 3.2.2. El «informe Gore». 3.2.3. La materialización del «informe Gore».—4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN. EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA REFORMA. SUS PRESUPUESTOS TEÓRICOS

El objeto del presente artículo es dar cuenta de los primeros pasos de la reforma administrativa que se está desarrollando actualmente en los Estados Unidos de América (2).

El interés inherente al conocimiento de cualquier desarrollo que se produce en el campo de la Administración y Gestión Públicas comparadas se acrecienta sin duda en el presente caso, pues la Administración norteamericana es pionera en numerosos aspectos de la Gestión Pública moderna: baste con citar las innovaciones que en su día supusieron determinadas técnicas de presupuestación pública como el «presupuesto por programas» (*planning-programming-budgeting system*), utilizado por primera vez

(1) *Master of Laws* por la Harvard Law School.

(2) Este estudio, que se extiende temporalmente desde enero a septiembre de 1993, se centra en la Administración federal y deja fuera los desarrollos producidos en otros niveles territoriales de la Administración norteamericana. Estos, no obstante, no carecen de interés, pues muchas de las experiencias que se desarrollan en el nivel de la Administración de los Estados son luego adoptadas, a mayor escala, en la Administración federal. Dos ejemplos ilustran esta realidad: durante su mandato, el entonces Gobernador Clinton inició en Arkansas un ambicioso programa de dirección basado en la calidad total (*Total quality management*) que puede servir de experiencia piloto para la Administración federal. Por otro lado, un amplio programa de auditoría del rendimiento, desarrollado en el Estado de Texas (*Texas performance review*), es el antecedente más inmediato del *National performance review*, el elemento más importante de la reforma administrativa de Clinton, que se analizará más adelante.

en el Ministerio de Defensa norteamericano en 1961 y trasplantado después a nuestro Derecho y técnica presupuestarios. O el «presupuesto de base cero» (*Zero-base-budgeting*), introducido por el Presidente Carter en 1977 y que ha sido objeto de gran atención y amplia crítica en la literatura especializada.

El esquema del presente artículo sigue el del reparto institucional de poderes del sistema norteamericano. Dado que la organización de la Administración Pública es «responsabilidad» tanto del Presidente como del poder legislativo, es necesario estudiar las iniciativas desarrolladas por ambas instancias de poder. Así, tras una breve referencia a los antecedentes de la reforma, la primera parte del artículo examina una reciente Ley sobre mejora de la Administración; la segunda, el proceso de reforma operado en el seno del *poder ejecutivo*, dirigido por el Vicepresidente Gore.

Ha de tenerse en cuenta que, cuando se utiliza aquí el término «reforma administrativa», no nos estamos refiriendo a ningún tipo de reformulación arquitectónica del aparato administrativo todo, operación ya cumplida, a partir del modelo tradicional de Estado abstencionista, hace ya varias décadas (3).

Antes bien, todas las reformas administrativas operadas o intentadas en la Administración norteamericana en los últimos años se vertebran desde la consideración de la Administración como un sector clave de la economía nacional, al que hay que mejorar, depurar, «poner en forma», con el fin de que ésta suponga el menor lastre posible en el proceso productivo nacional (4), que se percibe inserto en un proceso competitivo mundial. Es en este contexto en el que ha de entenderse la «necesidad» económica de la reforma. Racionalidad percibida y aceptada, aun con diversidad en los matices, por las formaciones políticas preponderantes. Aquella sirve para entender también un dato curioso desde la perspectiva española: la reforma concita en el terreno de los problemas concretos apoyos bipartidistas, como lo prueba el hecho de que un Parlamento dominado por los demócratas convierta en Ley la iniciativa de un Senador republicano.

Iniciativas como las que ahora comienzan a materializarse en la Administración norteamericana ya quedaron pergeñadas durante los últimos meses de la Administración Bush. El Senador Roth (republicano) presentó en varias ocasiones proyectos de Ley sobre mejora de la Administración. Más aún, ya en 1992 había tenido lugar un *hearing* (5) en el Parlamento federal (*Congress*) sobre la reforma administrativa. Significativamente, ese *hearing*, publicado en 1993, se tituló *Reinventar la Admi-*

(3) Véase Cass SUNSTEIN, *After the rights revolution*, Harvard University Press, 1989, y Theodore LOWI, *The end of liberalism*, W. W. Norton & Co., 1979.

(4) La economía se ve lastrada por la correosa rémora del déficit público, que se acerca ya a los 520 billones de pesetas (4 trillones «americanos» de dólares)

(5) En el contexto que ahora se utiliza, este término alude a un proceso de recopilación de información sobre determinado asunto que un comité parlamentario, en cualquiera de las cámaras, tiene a bien convocar con el fin de ilustrarse sobre determinado asunto respecto del cual se prevé adoptar acción legislativa. Expertos, profesores, etc., son invitados a personarse y a manifestar su parecer sobre el asunto.

nistración: reestructurar el sector público para que produzca más a cambio de menos (6).

Las personas que «testificaron» en aquel *hearing* eran ciertamente relevantes: David OSBORNE y Ted GAEBLER habían escrito *Reinventar la Administración* (7), un libro que gozó de inmediato éxito y popularidad y se convirtió en una pequeña «biblia» de la reforma administrativa, ejerciendo una extraordinaria influencia entre políticos y administradores públicos (8); el Gobernador de Massachusetts, William Weld (republicano), impulsor de un programa de reforma administrativa en aquel Estado; finalmente, el *Comptroller* (9) de Texas, John Sharp (demócrata) (10). Cada uno de ellos abordó, desde su perspectiva local (Sharp y Weld) o intelectual (Gaebler y Osborne) el problema de la reforma administrativa, proponiendo diversas soluciones, siendo unánime el convencimiento de su necesidad y urgencia.

2. LA «GOVERNMENT PERFORMANCE AND RESULTS ACT»

El título de esta Ley puede traducirse, con las reservas con las que debe tomarse la traducción de términos tales como los en él empleados, como la «ley de rendimiento y resultados de la Administración» (11). Tras una fase de elaboración legislativa que debe calificarse de rápida en términos norteamericanos, la Ley fue firmada por el Presidente Clinton el 3 de agosto de 1993 (12).

(6) *Reinventing government. Restructuring the public sector to deliver more for less.* Hearing before the joint economic committee. Congress of the United States. Government Printing Office, March, 1993.

(7) *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Addison-Wesley, 1992.

(8) Véase la recensión a este libro publicada por el autor del presente artículo en el núm. 133 de esta REVISTA.

(9) Aunque el contenido de la figura varía de Estado a Estado, el *Comptroller* suele ser el cargo público encargado de la fiscalización del gasto público.

(10) John Sharp es una figura relevante en el campo de la reforma administrativa en los EE.UU. En primer lugar, fue el responsable de un ambicioso programa de reforma administrativa en el Estado de Texas, ya mencionado. En otro orden de cosas, es un personaje singular en el mundo de la reforma administrativa, habiéndose recogido varias anécdotas relativas a su ardor reformista y preocupación por el uso racional de los fondos públicos. Según una de ellas, en cierta ocasión el Parlamento del Estado consideró la posibilidad de cambiar el nombre al Departamento de Sanidad de Texas (*Department of Health*), para denominarlo «Departamento de Sanidad Pública» (*Department of Public Health*). Enterado del proyecto, John Sharp irrumpió en las actividades parlamentarias para argumentar que, de prosperar, la propuesta costaría al erario público nada menos que 160.000 dólares, en concepto de nueva reimpresión de los membretes de cartas, sobres e impresos del Departamento. La propuesta fue desestimada automáticamente. Véase *Texas Official is model for Gore's public parsimony*, «The New York Times», 12 de septiembre de 1993.

(11) *Government Performance and Results Act of 1993*, «Public Law», 103-62.

(12) El proyecto de Ley fue presentado en el *Senate* (Senado) el día 21 de enero de 1993 («Bill», núm. 20, Congressional Record, S 406, 21-1-1993) y recibió la aprobación del *House of Representatives* (Cámara de Representantes) el 15 de julio de 1993 («Bill», núm. 826, Congressional Record H4734, de 17-7-1993).

Según la exposición de motivos de la Ley, el despilfarro y la ineficacia de los programas públicos federales socavan la confianza del pueblo americano en su Administración. Al mismo tiempo, los administradores públicos se encuentran con dificultades para aumentar la efectividad de aquellos programas al no articularse convenientemente sus objetivos y carecer de información sobre su cumplimiento. La Ley intenta incrementar la confianza del pueblo norteamericano en su Administración, haciendo a las Agencias responsables del logro de los resultados de los programas (13).

La Ley manda que se establezcan con claridad los objetivos de los programas públicos y que se mida el rendimiento de las Agencias en la consecución de aquéllos; que se ponga un nuevo énfasis en los resultados, en la calidad del servicio y en la satisfacción del administrado, que se concibe como cliente (14); todo ello, como instrumentos para la mejora de la gestión de la Administración pública. Al firmar la Ley el Presidente Clinton realizó la siguiente declaración (15):

«Esta Ley es importante, pues, en la medida en que nuestra Administración trabaje con mayor eficiencia y efectividad y menos costes innecesarios, fortalecerá la economía americana y los lazos de nuestra sociedad... la Ley requiere que tracemos un cauce para cada esfuerzo para el que tomamos el dinero del pueblo, veamos cómo estamos trabajando, digamos al público cómo lo estamos haciendo, detengamos las cosas que no funcionan y nunca paremos de mejorar las cosas en las que pensamos que merece la pena invertir» (16).

Los puntos más importantes de la Ley son los siguientes: la planificación estratégica, los planes anuales de rendimiento, los informes anuales de rendimiento, la responsabilidad directiva y la flexibilidad operativa. La

Las referencias se toman del «Congressional Record», publicación equivalente a nuestro «Diario de Sesiones de las Cortes».

(13) En este punto es necesario, al menos de pasada, esbozar dos conceptos medulares de la Administración norteamericana: *agency* y *program*. *Agency*, traducible por «agencia», es la gran unidad organizativa básica de la Administración, equivalente en España, salvando las distancias, a un Ministerio u organismo autónomo. El término carece de contenido definitivo y homogéneo. Sin ir más lejos, para los efectos de la ley, ésta no considera «agencia» a algunas entidades como la CIA o la Comisión del Canal de Panamá. *Program*, por su parte, traducible por Programa, es la unión de medios jurídicos, materiales y humanos para la satisfacción de una necesidad pública con individualidad organizativa y presupuestaria. Nótese, aunque sería tema de otro artículo, que las palabras, traducidas, «parecen» castellano, pero carecen de tradición en nuestro vocabulario jurídico-público.

(14) Esta concepción es usual en la literatura sobre Gestión Pública en los Estados Unidos. La ley se inscribe en el intento de transformar una burocracia tradicional en una organización guiada por la atención al cliente.

(15) Es usual que, al tiempo de firmar una Ley, el Presidente realice una declaración (*statement*) expresando las grandes líneas de política pública que el texto legislativo pretende materializar.

(16) *Remarks by president Clinton at bill signing for the government performance and results Act of 1993*. US Newswire, 3 de agosto de 1993.

Ley contiene también un extenso capítulo dedicado a Correos (*Postal Service*), que no será aquí objeto de atención por su excesivo particularismo desde la perspectiva española.

2.1. *Los planes estratégicos*

La Ley manda que, antes del 30 de septiembre de 1997, el Director de cada Agencia deberá presentar al Director de la *Office of Management and Budget* (17) y al Parlamento un plan estratégico de actividades programadas.

A los efectos de la Ley, el término «plan estratégico» es el documento que reúne la siguiente información:

1. La expresión comprensiva de la misión o fin públicos de la Agencia, incluyendo sus funciones y operaciones más importantes.
2. Una descripción de los objetivos de la Agencia.
3. La determinación de los medios a emplear para conseguir los objetivos, incluyendo una descripción de los procesos operativos internos de la Agencia y de sus recursos humanos, de capital e información requeridos para cumplir dichos objetivos.
4. La identificación de los factores externos más importantes y fuera del control de la Agencia que pudieran afectar sustancialmente a la consecución de los objetivos generales.
5. Una descripción del sistema a utilizar para evaluar los programas y el establecimiento y revisión de objetivos generales, con un calendario de futuras evaluaciones de programas.

Los planes estratégicos han de elaborarse para un período no inferior a cinco años a partir del año fiscal en el que se remiten (18), y deben ser revisados y actualizados al menos cada tres años. El plan de rendimiento, que se analizará más tarde, debe estar en consonancia con el plan estratégico.

En este punto debe hacerse una llamativa observación. La Ley declara que todas las funciones y actividades relativas a los planes estratégicos (diseño, elaboración, modificación, etc.), se considerarán como funciones estrictamente administrativas y serán realizadas exclusivamente por empleados públicos. A este respecto, merece la pena destacar que la situación contrasta con la española. Desde unos años a esta parte numerosas entidades públicas han llevado a cabo planes estratégicos, pero en un gran número de casos éstos han sido realizados por empresas privadas de consulto-

(17) La *Office of Management and Budget* que puede traducirse como «Oficina de Gestión y del Presupuesto», es una Agencia principal en la Administración federal. Sobre ella recaen las responsabilidades más importantes en materia de elaboración y ejecución presupuestarias, así como un sin número de competencias relativas al funcionamiento interno y operatividad de la mayoría de las Agencias.

(18) En la Administración federal, el año fiscal comienza el día 1 de octubre.

ría. Parece ser una definitiva prueba de cordura el hecho de que en el país que más se defiende la contratación externa se considere como inherente a la función administrativa la actividad de autoorganización y programación estratégicas.

2.2. Planes e informes de rendimiento

Los planes e informes de rendimiento son instrumentos destinados a objetivar y cuantificar el rendimiento de las Agencias, a fin de determinar *a posteriori* el grado de cumplimiento. Todas las Agencias están sujetas a este mecanismo, pero el Director de la OMB puede excluir de la aplicación de los mismos a aquellas Agencias que manejen presupuestos inferiores a los 20 millones de dólares.

Planes de rendimiento.

La Ley obliga a cada Agencia a elaborar y remitir al Director de la OMB un plan de rendimiento anual (*annual performance plan*) para cada una de las «actividades» (*program activity*) (19) de que se trate. El Plan debe tener los siguientes contenidos:

1. Establecimiento de objetivos de rendimiento, que han de quedar expresados de forma objetiva, cuantificable y mensurable.
2. Descripción de los procesos operativos, requisitos y tecnología, así como los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir los objetivos de rendimiento.
3. Establecimiento de indicadores de rendimiento, que serán utilizados para medir o evaluar el nivel del servicio o los «productos» de cada programa.
4. Suministrar una base que posibilite la comparación entre los objetivos de rendimiento y el nivel efectivamente obtenido.

Al igual que en el caso de los planes estratégicos, la elaboración de los planes de rendimiento es considerada una función estrictamente administrativa y sólo puede ser realizada por empleados públicos.

En esta parte de la Ley se hace patente la influencia de unas anteriores experiencias de gestión desarrolladas en otro nivel de la Administración norteamericana, concretamente en el Municipio de Sunnyvale (California) (20). En ese Ayuntamiento se empezaron a poner en marcha, a par-

(19) Este término tiene un significado técnico preciso. La actividad es una subunidad del programa, un proyecto específico con sustantividad en el plan de actuaciones y financiación del presupuesto federal. En España, salvando las diferencias de contexto, equivaldría al término presupuestario «subprograma».

(20) Véase «BNA, Daily report for executives», 4 de agosto de 1993.

tir del año 1973, planes de rendimiento para las actividades públicas de su responsabilidad. He aquí un ejemplo de objetivo de rendimiento: alcanzar una respuesta al 94 por 100 de todas las llamadas al 911 (nuestro «091») en un tiempo máximo de cuatro minutos por parte del Departamento de Seguridad Pública, es decir, la personación de agentes o la realización de una actuación indicada en dicho tiempo. Si el Departamento cumple o supera el objetivo (es decir, emplea en la tarea un tiempo «medio» menor), el jefe del Departamento conseguiría, en concepto de incentivo, un incremento de hasta un 15 por 100 sobre su retribución anual. Si el Departamento no cumple el objetivo, su paga puede verse reducida hasta en un 10 por 100.

2.3. *Informes de rendimiento del programa*

Antes del 31 de marzo del año 2000, y, a partir de esa fecha, no más tarde del 30 de marzo de cada año, toda Agencia debe remitir al Presidente de los Estados Unidos y al Parlamento sendos informes sobre rendimiento de sus programas durante el anterior año fiscal.

Los informes, como su nombre sugiere, tienen la finalidad de indicar el grado de rendimiento alcanzado por relación al rendimiento previsto; señalar las desviaciones producidas sobre las previsiones, con una explicación de las razones que las han producido; y, en su caso, de las razones que aconsejen la revisión de los indicadores establecidos por ser éstos impracticables o demasiado ambiciosos. La Ley reitera la condición de «función pública» de estos informes.

2.4. *Flexibilidad y responsabilidad directiva*

De gran interés pueden considerarse las previsiones de la Sección 5 de la Ley. Su objetivo es posibilitar la mayor flexibilidad de las reglas de actuación de la Agencia, con el fin de poner al alcance del gestor público todas las herramientas posibles para la consecución de los objetivos, tratándose de evitar que se vea impedida por la existencia de rigideces en la gestión. Esta flexibilidad se materializa generalmente en derogaciones particulares de normas generales, por ejemplo las reglas de contratación pública o de gestión financiera. Como contrapartida a esta flexibilidad operativa, el administrador público ve incrementada su responsabilidad por el éxito o el fracaso del programa, según se ha visto en el ejemplo anterior relativo a la ciudad de Sunnyvale.

La Ley permite que, a partir de 1999, cada Agencia, al elaborar los planes de rendimiento antes examinados, pueda incluir propuestas de que no se le apliquen determinados controles administrativos o requisitos procedimentales. Tales excepciones pueden afectar, por ejemplo, a las normas que precisan la cobertura de determinada vacante con personal de determinada categoría (lo que en España serían «plazas adscritas a cuerpos o

escalas»), límites remunerativos al personal, o limitaciones y restricciones a las modificaciones presupuestarias y a las transferencias de crédito. Si tenemos en cuenta que, aparte las muy básicas y sucintas normas de la Ley de procedimiento administrativo de 1946, cada agencia tiene uno o varios procedimientos propios, el resultado posible es el de una vertiginosa variedad y especificidad de procedimientos, «cortados a la medida».

La Agencia tiene que justificar que tales excepciones son necesarias para la consecución de los objetivos de rendimiento. Se deben renovar anualmente, y el informe de rendimiento anual debe demostrar cuál es la repercusión efectiva que tienen en la consecución de los efectivos. A partir del tercer año de renovación sucesiva, tales excepciones pueden convertirse en permanentes.

2.5. *Proyectos piloto*

El mecanismo de cierre de la Ley son los proyectos pilotos. Todas las previsiones de la Ley no son de aplicación automática desde su fecha de entrada en vigor. Sus reformas han de aplicarse primeramente por unas pocas Agencias para después dar el paso a su aplicación general. El Director de la OMB es el encargado de designar las Agencias en las que se llevarán a cabo los proyectos piloto, con arreglo al siguiente plan:

a) Diez Agencias, suficientemente representativas de las funciones de la Administración, en las que se aplicarán proyectos piloto de planes de rendimiento durante los ejercicios fiscales 1994, 1995 y 1996. Antes del 1 de mayo de 1997, el director de la OMB presentará un informe al Presidente y al Parlamento, expresivo de la utilidad, coste y beneficios de los planes de rendimiento, identificando las dificultades más importantes y recomendando los cambios que estime pertinentes en el contenido de la Ley de 1993.

b) Cinco Agencias en las que se aplicarán proyectos piloto de flexibilidad y responsabilidad directiva durante los ejercicios 1995 y 1996. También ha de elaborarse un informe con el mismo contenido que el anterior.

c) Cinco Agencias en las que se realizarán proyectos piloto de «presupuestación con base en rendimiento» (*performance budgeting*) durante los ejercicios 1998 y 1999. También ha de elaborarse un informe con la misma finalidad.

La presupuestación con base en el rendimiento puede definirse como aquella técnica de presupuestación pública en la que los presupuestos de la Agencia presentan, para cada una o varias de las principales funciones y actividades, los diferentes niveles de rendimiento que podrían resultar de diferentes cuantías en los créditos (21).

(21) Para ilustrar esta medida sirve el siguiente ejemplo: imaginemos que el Ayuntamiento de Sunnyvale ha obtenido un 75 por 100 de aceptación en el capítulo de parques

Antes del 31 de marzo de 2001, el Director de la OMB debe presentar al Presidente y al Parlamento un informe en el que determinará la factibilidad y ventajas encontradas en la aplicación de esta técnica presupuestaria, así como la posibilidad de su aplicación con carácter general.

3. EL PROGRAMA DE MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE CLINTON

Una vez vistas las líneas maestras de las medidas legislativas de reforma administrativa, es necesario analizar el proyecto de reforma de la Administración diseñado y desarrollado desde la Casa Blanca.

Como tema recurrente en la vida política norteamericana de las últimas décadas, cada nuevo mandato presidencial llega acompañado de más o menos ambiciosos proyectos de reforma y racionalización de la Administración federal. El Presidente Clinton no es una excepción a esta constante. Antes bien, personifica uno de los más beligerantes planes de reforma administrativa desarrollado en aquel país en las últimas décadas. Tras su toma de posesión, la estrategia del nuevo Presidente se puede descomponer en dos frentes. Por un lado, utilizó inmediatamente su potestad normativa para regular directamente determinados aspectos de la gestión administrativa. Por otro, puso en marcha un vasto y profundo programa de reforma administrativa. Analizaremos estos aspectos separadamente.

3.1. *Las primeras «Executive Orders»*

En el «sistema de fuentes» del Derecho norteamericano —que, dicho sea de paso, ignora tal elaboración teórica— la potestad normativa del Presidente es de singular relevancia. Sin ánimo de exhaustividad, es preciso al menos reseñar aquí que el Presidente puede dictar varias clases de normas:

a) *Proclamations*, con las que el Presidente exhorta a la reflexión sobre la valoración de determinado hecho de relevancia social (por ejemplo, la proclamación 6527, de 3 de febrero de 1993, declara esa fecha «el día nacional de las mujeres en el deporte»).

b) *Memorandums*. Son normas de carácter interno, en las que el Presidente, por ejemplo, delega potestades en algún órgano inferior.

c) *Executive Orders*. Son sin duda las normas presidenciales más importantes. Con ellas, el Presidente puede regular una variedad heterogénea de asuntos, entre los que destaca la gestión y administración públicas. Para los efectos del presente artículo y con el fin de no colmarlo de anglicismos, traduciremos *executive order* por «orden ejecutiva».

(en la última encuesta sobre satisfacción de los clientes, un 75 por 100 calificó de «bueno» el mantenimiento de parques y jardines). Pues bien, si el Ayuntamiento deseara elevar ese nivel de satisfacción hasta el 85 por 100, debería elevar el presupuesto del programa un X por 100; si deseara llegar al 90 por 100, un Y por 100, etc.

Al poco tiempo de su elección, el Presidente Clinton dictó varias «órdenes ejecutivas» importantes que se analizan seguidamente.

3.1.1. *La Orden Ejecutiva núm. 12834 (22).*

Esta Orden, firmada por el Presidente el mismísimo día de su toma de posesión, tiene por objeto la regulación de ciertos aspectos de las incompatibilidades y el «comportamiento ético» de determinados cargos de la Administración, problema de gran importancia (23). La imparcialidad e incorruptibilidad de los empleados públicos es un problema que preocupa hondamente en los Estados Unidos, por desgracia con razón. No son sólo los casos de sobornos, en múltiples formas, los que salpican frecuentemente los diarios. Hay otras conductas que caen fuera de la potestad correctora de la Administración, como la actividad de los empleados y cargos públicos que, después de cesar o finalizar sus servicios en una Agencia, encuentran trabajo precisamente en las empresas o industrias que son reguladas por las Agencias en las que trabajaban. Es el fenómeno llamado en los EE.UU. «la puerta giratoria» (*the revolving door*). Tienen así acceso privilegiado a sus «antiguos compañeros» o «subordinados» —posiblemente nombrados por el cargo saliente— para representar y abogar por los intereses de su nueva empresa, es decir, realizar lo que se llama *lobby* (24).

Con el fin de atajar este problema, la Orden manda que todo alto cargo de cualquier Agencia debe, en el momento de tomar posesión, realizar una promesa —vinculante contractualmente— por la que se compromete, entre otras cosas, a no hacer *lobby* ante ningún empleado o cargo de la Agencia en la que trabaje actualmente, tras la finalización de sus servicios y durante cinco años a partir de esa fecha.

(22) Executive Order 12834 of January 20, 1993, 58 FR 5911.

(23) Buena prueba de ello es que todas las Agencias poseen detalladísimas normas de comportamiento ético (describiéndose, por ejemplo, los «regalos» que un funcionario puede aceptar de un administrado o contratista, por ejemplo). También existe en la Administración federal una Agencia cuyo objeto es la regulación y control de esta parcela de la actividad pública, la *Office of Government Ethics*.

(24) *Lobby* es una actividad que consiste en la representación, abogacía y defensa «activa» de determinado interés, grupo, asociación, país, etc., ante el parlamentario competente para conocer de algún asunto de interés para el representado. Por extensión, la palabra *lobby* no se restringe a la órbita parlamentaria. Se hace *lobby* ante un alto cargo de la Administración, para que resuelva determinado asunto de manera favorable a los representados. Por ejemplo, una empresa de comunicación, interesada en obtener una nueva estación de radio, puede hacer *lobby* ante la FCC (*Federal Communications Commission*), Agencia que otorga las licencias de nuevas estaciones de radio. La persona encargada de hacer el *lobby* bien puede ser el anterior presidente de la Agencia (!).

Es ciertamente difícil traducir bien este término, que literalmente significa «pasillo», precisamente porque, históricamente, los que iniciaron esta actividad lo hacían en los pasillos del Capitolio. En Puerto Rico es común llamar al *lobby*, *cabildeo*, y a la acción de hacer *lobby*, *cabildear*.

3.1.2. *La Orden Ejecutiva núm. 12837 (25).*

Esta Orden, denominada «control del déficit e incremento de la productividad en la Administración federal», manda que las Agencias procedan a la reducción paulatina de una de sus partidas presupuestarias, denominada *administrative expenses*. El término presupuestario puede denominarse «gastos administrativos» o «de administración», pero, en cualquier caso, no tiene un contenido definitivo a los efectos de la Orden, ya que su artículo primero establece que «el Director de la OMB, tras consultar con las Agencias, establecerá y revisará una definición de “gastos administrativos” para dichas Agencias. Todas las cuestiones relativas a la definición de “gastos administrativos” serán resueltas por el Director».

Tomando como base las magnitudes del presupuesto para el ejercicio fiscal 1993, ajustadas según la inflación, se manda a las Agencias que realicen las siguientes reducciones mínimas en el apartado presupuestario mencionado:

- Un 4 por 100, para el ejercicio 1994.
- Un 6 por 100, para el ejercicio 1995.
- Un 9 por 100, para el ejercicio de 1996.
- Un 14 por 100, para el ejercicio de 1997.

3.1.3. *La Orden Ejecutiva núm. 12839 (26).*

Esta Orden pretende, sencillamente, la supresión de 100.000 puestos de trabajo en la Administración federal.

La norma manda que todas las Agencias cuya plantilla exceda de 100 empleados a tiempo completo supriman el 4 por 100 de sus puestos de trabajo en el plazo de tres ejercicios fiscales. Los puestos de trabajo se eliminan por amortización, ya como consecuencia de bajas naturales en la plantilla (muerte, renuncia o separación del empleado público), ya como resultado de programas establecidos *ad hoc* con ese objetivo (bajas incentivadas, jubilaciones anticipadas, etc.).

La Orden delega en el Director de la OMB la promulgación de las normas necesarias para su ejecución (ello resalta la referida posición preeminente de aquel cargo en la Administración federal).

Como es usual en la Administración norteamericana, los mandatos normativos van acompañados de precisas referencias y plazos temporales. Así, las Agencias quedan vinculadas, para la reducción de sus plantillas, al siguiente calendario:

(25) Executive Order 12837 of February 10, 1993, 58 FR 8205.

(26) Executive Order 12839 of February 10, 1993, 58 FR 8515.

- Antes del final del ejercicio fiscal 1993, el 25 por 100 de la reducción global de efectivos, antes mencionada.
- Antes del final del ejercicio fiscal 1994, el 62,5 por 100.
- Y antes del final del ejercicio fiscal 1995, el 100 por 100.

3.2. *El programa presidencial de reforma administrativa: la reinención de la Administración*

3.2.1. *La gestación del programa.*

Junto a esas medidas puntuales, de adopción urgente, el Presidente también tenía previsto un más amplio proyecto de reforma administrativa, en el que habría de analizarse en profundidad la Administración federal en su totalidad, detectando el mayor número de disfuncionalidades y casos de despilfarro o gestión incorrecta (27).

A la hora de diseñar el proyecto, el Presidente Clinton contaba con alguna de estas tres posibilidades:

a) Encomendar la misión a una comisión. La comisión, normalmente compuesta por expertos en gestión y Administraciones públicas y que recibe el nombre de quien la preside, puede adquirir diversas formas. Puede acoger a parlamentarios o estar supervisada (y controlada) por un comité parlamentario (y, en especial, por su Presidente). Tras una labor de uno o dos años, la comisión elabora unas conclusiones finales, que presenta al Presidente, al Parlamento o a ambos. Este sistema ha sido seguido en numerosas ocasiones en la historia de la Administración norteamericana. Ejemplo de ello fueron, en su día, las Comisiones Brownlow (28), Hoover (29), Redford (30), Landis (31) y Ash (32).

b) Encomendar el proyecto a un grupo de trabajo (*task force*), que lleve a cabo una auditoría operativa de la Administración con consultores externos. A esta alternativa se recurrió durante el mandato del ex Presiden-

(27) La justificación de la reforma es variada. Por un lado, la percepción negativa de la Administración por parte de los ciudadanos es un hecho sociológico incontrovertido. Por otro, Clinton tenía que gestar una importante operación política que le sirviera para consolidar una imagen de demócrata «diferente», no empeñado en el ciego crecimiento del aparato administrativo, sino capaz de ahorrar e introducir criterios de eficiencia. La persecución del despilfarro y la disfuncionalidad administrativos habrían de granjearle apoyos en el espacio político dominado por Ross Perot y los republicanos moderados.

(28) *President's Committee on Administrative Management, Report of the Committee with studies of administrative management in the federal government*, Washington, US Government Printing Office, 1937.

(29) *US Commission on organization of the executive branch of the government*. Washington, DC, US Government Printing Office, 1949.

(30) Informe no publicado, fechado el 17 de noviembre de 1960.

(31) *Report to the President elect* (1960)

(32) *The President's advisory council on executive organization* (1971).

te Reagan, quien, en el contexto de su campaña «guerra al despilfarro», organizó una comisión en torno al industrial J. Peter Grace. La comisión formuló 2.478 recomendaciones, que fueron recibidas con frialdad y carecieron, en su mayor parte, de operatividad (33).

c) El último modelo ya se había probado con éxito en el Estado de Texas, donde la Gobernadora, Ann Richards, puso en marcha en 1991 un programa llamado «Análisis de rendimiento de Texas» (*Texas performance review*). El programa quería hacer frente a una situación de grave déficit del Gobierno estatal, estimado en 4.600 millones de dólares (más de medio billón de pesetas). El programa estuvo dirigido por el ya mencionado John Sharp, *comptroller* del Estado, quien reunió a 104 personas, entre auditores de gestión, expertos y empleados de la Administración estatal. En la primera entrega de sus conclusiones, la comisión formuló propuestas para un ahorro equivalente a 4.200 millones de dólares, de las que el Parlamento estatal adoptó casi la mitad. En enero de 1993, la comisión hizo pública otra entrega con 460 propuestas para reestructurar programas estatales y ahorrar 4.500 millones de dólares en los dos próximos ejercicios fiscales.

El Presidente Clinton se decidió por este último modelo, si bien con ciertas particularidades.

El día 3 de abril de 1993, el Presidente anunció públicamente la puesta en marcha de un ambicioso programa de revisión global de la Administración federal, llamado *Initiative to streamline government* (Iniciativa para la racionalización y modernización de la Administración).

La parte más importante de la iniciativa es un programa de revisión de la operatoria de prácticamente todos los programas federales, denominado *National Performance Review* (que podría traducirse por «análisis de rendimiento nacional») (34).

El proyecto tenía como objetivos: evaluar la eficiencia de cada uno de los programas y servicios de la Administración federal; identificar casos de despilfarro de recursos y recomendar las restricciones correspondientes; recomendar modos de perfeccionar y racionalizar la Administración.

Al anunciar el proyecto, el Presidente Clinton afirmó:

(33) Las recomendaciones más importantes de la comisión Grace, informadas por una neta concepción reduccionista del Estado, fueron las siguientes:

- Reducción drástica de la cuantía monetaria de los cupones de comida.
- Elevar la edad de jubilación y alterar las fórmulas de ajuste de las pensiones al coste de la vida.
- Reducir las vacaciones y las bajas por enfermedad de los empleados públicos.
- Derogación de la Ley Davis-Bacon, que garantiza un salario mínimo a los trabajadores que participen en un proyecto de obra pública.

(34) La influencia de la experiencia tejana es indudable, como lo certifica el hecho de que John Sharp, citado anteriormente, flanqueaba al Presidente Clinton en el momento de anunciarse la «Iniciativa» y recibió las gracias de este último por su ayuda en la extensión del proyecto a escala federal.

«En el día de hoy, doy un paso que creo y espero que sea histórico para la reforma de la Administración federal... nuestro objetivo es convertir a la Administración federal en menos cara y más eficiente, así como transformar su cultura... pretendemos rediseñar, reinventar la Administración nacional en su integridad» (35).

El Vicepresidente Al Gore fue nombrado responsable del programa, pero otras personas han desempeñado un papel crucial en su puesta en ejecución, como Phil Lader, alto cargo de la OMB, y David OSBORNE, el ya citado coautor de la obra *Reinventing government*.

Los detalles más importantes del proceso de revisión se pueden resumir de la siguiente forma:

a) *Recursos humanos*. El grupo de trabajo estuvo compuesto por 150 empleados públicos, divididos por equipos «sectoriales». La Casa Blanca puso gran interés en la composición del grupo, y así solicitó de cada Agencia que «cediese» temporalmente sus mejores directivos y expertos para dedicarse a los grupos de trabajo a tiempo completo. Este grupo fue reunido por el Vicepresidente por primera vez el 15 de abril de 1993 (36).

b) *Período temporal del proyecto*. El proyecto se anunció inicialmente con una duración de seis meses. Sin embargo, el grupo de trabajo, dividido en equipos, comenzó realmente sus actividades el día 16 de abril de 1993. El Vicepresidente Gore tenía que presentar los resultados el día 7 de septiembre del mismo año.

c) *Captación de información*. Desde el inicio, el proyecto no se concibió como un esfuerzo para ejecutar un punto programático concreto por parte de un partido político vencedor, sino como un gran esfuerzo «bipartidista», de carácter nacional, para luchar frente a una situación urgente. Así, senadores y políticos del partido republicano intervinieron activamente en el diseño de la estrategia. El proyecto tampoco es unidireccional, de arriba abajo, sino que parte de dos premisas:

1.^a El empleado público que ocupa los puestos de trabajo intermedios y bajos en el escalafón es el que tiene mejor y más fiable información respecto de las disfuncionalidades de determinado programa. Los integrantes del grupo y el mismísimo Vicepresidente recorrieron la Administración de arriba abajo convocando reuniones, sesiones de trabajo y hasta asambleas abiertas con todos los empleados. En una de esas asambleas, convocada en el Departamento de Agricultura, el Vicepresidente Gore dijo que

(35) *Remarks announcing the initiative to streamline government. Weekly compilation of presidential documents*, 3 de marzo de 1993.

(36) Véase «The Washington Post», edición de 16 de abril de 1993, pág. A23.

«los empleados públicos son la mejor fuente de información en el esfuerzo de reformar la Administración. Sus sugerencias serán importantes en el esfuerzo de racionalizar la Administración»(37).

Esta es sin duda una novedad importante en la historia de las reformas administrativas y suaviza, en parte, la resistencia natural de los empleados públicos ante esta clase de iniciativas, como le ocurrió a la comisión Grace, ya mencionada (38).

2.^a Hay que implicar al ciudadano (cliente) en la reforma de la organización que le sirve, y cualquier información que pueda proporcionar será valiosa. A tal efecto, se instalaron en todas las Agencias administrativas líneas de teléfono «gratuitas», similares a nuestras líneas telefónicas «prefijo 900», para que cualquier ciudadano pudiera expresar las disfuncionalidades o despilfarros advertidos en cualquier procedimiento o programa que le afectara.

Los medios de comunicación fueron también utilizados. El Vicepresidente Gore apareció en numerosos espacios de televisión y radio para dar a conocer la existencia del programa.

Se inició así un período de intenso y exhaustivo trabajo que duró varios meses. Los frutos del mismo fueron presentados por el Vicepresidente Gore el día 7 de septiembre de 1993. A ello dedicamos el siguiente epígrafe.

3.2.2. *El «informe Gore».*

El fruto del proceso, un documento de 168 páginas, contiene más de 800 propuestas para la mejora de la Administración y el ahorro en el presupuesto federal (39). Si todas ellas fueran llevadas a cabo, se conseguiría —según el informe— un ahorro cercano a 108.000 millones de dólares a lo largo de un plazo de cinco años. Dada la naturaleza y extensión de este trabajo, sólo se pondrá el énfasis en aquellas propuestas que han producido más interés y controversia en los Estados Unidos.

1) *Reducción del número de empleados públicos.*

La Administración federal cuenta actualmente con 2,3 millones de empleados públicos. El informe propuso la reducción de ese número en

(37) Véase «BNA Washington Insider», 8 de abril de 1993.

(38) Véase Timothy B. CLARK, *Dial 1-800 if you're Where Rubber Meets the road*, en «PA TIMES», vol. 16, núm. 4, pág 10.

(39) El informe fue hecho público con aparato y escenografía «a la americana», con presencia del Presidente, Vicepresidente y altos cargos. Los intervinientes aparecieron rodeados de carretillas cargadas con montones de papel. Según Gore, se trataba de regulaciones federales innecesarias.

250.000, a lo largo de cinco años. Esta reducción, similar al cierre de *General Electric*, disminuiría la cifra de empleados públicos a menos de dos millones, «cifra mágica» que se desbordó a mediados de los años sesenta.

No cabe duda de que se trata de una de las medidas más «sensibles» del informe, dado el colectivo humano afectado. Esta medida profundiza otra similar, ya adoptada en febrero, sobre reducción de 100.000 efectivos, y que ha sido analizada con anterioridad. La disminución sería gradual, y se conseguiría fundamentalmente a través de la amortización de puestos de trabajo. Sin embargo, numerosos expertos han expresado la dificultad de llevar a cabo esta medida, dada la insuficiencia de la disminución de efectivos por «causas naturales», como muertes o jubilaciones. Por ello se teme que el Gobierno tenga que utilizar sistemas como el de jubilaciones anticipadas o incentivadas y el premio en metálico por la renuncia al puesto. Si el funcionario no puede beneficiarse de estas medidas, el informe promete que «se le ayudará a encontrar empleo, ya en la Administración, ya en el sector privado» (40).

Es importante tener en cuenta que, antes de plasmar estas medidas en la redacción final del informe, Gore había conseguido el apoyo de las centrales sindicales mayoritarias en la Administración (41). Las contrapartidas de la propuesta son la modificación del sistema retributivo con el fin de remunerar efectivamente el rendimiento y el establecimiento de comisiones paritarias de rendimiento en cada Agencia. No obstante, ha de señalarse que la nueva Administración parece estar incurriendo en actitudes incongruentes con aquellos objetivos. Junto a la promesa de un régimen retributivo «imaginativo», numerosas Agencias han procedido ya a reducir e incluso suprimir los incentivos en metálico para la alta productividad (*Performance cash awards*), sobre la base de estrecheces presupuestarias. En la misma dirección se dirige un proyecto legislativo de reforma del programa general de incentivos, aún vigente en la Administración federal, el *Federal Incentives Awards Program* (42). La paradoja ha producido el consiguiente malestar e incredulidad entre los servidores públicos.

Finalmente, el informe propone la reducción al máximo de la normativa de gestión y administración de personal (una de las propuestas aboga por que el administrador responsable del programa pueda contratar y separar libremente el personal) y la simplificación de los trámites para la separación de los funcionarios públicos. Por ejemplo, el plazo para la impugnación al acuerdo administrativo de separación se reduciría de treinta a quince días.

(40) Véase «The Washington Post», 5 de septiembre de 1993, pág. A18.

(41) Véase *Unions believe expansion of employees' power outweighs dismissals*, en «The Wall Street Journal», 8 de septiembre de 1993.

(42) Véase «PA TIMES», vol. 16, núm. 8, pág. 1.

- 2) *Dar libertad a las empresas para que ellas mismas se responsabilicen de vigilar el cumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud laboral.*

Para comprender la magnitud de esta medida, es necesario tener en cuenta que el sector de la Seguridad y Salud Laboral es de máxima importancia en la actividad económica norteamericana. El nivel de protección laboral es una magnitud de primerísimo orden y es objeto de diatriba en los dominios político y jurisprudencial (43).

Según la propuesta, se dejaría que las empresas vigilaran por sí mismas el cumplimiento de la normativa de Seguridad y Salud Laboral en sus instalaciones, o contrataran esta actividad con terceros, a la manera que ya se hace con las auditorías financieras. La Administración se limitaría a establecer las normas por las que habrían de realizarse estas autoinspecciones, las condiciones para obtener de la Agencia competente (la OSHA, *Occupational Safety and Health Administration*) la certificación de regularidad, así como a realizar inspecciones aleatorias de centros de trabajo. Esta actividad llevaría aneja unos deberes de información periódica y veraz sobre el resultado de esas «autoinspecciones certificadas». Si la OSHA descubriera con posterioridad, como consecuencia de su propia actividad inspectora o a raíz de accidentes de trabajo, que la empresa en cuestión no ha observado la normativa de aplicación, la empresa incurriría en una responsabilidad agravada, por incumplimiento de aquélla y por falsedad en la comunicación aludida. Esas empresas serían posteriormente objeto de un seguimiento más detenido y periódico. Correlativamente, las empresas con actividad imaculada recibirían un tratamiento favorable y crédito para la actividad inspectora (sería inspeccionada con menos detalle y menos frecuentemente).

Los expertos no han tardado en tachar la propuesta de ingenua. Aún se recuerda el fracaso de una iniciativa similar en este terreno desarrollada durante la época Reagan (44).

- 3) *Adopción de un ciclo presupuestario bienal.*

El informe propone la sustitución del clásico ciclo presupuestario anual, actualmente vigente en la Administración federal, por uno bienal, y el establecimiento de la autoridad presidencial para modificar el presupuesto aprobado. En el sistema norteamericano, el Presidente remite al Parlamento su propuesta de Presupuestos en marzo, y desde ese momento

(43) Para una exposición general del sistema de Seguridad y Salud laboral en los EE.UU., véase el artículo de Carmen CARRERO, *La seguridad y salud laboral en los Estados Unidos*, publicado en la «Revista Española de Derecho del Trabajo» (en prensa).

(44) Véase *Gore Task force considers plan to let firms do their own safety inspections*, «The Wall Street Journal», 2 de septiembre de 1993, pág. A2.

se libra una densa batalla política por la aprobación del plan, que se alarga durante seis o siete meses, hasta el inicio preceptivo del año fiscal, el día 1 de octubre. Una vez aprobado, el Presidente no puede alterar el presupuesto. Ello supone, desde el punto de vista operativo, que las oficinas presupuestarias deben trabajar con una antelación de quince a dieciséis meses en la confección de los anteproyectos, lo que imposibilita la adopción de medidas acertadas. Según el informe, la medida ahorraría muchísimo tiempo y permitiría al gestor concentrarse en el cumplimiento de los programas.

El informe se apoya en el hecho de que 21 Estados de la Unión ya cuentan con ciclos presupuestarios bienales. Sin embargo, la propuesta también ha recibido sus correspondientes críticas. Desde el punto de vista técnico, los expertos no ven con claridad sus beneficios. Desde el mucho más importante punto de vista político, la medida disminuiría considerablemente el poder de los Senadores y Representantes que intervienen en el proceso presupuestario, lo cual se ha calificado gráficamente como un auténtico «campo de minas» (45).

Finalmente, cabe sólo enumerar otras propuestas relevantes:

1. Privatizar las funciones de varias Agencias, como la del «Government Printing Office» (46) o del sistema de control del tráfico aéreo.
2. Modificación del procedimiento de contratación pública.
3. Eliminación y agrupación de oficinas e instalaciones de la Administración periférica.
4. Incremento de determinadas tasas (el informe propone, por ejemplo, elevar la tasa que la Administración cobra por otorgar licencias de apertura de establecimientos de venta de armas, de 30 a 600 dólares).
5. Supresión de determinados subsidios y ayudas, como el de la producción de miel o de mohair.
6. Reducción de oficinas de Agencias de ámbito mundial, como la Agencia para el desarrollo internacional.

3.2.3. *La materialización del «informe Gore».*

El informe estimaba que el 45 por 100 de todas las propuestas podrían llevarse a la práctica por el Presidente a través de sus poderes normativos y sus facultades directivas, algo que Clinton, cumpliendo su palabra de tomarse muy en serio esta cuestión, comenzó a hacer prácticamente desde el día siguiente a la publicación del informe.

En este sentido es preciso mencionar dos recientes Ordenes ejecutivas firmadas por el Presidente con el propósito de dar cumplimiento a propuestas concretas del «informe Gore».

(45) Véase *Gore panel enters political minefield on budget*, «The Washington Post», 5 de septiembre de 1993.

(46) El «Government Printing Office» es el equivalente al «Boletín Oficial del Estado» en España.

1. *La Orden Ejecutiva 12861, de 11 de septiembre de 1993 (47).*

Esta Orden tiene por expreso título el de «eliminación de la mitad de las regulaciones internas de la Administración». Su artículo primero manda que toda Agencia proceda a la eliminación de no menos del 50 por 100 de sus regulaciones internas relativas a materias de «organización, gestión y personal». Las reducciones normativas deberán tender a la racionalización del funcionamiento de la Administración y a la mejora de la productividad y del servicio al cliente, debiéndose materializar en el término de tres años.

2. *La Orden Ejecutiva 12862, de la misma fecha (48),* tiene por objetivo que la actividad toda de la Administración esté informada por la «cultura del cliente», que la «calidad en la satisfacción del cliente» se convierta en valor director de la actividad administrativa.

Su exposición de motivos dice que los administradores públicos deben empeñarse en una revolución en la Administración federal para cambiar la manera en la que ésta actúa, con el fin de proveer un servicio al público que iguale o supere al servicio equivalente que sea de la mejor calidad disponible en el sector privado. A tal efecto, la norma, de enorme interés, manda que las Agencias establezcan estándares de servicio al cliente.

El artículo 1 de la Orden declara abiertamente que el nivel de calidad de los servicios prestados por la Administración será: «servicio al cliente, igual al mejor en el sector privado». Por este último concepto se entiende la más alta calidad de servicio prestado a clientes por organizaciones privadas con referencia a un servicio análogo o comparable. Siguiendo el acercamiento metodológico norteamericano, la Orden va acompañada de precisas directrices.

Cada Agencia debe:

- Identificar a los clientes que son, o deberían ser, servidos por ella.
- Encuestar a los clientes acerca de la clase y calidad de servicios que desean, así como su nivel de satisfacción con los servicios existentes.
- Determinar niveles de servicios y comparar y medir los resultados con arreglo a ellos.
- Informar al Presidente acerca de sus encuestas antes del 8 de marzo de 1994 y publicar planes de servicio al cliente antes del 8 de septiembre de 1994.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El informe preveía que, de todas las propuestas, el 55 por 100 debía contar con iniciativa y acción legislativas, por exceder las competencias del Presidente. Y es ahí donde, según todos los expertos y para cualquiera que

(47) Executive Order 12861, September 11, 1993, 58 FR 48255.

(48) Executive Order 12862, September 11, 1993, 58 FR 48257.

conozca el sistema político norteamericano, radica la mayor debilidad del informe Gore.

La ejecución final que dependa de la iniciativa presidencial parece estar asegurada, al menos en sus estadios primeros, como se ha visto anteriormente. Más problemática, en cambio, es la puesta en práctica de las propuestas que exigen actividad parlamentaria.

Dadas las características del sistema político norteamericano, las divisiones entre los poderes ejecutivo y legislativo y la inexistencia de una «disciplina de voto» al estilo europeo, el éxito de iniciativas originadas en la Casa Blanca no está siempre garantizado en el Parlamento, aunque ambos centros de poder estén dominados por el mismo partido.

De hecho, las reacciones negativas en Capitol Hill no se demoraron, y algunos parlamentarios ni siquiera esperaron a que viera la luz oficialmente el informe resultante de la *National Performance Review* para intentar contrarrestar algunas de sus propuestas. Basten los siguientes ejemplos: cuando trascendió que el informe iba a proponer desregular la industria marítima, el Senador E. F. Hollings introdujo una proposición de Ley con el fin de que se congelara esa propuesta hasta que una comisión *ad hoc* estudiara en profundidad la cuestión. Asimismo, cuando se filtró que el informe preveía el cierre de varias oficinas periféricas del Ministerio de Agricultura, varios diputados —urgidos por sus electores, a quienes aquellas oficinas beneficiaban— introdujeron proposiciones de Ley para impedir la fructificación de la propuesta (49).

Sea cual fuere el impacto final de estas tensiones institucionales en el desarrollo efectivo del programa de reforma administrativa del Presidente Clinton, no cabe duda de que éste constituye uno de los intentos más profundos y ambiciosos que han tenido lugar en este campo en la historia de la Administración de los Estados Unidos. Por el peso de aquel país y las peculiares circunstancias de recesión económica y déficit público en el que dicho programa se inscribe y a las que pretende responder —ciertamente con anticipación, desde la perspectiva comparada—, no cabe duda de que está llamado a ocupar la atención de la literatura especializada.

(49) Véase, «Congressional Quarterly», 4 de septiembre de 1993, pág. 2341.

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

