

FLEXIBILIZAR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS: ¿LO QUE ORDENÓ EL DOCTOR O UNA RECETA EQUIVOCADA?

PATRICIA W. INGRAHAM Y HEATHER GETHA-TAYLOR

LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE GESTIÓN de recursos humanos del gobierno federal continúa siendo uno de los temas más importantes en la agenda de las discusiones especializadas estadounidenses. A pesar de reiterados esfuerzos de reforma, el sistema federal de gestión de recursos humanos se sigue viendo como un sistema demasiado rígido para enfrentar las exigencias de una fuerza laboral cambiante. Por estos problemas de rigidez en el servicio civil, la Oficina de Gestión de Personal (Office of Personnel Management) abrió en los años ochenta la posibilidad de que ciertas secciones del título V del Código de los Estados Unidos (en específico, las secciones relacionadas con las remuneraciones) pudieran ser sustituidas por otras previsiones, durante la implementación de los llamados proyectos de demostración.¹ Estos experimentos poco conocidos, casi 20 en total, se desarrollaron en ciertas agencias federales para enfrentar problemas específicos de gestión de recursos humanos en materia de selección, compensación e incentivos. Aunque inicialmente fueron considerados como algo temporal, muchos de los experimentos resultaron lo suficientemente efectivos como para volverse permanentes (y, por lo tanto, para volverse excepciones permanentes a las previsiones establecidas por el título V).

¹ *N. del t.*: de acuerdo con la Oficina de Gestión de Personal, los proyectos de demostración son mecanismos para “probar e introducir cambios benéficos en los sistemas de gestión de recursos humanos que abarcan todo el gobierno federal. La agencia federal recibe de esta oficina la facultad para no tener que acatar las regulaciones federales en materia de recursos humanos establecidas en el título 5 del Código de los Estados Unidos y para (en sus propios sistemas de recursos humanos) proponer, desarrollar, probar y evaluar las intervenciones que puedan moldear el futuro de la gestión federal en esta materia (www.opm.gov/demos/whatisademo.asp).

En tiempos recientes, se han propuesto dos grandes iniciativas para reformar la gestión de recursos humanos: el sistema MAX HR del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security) y el Sistema de Personal de Seguridad Nacional (National Security Personnel System) del Departamento de Defensa (Department of Defense). Ambas propuestas siguen las huellas dejadas por los proyectos de demostración, en tanto que los dos sistemas de recursos humanos contemplan flexibilidades gerenciales que van más allá de las previsiones tradicionales del sistema de méritos estadounidense. Lo que tienen de diferente es que estas reformas repercutirán en una proporción de la fuerza laboral federal mucho mayor que la que antes fue afectada por los proyectos de demostración. En los primeros meses de implementación, dichas reformas han enfrentado una oposición considerable, particularmente entre los representantes sindicales. Al momento de escribir este artículo, un proceso legal había detenido la implementación de las nuevas flexibilidades gerenciales.

Este ensayo intenta describir los antecedentes de las nuevas iniciativas de reforma y trata de evaluar en qué medida las lecciones aprendidas durante los proyectos de demostración de los ochenta y noventa son pertinentes para el entorno actual de reforma a los sistemas de recursos humanos. La investigación se basa en una serie de entrevistas realizadas con directivos *senior* que estuvieron involucrados en los proyectos de demostración. La información obtenida durante las entrevistas ofrece ciertas pistas para la implementación de las flexibilidades gerenciales propuestas actualmente y pone al descubierto retos que se plantearán, en los próximos meses y años, tanto a los implementadores como a los funcionarios.

HACIA LAS FLEXIBILIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La historia del servicio civil federal de los Estados Unidos es una historia de ciclos y cambios, de movimientos de un conjunto de valores a otro y de una frustración casi constante frente a los esfuerzos realizados por equilibrar las prácticas y políticas de las organizaciones burocráticas y las exigencias de la vida política cotidiana.² Conforme iba creciendo durante el siglo pasado, el servicio civil fue testigo de diversos movimientos que lo llevaron del patronazgo a las previsiones de la Ley Pendleton,³ de la Ley Pendleton a un au-

² Véanse Paul P. Van Riper; y Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit*.

³ La Ley Pendleton (Pendleton Act) de 1883 estableció el sistema de méritos estadounidense. La Ley fue aprobada tras el asesinato del presidente Garfield a manos de una persona decepcionada por no haber obtenido un puesto público que creía merecer. La Ley estableció

mento en los nombramientos discrecionales de expertos en políticas durante la presidencia de Franklin Roosevelt, y de ahí nuevamente a una mayor cobertura de las normas del servicio civil. Actualmente, estamos comenzando otro de estos cambios históricos, en la medida en que casi dos tercios de la fuerza laboral del gobierno federal transitan hacia nuevas provisiones legales creadas para cubrir al personal del Departamento de Seguridad Nacional (DSN) y del Departamento de Defensa (DD), los sistemas denominados MAX HR y de Personal de Seguridad Nacional, respectivamente.

Estas transformaciones llegan tras un conjunto de cambios menos radicales que se presentaron en los últimos 25 años: la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978⁴ introdujo mayor discrecionalidad gerencial y facultades para las agencias federales en el uso de exámenes de ingreso, así como otras flexibilidades sujetas a las condiciones establecidas para el desarrollo de los llamados proyectos de demostración. Una legislación especial exentó en 1996 a la Agencia Federal de Aviación (Federal Aviation Administration) de la mayoría de las provisiones establecidas en el título V del Código de los Estados Unidos; la legislación aprobada en 1998 para reorganizar el Servicio de Impuestos Internos (Internal Revenue Service) otorgó nuevas flexibilidades a esta agencia en materia de gestión de personal;⁵ y finalmente las facultades legales para realizar proyectos de demostración se utilizaron de manera creciente. Así, un porcentaje cada vez mayor de la fuerza laboral del gobierno federal trabajaba bajo sistemas de contratación y pago que constituyen excepciones al título V. Por último, organizaciones enteras –por ejemplo, el servicio exterior, el servicio postal, la Oficina General de Auditoría (General Accounting Office)– operaban con diferentes sistemas de personal.

Al mismo tiempo, las transformaciones administrativas se encontraban en situaciones tensas y disparejas en cuanto a las dimensiones y características de los cambios propuestos. Cuando la Oficina de Patentes y Marcas (Patent and Trademark Office) se convirtió en una “organización basada

la Comisión del Servicio Civil, la cual tuvo la responsabilidad de crear un servicio civil federal basado en los méritos y no en favores políticos.

⁴ La Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 incluyó cuatro reformas principales: 1) creó el Senior Executive Service (Servicio Civil Ejecutivo), 2) introdujo un límite en el número total de funcionarios de carrera, 3) garantizó las protecciones para los funcionarios públicos que denunciaran de forma anónima posibles actos fraudulentos o corruptos (*whistleblower protection*), y 4) estableció el pago por desempeño. Esta legislación (Ley Pública 95-454) también convirtió la Comisión del Servicio Civil en la Oficina de Gestión de Personal y atribuyó a ésta la autoridad para diseñar e implementar enfoques innovadores en la gestión de personal, incluyendo los proyectos de demostración.

⁵ Véase James R. Thompson y Hal G. Rainey.

en resultados" ("*performance-based organization*"),⁶ por ejemplo, la legislación no contenía mención alguna sobre nuevas flexibilidades en la gestión de personal. Esto se debió básicamente al profundo cabildeo (*lobbying*) desarrollado por el sindicato más grande de la organización.⁷ Otras organizaciones también han luchado por equilibrar el énfasis puesto en los principios meritocráticos, tal y como han sido definidos tradicionalmente, y el uso de prácticas gerenciales más flexibles y discrecionales.

¿POR QUÉ CAMBIAR AHORA? LAS FUERZAS IMPULSORAS DE LOS CAMBIOS EN EL SERVICIO CIVIL

Tres acontecimientos (dos evolucionarios, uno sin precedentes en los Estados Unidos) provocaron que este conjunto de cambios dejaran de ser incrementales y se convirtieran en algo más radical. El primero, el envejecimiento de la fuerza laboral del gobierno federal, fue resultado de cambios demográficos dentro del mismo, de los recortes (*downsizing*) y la "congelación" de contrataciones en los noventa, y de la incapacidad de las organizaciones públicas para competir ágilmente en el mercado laboral por el talento más joven y especializado. Las consecuencias acumuladas de esto son que una amplia proporción de la fuerza laboral federal podrá optar por su jubilación dentro de los siguientes 3-5 años, y que en importantes agencias federales, como la NASA, se han abierto enormes brechas entre las habilidades profesionales que su fuerza laboral requiere y las que en realidad posee.⁸

El segundo cambio se relaciona con asuntos de defensa, pero tiene una enorme importancia para la fuerza laboral federal, ya que los 746 000 empleados del DD constituyen un amplio porcentaje del total de la fuerza laboral civil.⁹ El Sistema de Personal de Seguridad Nacional del DD responde a las reformas de gestión de personal de acuerdo con las necesidades específicas de los asuntos de defensa nacional, pero en realidad los retos derivados

⁶ Las organizaciones basadas en resultados (*performance based organizations*) son programas u oficinas gubernamentales con fuertes incentivos para gestionar su desempeño con base en resultados. De acuerdo con la National Partnership for Reinventing Government (1999), estas organizaciones debían comprometerse a alcanzar "metas específicas mensurables que incluyan indicadores para mejorar el desempeño". Generalmente, las organizaciones basadas en resultados reciben mayores flexibilidades gerenciales, incluyendo flexibilidades para gestionar su personal. Se dice que el ex vicepresidente Al Gore acuñó esta frase en un discurso pronunciado en el Club de Prensa Nacional, el 4 de marzo de 1996.

⁷ Willow Jacobson.

⁸ Partnership for Public Service.

⁹ Stephen Barr, "Massive Changes at D o D".

del cambio de misiones y exigencias organizacionales en el marco de reglas y regulaciones rígidas suponen problemas que son más bien generales dentro del gobierno. Desde el fin de la Guerra Fría, la misión y el trabajo del personal militar y civil del Departamento de Defensa ha cambiado sustancialmente, yendo de la necesidad de sostener amplias operaciones militares al desarrollo de actividades intensas, más estratégicas, pequeñas y de corto plazo. El secretario de Defensa Donald Rumsfeld estima que, a pesar de las exigencias que estas actividades estratégicas representan para los cuerpos militares, más de 300 000 empleados militares se encuentran actualmente desempeñando trabajos que deberían ser realizados por el personal civil.¹⁰ Sin embargo, el personal militar continúa sirviendo en esas posiciones porque poseen ciertas flexibilidades que las leyes generales del servicio civil prohíben. Asimismo, los funcionarios del Pentágono argumentan que la subcontratación continuada de puestos de trabajo del Departamento ha provocado que muchos puestos civiles se vuelvan obsoletos o tengan menos demanda y, por lo tanto, se necesita una reestructuración sustancial de los puestos y de la fuerza laboral. Las leyes del servicio civil y las exigencias de los sindicatos limitan esta reestructuración.

El tercer acontecimiento que está llevando a estos cambios más bien drásticos en la legislación del servicio civil es, por supuesto, el del 11 de septiembre de 2001. En los días posteriores a esa fecha, resultó evidente que ni los procesos tradicionales ni las leyes del servicio civil existentes permitieron el tipo de respuestas gubernamentales rápidas e integradas que la nueva arena mundial demanda. Como lo señaló el presidente Bush, “para enfrentar estas amenazas, debo tener la capacidad –y lo mismo los futuros presidentes– de movilizar personas y recursos a donde sean requeridos, con rapidez, sin tener que estar atado a obedecer un enorme libro de reglas”. De nuevo surgió el complejo tema de cómo combinar las flexibilidades gerenciales necesarias con la participación activa de los sindicatos, en un marco de sistemas de contratación e incentivos del servicio civil firmemente establecidos. Al mismo tiempo, es necesario decir que algunos de estos cambios habían sido ya considerados y discutidos por años. Moynihan argumenta que la Ley de Seguridad Nacional (LSN, Homeland Security Act) representa una “preocupación con respecto a la flexibilidad en la gestión que ya había existido con Clinton, e incluso desde el gobierno de Carter [...] que] el gobierno de Bush ya había desarrollado una agenda gerencial de reforma antes del 11 de septiembre, misma que se convirtió en la base de las flexibilidades existentes en la LSN, aunque en una versión mucho más simplificada y ampliada”.¹¹

¹⁰ Donald Rumsfeld.

¹¹ Donald P. Moynihan.

Moynihan añade que el cambio ocurrió rápidamente porque la gestión pública no fue el tema dominante en los debates, que se habían centrado completamente en el tema de la seguridad nacional.

¿CUÁLES HAN SIDO LOS CAMBIOS?

En su conjunto, las previsiones gerenciales de la LSN y la creación del Sistema de Personal de Seguridad Nacional acordada en noviembre de 2003 por el presidente Bush como parte de la ley de defensa para el año fiscal 2004, cubren casi dos terceras partes de los funcionarios federales. Se ha previsto que la completa implementación de las nuevas regulaciones del DSN ocurrirá dentro de un periodo de cinco años; el DD espera que la implementación del Sistema de Personal de Seguridad Nacional tome dos años (aunque esta proyección está siendo reconsiderada).

Ambas reformas tienen numerosas características en común. Se distancian del fuerte papel que las negociaciones sindicales han desempeñado tradicionalmente en materia de condiciones del entorno laboral, incentivos al desempeño y procesos disciplinarios. Los dos sistemas simplifican estos procesos y los mantienen en buena medida como asuntos internos de la agencia (lo que los acelera aún más). Ambos ponen un fuerte énfasis en la gestión del desempeño y en las recompensas al mismo, y evaluarán a los altos funcionarios con respecto a la capacidad que demuestren para hacer que los sistemas administrativos funcionen. Enfatizarán el uso de sistemas de contratación y promoción simplificados, y eliminarán la práctica de otorgar aumentos salariales de manera automática cada año. Destacan —en mucho mayor medida que antes— la planeación de recursos humanos con un ojo puesto en la reestructuración de la fuerza laboral y la reducción potencial de plazas (acompañadas de posibles subcontrataciones adicionales). Ambos sistemas incrementan de manera sustancial la discrecionalidad gerencial en todas estas áreas.

Mientras que la implementación en el DD será compleja, el proceso correspondiente en el DSN linda con lo incomprensible. Como mencionamos antes, se calcula que la implementación completa del sistema tome cinco años. El diseño del sistema estuvo bajo los auspicios de un comité, convocado conjuntamente por el anterior secretario de Seguridad Nacional Tom Ridge y la anterior directora de la Oficina de Gestión de Personal Kay Coles James, que presentó un conjunto de 52 opciones para su consideración en noviembre de 2003. Las opciones fueron seleccionadas en enero de 2004, más de un año después de la aprobación de la LSN en 2002. Tanto en el DSN como en el DD aún falta por determinar cuál será el papel que desempeña-

rán los sindicatos durante la implementación de los nuevos sistemas. Pero resulta sencillo predecir que esta “colaboración” será conflictiva en los dos casos.

Por otra parte, es importante destacar que la Oficina de Gestión de Personal (OGP) ha desempeñado un papel diferente en las reformas del DSN y las del DD. El secretario Rumsfeld declaró que la participación de la OGP en la administración del personal civil del DD era uno de los problemas que el Sistema de Personal de Seguridad Nacional habría de remediar; por ello, la propuesta original contemplaba brindar un margen de libertad básicamente absoluto al secretario de Defensa para tratar los asuntos relacionados con el personal civil. El DSN, en cambio, ha procedido en colaboración con la OGP, la cual aparentemente continuará cumpliendo un rol de asesoría –así como un cierto rol de aprobación– durante la implementación del nuevo sistema de personal.

Los componentes principales de los cambios legales provienen de fuentes muy diversas. Por supuesto, el sector privado y el énfasis que pone en el desempeño están bien representados.¹² También hay elementos de reformas administrativas mucho más amplias como la Nueva Gestión Pública.¹³ En buena parte, sin embargo, el contenido de las nuevas reformas proviene de los proyectos de demostración y de reformas previas en el gobierno federal. La pregunta es: *¿acaso estas soluciones responden adecuadamente a los problemas y constituyen remedios para los años que vienen?* A continuación pasamos a discutir brevemente estas reformas y las lecciones que pueden obtenerse de ellas, y después describiremos la metodología seguida y los hallazgos obtenidos durante las entrevistas realizadas para esta investigación.

¿QUÉ LECCIONES SE HAN APRENDIDO?

Las reformas en el gobierno federal de los últimos 25 años, orientadas a brindar mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, han tenido algunas similitudes importantes. Las reformas van desde los cambios en los sistemas de clasificación de puestos y remuneración inicialmente probados en el proyecto de demostración del Laboratorio Naval de Investigación en China Lake (China Lake Naval Research Laboratory), pasando por reformas para simplificar el reclutamiento y la selección, hasta llegar al uso de bonos de reclutamiento y retención, por nombrar las más populares. Es-

¹² Véase Patricia W. Ingraham, “Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion”.

¹³ Moynihan, “Homeland Security...”; Patricia W. Ingraham, “A Laggard’s Tale: Civil Service Reform in the United States”.

tas reformas fueron diseñadas para combatir problemas que se suponía que eran endémicos del sistema de servicio civil: dificultades para reclutar candidatos de alto nivel, procesos de selección extremadamente lentos, problemas para recompensar el buen desempeño y para sancionar el malo, y frustraciones causadas por sistemas internos demasiado complejos y rígidos.

En 2002, la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamentales (ORCG¹⁴) revisó las flexibilidades existentes y preguntó a los directivos federales cuáles eran a su juicio las más útiles. En su revisión general de las experiencias, la ORCG señaló que los programas de vida laboral-vida personal, los incentivos para el reclutamiento y la retención de funcionarios, los incentivos al desempeño y las facultades especiales para contratar fueron bien evaluadas por los directivos federales entrevistados.¹⁵ En lo que resta de esta sección, analizamos estas cuestiones y lecciones con atención al vínculo que existe entre la definición del problema y la naturaleza de la medida adoptada para resolverlo.

Lecciones aprendidas con los proyectos de demostración y los sistemas alternativos de personal

La OGP, en una publicación intitulada “HR Flexibilities and Lessons Learned” (“Flexibilidades en la gestión de recursos humanos y lecciones aprendidas”), identificó una lista de 14 lecciones que se obtuvieron de la implementación de los proyectos de demostración.¹⁶ Estas lecciones están divididas en cuatro grandes categorías: 1) principales lecciones aprendidas, 2) lecciones sobre planeación, 3) lecciones sobre cultura organizacional y 4) lecciones sobre recursos. Dado que dichas lecciones fueron compiladas por un cuerpo supervisor, y no por quienes implementaron los proyectos, tiene sentido validarlas a través de entrevistas con los administradores de los proyectos de demostración. Las lecciones aprendidas se relacionan con los proyectos de demostración pasados, pero también arrojan luz sobre las reformas actuales en el DSN y el DD.

¹⁴ La Oficina para la Rendición de Cuentas Gubernamentales (Government Accountability Office, GAO) anteriormente era conocida como la Oficina General de Auditoría. El cambio en el nombre es considerado el aspecto más notorio de la Ley de Reforma del Capital Humano de la GAO de 2004 (GAO Human Capital Reform Act of 2004). Este cambio intenta reflejar con mayor claridad la misión de la organización: evaluar la efectividad de las operaciones gubernamentales. [N. del t.: no existe en español un término equivalente al de “accountability”, pero generalmente se utiliza el de “rendición de cuentas”.]

¹⁵ United States General Accounting Office.

¹⁶ Consultado en www.opm.gov en noviembre de 2003.

TABLA 1
Oficina de Gestión de Personal: lecciones aprendidas
con los proyectos de demostración (editado)

	<i>Lecciones aprendidas por la Oficina de Gestión de Personal</i>	<i>Comprobación de las lecciones: preguntas hechas a los funcionarios que implementaron los proyectos de demostración</i>
<i>Principales lecciones aprendidas</i>	<p><i>Las flexibilidades son efectivas:</i> las flexibilidades son herramientas de gestión de recursos humanos efectivas, que pueden tener un efecto positivo en la eficacia organizacional. Sin embargo, los cambios organizacionales de gran escala realmente toman tiempo.</p> <p><i>Las flexibilidades tienen potencial para conseguir efectos más amplios:</i> debería existir un método para convertir las flexibilidades exitosas en programas permanentes y para ponerlas a disposición de otras agencias.</p>	<p>¿Los proyectos de demostración pueden tener un efecto positivo en la eficacia organizacional? ¿En qué medida? ¿Cuánto tiempo debe pasar antes de que usted pueda saber esto? ¿Podría usted ofrecer un ejemplo?</p> <p>¿Cree que los proyectos de demostración exitosos deberían volverse permanentes? ¿Los proyectos de demostración exitosos deberían estar a disposición de otras agencias? ¿Por qué o por qué no? ¿Qué es lo que actualmente impide que esto suceda?</p>
<i>Lecciones sobre planeación</i>	<p><i>A favor de un cambio centrado en la organización:</i> las flexibilidades deben apoyar la misión organizacional y deben responder a los retos que las agencias enfrentan en materia de capital humano. Deben existir objetivos y criterios de desempeño claros.</p> <p><i>La existencia de sistemas de remuneración diferenciados puede crear retos intraorganizacionales e interorganizacionales:</i> la consistencia en la aplicación de los sistemas de pago y la equidad son preocupaciones clave, así como lo son la competencia y el aumento de los costos.</p>	<p>¿Cómo puede medirse el alineamiento entre la misión organizacional y la flexibilidad propuesta? ¿Puede usted comentar algo sobre sus objetivos y los criterios utilizados? ¿Fueron apropiados para el sistema y su organización?</p> <p>¿Enfrentó usted problemas intraorganizacionales o interorganizacionales relacionados con temas como la consistencia o la equidad en la aplicación de los sistemas de pago? ¿Cómo resolvió estos problemas? (¿o por qué no hubo problemas de este tipo?)</p>

TABLA I (continuación)
Oficina de Gestión de Personal: lecciones aprendidas
con los proyectos de demostración (editado)

<i>Lecciones aprendidas por la Oficina de Gestión de Personal</i>	<i>Comprobación de las lecciones: preguntas hechas a los funcionarios que implementaron los proyectos de demostración</i>
<i>Un ejecutivo que impulse activamente el proyecto es clave para tener éxito: se necesita un individuo dentro de la organización para promover, defender y apoyar la iniciativa.</i>	¿Puede comentarnos algo sobre ejecutivos que hayan impulsado activamente el proyecto de demostración dentro de su organización? ¿Por qué se interesaron en liderar el proyecto? ¿Acaso estos ejecutivos poseen cualidades especiales que los hayan predispuesto a asumir este liderazgo? Si no se presentó ningún caso, ¿por qué?
<i>Lecciones sobre la cultura organizacional</i>	<p><i>Es esencial contar con una cultura organizacional que apoye los cambios: la cultura existente determina con frecuencia qué funcionará y qué no—simples cambios en los sistemas no enmendarán una cultura poco adecuada.</i></p> <p><i>No existe un modelo único: de implementarse a lo largo de todo el gobierno federal, debe existir suficiente flexibilidad para adaptar los cambios de manera que respondan a las expectativas de los directivos y a las necesidades organizacionales.</i></p> <p><i>La comunicación y la capacitación deben ser prioridades: los empleados deben entender de qué manera les afectarán los cambios y debe existir capacitación continua para los directivos, los funcionarios y los especialistas en recursos humanos.</i></p> <p><i>Los funcionarios y las asociaciones de funcionarios deben "comprar" el proyecto: los funcionarios y sus representantes deben estar involucrados desde el principio. Sin embargo, involucrarlos y consultarlos no garantiza que "compre" el proyecto.</i></p>
	<p>Por favor describa su cultura organizacional. ¿Presenció usted algún cambio cultural dentro de su organización después de la implementación del proyecto de demostración? (por favor sea específico) ¿Por qué o por qué no?</p> <p>¿Cree usted que su proyecto de demostración podría ser adecuado para otras organizaciones? ¿Por qué o por qué no? ¿Bajo qué circunstancias? ¿Puede usted describir un proyecto de demostración que podría aplicarse a todas las agencias? ¿O alguno que no funcionaría en ninguna?</p> <p>¿Qué métodos utilizó para comunicar a los empleados lo relativo a los proyectos de demostración? ¿Qué tipo de capacitación proveó a los funcionarios, directivos y especialistas en recursos humanos? ¿Qué tipo de reacciones obtuvo?</p> <p>¿Qué significa "comprar un proyecto" dentro de su organización—y qué con respecto a este proyecto de demostración? ¿Consiguió usted que "compraran" el proyecto? ¿Por qué o por qué no?</p>

TABLA 1 (conclusión)
 Oficina de Gestión de Personal: lecciones aprendidas
 con los proyectos de demostración (editado)

<i>Lecciones aprendidas por la Oficina de Gestión de Personal</i>	<i>Comprobación de las lecciones: preguntas hechas a los funcionarios que implementaron los proyectos de demostración</i>
<p><i>Los ensayos exitosos se centran en mejorar el desempeño, no en la protección de derechos adquiridos:</i> las flexibilidades apoyan el desarrollo de una cultura orientada al desempeño, pero pueden encontrar resistencias por parte de funcionarios que se enfocan en potenciales efectos adversos.</p>	<p>¿Encontró usted resistencias al tratar de cambiar la cultura para privilegiar el desempeño y no los derechos adquiridos? ¿Podría usted dar algún ejemplo específico?</p>
<p><i>Hay que mantener las cosas simples:</i> las flexibilidades deben ser simples, fáciles de entender, de implementar y de administrar.</p>	<p>¿El proyecto de demostración fue fácil de entender (por los funcionarios, los directivos, los especialistas en recursos humanos)? ¿Fácil de implementar? ¿Fácil de administrar? ¿Por qué o por qué no?</p>
<p><i>Lecciones sobre los recursos</i></p>	<p><i>Los costos pueden ser controlados:</i> aunque las flexibilidades relacionadas con los sistemas de remuneración no son neutrales en términos de costos, existen ciertas herramientas para limitar los incrementos. Sin embargo, existen costos adicionales relacionados con el cambio de sistemas de apoyo administrativos, de recursos humanos y tecnológicos que deben ser considerados.</p>
<p><i>Las flexibilidades deben integrarse al sistema de recursos humanos de la agencia:</i> las flexibilidades deben complementar y fortalecer el sistema de recursos humanos en su conjunto –las flexibilidades no trabajan por sí solas.</p>	<p>¿Enfrentó usted problemas para controlar los costos durante la implementación del proyecto de demostración? ¿En qué áreas encontró más problemas: incrementos salariales, costos administrativos, costos de evaluación, otras? ¿Qué recomendaciones podría dar a otras agencias para controlar costos? ¿El control de costos debería ser, en todo caso, un tema por el cual preocuparse?</p>
<p><i>Es importante evaluar de manera constante:</i> la evaluación puede ayudar a determinar la efectividad del sistema, así como a enfrentar efectos adversos y proveer una base para su extensión a otras agencias.</p>	<p>¿El proyecto de demostración complementó y fortaleció su sistema de recursos humanos? ¿De qué manera? ¿Podría usted comentar cuáles fueron los efectos del proyecto de demostración en los servicios de apoyo tecnológicos y de recursos humanos?</p> <p>¿Cuándo y por medio de qué método (encuestas, entrevistas, etc.) se evaluó la efectividad del proyecto de demostración? ¿Encontró usted resultados sorprendidos? ¿Para qué se utilizó el reporte de evaluación? ¿Para qué se debería usar?</p>

Metodología de investigación utilizada

Los resultados de la investigación presentados aquí son preliminares e intentan explorar en qué medida las actuales políticas de flexibilización de la gestión de recursos humanos responden a los problemas que los funcionarios federales en puestos directivos esperan enfrentar en el futuro. A partir de una muestra basada en la reputación de las personas, entrevistamos a 12 directivos *senior* que laboran en el DD y en otras agencias civiles, vía telefónica, durante tres meses. Las entrevistas duraron entre una y tres horas cada una. Las respuestas fueron recopiladas y codificadas para identificar tendencias existentes en el conjunto de las entrevistas.

Primero les pedimos a los entrevistados que comentaran el esquema que la OGP desarrolló en torno a las lecciones aprendidas. También les pedimos a estos directivos que incluyeran cualquier lección adicional que no hubiera sido considerada en el esquema y que pudiera ser importante en el marco de la gestión de recursos humanos. Les preguntamos en qué medida pensaban que las flexibilidades propuestas como parte de las reformas del DD y del DSN servían para atacar los problemas más significativos que las organizaciones actualmente enfrentan. Finalmente, les pedimos que describieran un sistema de personal que pudiera estar a la altura de los retos de los próximos cinco años (limitando esto a retos de gestión interna, no a decisiones presupuestales externas). Cabe reiterar que se trata de una investigación en proceso y que los resultados que se presentan a continuación son preliminares. Ésta no es, además, una muestra representativa de funcionarios federales en mandos superiores y dichos resultados deben mirarse a la luz de tales condiciones.

Análisis de los hallazgos

Las entrevistas con los directivos *senior* arrojaron una información fascinante e incluyen nuevas lecciones que se aplican directamente a las iniciativas de flexibilidades en el DSN y el DD. Usando como guía el esquema sobre las lecciones aprendidas propuesto por la OGP, pudimos obtener nuevas ideas sobre los sistemas alternativos de personal.

1. Lección aprendida: las flexibilidades son efectivas

Esta lección se tomó como algo cierto en el ambiente de las reformas administrativas actuales. Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo con la OGP

en que las flexibilidades *pueden ser* efectivas herramientas para la gestión de recursos humanos, si bien se acepta que cualquier cambio toma tiempo.

2. *Lección aprendida: potencial para conseguir efectos más amplios*

De manera sorpresiva, pocos entrevistados estuvieron de acuerdo con esta lección. Para este grupo de directivos *senior*, las flexibilidades deben adaptarse explícitamente a cada agencia y no ponerse a disposición de otras agencias de manera automática. Sin embargo, los entrevistados sí apoyaron la idea de aprender en colaboración con otras agencias que también estén utilizando flexibilidades. Ahora bien, esta colaboración no significa simplemente tomar las flexibilidades que funcionan bajo ciertas condiciones para aplicarlas en otro entorno organizacional. De acuerdo con un directivo, cuando se “copia de un cierto cúmulo de información que ya se toma por descontada”, uno se arriesga a no obtener un resultado exitoso.

3. *Lección aprendida: a favor de un cambio centrado en la organización*

Los entrevistados fueron muy enfáticos en este punto. De manera abrumadora, estuvieron de acuerdo con la OGP en que las flexibilidades deben estar en congruencia con la misión organizacional. Según un directivo, la agencia debe iniciar el proyecto de demostración “con el objetivo” de conciliar la misión y la cultura de la organización. Además, los directivos subrayaron que las agencias no deberían iniciar proyectos de demostración sólo porque sí. Esto se debe a que, como mencionó un entrevistado, “la gente no se da cuenta de las dificultades que acompañan a las flexibilidades”. A pesar del nivel de dificultad, otro directivo mencionó que “todas las agencias merecen tener más flexibilidad en su gestión de recursos humanos”. Pero es importante considerar, prosiguió, “cuántas flexibilidades en la materia están ya disponibles y no son utilizadas”.

4. *Lección aprendida: es esencial contar con una cultura organizacional que apoye los cambios*

Ésta es una de las lecciones cardinales de la implementación de las flexibilidades. Es fundamental que los proyectos de demostración sirvan para conciliar la misión y la cultura de la organización. Si una cultura debe cambiar para ser congruente con el proyecto de demostración, los directivos deben

tener en mente que dicho cambio requerirá tiempo y flexibilidad. Y es que una cultura que no sea congruente puede representar el acta de defunción de iniciativas bien intencionadas enfocadas en crear flexibilidades. “Algunas personas no entienden cuando las flexibilidades no funcionan[...] y tienen una cultura completamente ajena [que no apoyará la flexibilidad]”. De hecho, la cultura organizacional es uno de los principales factores por los cuales no todas las flexibilidades sirven para todas las agencias., lo que se relaciona con la siguiente lección.

5. *Lección aprendida: no existe un modelo único*

El más exitoso de los proyectos de demostración de una organización puede fracasar bajo circunstancias diferentes. “Se tienen que tomar en cuenta las diferentes culturas”, advirtió un entrevistado. Una de las fallas potenciales de las regulaciones del DD y del DSN es que un buen número de organizaciones diferentes se encontrarán bajo un mismo conjunto de flexibilidades. Otro señaló que los problemas en estos sistemas son “inevitables”. Una posible solución ofrecida por otro más sería permitir que haya “distintas rutas en cada sitio, dadas las diferencias en términos de misión y cultura organizacionales”.

6. *Lección aprendida: la existencia de sistemas de remuneración diferenciados puede crear retos intraorganizacionales e interorganizacionales*

En este punto existieron claras diferencias entre los directivos. Un grupo adoptó la siguiente posición: el gobierno no debe competir contra sí mismo. El otro grupo básicamente señaló: ¿qué hay de malo en competir? “Deberíamos aceptar algunos retos”, propuso un directivo. “Pueden encontrarse ventajas en la competencia[...] ¿quién dijo que la uniformidad [salarial] sea una virtud?”

7. *Lección aprendida: un directivo que impulse activamente el proyecto es clave para su éxito*

Los directivos entrevistados estuvieron completamente de acuerdo con esta lección. Subrayaron en particular la necesidad de contar de manera consistente con directivos y líderes impulsores del cambio. “Realmente necesitas desarrollar un proceso de planeación disciplinado”, dijo uno de ellos. Otro enfatizó la necesidad de contar con apoyo durante todo el proceso de cam-

bio. "Incluso los mejores diseños pueden perder el rumbo sin un buen liderazgo." Inspirar compromiso hacia el cambio requiere de recordatorios frecuentes, señaló un tercero. Necesitamos recordarles a los mandos medios "los objetivos y por qué el proyecto de demostración fue diseñado". Además, para ser exitosos, los proyectos de demostración requieren de individuos que estén intrínsecamente motivados. "Necesitamos que simplemente tomen la iniciativa sin tener que decirles nada".

8. *Lección aprendida: la comunicación y la capacitación deben ser prioridades*

Un entrevistado reiteró en particular que tanto la comunicación como la capacitación deben existir "desde el principio y de manera recurrente". Para ofrecer una comunicación adecuada, los implementadores deben entender por completo, antes que nadie, el proyecto de demostración. Una vez que el proyecto ha sido perfectamente asimilado, los directivos deben enfocarse primero en la motivación de los funcionarios. "Tienes que justificar por qué no estás haciendo ciertas cosas y explicar lo que sí estás haciendo", aseveró un directivo. "La gente necesita certeza y reconocimiento", agregó otro. Cuando hay problemas en las líneas de comunicación entre los directivos y los funcionarios puede tratarse simplemente de malos entendidos. "Es importante que todos entiendan los rasgos centrales del proyecto", recomendó un entrevistado. Para aclarar estos problemas de comunicación, los directivos deben invertir esfuerzos en acercarse a los funcionarios. "Esto [la comunicación] se necesita en grandes dosis." Es importante tener en mente que, sin comunicación y capacitación constantes, es probable que los funcionarios vuelvan a caer en viejos hábitos. "Sin capacitación la gente regresará a las viejas prácticas", señaló uno. "Tienes que cambiar la cultura de tu organización por un enfoque en el desempeño." Los directores de recursos humanos deben recordar que la capacitación es una inversión fuerte, pero redituable, para asegurar el éxito del proyecto de demostración. Casi todos señalaron que la comunicación y la capacitación son actualmente cuestiones problemáticas en la gestión de los proyectos de demostración. De acuerdo con un directivo, "las actividades de capacitación son de risa".

9. *Lección aprendida: los funcionarios y las asociaciones de funcionarios deben "comprar" el proyecto*

En relación con esta lección aprendida, encontramos una vez más amplio acuerdo en torno al esquema de la OGP. Uno de los hallazgos más interesan-

tes se refiere a la importancia que los sindicatos tienen en el diseño e implementación de las flexibilidades. “Cuando los sindicatos no están involucrados, puede haber un problema[...]no pueden ser ignorados.” Ahora bien, los sindicatos también pueden complicar el proceso. “Las facultades legales de los funcionarios para agruparse en sindicatos y negociar son nuevas; crean problemas de gestión.” Aunque los sindicatos pueden desorganizar el proceso, una simple interacción simbólica con ellos no satisfará a los funcionarios. Una lección aprendida a partir de una colaboración poco exitosa con los sindicatos se obtuvo cuando los representantes sindicales fueron invitados a contribuir al diseño de un sistema alternativo de personal, pero ninguna de sus sugerencias fue tomada en consideración. Mientras parece obvio que es necesario incluir los sindicatos en el diseño e implementación del proceso, es aún más claro que los funcionarios deben ser igualmente involucrados. Una forma de incluir a los funcionarios, dijo un entrevistado, es por medio de grupos de enfoque. “Un gran involucramiento es bueno para la etapa de diseño y no arruina los resultados del proyecto.” Incluir a los funcionarios en el diseño e implementación puede evitar luchas en términos de una “actitud de ‘ellos’ contra ‘nosotros’”. Algunas veces, la mejor manera de asegurar que la fuerza laboral apoye el programa es mediante la inyección de sangre nueva en el sistema. En el caso de una agencia, “el proyecto de demostración fue mejor recibido por aquellos funcionarios que no habían trabajado bajo el sistema de tabulador general”. En este caso, existe poca oposición al programa, pues “los funcionarios no tienen con qué compararlo”. Una nueva fuerza laboral puede construir una cultura fresca, enfocada en el desempeño, que contribuya al éxito de las flexibilidades.

10. *Lección aprendida: los ensayos exitosos se centran en mejorar el desempeño, no en la protección de derechos adquiridos*

Casi todos los entrevistados dijeron que la meta de las flexibilidades debe ser mejorar el desempeño. “Cualquier sistema de gestión necesita desembocar en un mejor desempeño. No puede ser un sistema arbitrario; tiene que haber distinciones basadas en el desempeño de los funcionarios.” Los directivos tienen que realizar difíciles distinciones durante la medición del desempeño y deben reforzar esas distinciones al decidir sobre las promociones laborales. “Un enfoque en el desempeño es la única manera de avanzar”, dijo uno de ellos. “Hay que enviar el mensaje de que el sistema está basado en el desempeño y que los aumentos salariales no son automáticos.” Al establecer lo anterior, el aspecto más crítico es probablemente asegurar medidas equitativas en toda la organización. Los directivos necesitan “revi-

sar de cerca los planes de desempeño[...] ya que tienen que asegurar la consistencia entre ellos". Por último, los entrevistados subrayaron la necesidad de fortalecer la construcción de competencias laborales. "Las competencias laborales que se consideran críticas deben ser claramente señaladas." Los directivos deben ayudar a los funcionarios a encontrar formas de mejorar. "Hay que hacerles saber en qué áreas necesitan desarrollarse."

11. *Lección aprendida: hay que mantener las cosas simples*

Los directivos encontraron irrisoria esta afirmación. "No creo que nada de esto sea simple. La buena gestión de recursos humanos tiene ciertos tecnicismos y detalles." Otro entrevistado estuvo de acuerdo en esto. "Lo simple es relativo. Simple no significa que funcionará mejor, sólo que será entendido." De acuerdo con otro ejecutivo, estos cambios siempre exigen más de lo esperado. "El cambio requerirá mucho tiempo, esfuerzo y dinero, y con frecuencia esto toma entre cinco y siete años para echar raíces."

12. *Lección aprendida: los costos pueden ser controlados*

Entre todas las lecciones, los entrevistados coincidieron en que ésta es la más ambigua. "Con frecuencia en los primeros años esto no deja de tener ciertos costos, pero se puede compensarlos en términos de productividad[...] inversiones de entrada a cambio de rendimientos en mejor desempeño, efectividad y eficiencia." De acuerdo con un entrevistado, esta lección puede ser enunciada así: "los costos pueden ser administrados porque representan necesidades en materia de capacitación, tecnologías de información, salario; cómo asignar los costos, depende de qué resulte mejor para el proyecto de demostración". Y lo que en la mayoría de los casos funciona mejor para los proyectos es una reprogramación general de la cultura organizacional. "Si un gran sistema alternativo de personal resulta ser efectivo, generalmente es porque se gastó dinero en una reprogramación aplicada a una amplia población de la agencia."

13. *Lección aprendida: las flexibilidades deben integrarse al sistema de recursos humanos de la agencia*

Los entrevistados estuvieron de acuerdo con la OGP en que las flexibilidades "deben complementar y fortalecer todo el sistema de recursos humanos". En particular, señalaron que los implementadores deben ser cuidadosos en

recordar cuáles son las protecciones existentes para los empleados. “Es necesario contar con garantías que protejan los derechos de los funcionarios.” Por ejemplo, con respecto a las calificaciones del desempeño, un entrevistado consideró que debería haber “revisiones periódicas para asegurar que las mujeres y las minorías no estén recibiendo calificaciones inferiores al promedio sin razón alguna”. Y, finalmente, las flexibilidades deben mantener abiertas ciertas vías para que se presenten recursos de inconformidad. “Si las agencias deciden proveer un sistema alternativo para recibir recursos de inconformidad, éste no será efectivo[...] a menos que se trate de un cuerpo independiente. Y debe tomarse en cuenta que existirán algunas decisiones que vayan en contra de las posturas directivas de la agencia.”

14. *Lección aprendida: es importante evaluar de manera constante*

Mientras que los entrevistados estuvieron de acuerdo en que la evaluación es importante, aún está en discusión qué método se debe usar para evaluar las flexibilidades. “Ciertos números [para evaluar] son necesarios porque las personas de recursos humanos no logran vincular el desempeño con la misión organizacional.” Además, dijo un entrevistado, no “hay variables de control para distinguir entre los efectos de los proyectos de demostración y otras iniciativas”. Parte del problema, señaló un directivo, es que existen varios criterios; no hay consistencia. Mientras que todos los proyectos de demostración deben completar un proceso de evaluación, quedan algunas cuestiones pendientes en relación con sus resultados. “¿Cuentas con una organización con un mejor desempeño gracias a las flexibilidades?”, preguntó un entrevistado. Para la mayoría de los casos, ésta es una pregunta imposible de responder.

Nuevas lecciones aprendidas

Además de estar de acuerdo con muchas de las lecciones presentadas por la OGP, y de refutar otras, los directivos *senior* que entrevistamos añadieron nuevas lecciones, que a su vez sirven para predecir el éxito de las iniciativas en el DSN y el DD.

1. *Nueva lección aprendida: tiempos y etapas*

Una de las principales lecciones surgidas de las entrevistas fue que los cambios de gran escala como los propuestos por el DSN y el DD tomarán mucho

más tiempo del esperado. Alguien recomendó que los directivos “esperen una etapa de transición. Esto es endiabladamente complicado; no habrá muchas caras felices”. Para facilitar el cambio, éste debe implementarse en fases. “No se puede hacer todo a la vez”, concluyó. Otra persona estuvo de acuerdo: “las burocracias son difíciles de cambiar; es cuestión de tiempo”. Reconocer que estos cambios tomarán tiempo y requerirán una implementación en fases ayudará a facilitar la transición, así como a disminuir las expectativas en torno a la evaluación de las flexibilidades.

2. *Nueva lección aprendida: los proyectos de demostración pueden y deben evolucionar.*

Esta lección surgió de opiniones similares que obtuvimos de casi todas las personas. Los entrevistados fueron claros en este punto: los proyectos de demostración no son estáticos. “Lo que se propone no es perfecto”, dijo uno de ellos. “Puede no funcionar.” Sugirieron a los implementadores de las reformas en el DSN y el DD ser cautelosos a este respecto. “Ciertas propuestas simplemente no son adecuadas” para todas las organizaciones. Los proyectos de demostración pueden y deben ser “cambiados cuando sea necesario”, añadió otro. El punto importante para estos directivos es que los sistemas de personal deben ser flexibles. “Nada debe quedar escrito en piedra.” En el caso de los cambios en el DSN y el DD, un directivo señaló que las regulaciones deberían “servir como un marco de referencia”, pero también permitir “distintos caminos en cada sitio, dadas sus diferencias en cuanto a misión y cultura organizacionales”. Un mecanismo que permita esa flexibilidad debería ser incluido en las regulaciones, afirmaron muchos de los entrevistados.

3. *Nueva lección aprendida: deben existir medidas para la rendición de cuentas*

Uno de los primeros mecanismos para introducir la rendición de cuentas en el sistema es poner a disposición de los funcionarios los reportes de evaluación sobre el proyecto de demostración. Sin embargo, estos reportes no deberían incluir valoraciones individuales del desempeño del proyecto. Esto no quiere decir que los funcionarios no deban involucrarse en las evaluaciones. De hecho, encuestas que recuperen las opiniones de los funcionarios pueden y deben complementar los reportes de evaluación. Otra medida que puede tomarse es requerir reportes de evaluación conducidos por ter-

ceros independientes en torno a los proyectos de flexibilidades temporales y permanentes.

4. *Nueva lección aprendida: las fuerzas del mercado deberían ser incluidas*

De acuerdo con los entrevistados, las agencias se han olvidado de las fuerzas del mercado. Así como los directivos señalaron que es necesario identificar a alguien que gestione el proceso de cambio, también se necesita alguien que piense acerca de los “asuntos relacionados con el mercado”. Según un directivo, “esta información es completamente inexistente –tenemos que mirar hacia el sector privado para orientarnos”. Los sistemas de remuneración basados en el mercado fueron mencionados por varias fuentes como el primer paso en esta dirección. “Se puede hacer”, dijo otro directivo, “pero se necesita hacerlo bien”. Otra manera en que las agencias están tratando de infundir prácticas basadas en el mercado es por medio de investigaciones de mercado para justificar las remuneraciones de los funcionarios. “La idea es adaptar el sistema al entorno y responder a los mercados”, se señaló, “pero esto resulta caro”. Y en una línea de pensamiento que quizás podría provocar discusiones sobre el propósito y los valores de las agencias gubernamentales, un entrevistado indicó que estas agencias necesitan estar “menos preocupadas por aspectos relacionados con un funcionamiento consistente y por su misión, y más por seleccionar y reclutar gente en un mercado competitivo”.

CONCLUSIONES

Definitivamente, es posible aprender de las experiencias de los directivos de nivel *senior* al evaluar las lecciones del pasado, tanto éxitos como fracasos. ¿Pero en qué medida nos ayuda esto a entender las actuales iniciativas de reforma en el DSN o en el DD? A fin de cuentas, la historia enseña que lo más importante no es saber qué equivocaciones hubo en anteriores esfuerzos por introducir flexibilidades, sino saber qué podemos aplicar. “Las reformas en el DSN y el DD son una imagen del futuro”, comentó un directivo. “La gente está observando. El DSN y el DD están básicamente creando nuevos sistemas.” El fin último de esta reforma, afirmó otro, debería ser adecuar las propuestas para responder de manera congruente a los retos actuales. El DSN y el DD son sólo los ejemplos más recientes de organizaciones que requieren ajustar las flexibilidades en la gestión de recursos humanos por medio

de una “estructuración de su fuerza laboral para que ésta responda a sus necesidades organizacionales”.

Al interrogarnos si las flexibilidades en la gestión de personal son “lo que ordenó el doctor o una receta equivocada”, parece que la respuesta depende de a quién le estemos preguntando. Un reporte de julio de 2005 de la revista *Government Executive* encontró que, cuando se les ofrece la oportunidad de elegir, los funcionarios en por lo menos una agencia federal (Comercio) optan por continuar con sus flexibilidades de gestión salarial en lugar de regresar al tabulador general del gobierno federal. Los funcionarios sindicalizados indicaron que tomaron su decisión luego de hallar que las flexibilidades les ofrecían mayores oportunidades para progresar en la escala salarial y para obtener dinero extra, en comparación con el sistema de tabulador general tradicional.¹⁷

Los sindicatos, por otra parte, son mucho menos entusiastas con respecto a la posibilidad de implementar flexibilidades de gran escala para la gestión de personal. En junio de 2005, cinco sindicatos introdujeron un recurso legal para detener la implementación de las nuevas provisiones para la gestión de personal en el DSN. Los representantes sindicales están muy preocupados por “la introducción de un sistema de pago por desempeño, la mengua en la supervisión de un tercer actor independiente en los procedimientos disciplinarios del DSN y una supuesta falta a los derechos de los funcionarios para negociar colectivamente”.¹⁸ Los resultados finales de las reformas en el DSN y el DD, dicen esos representantes, incluyen “menor paga, la eliminación de la protección para los funcionarios que de forma anónima avisan sobre posibles actos fraudulentos o corruptos (*whistleblower protections*) y una moral disminuida entre los trabajadores”.¹⁹

Desde la perspectiva de las agencias, las reformas son necesarias y benéficas. De acuerdo con el DSN, las nuevas provisiones legales ayudan a superar la rigidez actual y “permiten al departamento responder rápida y eficazmente a las continuamente cambiantes amenazas a la seguridad nacional”. Sin importar qué tan benéficas parezcan las reformas a los líderes de las agencias, los cambios fueron detenidos al momento de escribir estas líneas. La jueza Rosemary Collyer, de la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia, está revisando la legalidad de los cambios tomando como base los argumentos presentados por los representantes sindicales y el DSN. Se espera una decisión en el otoño de 2005.²⁰

¹⁷ Karen Rutzick, “Union Employees at Commerce Opt for Pay-for-performance”.

¹⁸ Karen Rutzick, “DHS Defends New Personnel Rules against Unions’ Assault”.

¹⁹ Karen Rutzick, “Union Members Rally against Defense, DHS Personnel Changes”.

²⁰ Karen Rutzick, “Rollout of DHS Personnel System Delayed for Two Weeks”.

Parece obvio decir que lo primero que hay que hacer para tener éxito al realizar reformas radicales en la gestión de personal es lograr que los involucrados “compren” el proyecto. “La gente no piensa que los proyectos les pertenecen, sino que se los ha impuesto alguien más.” Tanto el DSN como el DD necesitarán el apoyo de un conjunto de actores que van desde los directivos hasta los funcionarios, pasando por los representantes sindicales y gente del público, incluyendo a los integrantes del Congreso. El nuevo secretario de Seguridad Nacional Michael Chertoff señaló que una de las preocupaciones principales del DSN es garantizar que éste obtenga los recursos necesarios para implementar las reformas del sistema de personal, lo cual puede representar un reto en sí mismo. Como afirmó uno de nuestros entrevistados, “las reformas futuras necesitarán contar con el apoyo de la gente para el servicio público. El servicio público debe tener una connotación positiva”. Y quizás éste sea el mayor reto de todos.

Traducción de MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA

BIBLIOGRAFÍA

- Barr, Stephen, “Massive Changes at DOD”, *The Washington Post*, 26 de diciembre de 2003.
- Gruber, Amelia, “Chertoff Repeats Call for Swift Personnel Reform”, *Government Executive*, 25 de julio de 2005.
- Ingraham, Patricia W., “Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion”, *Public Administration Review*, julio-agosto de 1993.
- , *The Foundation of Merit*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.
- , “A Laggard’s Tale: Civil Service Reform in the United States”, en Hans Bekke, Theo Toonen y James Pery (eds.), *Comparative Civil Service Reform*, Bloomington, IN, Indiana University Press, 1997.
- Jacobson, Willow, “Individual Motivation and Organizational Change in Two Organizations”, tesis de doctorado en administración pública, Syracuse, NY, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Universidad de Syracuse.
- Moynihan, Donald P., “Homeland Security and the U.S. Public Management Policy Agenda”, *Governance*, vol. 18, núm. 2, 2005, pp. 171-196.
- Partnership for Public Service, “The Partnership Pipeline”, noviembre de 2003.
- Rumsfeld, Donald, “Testimonio del secretario de Defensa ante el Senado, sobre la ley para transformar el Departamento de Defensa”, octubre de 2003.
- Rutzick, Karen, “Union Employees at Commerce Opt for Pay-for-performance”, *Government Executive*, 7 de julio de 2005.
- , “DHS Defends New Personnel Rules against Unions’ Assault”, *Government Executive*, 11 de julio de 2005.

- , “Union Members Rally against Defense, DHS Personnel Changes”, *Government Executive*, 12 de julio de 2005.
- , “Rollout of DHS Personnel System Delayed for Two Weeks”, *Government Executive*, 15 de julio de 2005.
- Thompson, James R. y Hal G. Rainey, “Modernizing Human Resources Management in the Federal Government: The IRS model”, IBM Endowment for the Business of Government, 2003 (<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/ThompsonReport.pdf>).
- United States General Accounting Office, “Human Capital: Effective Use of Flexibilities Can Assist Agencies in Managing their Workforces”, 2002 (GAO-03-2).
- Van Riper, Paul P., *History of the United States Civil Service*, Evanston, Ill, Row, Peterson, & Co., 1958.