

# LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GRAN BRETAÑA\*

William Plowden

**E**ste artículo se concentra en el gobierno nacional, central de Gran Bretaña; es decir, excluye en particular al gobierno local, a las empresas públicas y al Servicio Nacional de Salud. En Gran Bretaña estos últimos son empleadores distintos unos de otros y del gobierno central, a cuyo personal se conoce generalmente como "funcionarios públicos". Es importante señalar que la subdivisión exacta del empleo en el sector público varía según los países: en Alemania los empleados ferroviarios son funcionarios públicos (mientras que British Rail es una empresa pública autónoma), como en Francia lo son los profesores de colegio (quienes en Gran Bretaña son empleados ya sea de autoridades locales o de juntas escolares individuales semiautónomas). En Gran Bretaña hay

alrededor de medio millón de "funcionarios públicos" que corresponden a la definición arriba mencionada.

Este artículo:

- a) Bosqueja las características permanentes más importantes de la administración pública británica, las que se han mantenido constantes a lo largo de los últimos 100 años aproximadamente.
- b) Describe los principales cambios ocurridos en la década pasada.
- c) Discute algunos asuntos irresueltos y resume las principales lecciones aprendidas acerca de cómo reformar y mantener una administración pública eficiente.

## Antecedentes históricos

Gran Bretaña es, de acuerdo a los estándares mundiales, un estado altamente centraliza-

\* Título original: The civil service in Britain. Traducido para esta edición por María Teresa Campodónico de Maura y Giovanna Manosalva Villavicencio. La versión original data de setiembre de 1992.

do. Durante los siglos XVII y XVIII el Parlamento le arrebató el poder a la monarquía hereditaria (la cual sobrevive hoy aunque sin poder), y durante los siglos XIX y XX los gobiernos elegidos han recuperado gradualmente este poder del Parlamento. Por mucho tiempo el servicio gubernamental fue visto como un medio de enriquecimiento personal; los puestos en la administración pública se compraban o se otorgaban a los amigos de quienes se encontraban en el poder y la corrupción era casi universal. Aquellos que desempeñaban puestos oficiales a menudo carecían de las calificaciones necesarias para ello. El sistema entero era controlado y dirigido por quienes en el momento ejercían el poder político.

El sistema fue reformado durante la segunda mitad del siglo XIX para proporcionar un instrumento más efectivo a la dirección del entonces extenso Imperio Británico. Durante ese periodo adquirió las características que han perdurado hasta la actualidad. Básicamente, los procedimientos para asignar los puestos permanentes en el gobierno se fueron volviendo cada vez más organizados y claros, de modo que cualquier cambio debía ser justificado.

### La administración pública moderna

Las principales características de la administración pública reformada eran y aún son las siguientes:

- a) Reclutamiento del personal por méritos mediante un examen de selección.
- b) Promoción de acuerdo a méritos.
- c) Carreras de por vida.

d) Distinciones cada vez más precisas entre los puestos de "funcionarios públicos de carrera" seleccionados por los procedimientos mencionados anteriormente y aquellos de los políticos elegidos o de las personas nombradas por ellos.

No se llegó a esta situación de la noche a la mañana. El principal proceso de reforma tomó por lo menos 50 años y ha continuado, intermitentemente, desde entonces.

Otras características distintivas de la administración pública británica moderna son:

a) El número de nombramientos "políticos" es muy pequeño: los políticos intervienen poco en los procesos de selección y promoción —en esto se difiere mucho de, por ejemplo, Estados Unidos—. Muy pocos puestos cambian de manos cuando cambia la administración en comparación, una vez más, con Estados Unidos o, en menor grado, con otros países europeos como Alemania o Francia.

b) En principio la administración pública está unificada; las condiciones de empleo se aplican a todos los funcionarios y hay movilidad entre departamentos, especialmente en los niveles *senior*.

c) Los asesores y administradores importantes son GENERALISTAS. Las calificaciones educacionales de los ingresantes guardan poca relación con sus puestos iniciales o con sus carreras posteriores, durante la cual pueden desempeñar puestos que tengan poco en común.

d) Los niveles remunerativos (incluyendo pensiones) de los funcionarios públicos son bastante similares a los de otros profesionales calificados.

e) Hay muy pocas mujeres en los cargos *senior*, actualmente sólo alrededor de 4 por ciento en los tres grados superiores.

A pesar que el Reino Unido (Inglaterra, Escocia y Gales además de Irlanda del Norte) es un estado unitario, algunas responsabilidades ejecutivas corresponden a diferentes departamentos en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Cada uno de estos tres grupos de departamentos cuenta con su propio ministro de Gabinete. Las administraciones públicas escocesas y galesas son en la práctica, aunque no en la norma, bastante distintas de la inglesa. La de Irlanda del Norte es legalmente diferente.

### Administración de personal

Para los grados más bajos de los funcionarios públicos, el reclutamiento inicial y la promoción subsecuente se dejan cada vez más en manos de los departamentos individuales. Las reglas y los procedimientos para seleccionar estos grados más bajos y el proceso de selección en sí para los grados *senior* son manejados por una unidad semiautónoma cuya tarea es asegurarse que no haya "padrinazgo" ni nombramientos inapropiados. Las reglas y los procedimientos son "transparentes", en el sentido que son ampliamente divulgados y conocidos. De hecho, partes de las entrevistas y pruebas de un año se mostraron en su totalidad por la televisión. Los ascensos para los grados *senior* más altos son manejados centralmente por el jefe de la administración pública y sus colegas y están sujetos a la aprobación del primer ministro. Virtualmente todos los puestos, incluso un grupo pequeño de cargos políticos parciales (que deben ser miembros de una u otra cámara del Parlamento), son ocupados por funcionarios públicos de carrera,

quienes los mantienen aunque cambie el partido.

En años recientes se ha puesto cada vez mayor atención a la capacitación. Por lo general, los departamentos se encargan de capacitar a su propio personal. El Civil Service College (Colegio de Funcionarios Públicos) proporciona cierta capacitación, especialmente para las categorías *senior*, e instituciones externas no gubernamentales, como las escuelas de negocios, se encargan de la capacitación en una pequeña proporción que va en aumento. Mayormente se trata de capacitación "en servicio", dictada en módulos cortos por funcionarios públicos de carrera. Es bastante diferente de la amplia capacitación preliminar proporcionada en Francia por la Ecole Nationale d'Administration (Escuela Nacional de Administración). Una forma de entrenamiento es la práctica de "transferir en asignación especial" a funcionarios para que trabajen por uno o dos años en otras instituciones, especialmente en el sector privado.

En general, la administración pública tiene reputación de ser un buen empleador y de constituir una carrera de *status* elevado. En general, ministros y ex ministros han felicitado, en sus discursos y memorias, a los funcionarios públicos por su arduo trabajo, su eficiencia, su honestidad y su imparcialidad. Excepciones a este hecho han sido ciertos ministros de gobiernos de izquierda que han sugerido que la administración pública tenía tendencias derechistas en su orientación y actitudes; y la administración Thatcher, que afirmaba que todos los burócratas del sector público eran ineficientes y trabajaban menos de lo debido. Excepto por ciertas especialidades cuyas calificaciones pueden exigir remuneraciones mucho más altas en el sector

privado, tales como la Contabilidad y el Derecho, la administración pública no tiene dificultad alguna para captar el tipo de personal que busca.

### Estructura del gobierno central

Hay cerca de 16 departamentos de gobierno en Gran Bretaña. La estructura no está fijada por la ley y puede variar más o menos a voluntad de los gobiernos. El número de departamentos ha variado ligeramente a través del tiempo. Cada departamento tiene como jefe a un ministro *senior* que es miembro del Gabinete. En cada departamento hay cuatro o cinco ministros "*junior*", todos miembros de la Cámara de los Comunes o de la Cámara de los Lores, aunque generalmente no del Gabinete. Cada ministro cuenta con un pequeño *staff* de funcionarios públicos que funciona como una secretaría, y probablemente con uno o dos "asesores especiales", expertos externos nombrados por contratos de corto plazo.

El organismo supremo de toma de decisiones es el Gabinete, del cual, como ya se mencionó, son miembros todos los ministros a cargo de los departamentos. Está presidido por el primer ministro, que cuenta tanto con una pequeña secretaría de funcionarios públicos como con un pequeño *staff* de asesores externos. Las atribuciones del cargo de primer ministro son menores en comparación con las de, por ejemplo, el presidente de Estados Unidos, el presidente o primer ministro de Francia o, incluso, con las del cargo de primer ministro de otros países de la Comunidad Británica, tales como Canadá y Australia.

Las principales tareas del Gabinete son: primero, tomar aquellas decisiones que son demasiado importantes o —lo que no es

necesariamente lo mismo— demasiado delicadas para ser tomadas en niveles más bajos o sólo por el primer ministro sin consultar con sus colegas; segundo, coordinar las políticas gubernamentales; tercero, discutir y resolver las discrepancias irreconciliables entre sus miembros. En estas tareas es apoyado por la antigua secretaría del Gabinete, creada en 1916. Esta organización, compuesta íntegramente por funcionarios públicos transferidos en asignación especial de otros departamentos, vela por que los asuntos internos del gobierno sean manejados de manera regular, sistemática y eficiente. La secretaría desempeña estas tareas de manera muy efectiva. En general, sin embargo, no tiene que ver con el CONTENIDO de las políticas.

Se puede resumir la situación de la burocracia en Gran Bretaña diciendo que las administraciones entrantes, de cualquier partido, usualmente se hacen cargo de una organización bien establecida, con procedimientos bien desarrollados, una fuerte cultura corporativa y la expectativa de que sus miembros continuarán ocupando puestos en todos los niveles del sistema hasta llegar a la cima. Tradicionalmente ha habido pocos casos de retiros de la administración pública, en cualquier etapa, antes de la norma establecida (a la edad de 60 años). A pesar de sus reconocidas virtudes, en los años sesenta y setenta este sistema se volvió —o pareció que se había vuelto— excesivamente impenetrable al control político. Este fue el antecedente de las dos oleadas de reforma, o de intento de reforma, a las cuales me referiré a continuación.

### Principales cambios de la década pasada

Durante las décadas de 1960 y 1970 existió

en Gran Bretaña un amplio consenso acerca del papel del Estado. Una tradición de prevención colectiva y de intervención, heredada de los años de la Segunda Guerra Mundial y de los subsiguientes, fue continuada por los gobiernos tanto de derecha como de izquierda. Pero en los años sesenta se dejó escuchar una creciente crítica a la administración pública, especialmente de la izquierda, que la tachó de elitista, conservadora, alejada de la gente común, inadecuadamente capacitada, no especializada, indiferente a la filosofía y a los lineamientos de los gobiernos laboristas. El gobierno laborista nombró una comisión investigadora (Fulton) que presentó su informe en 1968. Pero sus recomendaciones no condujeron a mucho, excepto al establecimiento de un nuevo Colegio de Funcionarios Públicos y a relevar al Tesoro Público de la responsabilidad de la función central de personal de la administración pública. Esta responsabilidad se trasladó a un nuevo Departamento de Administración Pública, con su propio ministro de Gabinete. Por esa época se desarrolló, más o menos informalmente, la práctica de nombrar un pequeño número de "asesores especiales" para los ministros, incluyendo al primer ministro.

### Los años Thatcher

Un segundo, y mucho más efectivo, intento por cambiar la naturaleza de la función pública se hizo en los años ochenta. Fue un elemento del ataque de Margaret Thatcher, como primera ministra desde 1979, en el consenso posbélico sobre el papel del Estado. Las premisas de la señora Thatcher incluían la opinión que muchas de las actividades del gobierno central:

a) Eran innecesarias o

b) las realizaba mejor el sector empresarial o

c) si eran necesarias y debían seguir siendo realizadas por el gobierno, requerían nuevas estructuras, sistemas y estilos de gerencia.

De acuerdo con estos puntos de vista, la señora Thatcher fue aun más crítica de la administración pública de lo que lo habían sido políticos anteriores, pero desde una perspectiva algo diferente. Consideró que sus defectos principales eran el ser demasiado grande, tener sueldos excesivos y generalmente privilegios exagerados, resistirse a los cambios emanados de la derecha radical e ignorar las habilidades requeridas para la administración. Esta opinión, naturalmente, no era compartida por la mayoría de los funcionarios públicos *seniors*, quienes normalmente debían ser los asesores principales de un primer ministro en tales asuntos. Pero la determinación de la señora Thatcher de realizar cambios, y sus argumentos para hacerlo, fueron apoyados no solamente por su *staff* personal de la 10 Downing Street, sino también por "expertos generadores de ideas" externos, independientes, que compartían su ideología. A través de la década de 1980, estos organismos mantuvieron un flujo constante tanto de informes hechos públicos como de sugerencias menos formales, más privadas, para reforzar la posición radical del gobierno.

Uno de los elementos principales del intento de la administración Thatcher para transformar el papel del Estado fue su programa de privatización. Esto, sin embargo, está fuera del alcance de este artículo. Me concentraré aquí en los cambios en el manejo de aquellas actividades que siguieron siendo de competencia del Estado.

Los primeros pasos de este proceso, en los años iniciales del periodo de la señora Thatcher, fueron simples:

a) El anuncio de recortes sustanciales en el número de funcionarios públicos (14 por ciento en los primeros cinco años, un 6 por ciento adicional en los siguientes 4 años).

b) La abolición del Departamento de Administración Pública y la devolución de sus funciones al Tesoro. El jefe de este departamento (quien también era oficialmente el jefe de la administración pública) fue cesado antes de tiempo y sus funciones fusionadas con las del jefe de la Oficina del Gabinete.

c) La abolición de los arreglos semi-autónomos para determinar la paga de los funcionarios públicos y la devolución de esas funciones, también, al Tesoro.

d) Un interés personal mucho más cercano, y a veces la participación, del primer ministro en los nombramientos de funcionarios públicos de alto rango (así como en los de otras partes del sector público).

En general, la señora Thatcher dejó ver muy claramente que no era una admiradora de la burocracia tal como estaba entonces. Para intentar cambiar sus puntos de vista y por sugerencia del jefe de la administración pública, se organizó una comida informal, con ella como anfitriona, con los funcionarios públicos *seniors*. No fue un éxito. Los funcionarios públicos intentaron explicar su filosofía de administración y sus puntos de vista sobre la vida. Sus explicaciones parecieron confirmar las peores sospechas de la señora Thatcher y su opinión sobre que esas no eran la personas más idóneas para ayudar a alcanzar los

propósitos de un gobierno radical de derecha.

Hubo un gran conflicto de este tipo, tanto implícito como explícito, entre la filosofía del nuevo gobierno y la de la administración pública estable. Este conflicto y los primeros intentos del gobierno por reestructurar la administración pública fueron considerados por muchos, dentro y fuera del gobierno, como un trato hostil hacia el *status* de la administración pública y hacia las concepciones tradicionales de sus propósitos y su ética profesional. Hasta donde se pueden juzgar estos hechos, se infligió un cierto daño moral a los funcionarios públicos; un número significativo se retiró prematuramente y buscó empleo en otra parte; igualmente, se experimentaron dificultades poco usuales para contratar jóvenes graduados en número suficiente.

### La Unidad de Eficiencia de la Primera Ministra

Un método menos agresivo y menos controvertido para la modernización de la administración pública fue la creación, por la señora Thatcher, de una "Unidad de Eficiencia". Formada por menos de una docena de jóvenes funcionarios públicos, la unidad se estableció en 1979. Sus primeros dos jefes fueron hombres de negocios con cierto conocimiento del gobierno por puestos temporales previos. La unidad llevó a cabo "escrutinios" de actividades gubernamentales seleccionadas, a las cuales se les hacía un número de preguntas básicas tales como:

a) ¿Cuál es el propósito de esta actividad?

b) ¿Cuánto cuesta?

c) ¿Qué valor agrega?

d) ¿Podría realizarse de manera más eficiente?

Los escrutinios se llevaron a cabo de acuerdo con lineamientos establecidos por el primer jefe de la unidad. Fueron dirigidos por personal de la unidad, pero la mayor parte del trabajo fue realizado por funcionarios públicos de los departamentos bajo escrutinio, de quienes se esperaba, con razón, que tuvieran un conocimiento profundo de las actividades que estaban siendo examinadas. Más tarde, las investigaciones de la unidad dieron cierto peso a preguntas acerca del "valor por dinero" y de la calidad de los servicios proporcionados.

#### La iniciativa de la gerencia financiera

Durante este periodo, una de las comisiones especiales de la Cámara de los Comunes, la Comisión del Tesoro y de la Administración Pública, elaboró un informe recomendando que el gobierno debía dar más de sí para promover la eficiencia y la efectividad de la administración pública. Por "eficiencia" se entendía la relación entre los recursos usados ("*inputs*") y la cantidad de bienes o servicios producidos ("*outputs*"). La "Efectividad", por otro lado, se refería a la relación entre los *inputs* y los efectos, o el impacto, logrados por los bienes o servicios producidos —un concepto mucho más importante y complejo—.

En respuesta a este informe, el gobierno aprovechó la oportunidad para anunciar un programa mayor dirigido a incrementar la eficiencia de la administración pública (1982), que se hizo conocido como la Iniciativa de la Gerencia Financiera (FMI por

sus siglas en inglés). La FMI enfatizaba que los funcionarios públicos tenían importantes papeles que cumplir tanto de GERENTES como de ASESORES. Por ello debían tener:

a) Una visión clara de sus objetivos y de los medios para evaluar su propio desempeño.

b) Una responsabilidad bien definida para hacer el mejor uso de sus recursos.

c) La información —especialmente sobre costos— que necesitaran para realizar sus tareas eficientemente.

En otras palabras, los funcionarios públicos, y las organizaciones en las cuales trabajaban, necesitaban saber qué era lo que estaban tratando de hacer, cuánto costaba eso y autonomía para decidir la mejor manera de usar sus recursos y cuántos recursos adicionales usar. Igualmente, también necesitaban tener las habilidades necesarias. Además, debían ser más claramente responsables por lo que hacían (o no hacían) ante sus superiores, internamente, y ante el poder legislativo, externamente.

Durante la segunda mitad de los años ochenta, la FMI realizó una gran cantidad de trabajo. Se convirtió en algo común hablar sobre las tareas GERENCIALES de los funcionarios públicos. Se destinaron muchos recursos —incluso la ayuda de empresas consultoras externas en gerencia y contabilidad— a diseñar sistemas de información a través de los cuales se podía identificar los costos de las actividades. Se les dio a los funcionarios públicos nuevas formas de entrenamiento para ayudarlos a entender y a desempeñar sus nuevas tareas. Este entrenamiento incluía un nuevo "Programa de Alta Gerencia" que es ahora

obligatorio para todos los funcionarios que van a ingresar, o que han sido recientemente promovidos, al primer nivel de gerencia *senior* ("grado 3").

El impacto de todo esto en la práctica fue variable. Los principios de la FMI fueron adoptados con entusiasmo en algunos departamentos y en algunos programas; en otros, a pesar de la retórica, el entusiasmo fue mucho menor. La calidad de la administración mejoró en algunos contextos, pero permaneció sin cambios en otros. La hostilidad y el recelo generados por los ataques iniciales de la señora Thatcher a la administración pública, reforzados por el natural conservadurismo de la burocracia, no crearon un clima propicio para una reforma espontánea.

Esto hizo que la Unidad de Eficiencia de la primera ministra hiciera una propuesta considerablemente más radical. En 1988, y como comentario a la reacción diversa que provocaba, la FMI sugirió que la efectiva adopción de sus principios requería un cambio estructural mayor. Tomando como lema principal la frase: "Mejorando la Administración en el Gobierno", la unidad declaró que "se requería con urgencia un cambio radical en la libertad para administrar". La unidad recomendó que la responsabilidad por muchos servicios gubernamentales, administrados entonces por funcionarios públicos que trabajaban en departamentos bajo control diario de los ministros y por lo tanto sujetos al escrutinio diario del Parlamento, debía ser transferida a "agencias".

La tarea de llevar estos últimos principios a la práctica le fue encomendada a un funcionario público *senior* del Tesoro. Inusualmente, él asumió la responsabilidad personal y pública del éxito de su

misión. Durante los dos últimos años este funcionario de carrera fue objeto de numerosos artículos en la prensa y dio numerosos discursos públicos e informes explicando qué era lo que estaba haciendo y por qué lo consideraba tan importante. Este "perfil alto" parecía ser aceptado, de hecho alentado, por el gobierno y fue lo que hizo más sorprendente aun que en julio de este año el mismo funcionario fuera sumariamente despedido de la función pública, aparentemente por roces personales con el ministro para el cual había estado trabajando desde las elecciones generales de abril. Tal intervención ministerial en los nombramientos de la administración pública es común en muchos otros países, pero es muy rara en Gran Bretaña. Será interesante observar lo que ocurra en el futuro.

De acuerdo con el desarrollo del concepto de "agencia", éstas son organizacionalmente —aunque no legalmente— distintas de los departamentos de los cuales han salido. Su *staff* sigue estando constituido formalmente por funcionarios públicos. Cada agencia está a cargo de un "director general", que puede ser reclutado del interior de la administración pública o de fuera de ella y que es nombrado mediante un contrato de corto plazo generalmente por medio de un concurso abierto. La política a seguir y los recursos a los que se deberá constreñir cada agencia se establecen en un documento "de referencia (*framework*)" publicado. Aunque el director general debe reportar a la larga al ministro a cargo del departamento y, a través de él, al Parlamento, se le deja en libertad en lo que a la administración diaria se refiere. En otras palabras, existe una clara distinción entre la tarea de PLANEAMIENTO DE POLÍTICAS, que debe ser realizada por el departamento, y la tarea de EJECUCIÓN DE POLÍTICAS, que se deja en manos del director general.

Hasta ahora se han establecido más de 50 agencias, que dan empleo a aproximadamente 220.000 funcionarios públicos (alrededor del 40 por ciento del total) y se tiene planeado establecer treinta y dos más. Aquellas ya establecidas incluyen a: el Colegio de Funcionarios Públicos, la Oficina de Licencias para Conductores y Vehículos, la Oficina Meteorológica, la Oficina de Patentes, la Real Casa de la Moneda, la Oficina de Pasaportes, la agencia de pagos del Seguro Social. Como se aprecia en esta lista, hay grandes diferencias entre las agencias respecto del tipo de actividades que realizan. Algunas brindan un servicio directo al público, otras actúan como reguladoras; algunas operan en un mercado competitivo mientras otras ejercen un monopolio; algunas son muy grandes mientras otras son minúsculas. Hasta ahora existen grandes variaciones en la claridad con la cual se delinear los objetivos de las agencias en los documentos "de referencia (*framework*)", en sus objetivos y en los poderes otorgados a los ejecutivos en jefe. También está claro que el Tesoro, ejerciendo su responsabilidad de controlar el gasto público, está luchando por evitar lo que considera autonomía excesiva de las agencias en cuanto a determinar los términos bajo los cuales contrata a su personal. El programa de creación de agencias se está llevando a cabo a gran velocidad; se han escuchado críticas en el sentido de la necesidad de una pausa para evaluar las lecciones obtenidas de la primera ola de reformas antes de continuar con el proceso.

No está claro cuáles serán las consecuencias de este programa para la conformación futura de la administración pública y para las carreras de los funcionarios públicos. ¿Cuánto movimiento habrá entre las agencias y los ahora mucho más pequeños departamentos centrales de los cuales

formaron parte anteriormente? ¿Cuál será el *status* de los puestos "de política" cercanos a los ministros y de los puestos "ejecutivos" de las agencias? ¿Será posible en la práctica mantener la pretendida distinción entre formulación de políticas y ejecución? ¿Las presiones políticas no llevarán a los ministros a intervenir, como en teoría no deberían hacerlo en el futuro, en el manejo de las agencias? ¿Quién responderá y será responsable ante el Parlamento de las actividades de las agencias? El programa "Los Sigüientes Pasos" ha sido descrito como el conjunto más significativo de reformas de la administración pública desde que ésta tomó su forma moderna a fines del siglo XIX. Pero muchos puntos quedan aún por resolver con relación al programa.

### Lecciones

¿Qué lecciones positivas podrían extraerse de los recientes intentos de reforma del gobierno británico? Varios elementos parecen ser importantes:

- a) El apoyo continuo de un patrocinador poderoso (otorgado por la señora Thatcher, mas no por sus predecesores).
- b) Principios y orden de prioridad claros y simples.
- c) La utilización efectiva de "personas ajenas"; por ejemplo, los dos primeros jefes de la Unidad de Eficiencia.
- d) También la utilización atinada de funcionarios públicos de carrera, como *staff* de la Unidad de Eficiencia, por ejemplo, o para ocupar virtualmente todos los puestos claves incluso bajo la señora Thatcher.
- e) El énfasis en la capacitación como

un medio de impartir nuevas habilidades y actitudes.

f) El "mercadeo" abierto de los cambios, en particular, por ejemplo, del programa Los Sigüientes Pasos.

g) El apoyo y aliento permanente de "expertos generadores de ideas" externos, simpatizantes ideológicos.

h) Apoyo y aliento permanente del Parlamento.

Las lecciones negativas son por lo menos igualmente importantes. La señora Thatcher despreciaba abiertamente todos los servicios públicos y a quienes trabajaban en ellos (tuvieron que pasar como diez años de su premierato antes que consintiera en viajar en el British Rail). Esta actitud le valió la falta de apoyo a muchas de sus propuestas por parte de los sindicatos de la administración pública y de muchos funcionarios a título individual.

La señora Thatcher exageró el respeto por los hombres de negocios y por los métodos de la empresa privada, lo cual significó otorgar excesiva importancia a la EFICIENCIA en contraposición a la EFECTIVIDAD. La Unidad de Eficiencia se preocupaba más por el costo de los servicios gubernamentales que por su impacto. Para decirlo de otra manera, la simplicidad de algunos de los principios aplicados no correspondía a la complejidad de las tareas del gobierno. El hecho que la señora Thatcher no consultara a muchos de quienes, dentro y fuera del gobierno, serían afectados por los cambios, alejó a muchos de ellos y ocasionó que en adelante se ocultara información importante sobre los problemas. Su administración no pudo, sobre todo, explicar al público detalladamente qué

beneficios, si los habían, se derivarían de los cambios.

### Después de la señora Thatcher

La señora Thatcher fue derrocada por un golpe partidario en 1990. Su sucesor, el señor Major, tiene un estilo político muy diferente, y aparentemente, una actitud muy distinta hacia el sector público. El proceso del establecimiento de agencias ha continuado, pero a diferencia de la señora Thatcher, el señor Major parece reconocer la importancia de continuar dando apoyo público a los servicios del gobierno. Un tema clave de su programa de reforma gubernamental ha sido MEJORAR LA CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO. En este programa se ha puesto énfasis en la importancia de atender y actuar de acuerdo a las opiniones de los usuarios de los servicios públicos. Una declaración del gobierno, *La Carta de los Ciudadanos*, publicada en el verano de 1991, expresaba sus objetivos de la siguiente manera:

"Hacer que los servicios públicos respondan mejor a los deseos de sus usuarios, y elevar su calidad en general".

Los pasos sugeridos para lograr este fin comprenden:

- La especificación de los servicios a brindarse y la definición de los estándares de *performance* para ellos.

- La publicación de estos estándares para que los clientes estén enterados de ellos.

- El ofrecimiento de incentivos para los gerentes que alcancen estos estándares, y procedimientos adecuados para atender las quejas.

- La publicación de la información sobre la *performance* y el dictado de sanciones (o compensaciones) para cuando los criterios no sean alcanzados.

Debe decirse que este método es más complejo, y potencialmente más caro, de lo que puede parecer al principio. ¿Cómo se definiría al "usuario" o "cliente" de un servicio? ¿Qué debería hacerse si las demandas del cliente —generalmente por un servicio mejor y probablemente más caro— entran en pugna con las del ciudadano como contribuyente, cuyas demandas pueden a menudo ser completamente diferentes? Si los estándares del servicio van a ser establecidos por los usuarios, los clientes o incluso por los ciudadanos, ¿cuál es el papel de los políticos elegidos en estos asuntos? Y otros interrogantes de este tipo. Además, la Carta de los Ciudadanos implica la confianza en la perfectibilidad de los servicios públicos. Sin embargo, desde las elecciones generales de abril de 1992, el ministro del Gabinete responsable de poner en práctica la carta ha declarado que el gobierno aspira a abrir a la competencia con el sector privado una amplia gama de servicios brindados por el gobierno central. Esto podría ciertamente interpretarse como que los últimos son, por definición, superiores a los servicios públicos.

### La Comunidad Europea

El contexto dentro del cual la administración pública de Gran Bretaña se moldea y cambia ha sido grandemente alterado por la incorporación del país a la Comunidad Europea, un factor de creciente importancia. Las leyes hechas en Bruselas afectan cada vez más todos los aspectos de la vida británica. Esto es particularmente importante para la administración pública, en la

medida que la mayoría de los funcionarios vinculados a la formulación o ejecución de las políticas necesitan saber si, y de qué manera, los acontecimientos de Bruselas o las leyes de la Comunidad Europea los limitará. Muchos funcionarios públicos pasan gran parte de su tiempo en negociaciones y discusiones en Bruselas, donde hay una delegación permanente del Reino Unido encabezada por un embajador. Las habilidades y el conocimiento relevantes se adquieren, lentamente, mediante el entrenamiento, y a unos pocos se les asigna puestos temporales en Bruselas. En el debido momento probablemente veremos a personas de otros países miembros de la Comunidad Europea trabajando en la administración pública británica, y viceversa, aunque el idioma siempre constituirá una cierta barrera.

### Conclusiones

Mi propia experiencia, como participante y como observador, en Gran Bretaña y en otros lugares me sugiere que los elementos necesarios para una función pública efectiva, apropiada para un estado democrático moderno son los siguientes:

- Un principio bien establecido de servicio de *CARRERA*, al que buenas personas desearán sumarse y en el cual muchas de ellas querrán permanecer durante toda o la mayor parte de sus vidas laborales.

- Procedimientos de reclutamiento "transparentes", con criterios claros para la selección y el rechazo.

- Promoción por mérito, sobre la base del rendimiento logrado, de modo que los buenos elementos puedan esperar alcanzar un nivel adecuado o, de lo contrario, ser

informados de por qué no lo consiguieron.

- De acuerdo con lo anterior, la posibilidad de despedir a aquellos cuyos rendimientos son inadecuados o a quienes, de cualquier nivel, ya no son necesarios.

- Remuneraciones y condiciones de trabajo aceptables, por lo menos, comparadas con las existentes en otros sectores.

- La facultad de los políticos para influir en nombramientos claves e incorporar buenos elementos no de carrera, aunque en escala limitada y de acuerdo con un criterio claro y procedimientos establecidos.

- La posibilidad de nombramientos por méritos de personas no de carrera en todos los niveles, pero sobre la misma base que la arriba mencionada.

- Un enfoque analíticamente riguroso hacia las tareas de gobierno: ¿PARA QUÉ ES esta actividad?, ¿CUÁNTO cuesta?, ¿QUÉ SE LOGRA con ella?

- Apertura a nuevos métodos y nuevas técnicas de administración, incluyendo aquellos transferidos o adaptados del sector empresarial, siempre y cuando se tenga presente que el sector público difiere fundamentalmente del mundo de los negocios.

- Procedimientos sistemáticos en el alto nivel del gobierno (o centro) para pensar estratégicamente, y para tomar decisiones individuales y hacerles el seguimiento correspondiente.

- El interés y apoyo sostenidos del jefe de gobierno en la eficiencia y efectividad del gobierno y en cualquier reforma necesaria.

- El interés y apoyo sostenidos del poder legislativo y de los medios de comunicación.

- El interés y la apertura hacia experiencias y posibles lecciones de otros países.