

La modernización administrativa en el Reino Unido: una perspectiva general

G.W JONES *

La modernización de la Administración pública británica parece haber sido guiada por los siguientes ocho preceptos o proverbios:

- 1) La fragmentación de las unidades: las precedentes unidades de carácter monolítico deben desagregarse en entidades que operen con presupuesto propio y que se relacionen entre sí con cierta distancia sobre una base contractual porque la eficiencia demanda la creación de unidades separadas de provisión y producción y términos contractuales explícitos.
- 2) la competencia o libre mercado: las tendencias han de determinar qué unidad debe distribuir y rendir ya que la rivalidad provoca bajos costes y una óptima eficiencia.
- 3) La Administración profesionalizada personalizada: las personas nombradas en la cúspide de las unidades deben ejercer de modo visible un control discrecional sobre las mismas, porque la responsabilidad requiere la clara asignación de la competencia.
- 4) Estándares explícitos y medidas de la actividad: las metas, los objetivos y los indicadores de la actividad de unidades e individuos deberían expresarse cuantitativamente porque el control y la eficiencia demandan claras determinaciones sobre las metas y los datos consolidados para valorar el éxito o el fracaso.
- 5) El énfasis en los controles de producción: la asignación de los recursos y las recompensas al personal deben unirse a una medición de su rendimiento, vinculándolo a la disolución de la burocracia centralizada y de la administración de un personal extenso, porque los resultados deben destacarse más que los procedimientos.

* Extracto del Artículo publicado en Política y Sociedad No. 13 « Modernización de la administración pública», Revista de la Universidad Complutense de la Facultad de Ciencias y políticas y Sociología, Madrid 1993.

- 6) Los estilos del sector privado del personal gestor: en vez de la ética del servicio público debería existir una mayor flexibilidad en la contratación y la remuneración, porque los incentivos y las sanciones individualizadas estimulan la eficiencia.
- 7) La parsimonia en la utilización de los recursos: el énfasis debe ser puesto en la disminución de costes, la disciplina laboral y la resistencia a las demandas de las centrales sindicales, por la necesidad de revisar las demandas del sector público y de hacer más con menos.
- 8) El servicio al cliente: el interés del usuario ha de prevalecer sobre la conveniencia y las ambiciones del productor, porque el objetivo del sector público es el de satisfacer las preferencias de consumidores y clientes.

Los preceptos expuestos de la nueva gestión pública han proporcionado una aproximación que ha sido influyente en el sector público británico durante los años 80 y 90, afectando a los Departamentos, Autoridades Locales y Consejos. La siguiente sección examina brevemente, de modo general, los principales impactos sobre los Departamentos Centrales, las Autoridades Locales y los Consejos.

¿Qué sucedió?

En el Gobierno central, el principal impacto de la nueva gestión pública se ha plasmado en el establecimiento de Agencias Ejecutivas dentro de los Departamentos. Se han creado como una reestructuración de los Departamentos. Realizan tareas ejecutivas, mientras que las secciones superiores de los Departamentos se concentran en el asesoramiento a los Ministros acerca de las políticas, proyectando los documentos estatutarios que contienen las metas de las Agencias y la asignación de los recursos a las mismas. Cada Agencia dispone de un jefe ejecutivo a la cabeza que responde ante el Parlamento del empleo, por la Agencia, de los fondos asignados, así como de la consecución de los objetivos. Opera como si contratara con el Departamento. En abril de 1992 existían 72 Agencias, que acogían cerca de 290.000 empleados civiles, variando el tamaño desde los 63.000 empleados de la Agencia Asistencial de la Seguridad Social hasta los 30 del Centro de Congresos del Parque Wilston. Existían otras 27 entidades en estudio para su conversión en agencias, que englobaban cerca de 83.000 empleados.

Las Agencias Ejecutivas constituyen un ejemplo de gestión transferida, concentrándose la responsabilidad de la gestión en un oficial determinado a su cargo de una organización diferenciada. Se establecen claras líneas maestras acerca de los objetivos, con un presupuesto, que vinculan al jefe ejecutivo y a la Agencia. A pesar de que los Ministros continúan aún siendo responsables del conjunto de actividades en un Departamento, se espera que las Agencias queden suficientemente libres para asumir las responsabilidades operativas propias.

Los Departamentos han experimentado una mayor fragmentación mediante la utilización creciente del salario por rendimiento para recompensar especialmente la productividad y el buen rendimiento. Se ha producido una fragmentación adicional en la medida en que el salario se ha relacionado de modo creciente con las presiones del mercado laboral local, por lo que en varias zonas del país los oficiales con los conocimientos más demandados se pagan mejor que aquellos con conocimientos similares en otro lugar sin la misma escasez.

Los dos procesos, el establecimiento de Agencias Ejecutivas y una retribución más variada, está desmoronando el alto grado de integración que existía anteriormente en el servicio civil británico.

La administración local ha sido transformada por la nueva gestión pública. Ha perdido funciones mediante la privatización o la transferencia de algunas de sus responsabilidades a otras entidades públicas, mientras que en lo restante se ha visto, cada vez en mayor medida, sujeta a una tendencia competitiva. Los Departamentos de las autoridades locales se han dividido, por un lado, en Departamentos de clientes que aseguran la provisión y distribución de los servicios. Los Consejos se han utilizado ampliamente para realizar funciones que previamente estaban bajo la responsabilidad de las autoridades locales electas, especialmente mediante los agentes de negocio, como los Consejos de Entrenamiento e Iniciativa Empresarial, o las Corporaciones de Desarrollo Urbano, o los Consejos de Gobierno de las Facultades, las Escuelas Politécnicas y los Colegios de Educación Superior. Las relaciones entre la autoridad local y el proveedor privado, y entre el cliente y los Departamento contratistas, quedan reguladas por contratos expresos de regulación del servicio, similares a los documentos estatutarios de las Agencias Ejecutivas.

La Ley de Gobierno Local de 1992 incluye dos provisiones que reflejan los preceptos de la nueva gestión pública. Potencia la Comisión de Auditoría, establecida por primera vez en 1982 para auditar, dirigir y promover la estimación del dinero en el gobierno local, para recoger y publicar información acerca del rendimiento comparativo de las administraciones locales, de modo que los ciudadanos puedan contemplar las disparidades entre los costes y el nivel de rendimiento de su autoridad local en relación con otras.

Al mismo tiempo, la ley de 1992 potencia la Secretaría de Estado para la extensión obligatoria de las tendencias competitivas, tanto en las actividades protagonizadas principalmente por los trabajadores manuales como el mantenimiento de vehículos, el cuidado de parques, la restauración, la limpieza de calles y la recogida de basuras; como en las actividades intelectuales de tipo profesional y técnico, tales como la ingeniería, la arquitectura, la gestión de la propiedad, el sostenimiento de bibliotecas y la gestión del servicio de parques, e incluso los servicios financieros, legales, de personal e informática. Si el Ministro emplea

tales poderes, una administración local podría terminar con muy poco personal propio: únicamente el necesario para advertir a los Concejales de las especificaciones contractuales.

Tanto el Gobierno central como el local han tenido que operar en un clima de recursos escasos y de una competición más intensa tanto del sector privado como de otros entes públicos, para ser más conscientes de los costes y seguir unos caminos más eficientes para la realización de las tareas propias. El monopolio de la oferta ha desaparecido.

Los Consejos se han visto igualmente transformados. Muchas empresas públicas e instalaciones, si fueron gobernadas por el sector público, han sido privatizadas, tales como el gas, el agua, la electricidad, la aviación civil, los aeropuertos y la construcción aeronáutica, con el carbón y el ferrocarril como futuros candidatos para la privatización. En la medida en que muchas de tales empresas constituyen aún monopolios o cuasimonopolios, nuevos entes reguladores han sido establecidos para vigilar las nuevas empresas privadas. OFTEL, OFWAT, OFGAS, y similares entes reguladores para la electricidad y la aviación civil juegan un papel creciente en la promoción del interés público frente a los intereses sectoriales. El Gobierno ha sido hábil al separar la función reguladora de aquella de provisión para asegurar la adjudicación independiente y conseguir un cumplimiento más vigoroso de los criterios de servicio que cuando ambas funciones, reguladora y provisorias, eran realizadas por un solo organismo.

A pesar de que al tomar posesión del cargo la Sra. Thatcher se mostró hostil a los Consejos y solicitó la reducción de los mismos, pronto reconoció su valor como organizaciones más manejables para la realización de funciones específicas que las autoridades locales electas, al mismo tiempo que ofrecían un ámbito de ejercicio de la dirección para los Ministros y empleados civiles. De ahí el cambio de responsabilidades desde las administraciones locales a los Consejos designados y nombrados.

Los Consejos de administración pública fueron estimulados para actuar como los consejos de administración de las empresas privadas. En efecto, personas del mundo de los negocios fueron asignadas a los mismos de modo creciente para imprimir un estilo comercial a su actividad. El objetivo parecía ser el de la reducción del control sobre los servicios por los políticos electos, especialmente los políticos laboristas. El fenómeno reflejó la corporatización del sector público británico.

La nueva gestión pública se opone a los monopolios de oferta y a los dueños de mercados así como a las jerarquías como medios para la asignación de recursos y la prestación de servicios. Por tal motivo, solicita la privatización o, si no es posible en el sector público, la subrogación por mercados artificiales. Una proliferación de los consejos de administración

y una descentralización administrativa podrían proporcionar una medida de la competitividad, así como permitir las tendencias competitivas entre los oferentes y los proveedores públicos y privados. La competencia se percibe beneficiosa para el consumidor y el usuario de los servicios. La nueva gestión pública se puede justificar como promotora de los intereses de los consumidores.

La última fase de la nueva gestión pública, y la más identificada con John Major, es la causa de la Carta del Ciudadano. Major estableció en el gabinete una Unidad de la Carta del Ciudadano, además de una unidad para promover más la competencia en las compras públicas. La razón de la Unidad de la Carta era la de extender en el sector público la idea de que los funcionarios deberían realizar contratos con el público para suministrar un cierto nivel de servicio. Si fallan en proporcionar lo concertado, debe ser abonada una compensación. Así, un cierto número de Departamentos, Agencias, Administraciones Locales y Consejos de administración han empleado cartas con un variado grado de especificidad.

Otra idea del Primer Ministro es la de que los funcionarios deberían llevar etiquetas identificativas para que el público pueda conocer con facilidad a la persona que les atiende. El objetivo es el de hacer a los funcionarios responsables individualmente de sus acciones. En su remodelación ministerial después de la elección de abril de 1992, el Primer Ministro unió bajo un solo Ministro, el Canciller del Ducado de Lancaster, la responsabilidad sobre los empleados civiles, la Carta del ciudadano y las compras públicas. Los dos principales elementos de su pensamiento sobre la reforma del sector público quedan así reunidos. Los mismos indican la senda de los futuros procesos en el servicio civil: más oportunidad de elección y mayor calidad en los servicios promovida por la especificación de indicadores de rendimiento y por las tendencias competitivas.

La siguiente sección del presente trabajo examina por qué los preceptos de la nueva gestión pública fueron tan fácilmente adoptados en Gran Bretaña, quizá ofreciendo el “cómo hacerlo” a otros países que pretenden seguir en la práctica los consejos británicos.

¿Por qué ocurrieron los cambios? y ¿Por qué tan fácilmente?

Las razones para los cambios en el sector público en Gran Bretaña se agrupan bajo dos encabezamientos: políticas y no políticas. A pesar de que los cambios eran a menudo vistos como manifestaciones de “Thatcherismo”, es decir, del credo de la Primera Ministra Margaret Thatcher, cuyo Gobierno fue elegido primero en 1979 y reelegido en 1983 y 1987, sus comienzos pueden ser encontrados en la mitad de los años 70 bajo los Gobiernos laboristas de Harold Wilson y James Callaghan. Los años de mitad de los 70 fueron testigos

de un cambio radical en las circunstancias económicas del Reino Unido. Durante una generación, desde el final de la segunda guerra mundial, el país había experimentado un crecimiento económico. Existía usualmente cierto crecimiento de la riqueza para ser distribuido entre los sectores público y privado, y entre varias partes del sector público. Las disputas tenían lugar sobre las prioridades y el tiempo, pero existía usualmente algo extra para todos cada año, que tendía a silenciar el endurecimiento de los conflictos por la asignación de recursos.

Entre los partidos existía un consenso respecto a que la provisión pública de servicios era buena y debería extenderse, y que los estándares de los mismos deberían elevarse. El camino para realizarlo era el de gastar más dinero público en la provisión pública de servicios. Sin embargo, a mitad de los años 70, las circunstancias económicas cambiaron, produciéndose una cuadruplicación de los precios petrolíferos y el comienzo de la recesión económica mundial. El incremento anual de la riqueza destinado a la distribución no continuó por más tiempo. Como dijo el Secretario de Estado para el Medio Ambiente a las autoridades locales: “La fiesta ha terminado”.

Gran Bretaña se encontró en graves dificultades económicas. Se produjo un nivel de inflación de dos dígitos y el Gobierno tuvo que solicitar ayuda al Fondo Monetario Internacional. Las condiciones para un préstamo fueron que el gasto público tenía que ser recortado. Así comenzó una era de recortes en la gestión. El sector público se encontró en una nueva posición. Previamente planificó con anticipación a un crecimiento de recursos; ahora afrontaba, en el mejor de los casos, una situación estable, y en el peor, recortes efectivos. Su cultura, conformada durante un período de crecimiento de treinta años, encontró duro el adaptarse a las cambiantes circunstancias. A pesar de ciertas recuperaciones y expansiones en los 80, existió una recesión económica a principios y finales de los 80 y principios de los 90 que mantuvo la presión para la restricción en el gasto público. Sin embargo, la demanda de servicios públicos seguía incrementándose dado que, como público mejor educado, el ciudadano se hizo consciente, a través de la televisión, de las posibilidades del consumo privado, desarrolló mayores expectativas y demandó, al mismo tiempo, mayor grado de calidad en los servicios públicos y menores impuestos.

La respuesta del sector público, presionado desde arriba y desde abajo, fue el continuar una mejor gestión de sus recursos. No pudo afrontar el ser dispendioso. Se precisaban nuevos métodos de gestión para hacer el mejor uso posible de los escasos recursos disponibles. Tal aproximación resultaba inevitable cualquiera que fuera el color político del partido en el gobierno. Los responsables de las funciones públicas y de la provisión de los servicios públicos comprendieron que no podían continuar con incrementos en los recursos. Debían gestionar mejor lo que tenían.

El nuevo Gobierno conservador de 1979 sintonizó con dicho pensamiento. La retórica conservadora había sido suspicaz hacia el sector público y admirativa de la empresa privada, pero cuando accedió al Gobierno, en el período 1951-64 y 1970-74, no se ocupó de cambiar significativamente las políticas de los Gobiernos laboristas. Ambos parecían haberse adherido a una especie de consenso social demócrata para la provisión por el sector público de un abanico de servicios de bienestar social. La Sra. Thatcher desafió tal aproximación, tomando como valor prevalente la retórica conservadora. Dicha voluntad política para reformar el sector público era crítica. Sin la dinámica de la dirección política parece improbable que las burocracias del sector público se hubieran reformado por sí mismas.

La Sra. Thatcher fue Primera Ministra, de modo continuado, durante once años, ganando tres elecciones generales. No solamente decidió la reestructuración del sector público sino que permaneció el tiempo suficiente para conseguir algo. Sus Gobiernos presionaron hacia el cambio y John Major, quien la reemplazó como Primer Ministro en noviembre de 1990 y ganó las elecciones generales en Abril de 1992, continua la promoción y el desarrollo de los cambios por ella iniciados. El impulso político sustentador de la nueva cultura de gestión en el sector público británico parece ser mantenido al menos hasta mediados de los años 90.

El cambio en la administración pública británica fue facilitado por la estructura y los acuerdos del Gobierno británico. Dentro del ejecutivo central, el poder se concentra en el Gabinete, sobre el que el Primer Ministro puede obtener predominio si los demás miembros del mismo difieren. A Margaret Thatcher le resultó posible ganar el apoyo del Gabinete para promulgar la legislación precisa con la que reestructurar el gobierno local y los Consejos, como en la privatización de las empresas e instalaciones, y la imposición de las tendencias competitivas a las autoridades locales. Tales propuestas legislativas del Gobierno fueron aceptadas por el Parlamento, que era controlado por un ejecutivo que disponía de amplias mayorías generales en la Cámara de los Comunes desde 1979.

Pero la legislación no era necesaria para la reforma del servicio civil. El servicio civil británico no se regula mayoritariamente mediante la ley. La organización, procedimientos, posición, remuneración y condiciones de los servidores del servicio civil británico fueron determinados por el mismo ejecutivo mediante regulaciones administrativas internas. Gran Bretaña carece de un sistema de derecho público y de tribunales administrativos, y los empleados civiles son empleados de la Corona sujetos al derecho común y estatutario como los demás ciudadanos. El Primer Ministro es el Ministro para el Servicio Civil, su cabeza política, y puede conseguir cambios en el servicio civil sin el recurso de la ley. La modernización del servicio civil se implantó a través de reglamentos y circulares internos,

que no constituyen administrativamente actos legislativos. El servicio civil se reformó a sí mismo pero bajo la tutela de sus superiores políticos.

El cambio se vio facilitado por las circunstancias, principalmente económicas, que inicialmente estimularon su necesidad. Las continuadas altas tasas de desempleo debilitaron la resistencia de las centrales sindicales en el sector público. El poder de acuerdo de las mismas disminuyó y fueron incapaces de impedir los cambios en sus prácticas laborales. Posteriormente, se vieron debilitadas por la legislación gubernamental en los años 80 que redujo drásticamente sus privilegios legales y por la determinación gubernamental para desafiar las huelgas sindicales en el sector público, cuya expresión más gráfica se desarrolló en el año largo de resistencia a la huelga de los mineros. Dicha hostilidad a las centrales sindicales reflejó una nueva actitud de la opinión pública. Donde previamente las centrales sindicales habían sido ampliamente percibidas como protectoras del débil, comenzaron a ser consideradas, en los años 70, como opresoras del pueblo, promoviendo intereses sectoriales a expensas del interés público general. El invierno del descontento de 1978-1979, cuando las huelgas del sector público dejaron a los muertos sin enterrar, con acumulación de basuras en las calles y los pacientes de los hospitales desasistidos de tratamiento, constituyó un momento de cambio en las actitudes públicas. No sólo ayudó a traer al poder al Gobierno conservador de la Sra. Thatcher, en 1979 sino que también socavó la autoridad de las centrales sindicales haciéndolas vulnerables a los ataques del Gobierno en los años 80, incluyendo los nuevos cambios en la gestión.

Las mismas centrales sindicales cambiaron sus actitudes. Bajo el nuevo liderazgo comprendieron a tiempo que tenían que responder a las cambiantes circunstancias. No persistieron en una oposición frontal a la derecha sino que negociaron el mejor acuerdo posible para sus miembros. A pesar de que ciertos efectos siguieron a la privatización como la cancelación de contratos y la reestructuración, y de que los cambios en las prácticas laborales redujeron algunos beneficios para los trabajadores, los subsiguientes incrementos en la eficiencia elevaron la productividad y los empleados recibieron mayores sueldos y salarios. Los que permanecieron en el trabajo disfrutaron de mayores recompensas, y las centrales sindicales los representaron en el trabajo. No existieron más obstáculos: su poder para resistir se rompió por la determinación política, los cambios en la ley y la amenaza del desempleo, y llegaron a aceptar los incentivos del nuevo estilo de gestión, algunos con más presteza que otros.

El Gobierno conservador, y especialmente la Sra. Thatcher, estaba motivada por un deseo de aplastar el poder sindical, en el que vio al responsable de buena parte de la debilidad económica británica en los años 60 y 70. El nuevo managerialismo se dirigió a asegurar que los servicios públicos fueran prestados de acuerdo con los intereses del consumidor y no del productor. En el sector público, las centrales sindicales y las asociaciones

profesionales de personal de rango superior debían ser debilitadas. Su poder de productor como monopolio de oferta había distorsionado la provisión de los servicios públicos para acomodarlos a su conveniencia y no a la de los clientes y consumidores. En consecuencia, los monopolios debían ser rotos por la liberalización del mercado, lo cual significaba la privatización, donde fuera posible, para que las fuerzas del mercado pudieran operar o, si no era posible, la división de la provisión pública en entidades separadas que competirían las unas con las otras por el cliente y así ofrecer a los consumidores una oportunidad de rechazarlas donde no existía un único oferente.

El objetivo del Gobierno era el de un cambio cultural en el sector público. Simplemente cambiando las estructuras y los procedimientos no se alteraría necesariamente el modo en el que la gente trabaja. Las actitudes tenían que cambiar también. El miedo al desempleo era significativo en la modificación de las actitudes sindicales. Los incentivos para una mayor productividad y para proporcionar mejores servicios también ayudaron a reducir sus prácticas restrictivas. Los gestores fueron estimulados para ser más agresivos y asumir personalmente mayor responsabilidad. Hasta cierto punto, los cambios se produjeron no solamente porque los gestores y trabajadores modificaron sus actitudes sino también porque los gestores y trabajadores que podrían no haber aceptado tales cambios abandonaron sus puestos mediante la jubilación natural o anticipada.

A comienzos de los años 90, un nuevo grupo de gestores entró en acción, más sintonizado con las nuevas prácticas que aquellos de los años 70. Por ejemplo, los empleados civiles ocupantes de las posiciones superiores en sus respectivos Departamentos a finales de los años 80 y principios de los 90 habían leído probablemente el Informe Fulton sobre El Servicio Civil de 1968 al comienzo de sus carreras. El mismo proclamó muchas recomendaciones sobre la gestión, similares a las sugeridas en los años 80, tales como la responsabilidad cuantificable y correlativa, la dirección por objetivos y la desconcentración. Tales propuestas tuvieron solamente un impacto limitado en el tiempo y el espíritu reformista se había apagado a comienzos de los años 70. En consecuencia, a finales de la década de los años 80 y principios de los 90 los dirigentes de los empleados civiles tenían la oportunidad de implantar la aproximación que habían aprendido aproximadamente veinte años antes.

El gobierno local también experimentó un cambio en la cúspide. Se produjo un elevado índice de retiros anticipados de los oficiales que se sintieron incómodos con la administración local en los años 80, resintiéndose de los constantes ataques del gobierno central, los cambios legislativos y los numerosos controles, así como de la creciente presión de los concejales, incluyendo lo que alguien vio como interferencia en sus papeles profesionales y gestores. El nuevo funcionario joven sentía más simpatía por la nueva aproximación de gestión. En sus primeros años formativos, había aprendido, probablemente, la importancia de la gestión

en instituciones como el Instituto de Estudios sobre el Gobierno Local de la Universidad de Birmingham o la Escuela para Estudios Urbanos Avanzados en la Universidad de Bristol. Ahora se encontraban en posición para poner en práctica lo que habían aprendido.

Alguien podría preguntar por qué los funcionarios superiores de los gobiernos central y local deberían estar de acuerdo y en alguna ocasión promover de modo entusiasta la aproximación a la nueva gestión pública, cuando las consecuencias eran a menudo la reducción del personal y de los presupuestos de sus organizaciones, la sujeción de las mismas a la competencia de otras organizaciones y hacerlas más vulnerables a la crítica si fallaban en alcanzar los estándares específicos de rendimiento. La respuesta es que pueden disfrutar de mayor satisfacción en el trabajo al frente de organizaciones que establecen las políticas para que otras organizaciones las implanten, que asignan recursos a otras organizaciones, cuyo rendimiento vigilan, regulan y evalúan y que generalmente aconsejan a sus líderes políticos, más que prestando servicios al público desempeñando el papel de mando intermedio organizando la prestación de los servicios, los cuales provocan y atraen quejas. Controlar a otros resulta más satisfactorio que operar bajo el control de otros. Los funcionarios superiores fueron definitivamente ganados para la nueva gestión porque pudieron descartar las tareas de nivel interior y concentrarse en las funciones de alto nivel estratégico y de control.

Para los funcionarios de rango superior de los gobiernos central y local que ocupan posiciones en las agencias centrales de control, como la Oficina del Gabinete, la Oficina del Primer Ministro y el Tesoro en el gobierno central, y los departamentos de los servicios centrales de las autoridades locales, como el Jefe Ejecutivo y el Director de Finanzas, existe una mayor atracción por la nueva cultura de gestión. Tienen la satisfacción laboral de desarrollar un papel de supervisión, controlando, coordinando, y asignando recursos a otros Departamentos y Consejos de administración.

La pertenencia británica a la Comunidad Europea, y los impactos del Mercado Único y el Tratado de Maastricht, acentúan la importancia del papel de la supervisión. Mientras otros Departamentos se ven crecientemente implicados en negociaciones con los socios europeos en las instituciones europeas sobre la política y la administración en sus respectivas esferas de interés, los Departamentos de supervisión coordinan la respuesta nacional y las políticas para cumplir con el sistema de la CEE. La nueva gestión pública permite a los funcionarios superiores tanto en el Gobierno central como local jugar el papel de “alto gobierno”, dejando el “bajo gobierno” al personal de rango inferior.

Todos los componentes del sector público en los años 80 y 90 se vieron muy influenciados por los consultores de gestión. La cultura de gestión que impregnó el sector público en los años 80 y 90 fue estimulada por la joven profesión de los consultores de gestión. Las

empresas del sector privado emplearon el consejo de los consultores de gestión, y después de 1979 el sector público se dirigió crecientemente a los mismos. Se convirtió en moda para los Departamentos centrales, las autoridades locales y los Consejos el emplear a los consultores de gestión para atajar los problemas organizativos y de procedimiento. La consultoría de gestión floreció y dedicó más recursos hacia el sector público, adquiriendo como socios antiguos funcionarios del mismo. En ocasiones, las nuevas empresas se establecieron integrando al antiguo personal del sector público.

A menudo, los consultores de gestión fueron entrenados en cursos de gestión de las escuelas de negocios, que ignoraban en gran medida los problemas del sector público o los trataban del mismo modo que en el sector privado. Los consultores de gestión tendieron a aplicar en el sector público las aproximaciones y técnicas que habían recomendado para los negocios. Parecían contemplar la marcha de los Departamentos centrales, las autoridades locales y los Consejos como similares a la actividad de los negocios, despreciando, en buena medida, los rasgos distintivos del sector público, especialmente su base política.

La nueva cultura de gestión se vio, así mismo, asistida por el desarrollo de la tecnología de la información. La extensión y creciente sofisticación de la misma hizo posible la delegación y la evolución dentro de la burocracia y entre las organizaciones. Las unidades de control en lo más alto se vieron asistidas con mayor información acerca de las actividades de las agencias de nivel inferior pudiendo responder a la información recibida desde más abajo con sus propios mensajes directos, mientras las últimas podían mantenerse en contacto con las divisiones centrales, que pudieron responder a la información. La tecnología de la información facilitó tanto la penetración de la gestión como del control estratégico.

Los cambios que ocurrieron no tuvieron lugar en una noche. El proceso de cambio se desarrolló durante muchos años y aún no ha terminado. Al principio no existía un programa claro, y aún no lo hay. Nadie sabe, a la postre, a qué se asemejará el sector público. El proceso comenzó con varios preceptos generales que fueron aplicados en fases a diferentes elementos del sector público a medida que las oportunidades aparecieron. Hablar de fases resulta, sin embargo, engañoso en la medida en que da la impresión de un conjunto de pasos predeterminados. No fue así como ocurrió el cambio. Constituyó más el resultado del azar y el empeño. Los preceptos del mismo podían haber sido establecidos ideológicamente, pero la aplicación al sector público fue programática.

En el gobierno central la Sra. Thatcher se dirigió, en primer lugar, a la raíz de la ineficiencia en el servicio civil a través de la Unidad de Eficiencia y los Escrutinios de Rayner, que examinó determinados aspectos del trabajo departamental, elegidos por los departamentos y por los empleados civiles que participaron en el trabajo de los escrutinios. Su colaboración

ayudó a ganar el apoyo de la burocracia para la reformas que finalmente se propusieron. Los escrutinios condujeron a la Iniciativa de Gestión Financiera que se dirigió a extender a todos los Departamentos las lecciones aprendidas en los escrutinios, algunas de las cuales fueron totalmente aplicadas en varios Departamentos, como MINIS y MAXIS en el Departamento de Medio Ambiente, que consistían, esencialmente, en sistemas de información explicativos de quién hacía el qué. A continuación, el FMI fue seguido por la Iniciativa de los Pasos Pequeños y el establecimiento de unas pocas Agencias Ejecutivas, que, con el tiempo, se incrementaron en número hasta alcanzar a comienzos de abril de 1992 más de 70.

La privatización no constituyó el rasgo más destacado del manifiesto electoral de los conservadores en 1979. El proceso comenzó lentamente con un reducido número de importantes actividades industriales que habían pertenecido en un pasado reciente, al sector privado. El éxito de tales ventas, las perspectivas de obtener fuertes sumas de dinero y las ventajas políticas de la extensión de la propiedad de las acciones, estimularon la privatización de empresas e instalaciones públicas mayores.

Del mismo modo, la transformación del gobierno local no estaba prevista en 1979. A comienzos de 1980, el objetivo del Gobierno era el de frenar el gasto del gobierno local, disminuyendo sus competencias sobre la vivienda y abriendo sus Departamentos de trabajo directo a la competencia. Con posterioridad, las tendencias competitivas fueron extendidas obligatoriamente a más servicios y actividades locales y el monopolio del gobierno local en educación y vivienda quedó roto, donde no privatizado, siempre que resultó posible.

Como el gasto del gobierno local se mostró resistente a los intentos del Gobierno central de cortar su crecimiento, se introdujeron nuevos sistemas de recompensa, se establecieron límites a la imposición del gobierno local, y el impuesto sobre la propiedad resultó sustituido por la carga comunitaria o impuesto general, posteriormente sustituido por un nuevo impuesto sobre la propiedad.

Con todo, el gasto local no descendió y en consecuencia el Gobierno central se embarcó en un esquema de reorganización del gobierno local que implicaba la eliminación de uno de sus dos niveles y el establecimiento de uno singular y unitario, las autoridades locales en cualquier caso. El papel del gobierno local se contempló menos como la provisión directa de servicios y más como permitir a otros, preferiblemente el sector privado, proporcionar servicios según las especificaciones de la administración local. En el ámbito interno las autoridades dividieron sus funciones, del mismo modo que en el Gobierno central, en organizaciones clientes para establecer el programa y organizaciones contratistas, organizaciones de servicio directo, para distribuir y ejecutar programas según las especificaciones del cliente.

De esta manera, la modernización en las tres esferas del sector público no constituyó un acto singular y único en un momento del tiempo. Se produjo por etapas, como respuesta a eventos particulares y percepciones de acontecimientos. Únicamente a mediados de los años 80, cuando las revisiones de los sucesos pudieron tener lugar, se les dio una coherencia intelectual. Desde una perspectiva interna se elaboró una ideología para justificar los cambios. La nueva gestión surgió más del mundo de las políticas y la práctica que de las teorías e ideologías. Pero una vez que el respaldo intelectual ha sido expresado, es tomado por los políticos para proporcionar autoridad a sus acciones. Lo dicho les estimuló para ampliar el proceso y darles más confianza para impulsarlo hacia adelante dentro de lo que algunos ven como territorio inapropiado, como por ejemplo la educación y la salud, que deberían ser perfiladas en principio más por los servicios públicos y las políticas que por los impulsos del mercado.

La alarma ante los posibles efectos dañinos de los cambios en los servicios públicos estimuló el último aspecto de la nueva gestión: el movimiento de la Carta del Ciudadano, que refleja una preocupación por el consumidor o usuario de los servicios públicos. El Primer Ministro John Major ha tomado un interés personal en el desarrollo de lo que oficialmente se ha llamado Cartas del Ciudadano. Las organizaciones públicas distribuidoras de servicios públicos deben confeccionar normas expresas de calidad del servicio público para cada servicio concreto quedando los usuarios legitimados para exigir, si fracasan en la ejecución de lo prometido, una compensación que debe satisfacerseles. Dicha idea parece admitir que los mercados solos no pueden distribuir automáticamente lo que los ciudadanos quieren. Antes de que los objetivos de rendimiento sean determinados, las expectativas de los consumidores deben ser descubiertas e incorporadas en los estándares. El énfasis se sitúa en servir a los consumidores. La mano invisible del mercado no es apreciada como un piloto automático como en los días de la Sra. Thatcher.

De esta manera, la modernización del sector público en Gran Bretaña ha evolucionado a lo largo de los últimos 13 años en una línea pragmática. No se trataba de un proceso de producción de un plan inicial coherente de carácter intelectual posteriormente implantado en etapas predeterminadas. Hablar de modernización parece anunciar una consistencia lógica de ideas, pero el camino previo de la modernización resultó mucho menos coherente. Las políticas respondieron a acontecimientos concretos.

Lo que le otorgó consistencia fueron los pensamientos políticos comunes y las intuiciones acerca del camino que debería seguir la administración pública.

En abril de 1992, el sector público británico se mostró muy diferente a como lo hizo en 1979. La nueva aproximación gestora parecía dominante, y la victoria conservadora en las elecciones generales de 1992 parecía mantenerse, al menos, unos pocos años más. Si las

modificaciones significan un cambio permanente, una transformación radical del sector público, es una cuestión que sólo el tiempo podrá resolver.

Los países que esperan cambiar (modernizar) su administración pública pueden extraer tres importantes lecciones de la experiencia británica.

La primera es la de que no existen pasos rápidos y seguros. El cambio administrativo supone un largo proceso: los reformadores administrativos deben prepararse para un largo camino.

La segunda es la de que el cambio puede alcanzarse mediante una mezcla de amenazas e incentivos: algo para atemorizar a los implicados de modo que deseen el cambio y algo para recompensarlos si lo realizan. En dicha línea los actores clave, gerentes y personal, pueden ser persuadidos para modificar su conducta, particularmente si se ven envueltos en un proceso de cambio: pueden ayudar a acercarlo.

La tercera es la más importante de todas. El cambio (modernización) en la Administración pública ocurrirá únicamente si los políticos lo quieren. Debe existir un fuerte consenso político para que la administración cambie en los niveles superiores: dicho ímpetu político resulta esencial. La administración pública británica experimentó un amplio cambio administrativo en los años 80 y 90 porque el Primer Ministro y el Gabinete lo quisieron, y lo apoyaron durante un largo período.

Por encima de todos, dos Primeros Ministros en Gran Bretaña, Margaret Thatcher y John Major, quisieron cambiar radicalmente el sector público. Si no hubieran sido persistentes parece improbable que hubiera sucedido. Los reformadores administrativos empeñados en modernizar sus sistemas deberían advertir la necesidad de obtener el respaldo de los líderes políticos principales, pero dicho apoyo debe mantenerse durante un largo período de tiempo. Los primeros ministros Harold Wilson y Edward Heath en los años 60 y 70 sostuvieron la reforma administrativa pero sólo durante un tiempo y pronto se distrajeron con otras ocupaciones. La lección de Gran Bretaña es la de que la modernización de la administración pública requiere el consenso de los más altos líderes políticos durante un largo período de tiempo, dicho de otro modo, los temas más sobresalientes dominarán la agenda política del día y los funcionarios realizarán las prácticas tradicionales limitados por los procedimientos operativos estandarizados de carácter rutinario.