

La función pública en Gran Bretaña a partir de 1979

Cambios en la Gestión de las Personas

Sue Richards

(Traducción: Nieves Feito)

Este trabajo se propone describir los cambios producidos en los sistemas de gestión de las personas de la administración pública en Gran Bretaña. El punto de partida es la llegada al poder del partido conservador en 1979, con Margaret Thatcher al frente. Como representante de la Nueva Derecha, intentó provocar un cambio fundamental en la administración del Estado del bienestar. Las cuestiones que aquí se plantean se relacionan con el grado en que la cultura tradicional de la administración británica se vio alterada por las iniciativas adoptadas por el gobierno de este período.

Resulta conveniente diferenciar entre la función pública “antes” y “después” de Margaret Thatcher. Antes de Thatcher, la función pública se dirigía con arreglo al modelo de “administrativo”. El objetivo fijado por los gobiernos de Thatcher primero y de Major después era acabar con este modelo, e imponer la idea de “gestión” como razón de ser de la cultura organizativa.

Este trabajo intenta describir los principales pasos dados hacia la consecución de este objetivo. Sin embargo antes conviene hacer una advertencia. El análisis retrospectivo de lo ocurrido en los últimos años nos ofrece una visión más coherente de los acontecimientos de lo que pareció en su momento. Se dieron “grandes ideas” que dirigieron la estrategia del cambio (la preferencia por las políticas liberales como forma de conseguir una eficacia presupuestaria en lugar de la planificación, la importancia del principio de subsidiariedad en la administración para así asegurar la mejora de su funcionamiento), pero también hubo equivocaciones, se perdieron tiempo y oportunidades para realizar reformas.

También se ha de hacer una segunda observación. El título de este trabajo se refiere a la gestión de las personas y no tanto a la gestión del personal. La experiencia nos habla de los cambios producidos dentro de la gestión del personal, pero ésta es sólo una parte de un contexto mayor de los cambios en la forma en que se gestionan las personas, y es este contexto más amplio el que nos interesa.

La primera parte de este trabajo es una breve descripción de las principales características del modelo administrativo anterior a 1979. La segunda parte trata de los principales puntos de la reforma, de la transferencia de funciones, y de sus repercusiones en la forma en que se gestionan las personas. La tercera parte enumera y analiza los principales instrumentos del cambio en la gestión de las personas antes de la puesta en marcha del Plan de Nuevas Medidas de 1988. La cuarta parte trata de este mismo tema a partir de



ese momento. La quinta parte evalúa hasta dónde se ha llegado en el camino desde el modelo "administrativo" hasta el modelo de "gestión". La última parte trata sobre las nuevas políticas para la década de los años 90.

Este estudio no tiene muchas referencias bibliográficas. Gran parte del análisis se deriva de la propia experiencia de la autora como funcionaria al servicio de la Oficina del Gobierno y del Tesoro a comienzos de la década de los años 80, como investigadora en la London Business School, donde realizó un importante programa de investigación sobre la gestión de la función pública y como asesora de desarrollo de organización en la Oficina de Gestión Pública de la que es cofundadora. Se ha entrevistado a un reducido número de funcionarios clave para recopilar material para la cuarta parte de este trabajo, y les estoy agradecida por la ayuda que prestaron a la hora de explicar la evolución actual.

El modelo administrativo

La cultura de la función pública moderna en Gran Bretaña fue instaurada a finales del siglo XIX mediante la promulgación de una serie de reformas fundamentales. Las reformas fueron ideadas para crear un servicio meritocrático y no nepotista, que permitiera contratar personas capacitadas para ocupar los niveles más altos del funcionariado, y una fuerza laboral con una cualificación educativa que les capacitara para las tareas administrativas de rutina. La cultura que fue instaurada atendía a las necesidades de la función pública tal como era entonces. Los nuevos funcionarios de los niveles superiores se convirtieron en aprendices de sus colegas más veteranos que aconsejaban a los ministros en la política de alto nivel. El bagaje intelectual y la destreza lingüística eran las cualidades más cotizadas. "La habilidad para escribir un discurso ministerial de tal forma que signifique cinco cosas diferentes para cinco personas diferentes" es una forma de describir la cualidad principal dentro de la cultura administrativa.

La adquisición por parte del Estado de un sistema de prestaciones que operara a gran escala llegó más tarde, en el siglo XX, y como respuesta a la guerra y a las demandas crecientes de bienestar. La fiscalidad directa e indirecta, un sistema de subsidios, los servicios de colocación, la regutación del tráfico rodado, el registro de pasaportes para el transporte de masas, de la transferencia de propiedad en una nación de

propietarios de viviendas, etc. Todas estas funciones y otras muchas fueron insertadas dentro de las prestaciones mínimas que las precedieron a lo largo de este siglo. Todas ellas implican la administración de recursos para obtener resultados.

Mientras que se ha producido un aumento de las tareas, la cultura ha demostrado ser particularmente resistente al cambio. El modelo dominante en 1979 era casi el mismo que el de cien años antes. Los gobiernos anteriores habían realizado diversos intentos para modernizar esta cultura, dejando un residuo de cambio, pero las actitudes y los enfoques en los más altos niveles del funcionariado todavía se identificaban con el modelo de cien años antes. Se puede argumentar que la cultura de la función pública era simplemente sólo un ejemplo más entre otros muchos de la reticencia de las clases dirigentes británicas a la hora de enfrentarse a las exigencias del mundo moderno (Wiener 1981). John Hoskyns, anterior director del Departamento de Política del Primer Ministro, decía que estaban perfectamente preparados para supervisar la gestión civilizada del declive nacional y francamente mal preparados para ayudar a modificar el rumbo de este declive.

Repasemos a continuación los procedimientos de autorrenovación y autorrecreación de la cultura administrativa, los procedimientos de selección de nuevos funcionarios, de valoración de puestos de trabajo, de formación, retribución, promoción y despidos. Este análisis puede constituir la base para examinar las reformas de la década de los ochenta.

Selección de Personal

Las reformas del siglo XIX arrojan una larga sombra sobre los posteriores métodos empleados en el funcionamiento de la Administración Pública. El problema que había de resolverse entonces era el nepotismo y la corrupción en la selección de personal. La gente estaba dispuesta a pagar de muy buen gusto un alto precio a cambio de un puesto en la administración. Para solucionar este problema, se elaboraron una serie de normas y procedimientos centralizados y se instituyó un solo organismo de selección de personal para que se cumplieran las normas. En 1979, cuando el funcionariado era más numeroso contaba con 732.000 funcionarios, y todos ellos (desde científicos, pasando por expertos fiscales y altos cargos, a ordenanzas y personal de limpieza) fueron seleccionados por la Comisión de la Función Pública.

Se empleaban distintos métodos en función de los diferentes grupos de personal, y se consultaba a los

ministerios sobre las cualidades requeridas. Pero los funcionarios eran contratados por un solo empleador (la Función Pública), y no para desempeñar una labor específica. En consecuencia, en la práctica, existía una garantía implícita de que se trataba de un empleo de por vida. La Comisión de la Función Pública buscaba una capacitación general para el trabajo que se había de desempeñar, más que la habilidad para realizar una labor específica.

La selección de los niveles más altos se hacía mediante oposición, y un test psicológico posterior de dos días, dinámica de grupo y una amplia entrevista. La Comisión contaba con muy poco personal fijo, pero también se valía de funcionarios en activo y recientemente jubilados para constituir sus consejos de selección. Muchos funcionarios veteranos de alto nivel consideraban este sistema (por el que ellos fueron seleccionados) objetivo y libre de prejuicios. Este sistema generó promociones de funcionarios muy similares en cuanto a sus características sociales a las personas que formaban parte de los tribunales de selección, con lo quedó a demostrada la verdad del aforismo "like recruits like" (los examinadores seleccionan a sus semejantes). Solían proceder de élites universitarias, varones en la mayoría de los casos, blancos, y la proporción de personas procedentes de escuelas privadas era abrumadora. Tanto si elegían libremente su destino como si era la organización quien les asignaba a un puesto, se mostraban predispuestos a trabajar en los centros de poder e influencia de los ministerios, tendencia que se vio acentuada con el modelo que se seguía en la carrera administrativa posterior.

Al igual que el resto del personal, sin embargo, ellos debían trabajar en el puesto al que habían sido asignados. La memoria colectiva nos cuenta que la Comisión asignaba a las personas de forma contraria a las preferencias que hubiesen expresado (di que quieres trabajar en el Ministerio de Sanidad y te destinarán al Ministerio de Defensa). La memoria colectiva también nos habla de desafortunados individuos que trataron de zafarse de este sistema, intentando engañar en sus preferencias, pero que acabaron condenados a desarrollar toda su vida profesional en un ministerio en el que se encontraban incómodos. Las anécdotas dan la razón a este principio (la selección de personal se hace de cara a la función pública en general, no para un puesto determinado). Los principios de universalidad y generalidad eran a la vez base de los procesos de selección y de la cultura administrativa.

Clasificación de los puestos de trabajo

En una organización que en su punto más alto alcanzaba 732.000 funcionarios, con su principio de universalidad (el derecho y el deber de todo funcionario a aceptar el puesto al que fuera asignado) era muy probable que las condiciones y tareas estuvieran estructuradas muy rígidamente.

La primera distinción que se hizo fue entre el grupo administrativo y el grupo técnico. La administración contaba con un gran número de grados de técnicos (inspectores de hacienda, estadísticos, veterinarios, economistas, ingenieros y otros muchos). Las anteriores reformas habían permitido a los cargos más altos de cualquiera de estos dos grupos (técnico/administrativo) tener la posibilidad de encuadrarse dentro de uno u otro, y el criterio que se seguía era el de elegir a la persona más capacitada, pero una carrera dentro del grupo administrativo, continuó disfrutando de un mayor prestigio en la práctica y ello perdura hasta hoy día.

Dentro de los grupos técnico y administrativo, se hicieron más subdivisiones basadas en niveles jerárquicos. La mayoría de los ministerios tenían 11 niveles jerárquicos, que cubrían todo el espectro desde lo más alto, secretario permanente, hasta la base del personal no-manual, auxiliar administrativo. Tomemos el caso del nivel de "Principal" (director), situado en una posición media en la escala jerárquica. Se suponía que un puesto de director era bastante parecido en todos los ministerios y que todos los ministerios debían remunerar a su personal por igual. A pesar de que en la práctica se producían diferencias en la tarea desempeñada, en el contexto del mercado laboral, en la tecnología empleada y en los conocimientos requeridos para destacar en el puesto, se seguía aplicando el principio de universalidad.

Sería una equivocación dar la impresión, sin embargo, de que una carrera como mando de la administración no entrañaba una cierta especialización. Como norma general el individuo que cubría un puesto de director que trabajara en la elaboración de políticas tenía características muy diferentes de la persona que cubría un puesto de director en tareas de gestión o de ejecución. Los gestores pertenecientes a la "corriente rápida" (así se denominó a un grupo que fue contratado con la promesa de un ascenso rápido) por lo general estaban destinados a trabajos de elaboración de políticas, para desempeñar una tarea muy apreciada dentro de la cultura de la función pública. Esta especialización no se veía reflejada en unas condiciones laborales distintas, pero los administrativos

de esta corriente rápida eran ascendidos a puestos más altos, y por lo tanto obtenían mejores salarios, con una media de edad más baja que la de sus colegas dentro de la corriente normal.

Evaluación del personal

Muchas organizaciones en la actualidad están introduciendo sistemas de evaluación del personal, generalmente como parte de una serie de planes de gestión de resultados cuya finalidad es aumentar los niveles de eficacia en el funcionamiento. La función pública ha tenido un sistema de valoración del personal durante muchos años, aunque en los años anteriores a Thatcher no era parte de un sistema de gestión de los resultados muy elaborado.

Una vez más el sistema de valoración de personal vemos que se apoya en el principio de universalidad. Todos los funcionarios tienen que ser evaluados una vez al año por su gerente de línea correspondiente, quien ha de rellenar un impreso centralizado que es básicamente el mismo para todo el mundo. El sistema fue ideado para evaluar las cualidades personales demostradas por el individuo en el desempeño de sus tareas, y no tanto para saber si estas tareas se habían desempeñado con éxito. Se daba por supuesto que el éxito o el fracaso dependían en gran medida de condiciones que escapaban al control del individuo, por lo que la valoración debía hacer hincapié en los individuos en sí. Como parte del impreso de evaluación, se exigía al funcionario que realizaba el informe que valorara si el individuo era apto para un ascenso, en un futuro más o menos inmediato.

Este era un sistema complejo en extremo, al que el personal dedicaba muchas horas de trabajo. Era el mecanismo por el que se decidía si las personas eran o no aptas para el ascenso, pero apenas si tenía otra consecuencia. No era un sistema muy motivador, y no estaba lo suficientemente relacionado con el éxito real en la consecución de objetivos como para ser una medida de eficacia organizativa. Lo mejor que puede decirse de él es que era una medida formal por la que los mandos intermedios se veían obligados a sentarse y hablar cara a cara con sus subordinados en una cultura que no estaba basada en la gestión. Pero este es un método mecanizado para forzar lo que sólo funciona cuando se acepta de forma voluntaria por personas que trabajan conjuntamente para mejorar su rendimiento.

Formación de personal

El enfoque que la administración daba a la formación de mandos era asistemática. Los funcionarios de

mayor nivel recién nombrados pasaban algún tiempo en la Escuela de la Función Pública donde recibían alguna formación inicial, pero tan pronto como eran reclamados a sus puestos de trabajo de los ministerios, dejaban de estar disponibles para seguir otros cursos de formación. En una organización caracterizada por su continuidad con el pasado, el elemento clave para la formación de estas personas era el aprendizaje de sus colegas más veteranos. El aprendizaje por la práctica, bajo supervisión, es un método de formación que tiene muchas virtudes, pero cuando la ruptura con el pasado es más importante que la continuidad, no funciona.

Por debajo del grupo de la corriente más rápida, el aprendizaje para los gestores de la corriente normal ha mejorado a partir de 1979. La Escuela de la Función Pública fue fundada diez años atrás, y organizaba programas sobre varios aspectos de la gestión, especialmente desarrollo de habilidades interpersonales. Algunos mandos intermedios siguieron estos cursos y otros que fueron impartidos por los Departamentos de Formación de los ministerios. Como término medio cada mando pasaba una semana al año haciendo un curso de formación.

Relaciones laborales y remuneraciones

Las remuneraciones dentro de la administración pública venían determinadas por un convenio colectivo general firmado entre la dirección de retribuciones en el centro de gobierno y un consorcio de ocho sindicatos que representaban a los funcionarios. Los factores que afectaban la ronda anual de convenios eran, por una parte, un ejercicio de investigación para encontrar puestos de trabajo equivalentes en el sector privado, y por otra parte, el establecimiento de la postura gubernamental respecto a las retribuciones de los funcionarios del sector público, frecuentemente utilizado como una forma de controlar la economía nacional. Los acuerdos salariales dentro de la Administración eran de hecho cifras de referencia para grupos muy amplios de trabajadores y por lo tanto determinantes en la lucha contra la inflación. No era posible negociar las retribuciones de forma individualizada, y apenas existían variaciones en la retribución porcentual de los distintos niveles.

Paralelamente a los convenios colectivos existía un sistema de deliberación con el personal por medio de representantes sindicales. Era conocido como el sistema Whitley, y consistía en un acuerdo para consultar sobre cualquier modificación que deseara realizar la dirección sobre las condiciones laborales. El sistema variaba en la medida en que era una fuente de

conflictos. Cuando la administración intentaba hacer una modificación importante, y/o el personal estaba dirigido por sindicalistas militantes, los consejos de Whitley fueron un foco de conflictos.

Ascensos

Al igual que los procesos de selección, los de promoción también se guiaban por el principio de universalidad. Para poder acceder al grupo en situación de ascenso, un empleado debía obtener una serie de notas de "apto para el ascenso" en su evaluación anual. Cuando era probable que se produjeran vacantes dentro de un determinado nivel, se constituía un consejo de promoción para valorar a los potenciales candidatos al ascenso a esa categoría. El consejo se componía generalmente de representantes del área de personal, de un alto cargo y de otros funcionarios del ministerio, que ofrecían un asesoramiento basado en su experiencia laboral.

El consejo decidía basándose en una serie de informes de evaluación anteriores, y en la actuación del candidato en una entrevista. Los candidatos que superaran esta fase eran ascendidos a la nueva categoría y en el momento en que se produjeran las vacantes, las cubrirían. De igual forma que "like recruits like" (los examinadores seleccionan a sus semejantes), "like promotes like" (los seleccionadores ascienden a sus semejantes). Este proceso de promoción era uno de los sistemas por los que la cultura se renovaba a sí misma y mantenía la continuidad con el pasado.

El fuerte crecimiento del número de funcionarios en los años inmediatamente anteriores a 1979 también trajo como consecuencia un aumento en las oportunidades de ascenso. Debido a la necesidad de controlar la inflación, los niveles retributivos estaban delimitados y determinados de forma centralizada, con lo que los ascensos se convirtieron de hecho en una parte del sistema retributivo. Las expectativas que se crearon toparon con un panorama totalmente distinto a partir de 1979.

Despidos

Este es un apartado muy breve. Corrían historias apócrifas dentro de la administración sobre cuánto se tardaba en despedir a un funcionario en caso de que su rendimiento fuera malo. Una de estas historias calculaba que 20 años era una estimación muy aproximada. Un funcionario que hubiese obtenido una calificación muy deficiente en sus evaluaciones anuales y que hubiese fracasado en una serie de medidas encaminadas a ayudarle a mejorar su rendimiento, podría

ser despedido por falta de eficacia. Pero de todas formas este era un caso sumamente excepcional.

El método más habitual consistía en que el superior se quitase este tipo de problema de encima. Si un mando intermedio daba una calificación muy baja a un subordinado, este quedaba marcado como un individuo problemático, con lo que resultaba muy difícil destinarlo a otro puesto, aún dentro de la misma categoría. Así pues, lo que se hacía era darle una calificación intermedia, y con el tiempo su superior terminaría por pasarle a otro el problema.

Consideraciones generales

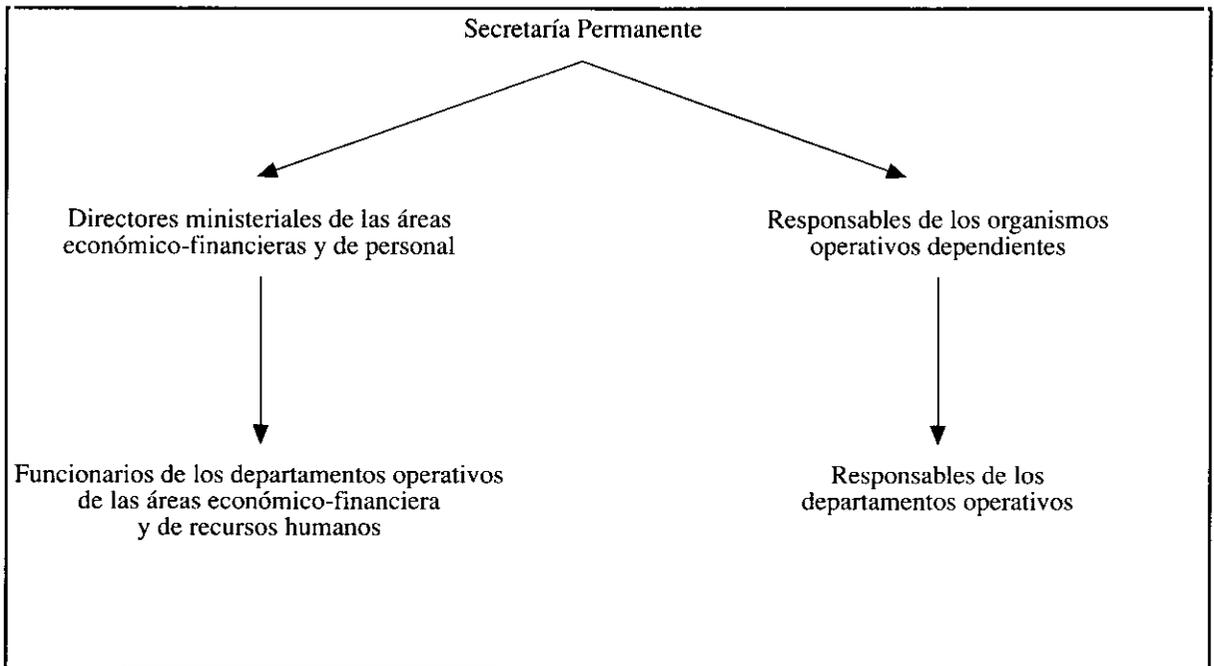
Los métodos de gestión de las personas han evolucionado tanto durante los últimos tiempos que han puesto de manifiesto la existencia de una cultura excesivamente preocupada por la rectitud del procedimiento y con la aplicación justa de normas universales. Era posible precedir sin equivocarse la posición que un funcionario alcanzaría en su carrera profesional partiendo de cómo y dónde comenzó en el sistema. En palabras de Charles Handy, la gestión de las personas se ajustaba al modelo "Apolo" (una estructura ordenada y planificada, estrictamente definida, en la que las posibilidades de variación del rendimiento de los funcionarios estaba limitada). Una pieza de la maquinaria debe trabajar al mismo ritmo que las demás (Handy, 1981).

En la próxima parte de este trabajo se abordarán las principales ideas que inspiraron los esfuerzos reformistas de la era Thatcher. El principio de subsidiariedad en la gestión y el control descentralizado de los recursos, distan de ser conceptos revolucionarios en la gestión empresarial, pero así es como penetraron en la administración pública. Supusieron la razón de ser de las transformaciones de este período, y es importante comprender sus consecuencias en el cambio.

El principio de subsidiariedad en la gestión y la descentralización en el control de los recursos

En el gráfico 1 se representan las tendencias en el control de recursos en un sistema centralizado. Son evidentes dos líneas de actividad. En la parte izquierda inferior se representa el sentido del control sobre ingresos de recursos (dine-

Gráfico 1
Control centralizado de los recursos



ro, recursos humanos, edificios, material de oficina, etc.) En la parte derecha aparecen las responsabilidades de prestación de servicios (prestaciones de la seguridad social, registro de vehículos, asesoramiento fiscal, subvenciones para regeneración del casco urbano...).

En la función pública antes de 1979, como en la mayoría del sector público, la relación entre los recursos que entraban y la prestación de servicios existía sólo a muy alto nivel. De hecho, las dos responsabilidades coincidían sólo a nivel de secretarías permanentes.

La principal explicación para el crecimiento del sistema se encuentra en que éste funcionaba sin tener en cuenta las condiciones que regulan el mercado libre. Una empresa convencional en un contexto de mercado libre tendrá que intentar maximizar sus ventas siempre y cuando esta medida sea beneficiosa. El control de las entradas de recursos es sólo un sistema de apoyo donde el control que garantiza las posibilidades de crecimiento del negocio. Los ingresos crecen con las ventas, y la actividad puede aumentar o decrecer dependiendo de las condiciones del mercado.

La mayor parte de la actividad pública se planificaba partiendo de la limitación de recursos como un factor dado, y la mayor parte del trabajo estaba rela-

cionado con la racionalización de estos recursos. La importancia de este factor en la gestión empresarial se ve aumentada en la administración pública por el doble papel del Tesoro. El Tesoro Británico funciona por una parte como Ministerio de Finanzas y por otra como ministerio para la gestión de la economía. El aumentar o disminuir el nivel de gasto público ha sido durante muchos años una herramienta para controlar la economía, incluso en la era supuestamente postkeynesiana, pero ponía en peligro la coherencia planificada de la gestión de los servicios y reducía el rendimiento de la inversión realizada.

El sistema de control centralizado de los recursos, como cabría esperar por el gráfico, produjo una insensibilidad hacia los factores del coste por parte de la salida de servicios, y una insensibilidad hacia la efectividad del servicio por parte del control de los recursos. Como consecuencia de la falta de integración en niveles inferiores al de secretaría permanente estos dos problemas idénticos no eran abordados.

El principio de subsidiariedad en la gestión y la descentralización del control de los recursos es el principio directriz de la transformación producida en la administración pública en la década de los años 80. Tras algún trabajo temprano bajo los auspicios de Derek Rayner, el consejero delegado de Marks and Spencer, el gobierno estableció el Plan de Gestión Fi-

nanciera en 1982. Los tres conceptos expresados en este proyecto eran que todos los gestores públicos deberían tener:

- Una visión clara de sus objetivos, medios para realizar una evaluación, y siempre que fuera posible, sopesar los resultados obtenidos en comparación con estos objetivos.
- Unas responsabilidades claramente definidas para *optimizar el uso de recursos, sin olvidar un análisis crítico de la actuación y el resultado obtenido en relación con la inversión realizada.*
- La información (especialmente la información sobre costes), la formación y el acceso a asesoramiento profesional que necesitan para cumplir con sus responsabilidades de forma efectiva (CMND 8161, 1982)

Tras estas tres afirmaciones subyace un nuevo modelo de control de los recursos (la subsidiariedad en la gestión) que tiene la virtud de aunar la responsabilidad en la gestión de los recursos con la prestación de servicios a niveles mucho más inferiores de la estructura organizativa que en el pasado. El gráfico muestra el nuevo modelo. Los gestores de prestaciones deberían plantearse objetivos claros, de forma que fuera factible determinar, o mejor aún medir, el éxito o el fracaso. En lugar de disponer de recursos indeterminados que varían en función de otras prioridades, deberían tener recursos claramente delimitados, cuyo uso controlarían. Su opinión a la hora de emplear de forma más óptima estos recursos para conseguir los objetivos de prestación es lo que cuenta en este modelo.

Sólo es posible establecer estos objetivos para los gestores del nivel operativo si los altos cargos de los ministerios asumen la gestión estratégica. Si en el pasado los principios directrices fueron responsables de los matices y la flexibilidad política a corto plazo, este modelo exige de la alta administración una clarificación de la dirección estratégica, y la transformación de los elementos de la estrategia en objetivos prácticos. Esto representa claramente un gran cambio para los funcionarios de más alto nivel.

Se ha producido una transformación igualmente importante en el funcionamiento del control de recursos. Los responsables de las divisiones de finanzas y de recursos humanos (personal) tenían un control directo de los recursos que pasaban por sus ministerios. Este modelo les exigía controlar a los mandos intermedios. Esta función influyó en las demandas de un giro total en el enfoque de la administración.

Igualmente significativo es el cambio que ha supuesto para las funciones de los ministerios centrales

que en el pasado habían controlado las entradas de recursos (el Tesoro en cuanto a las finanzas y el Ministerio de Administración Pública para el personal). Los cambios estructurales de comienzos de los años ochenta reasignaron las funciones entre aquellos dos ministerios, y se cambió el nombre del Ministerio de Administración Pública, que pasó a denominarse Oficina de Gestión de Personal (OGP). Mientras que *todavía mantendrían la responsabilidad del control a nivel de los entradas globales de recursos* (cuánto se pueden permitir gastar para alcanzar los proyectos del gobierno) el nuevo modelo administrativo les exige retirarse de las decisiones pormenorizadas sobre cómo disponer de estos recursos. Al igual que los responsables del funcionamiento en los ministerios, *tienen la responsabilidad de asegurarse que los nuevos sistemas se desarrollen lo suficientemente bien como para asumir las nuevas tareas, pero en ese punto deben quedarse a un lado y dejar que trabaje el nuevo modelo.*

Si analizamos de forma aislada las consecuencias que tuvo la aplicación de los principios de subsidiariedad en el proceso de transformación en la gestión de las personas, se plantean los siguientes puntos:

- El nuevo modelo exige nuevas capacidades a todos los niveles, en especial en los niveles más altos de responsabilidad en los que el cambio de orientación es potencialmente mayor.
- Una cultura de gestión orientada hacia la consecución de objetivos exige que los mandos intermedios se “adueñen” de su personal. “Gestionar” dice Peter Drucker, “es conseguir que se hagan cosas por medio de otras personas”. Si se ha de evaluar a los mandos intermedios con arreglo a su efectividad a la hora de conseguir que su personal alcance los objetivos planteados, se hace necesario establecer una nueva relación con ellos.
- Todos los sistemas de gestión de personal a los que se hizo referencia en la primera parte de este trabajo deben ser remodelados en torno a unos valores diferentes: se ha de hacer énfasis en la tarea que se ha de realizar y no en el procedimiento empleado, en la diferenciación en lugar de universalismo, en los resultados de la actuación, en el rendimiento, en lugar de en la equidad.

En las dos partes siguientes se analizan los planes emprendidos entre 1979 y en la actualidad para aplicar la lógica de este modelo en la práctica. La división entre una y otra parte viene marcada por la llegada del Plan de Nuevas Medidas, considerada como un cambio absolutamente determinante en la evolución

de una orientación de gestión. Antes de pasar a estos aspectos, sin embargo, es necesario analizar las bases sobre las que se construyó en la primera mitad de la década de los años ochenta.

Antes de las nuevas medidas

En esta parte del trabajo se analizan los cambios en la gestión de personas que tuvieron lugar en los años 80, con anterioridad a la llegada del Plan de Nuevas Medidas. Seguiremos el mismo análisis de categorías que en la primera parte.

Selección de personal

Durante la mayor parte de los comienzos de la década de los años 80 se produjo muy poca contratación de nuevo personal en la administración, en gran medida como una de las primeras actuaciones del gobierno Thatcher, que se planteó como objetivo reducir 100.000 puestos de trabajo en cuatro años, de los 732.000 que había.

Los procesos de selección que tuvieron lugar se desarrollaron sin apenas modificaciones, lo que resultó de algún modo sorprendente, pues la selección es un elemento clave en el cambio. Hubo mucha controversia en torno a la adopción de una cultura de gestión con un enfoque más empresarial, pero se hizo muy poco para utilizar la selección como mecanismo de cambio. El viejo principio de que era necesario seleccionar personas con una capacitación general, que pudieran recibir posteriormente una formación de gestión, todavía era el predominante.

Se introdujeron algunos cambios menores. Se permitió a los ministerios reclutar su propio personal de categoría directiva básica, con la supervisión de la Comisión de la Función Pública. También se produjeron algunos intentos para reclutar directamente directivos de nivel principal, y se esperaba de estas personas que tuvieran conocimientos de gestión. Entró muy poco personal nuevo, y la mayoría no tenían experiencia en gestión. No está muy claro si los niveles salariales, la descripción de los puestos de trabajo, o los procesos de selección fueron los responsables de este fracaso para introducir sabia nueva.

Clasificación de personal

Se produjeron pocos cambios en las estructuras de clasificación de personal. El principio de universalis-

mo todavía predominaba de forma absoluta. Disminuyeron las barreras entre administrativos y técnicos, y se unificó la graduación por encima del nivel de director.

Evaluación

También se han de comentar los cambios en el sistema de evaluación. El intento de mejorar la gestión implicó el establecimiento de objetivos para las unidades organizativas, procurando adaptar el sistema de evaluación del personal a los objetivos individuales, e incorporando métodos para medir o valorar si estos se habían alcanzado. En una primera fase, estos objetivos habían de ser discutidos y aprobados por el funcionario y su mando superior jerárquico, y una vez hecho esto se pasaba a evaluar el rendimiento basándose al menos parcialmente en el éxito o fracaso en la consecución de estos objetivos.

La gestión por objetivos es mucho más difícil de aplicar en algunos contextos que en otros. En contextos más sensibles, como son las oficinas ministeriales y los departamentos de prensa, es casi imposible establecer objetivos significativos de carácter general. Incluso en los casos en que es más factible, en un contexto de gestión operativa, no puede aplicarse el sistema automáticamente, sin una reflexión previa. Eso fue precisamente lo que ocurrió en este período, puesto que a pesar de que el nuevo modelo se basaba en la mejora de la gestión, aún no estaba plenamente asentado. En la mayoría de los casos los responsables no controlaban totalmente las entradas de recursos, y podían hacer uso de ellos a discreción, como considerasen más adecuado para conseguir sus objetivos. Esto era así especialmente en el campo de los recursos humanos. Para satisfacer el objetivo de reducción de plantillas, el control de las mismas estuvo muy centralizado al principio. Por lo tanto no fue posible confiar totalmente en la consecución de objetivos para alcanzar las cuotas de evaluación, aunque se dio un gran paso en esta dirección.

Formación de personal

Se produjeron también cambios apreciables en el nivel y tipo de formación de los funcionarios. El más importante de todos fue el la puesta en marcha de un Programa de Formación de Alta Gestión (PFAG), obligatorio para todos aquellos funcionarios que llegaran al Nivel 3/Vicesecretario (es decir, para todos aquellos que llegaran a la escala más alta del servicio, 500 personas). Dada la escasa tradición en cursos de

formación para los funcionarios encuadrados dentro de la corriente rápida, con excepción del curso de iniciación (la formación de gestión era para los menos dotados intelectualmente) este era un adelanto importante con respecto a la vieja cultura.

El programa duraba seis semanas, y durante la mayor parte del mismo los funcionarios compartían las aulas con un número parecido de altos directivos del sector privado. El programa cubría una serie de disciplinas administrativas que iban desde contabilidad a gestión del cambio, así como trabajos de planificación de carácter práctico. Independientemente de la enseñanza impartida la contribución clave de este programa es claramente la oportunidad de influir en el pensamiento y en el comportamiento de las nuevas promociones de altos directivos. Parece que hay pruebas que evidencian que el programa funciona en este sentido. No obstante, si los participantes en estos cursos observaran una gran disonancia entre lo que aprenden en el PFAG y lo que es su experiencia en el mundo real, su comportamiento se acomodaría a la realidad en lugar de poner en práctica las nuevas orientaciones del programa.

La creación del Programa de Formación de Alta Gestión puso de manifiesto las necesidades de formación en los niveles inmediatamente inferiores. Parte del PFAG eran, en realidad, "cursos de recuperación" para personal que debería haber recibido esta formación con anterioridad en su carrera profesional, pero les fue imposible porque sus departamentos "no podían permitirse prescindir de ellos". Según un informe sobre la formación impartida a los dos niveles inmediatamente inferiores en la escala, estos pasaron como término medio en cursos de formación media jornada laboral.

El Programa de Formación para el Perfeccionamiento de Altos Cargos (PFPAC) se ideó vinculado a un compromiso para multiplicar las horas de formación por diez. También se elaboró una lista de capacidades y destrezas obligatorias u opcionales que deberían ser la guía del desarrollo y requisitos a alcanzar por los participantes.

Como muchos planes, el PFPAC prosperó durante algún tiempo, pero pronto se hizo evidente que los ministerios no podrían prescindir del personal a un ritmo diez veces mayor que antes, en unos momentos en que además estaban haciendo frente a estrictos recortes de personal. No se han publicado las cifras del número de horas que estos niveles de personal dedican a la formación.

Tanto los PFAG como los PFPAC se centraron en los administradores de carrera rápida y en los altos

cargos. A mediados de los años 80 la opinión generalizada era que existía un gran talento oculto en la carrera ordinaria. Debido a la recesión de comienzos de los ochenta, se saturó el mercado de trabajo de licenciados. Esto acentuó la tendencia, ya iniciada en años precedentes, de licenciados predispuestos a entrar a trabajar en la Administración fuera de la corriente rápida. Sin embargo, se prestó poca atención a la dirección de sus carreras profesionales. Sus cualidades (y las de parte del personal no licenciado) no fueron reconocidas ni aprovechadas. En una gran organización con los sistema de promoción descrito anteriormente, es fácil que no se valore lo bastante a estas personas y se desmotiven. Los ministerios se diferenciaron en su habilidad a la hora de enfrentarse al reto de contratar y sacar rendimiento de un personal más preparado.

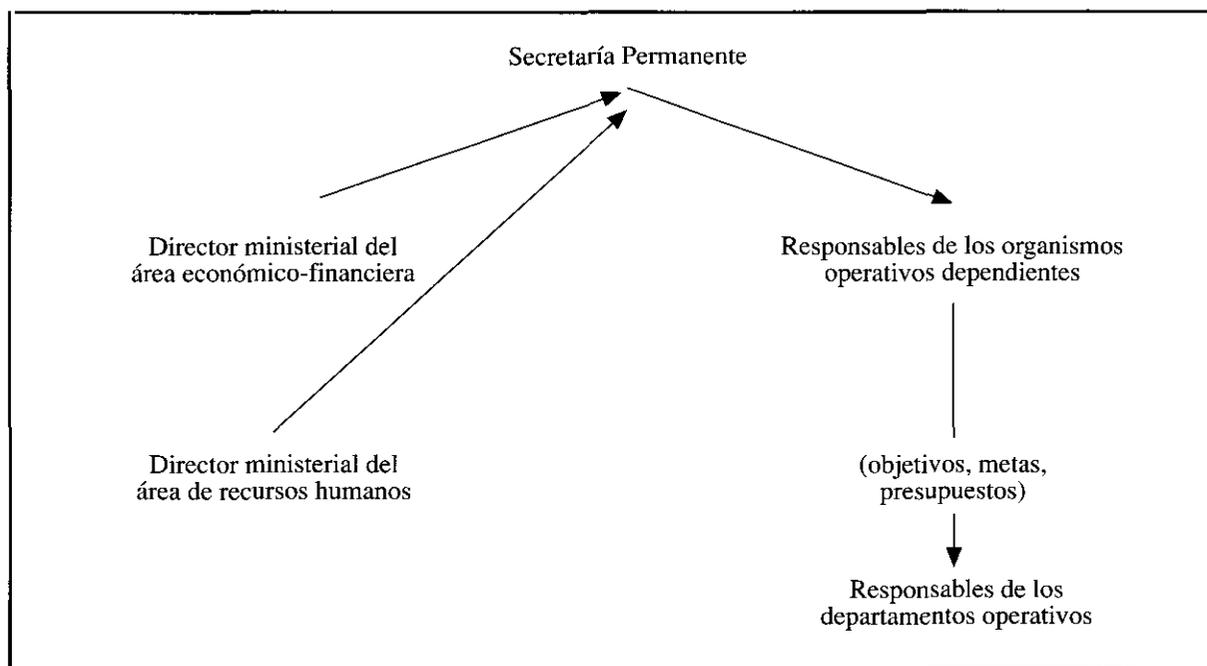
Además de los programas de desarrollo de la dirección, la administración comenzó a tomar medidas en respuesta a las críticas a su insularidad. La gran mayoría de funcionarios entraban a trabajar en la administración con apenas 20 años y permanecían en ella toda su vida profesional hasta su jubilación a los 60 años. Se produjo un creciente número de traspasos temporales de personal hacia el sector privado. Pero desgraciadamente la remuneración y las condiciones de trabajo fuera de la administración eran más atractivas y los funcionarios cedidos no regresaron a la administración. También hubo otros esquemas para fomentar la apertura, entre ellos la colocación de los funcionarios como consejeros de compañías privadas.

Asimismo se ha de tener en cuenta el trabajo de formación que surgió alrededor del cambio en los sistemas de gestión. Se enseñaron principios de contabilidad, medidas de actuación, establecimiento de objetivos, etc. a un gran número de funcionarios. También se tomaron medidas para aumentar el número de funcionarios con cualificación profesional y formación en áreas de contabilidad y gestión de personal, aunque ésta fue una batalla muy difícil dentro de una cultura predominantemente administrativa, en las que estar encuadrado dentro del grupo técnico podría significar el fin de una carrera prometedor.

Retribuciones y relaciones laborales

Se produjeron dos cambios fundamentales en el sistema retributivo. Se abandonaron los vínculos comparativos con las retribuciones en el sector privado y se redujo el nivel básico de retribuciones. Fue ésta una etapa en la que el gobierno Thatcher emitió mensajes altamente simbólicos al funcionariado. El mensaje implícito era: vales menos que los demás del

Gráfico 2
Control descentralizado de los recursos



sector privado/productivo. La consecuencia práctica fue que si un funcionario valía lo suficiente, lo que debía hacer era abandonar y trabajar en el sector privado.

El segundo gran cambio fue la introducción de una gratificación por productividad (GP). Esta medida era contracultural en extremo y provocó gran malestar. El primer experimento con la gratificación de productividad se realizó con los niveles medios-altos, y se repartió de acuerdo con una cuota, de tal forma que los responsables se vieron obligados a realizar una selección en lugar de repartir las gratificaciones por igual. El sentido de igualdad y universalidad que siempre había existido quedó demostrado en los numerosos casos sobre de gratificaciones individuales que fueron destinadas a ser gastadas como beneficio colectivo, por ejemplo en fiestas.

Una consecuencia imprevista de la introducción de la GP fue su impacto en el sistema de evaluación. Las clasificaciones globales que los directores asignaban a su personal se habían concentrado en la mitad superior de la escala. ¡El rendimiento del 75% de los funcionarios era calificado como superior a la media!. Cuando se estableció un vínculo retributivo a las calificaciones de la evaluación de rendimiento (aunque indirectamente al comienzo) los directores comenzaron a utilizar la evaluación de forma más orientada a

la productividad, estableciendo mayores diferencias.

El clima de relaciones laborales en el Reino Unido cambia de arriba a abajo en los años 80, y muy especialmente dentro de la administración pública. La vieja cultura llegó a un final brusco en el verano del año 1981, cuando la larga huelga por las retribuciones en la administración tomó el carácter de simbólico campo de batalla. La Primera Ministra tuvo que pagar un alto precio por la victoria, pero al ganar la huelga, sentó los términos de las relaciones para lo que le quedaba de estar en el cargo. La evolución posterior reforzó la transformación del equilibrio de fuerzas.

Ascensos

Los movimientos de personal por ascensos se vieron restringidos por el objetivo de reducción de plantilla descrito más adelante. No obstante, los procesos de promoción desempeñaron un papel importante en el desarrollo de una nueva cultura administrativa. En este sentido tuvieron una influencia negativa, ya que no cambiaron. Un intento serio para evolucionar hacia una cultura de gestión debería haber previsto unas perspectivas de ascenso que beneficiaran a los empleados de orientación más empresarial por encima de los del tipo administrativo tradicional, pero no parece que ello se haya producido.

Sir Derek Rayner, de Marks and Spencer, intentó formar una nueva vanguardia de gestores altamente cualificados, para que se encargaran de diseñar una nueva definición de las labores de alta gestión. Tras abandonar su puesto de consejero de la primera ministra en temas de eficacia administrativa, a finales de 1982, se descuidó la atención debida a los nuevos cuadros directivos y muchos de ellos dejaron el funcionariado y los que permanecieron en él tuvieron que enfrentarse a la vieja cultura contando con un apoyo inadecuado para romper moldes.

Al fracaso para cambiar los procesos de selección, la suma de este otro fracaso resulta un síntoma bastante elocuente de las oportunidades desperdiciadas para realizar el cambio cultural de los años 80. La introducción de mecanismos de cambio fue muy lenta y la capacidad para ir más allá de los procedimientos mecánicos, para gestionar el cambio cultural, fue tan restringida que se bloqueó el camino para continuar con el proceso de transformaciones.

Despidos

La Administración Pública alcanzó su objetivo de reducción de plantillas en 100.000 personas hacia 1984, y la cifra continuó reduciéndose tras esta fecha. Cerca de una tercera parte de esta reducción de puestos de trabajo se produjo mediante la reclasificación de algunas actividades que dejaron de ser realizadas por los funcionarios. Las otras dos terceras partes se redujeron abandonando algunas actividades de golpe y realizando mejoras en la productividad, en el sentido de que había menos funcionarios pero trabajaban con un mayor rendimiento. Se produjeron muy pocos despidos auténticos, la mayor parte de los recortes se hicieron por medio de jubilaciones anticipadas y bajas producidas de forma natural.

Los recortes de personal obligaron a los responsables públicos a tomarse más en serio la productividad. Se emplearon como una disciplina contraria a la tendencia a aceptar los bajos niveles de rendimiento como un hecho natural, en lugar de hacer algo para mejorarlos. La vieja sensación de seguridad desapareció. El ser funcionario era, aún en la práctica, un trabajo para toda la vida, pero ya no se podía estar seguro de que siempre fuera a ser así. Sir John Hoskyns, responsable del Departamento de Política de la Sra. Thatcher respondió en 1982 a una pregunta sobre el deterioro en la moral del funcionariado y sus posibles consecuencias sobre su capacidad para prestar un servicio de calidad: "El problema que existe con la mo-

ral del funcionariado es que aún no está lo suficientemente baja"

Esta contestación ejemplifica la paradoja del cambio cultural. Para construir una nueva cultura, es necesario en primer lugar socavar y desestabilizar la vieja. El gobierno Thatcher tuvo más éxitos que sus predecesores en la tarea de desestabilización, pero no tuvo tanta suerte a la hora de crear una nueva cultura o de tomar medidas que provocaran el cambio.

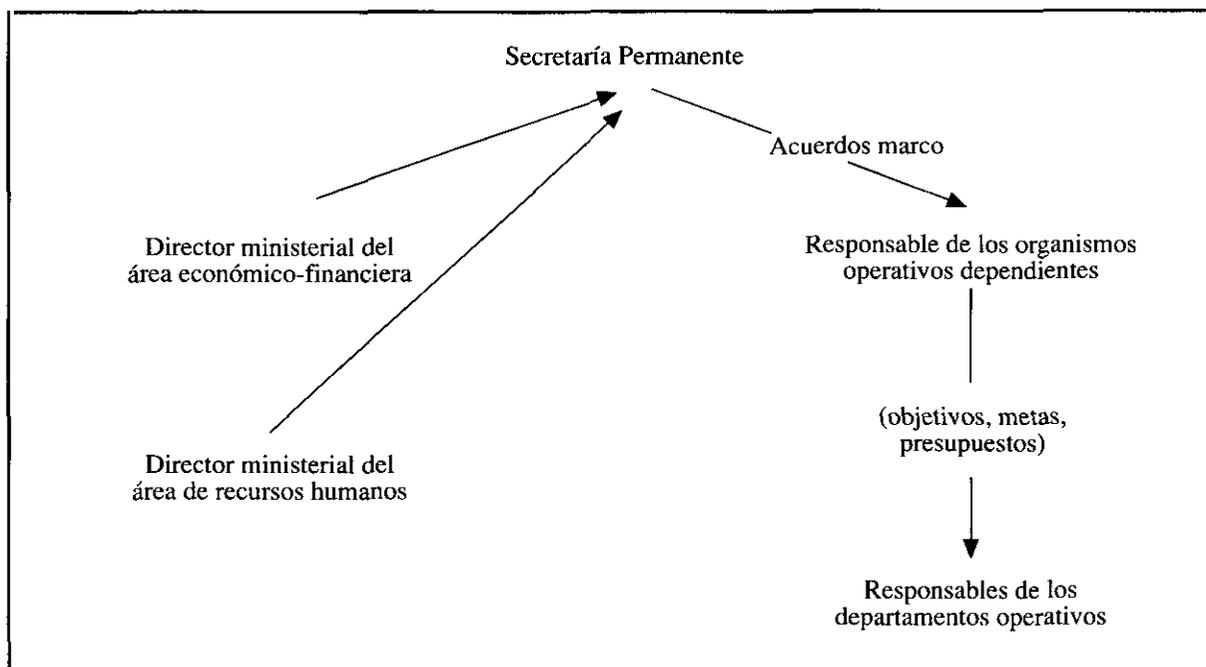
A finales de 1986, el Departamento de Eficacia Organizativa del Primer Ministro publicó un informe que resumía los logros y pasos que era necesario dar a continuación para proseguir con el proceso de establecimiento de una cultura más empresarial, de gestión. Este informe, titulado "La mejora de la Administración del Gobierno; Nuevas Medidas" sirvió como base para las próximas etapas del cambio. Otros informes de esta serie apuntan directamente hacia este Plan de Nuevas Medidas. En la próxima parte de este trabajo nos centraremos en los aspectos de gestión del personal del Plan de Nuevas Medidas.

La gestión de personal en las nuevas medidas

El gráfico 3 nos muestra un organigrama de la gestión una vez efectuada su transferencia, como se describió anteriormente. Muestra que la función pública tuvo algunas dificultades a la hora de mantener el sentido descendente de la subsidiariedad. En un sistema parlamentario existe una tendencia a que los temas más pormenorizados sean absorbidos por los niveles más altos de la organización, y esta tendencia se acentuó por la función financiera intrínsecamente centralista del Tesoro, por la falta de un impulso por parte de los altos cargos para conseguir una mejora en los resultados y por su inexperiencia en las tareas de gestión, lo que les impidió prever las consecuencias de una transferencia incompleta.

El Plan de Nuevas Medidas supuso un semicontrato (un acuerdo marco) que establecía los fines, objetivos y competencias que tanto el Tesoro, como los ministerios matrices correspondientes consintieron en transferir a los departamentos de gestión, denominados "organismos ejecutivos". Era una forma de revivir y renovar el proceso de reformas que tan necesario estaba de un nuevo impulso. En concreto, se creó

Gráfico 3
Control descentralizado de los recursos + acuerdos marco



una unidad de implantación, dirigida por un secretario permanente, que contó con acceso directo y un fuerte apoyo por parte del Primer Ministro. La influencia política de este Plan significó que había que tomarlo en serio y que de nuevo nos encontrábamos con que en la agenda política se incluía un cambio radical.

Sólo cuando entramos en la etapa de las Nuevas Medidas comenzamos a ver un cuestionamiento del principio fundamental de universalidad que había preponderado en la Función Pública. "Las formas deben responder a la función" es un principio que se aplica a las organizaciones, de igual modo que a otros tipos de diseño. El Plan de Nuevas Medidas fomentó el principio del reconocimiento de la variación en las tareas dentro de la Función Pública, y la creación de unidades según las tareas.

Las propuestas del Plan de Nuevas Medidas provocaron una batalla interna, no tan silenciosa como algunos creyeron, en el seno de la Administración Pública antes incluso de su publicación oficial. En esta batalla el Tesoro lideró la oposición a las medidas, incluso una vez comenzó a ponerse en marcha el plan. El método que se siguió para combatir el cambio consistía en aceptarlo en un principio, y luego socavarlo en la práctica, tratando cada asunto individualmente de tal forma que se impidiera la puesta en

práctica de los principios. Durante el primer año del Plan, aunque se crearon algunos organismos ejecutivos para su puesta en marcha, no se produjeron adelantos notables en los métodos de gestión de las personas, y los pocos que tuvieron lugar sólo lo hicieron tras difíciles negociaciones con el Tesoro y los ministerios más importantes. Las negociaciones con el Tesoro desviaron la atención de los máximos responsables de los organismos de la gestión del cambio para la mejora de los resultados.

Un ejemplo de los primeros cambios en la gestión de personal fueron los complementos de grupo por rendimiento introducidos por el Organismo de Inspección de Vehículos (a diferencia del sistema de gratificación por productividad, este se aplicaba a grupos y no a individuos). Otro ejemplo sería el sistema de clasificación de personal introducido por la Imprenta de su Majestad, bastante similar a los sistemas empleados por sus competidores dedicados al suministro de material de oficina del sector privado.

Sin embargo, esta no es la historia de otra gran reforma fracasada. Si bien los inicios del Plan de Nuevas Medidas no fueron muy prometedores, en 1992 se produjeron cambios que suponen una ruptura significativa con el pasado. Repasaremos la lista de temas de personal del comienzo de este trabajo, y ofreceremos el panorama actualizado. En este apartado

nos referiremos a los cambios que en la actualidad están ocurriendo en los organismos más importantes entre los de reciente creación, en el Organismo de Prestaciones de la Seguridad Social, así como en los cambios en los métodos y las políticas en el conjunto de la administración pública.

El Organismo de Prestaciones está poniendo en práctica el principio de descentralización en su política de personal como parte del modelo de gestión transferida. La función del área de personal consiste en dar apoyo y facilidades, reposando la responsabilidad de la gestión de personal en los gerentes de línea. En lugar de tener jerarquías funcionales paralelas a las jerarquías gerenciales de línea, ahora los jefes de personal locales informan a los directores de distrito locales. Los vínculos con los directivos de más alto nivel se establecen por medio de canales funcionales/profesionales en lugar de por gestores de línea.

La importancia de este cambio no debería ser infravalorada. En lugar de que el personal pertenezca al área de Recursos Humanos (personal) este cambio tiene como consecuencia que pertenecen a la línea de gestión, y los mandos intermedios asumen la responsabilidad de administrar los recursos humanos de tal forma que aporten la máxima contribución de la que sean capaces para satisfacer los propósitos de su institución. La antigua organización de personal proporcionaba a los responsables una coartada perfecta para no dar buenos resultados, pero cuando las actuaciones del personal son claramente su responsabilidad, esta coartada desaparece.

En general el máximo responsable de un organismo será responsable de todo el personal excepto de aquellos que ocuparán cargos directivos en el futuro, ya sea en el organismo o en un ministerio matriz. Esto establece una distinción entre aquellos funcionarios que pasarán gran parte de su vida laboral en un organismo determinado y los funcionarios que serán parte de un grupo mucho más pequeño, todavía identificable con el viejo funcionariado. El responsable de este personal será el Director General de Recursos Humanos del ministerio matriz, y aquellos que trabajen en un organismo autónomo estarán en situación de "cesión temporal" y dependerán del Consejero Delegado correspondiente.

Selección de personal

La Comisión de la Función Pública ha perdido el monopolio en la selección del personal. Aunque es quien establece los criterios de justicia que han de cumplir los organismos, son estos últimos los encar-

gados de realizar el proceso de selección, aunque tienen la posibilidad de contratar a la Comisión para que lo lleve a cabo, utilizar los servicios de selección de personal públicos o privados, o hacerlo ellos mismos directamente.

En el caso de funcionarios de los ministerios (de la corriente rápida, y demás funcionarios de nivel de director [principal] para arriba), la responsabilidad de los procesos de selección ha continuado recayendo sobre la Comisión, quien utiliza los mismos métodos del pasado. Al establecer una diferencia entre estos dos grupos, hay una clara intención de mantener un funcionariado importante en los ministerios, aunque en un número muy inferior al del pasado. No está muy claro si este funcionariado general de los ministerios podrá sobrevivir como entidad frente a estas tendencias diferenciadoras y fragmentadoras. Retomaremos esta cuestión en la próxima parte de este artículo.

Clasificación de personal

El concepto de clasificación por medio de una escala que englobe a la totalidad de los funcionarios, sea cual sea la tarea desempeñada y sus condiciones, está llegando a un fin. Muchos organismos estatales están ahora intentando imitar el modelo establecido en la Imprenta de Su Majestad, y formulan sistemas de clasificación que encajan con sus propósitos. Las tendencias se alejan de definiciones clasificadoras restrictivas para propugnar estructuras flexibles, genéricas.

El Organismo de Prestaciones está en pleno proceso de revisión de su estructura de clasificación, y es probable que el resultado sea el abandono total del sistema actual, y que en su lugar se establezca una escala retributiva basada en la evaluación, capacitación y resultados del trabajo desempeñado. Un puesto del mismo nivel en la estructura organizativa tiene necesariamente la misma dificultad que otro, pues algunos puestos son más arduos de desempeñar que otros. Por ejemplo, si un funcionario está destinado a un puesto en el centro de una gran ciudad su trabajo será probablemente más duro que el de uno de los acomodados barrios residenciales. El nuevo enfoque también permite al personal ganar más aumentando su capacitación y competencia, sin tener que ascender a un nivel superior y a nuevas tareas (y quizás hasta su nivel de incompetencia).

Se ha producido bastante polémica con el tema de la clasificación, al igual que ha sucedido con otras condiciones laborales, sobre hasta qué punto los entes

estatales pueden diferenciarse del resto del funcionariado y concretamente de su ministerio matriz. La situación general en las oficinas ministeriales ha sido que la diferenciación entre ministerios es bienvenida, pero que los organismos y los ministerios de los que dependan, deben mantener unas condiciones laborales comunes, para facilitar la movilidad laboral entre unos y otros. La argumentación para este punto de vista es que es importante mantener la base de conocimientos comunes a lo largo de la línea semicontractual, de tal forma que los que elaboran políticas y los que prestan servicios continúen hablando el mismo lenguaje.

Estos razonamientos expresan el saber convencional en el funcionariado de que el desfase entre la teoría y la puesta en práctica de las políticas no debe ser muy amplio. Una forma de hacer un acercamiento de diferencias es por medio de carreras de gestión de tal forma que se abarquen los dos tipos de actividad, y para facilitar esto, deben mantenerse las condiciones comunes. Pero aquí se produce un conflicto en la práctica. Si la forma ha de conformarse a la función, y las funciones son distintas, no se justifica el mantenimiento de formas comunes para mantener la cultura de integración en aras de que quizá resulte beneficioso. Existe otra forma de alcanzar la integración entre la elaboración de la política y la puesta en práctica que no sea la de una estructura de carrera común, formas que no se alejen de la naturaleza enfocada hacia la tarea de los principios enunciados en las Nuevas Medidas.

En los momentos en que escribo este trabajo, con otro período de gobierno conservador para reforzar el proceso de la reforma, parece probable que el proceso de diferenciación se vea ampliado. Un informe dirigido por Sir Angus Fraser en 1991 (Unidad de Eficacia Administrativa 1991) planteaba que el proceso de cambio debería acelerarse. Recomendaba que en lugar de que los organismos tuviesen que arguir las razones a favor de cada ampliación de poderes, deberían ser los ministerios matrices y el Tesoro quienes tuvieran la obligación de argumentar la denegación de la ampliación. Esta recomendación de un cambio tan trascendente llegó en el difícil período característico del período preelectoral en Gran Bretaña. Se cree en Whitehall que aún no hay vía libre para cambios tan radicales.

Evaluación de personal

Las medidas hacia la diferenciación se aprecian cada vez más claramente en los sistemas de evalua-

ción. De igual modo que los organismos dependientes han estado intentando diferenciarse de los ministerios matrices y del resto de la Función Pública en sus estructuras clasificatorias del personal, lo mismo ha ocurrido con los sistemas de evaluación. La evaluación en el eslabón final de la cadena de sistemas que comienzan con el establecimiento de la visión y la definición de los objetivos generales, pasando por la organización de la actividad y el desarrollo de objetivos operativos y sistemas de planificación del trabajo, y al traslado de estos sistemas a tareas y responsabilidades individuales. Sólo cuando todos estos sistemas han sido articulados podemos hablar realmente de cultura de gestión.

La evaluación, dentro de la cultura de gestión, necesita estar unida al proceso de planificación, y esto inevitablemente nos lleva a un enfoque diferencial. Retomando el ejemplo del Organismo de Prestaciones, se ha puesto en práctica un nuevo sistema de evaluación. Existe alguna continuidad con el pasado en el sentido de que se acuerdan los objetivos y el resultado se compara con ellos, pero actualmente existen nuevos elementos que constituyen los cimientos de una nueva cultura. Dos importantes elementos nuevos son:

- El Organismo para las Prestaciones tiene cuatro valores centrales: servicio al cliente, protección de los empleados, enfoque hacia la actuación y equilibrio entre los servicios prestados y el dinero gastado. Parte del sistema de evaluación se dirige a estos valores, y se plantea hasta que punto el individuo los ha fomentado y apoyado. Este es un paso hacia la gestión directa de la cultura bastante novedoso.
- La evaluación es una actividad conjunta, en la que el jefe y su personal trabajan para establecer las capacitaciones necesarias en el trabajo y valorar las necesidades de desarrollo de personal. Los jefes serán evaluados según la contribución hacia la obtención de lo mejor del personal a su cargo.

El sistema de evaluación del Organismo de Prestaciones está diseñado para dar a sus responsables la información que creen necesitan para administrar el organismo. Se diferencia de los sistemas de evaluación que se aplican en los demás organismos dependientes del Ministerio de Seguridad Social y del mismo ministerio matriz. Si bien los sistemas por sí mismos no crean una cultura de gestión, son apoyos esenciales para la creación y administración de la misma. El hecho de que el organismo haya trabajado duramente para conseguir sus propios sistemas diferenciados pone de manifiesto la importancia de estos avances.

Formación de personal

El gobierno conservador se planteó como objetivo el principio de subsidiariedad en la gestión, y en consecuencia estableció un plan para los organismos que haría presión para mejorar la actuación de las organizaciones dependientes de la administración pública. Aunque parte de la nueva derecha creía que ningún *servicio gestionado públicamente podría ser tan eficaz* como uno sujeto a la competencia del mercado, el consenso gobernante fue que había partes sustanciales del servicio público que no podrían ser privatizadas, al menos no en un futuro cercano. Sin embargo, la mejora en el servicio, especialmente las mejoras en la eficacia, siguieron siendo el objetivo.

La *gestión y perfeccionamiento de la gestión* (tanto en el sector público como en el privado) se convirtieron en un punto del programa de gobierno a nivel nacional hacia el final de la década de los 80. Aparecieron dos importantes informes sobre la formación de los gestores en los que se puso de manifiesto que Gran Bretaña iba a la zaga de sus competidores en cuanto a *cantidad y calidad de la formación de gestores*, y más ampliamente en la formación de su fuerza laboral. Un consorcio de compañías e instituciones públicas, incluida la administración pública, establecieron el Plan Básico de Gestión (PBG) para fomentar el perfeccionamiento de capacidades de gestión que alcanzaría a un número de gestores mucho mayor que en el pasado.

Por un lado la presión para mejorar las actuaciones y el nuevo clima de opinión acerca de la formación de gestores ayudó a animar las actividades de formación en las instituciones. Los principios del PBG tendientes a invertir en formación para perfeccionar las capacitaciones del puesto de trabajo fueron determinantes en la definición de una nueva aptitud. Estos principios quedan evidenciados en el trabajo de la División de Desarrollo de la Oficina del Gabinete, que subraya el papel de los gerentes de línea en el perfeccionamiento de su personal. Se hace hincapié en el aprendizaje práctico y en enfoques basados en el trabajo, en los que el jefe aparece como maestro y consejero (Oficina del Gabinete, 1991). Se hace menos énfasis que en el pasado en la necesidad de abandonar el lugar habitual de trabajo para asistir a un curso de formación.

Los programas de gestión del cambio son un rasgo predominante en la actual formación. La Escuela de la Función Pública tiene un Programa para la Dirección en el que se ha producido una matriculación superior a las plazas existentes, el Programa de Alta

Gestión continua siendo un ingrediente clave en la gestión del cambio, y varios ministerios y organismos están dirigiendo sus propios programas específicos. El Organismo para las Prestaciones tiene un programa de cuatro días. "La comunicación como catalizador del cambio" que será seguido por unos 3000 funcionarios por encima del nivel de subdirector, incluyendo el consejo de administración. El programa está diseñado para ir más allá de la formación formal, para poner de manifiesto las barreras entre las personas que les impiden adoptar, aprobar y facilitar el nuevo estilo de gestión, y a ayudarles a superarlos. El hecho de que este programa pudiera ser financiado dice mucho sobre hasta que punto este organismo en concreto ha evolucionado desde el pasado. La cultura de Apollo (Handy 1981) puede haber sido superada por la de Atenea.

Retribuciones y relaciones laborales

El temor de los altos cargos del Ministerio del Tesoro es que las retribuciones en el sector público puedan escapársele de las manos, y provocar una escalada de inflación salarial en la economía de forma general. En el desarrollo de los sistemas de transferencia de gestión y el establecimiento de nuevos organismos, el Tesoro ha sido lento a la hora de transferir competencias en materia de retribuciones. Y sin embargo, la esencia misma de subsidiariedad en la gestión es que sus gestores puedan obtener el mayor resultado de un nivel dado de recursos.

No obstante, la flexibilidad salarial ha aumentado con la entrada en vigor de las Nuevas Medidas. La retribución según el rendimiento individual se aplica a todos los niveles jerárquicos, cubriendo toda la plantilla. Las grandes unidades operacionales como el Organismo de Prestaciones opinan que la retribución individualizada aplicada a todos el personal de niveles inferiores es menos conveniente que los complementos por grupos, y ha sido más difícil que el Tesoro se uniera a este último sistema. En los niveles más altos, los grados 2 y 3 (secretario adjunto y vicesecretario) no existe derecho automático a una revisión salarial anual (todas las revisiones salariales se basan en la evaluación del rendimiento).

La experiencia nos dice que el Tesoro es siempre lento a la hora de aceptar cambios, y de resistencia puntillosa a las pequeñas flexibilidades (el organismo de Prestaciones deseaba pagar una prima a los muchos años de servicio de 35 libras a parte del personal) el Tesoro la calificó la propuesta de innovación extravagante y provocadora, y exigió tener la última

palabra sobre el asunto. Los actuales planes para transferir flexibilidad salarial real, aprobados por apretada mayoría se analizan con desconfianza (“debe haber una trampa en alguna parte”). El mismo principio que se hizo evidente en la discusión anterior sobre los nivelaciones parece que se planteará en un futuro próximo sobre las retribuciones. Los organismos pueden presentar esquemas retributivos que respondan a las exigencias de la puesta en práctica en sus objetivos, y estos sistemas regirán a menos que se demuestre la necesidad de lo contrario.

El razonamiento pasado de que los sindicatos utilizarían una flexibilidad negociada en un organismo para saltarse a la torera los acuerdos nacionales en otros sectores está resultando no ser cierta. La fuerte reducción de la influencia sindical entre el funcionariado es tal, también a nivel nacional, que han sido incapaces de conseguir esto. El resultado de la política retributiva global en los órganos ejecutivos de la Función Pública es “a más retribución, mayor productividad”. Charles Handy sugiere que en el futuro las organizaciones futuras pagarán de acuerdo con el siguiente fórmula:

- La mitad del personal que hay en la actualidad
- que ganará el doble
- y realizará el triple de trabajo (Handy 1991).

Los organismos intentarán conseguir un aumento de su productividad compartiendo las ganancias con el personal que antes tenían bajas retribuciones, pero habrá menos personal, ya que las prácticas restrictivas están siendo abandonadas y las ganancias se hacen sustituyendo capital por fuerza de trabajo. Estos cambios también estarán en el contexto de flexibilidad en los mercados laborales regionales. Las situaciones en las que las retribuciones en el sector público eran demasiado bajas e impedían atraer a personal en los mercados de trabajo fuertes, o en las que se retribuía más de lo necesario en regiones en crisis, están desapareciendo gracias a la flexibilidad salarial.

Ascensos

En el Organismo de Prestaciones el objetivo es abandonar los Consejos de Promoción, que ascienden a grupos de personal que luego se ven obligados a ocupar cualquier vacante que pueda producirse en un determinado nivel. En lugar de esto, se anunciarán los puestos de trabajo a nivel interno, con una especificación del puesto de trabajo y de las características personales, y el personal que lo desee solicitará ser incluido en el proceso de selección. Este sistema está

ya en funcionamiento hasta los niveles intermedios (Oficina de los Altos Directivos)

El cambio está en consonancia con otros cambios en la gestión de personal. Es parte de un modelo tendente a controlar la gestión de la cultura, y de este modo aprovechar la oportunidad para cambiarla, en lugar de dejar que continúen las costumbres y métodos que han estado predominando durante años y que de hecho preservaban la vieja cultura administrativa en su sitio. El Organismo de Prestaciones parece estar a la cabeza de esta evolución, pero otros organismos están siguiendo su ejemplo. Mientras que de pocos ministerios clave todavía se pueda decir que “gestionen su cultura”, el mero hecho de que algunas partes del funcionariado estén haciendo cosas diferentes les hará reflexionar.

Despidos

La seguridad en el puesto de trabajo sigue siendo mayor en la administración pública que en el sector privado. Las empresas privadas que sufren transformaciones del calibre que la que está experimentando la administración harían uso de reducciones de personal a nivel mucho mayor que lo está haciendo la administración pública. Sin embargo, hay signos evidentes de que la administración está moviéndose en este sentido.

Son relativamente pocos los organismos que han prescindido de gestores de antes para aportar sabia nueva a nivel directivo. La mayoría de los directivos han sido nombrados procedentes de la administración. Pero algunos han sufrido una importante reestructuración en sus actividades, y dando la oportunidad de hacer cambios en los puestos directivos. El Organismo de Prestaciones ha cambiado su estructura regional, reduciendo el número de puestos medios-altos de 600 a 200. Aunque la selección de los 200 se ha hecho partiendo del personal ya existente, todavía se ofreció la posibilidad de aportar el mejor talento interno. Algunos de los 400 han abandonado el funcionariado por jubilación anticipada y otros están en trabajos de bajo nivel con protección salarial.

Conclusiones

El análisis de la forma y dirección del cambio en la gestión de las personas durante los últimos 13 años nos lleva a las siguientes conclusiones:

- La mayor parte de la primera mitad de los años 80 estuvo dedicada al desarrollo de sistemas de gestión financiera, descuidando las cuestiones relacionadas con la gestión del personal. Esta situación emitió mensajes contradictorios. Por una parte se dedicaban recursos a la modernización de los sistemas, y por otro lado, los procesos de selección, valoración y ascensos del personal continuaron renovando la vieja cultura administrativa en lugar de transformarla.
- La disonancia entre estas dos tendencias era más patente a mitad de la década, cuando los sistemas de gestión transferida que estaban en vigor podían haber llevado a importantes transformaciones en la cultura organizativa, pero en lugar de esto el cambio deceleró hasta llegar casi a la inmovilidad.
- El surgimiento del Plan de Nuevas Medidas ofreció la oportunidad de desarrollar un conjunto de sistemas mucho más diferenciados en la gestión de las personas, concebidos en cada organismo concreto para alcanzar sus objetivos. En un principio parecía que el proceso hacia la diferenciación era elogiado, pero no se estaba tomando en serio en la práctica, con lo que las fuerzas de uniformidad seguirían predominando. Sin embargo, la evolución de los últimos meses, y los previstos para un futuro cercano, en cuanto a selección, retribuciones, valoración, evaluación etc. de personal todos apuntan a que hay una fuerte tendencia hacia estructuras y procesos orientados hacia la tarea.
- Por fin la Administración Pública está dirigiéndose hacia una rápida modernización en la gestión en las áreas ejecutivas. Han de producirse importantes aumentos del rendimiento, derribando viejas estructuras, utilizando la informática, creando modelos de trabajo flexibles, estableciendo planes de actuación. No todos los organismos han estado tan dispuestos a aprovechar estas oportunidades como el Organismo de Prestaciones, que es el ejemplo citado en este trabajo. La calidad de la gestión varía, pero hay un movimiento suficientemente importante hacia una cultura de gestión más orientada hacia el rendimiento, lo que nos sugiere que ha tenido lugar una transformación irreversible.
- No puede decirse lo mismo de las partes de la administración que no están en organismos ejecutivos, especialmente el personal de las oficinas ministeriales. Si la gestión ejecutiva está siendo modernizada, no hay signos de que en el área de formulación de políticas se hayan dado muchos pasos hacia la modernización.
- Este grupo de personal continuará en condiciones universalistas, muy parecida a la antigua administración pero mucho menor en número. A este grupo pertenecerán los tradicionales altos cargos de la administración. Se da por supuesto que sus funciones no sufrirán apenas transformaciones. Sin embargo, sería posible una función política modernizada, muy diferente, en la que se aplicarían los procesos de gestión del personal que conducen a la innovación y al cambio, en lugar de los actuales, que fomentan la continuidad y la estabilidad. Sin embargo, no hay muestras de que éste sea un tema de preocupación en la actualidad.
- Mientras que el personal de los ministerios continúa con las condiciones tradicionales, como una sola administración, a su alrededor se están dando una gran variedad en las condiciones del personal de los organismos. Dentro de poco no existirá una sola administración, sino varias. Sir Robin Butler intentó convencer al Tesoro y a la Comisión de Selección del Funcionariado con la frase "unificados pero no uniformes" (Cámara de los Comunes, 1990). A pesar de los mecanismos unificados, está muy claro que las condiciones del funcionariado no serán uniformes, y que serán tan distintas que no habrá lugar para cuestionarse la existencia de una identidad común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUTLER, SIR ROBIN (1990), *Progress in the Next Steps Initiative*, Octavo informe del Treasury and Civil Service Committee, HC 481.
- CABINET OFFICE (1991) *Developing People-the Line Manager's Job*, Development Division, Cabinet Office (OMCS).
- CMND 8616 (1982) *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*, Londres, Her Majesty's Stationery Office.
- EFFICIENCY UNIT (1988) *Improving Management in Government: The Next Steps*, Londres Her Majesty's Stationery Office.
- FRASER, SIR ANGUS (1991) *Making the Most of Next Steps*, Efficiency Unit, Londres, Her Majesty's Stationery Office.
- HANDY, CHARLES (1981) *Understanding Organisations*, Londres, Penguin Books.
- HANDY, CHARLES (1991) *The Age of Unreason*, Londres, Random House.
- METCALFE, LES and RICHARDS, SUE (1990) *Improving Public Management*, segunda edición, Londres, Sage Publications.
- RICHARDS, SUE (1987), "Turning civil servants into managers", *Conference of the Royal Institute for Public Administration*, University of Kent.

- HANDY, CHARLES (1981) *Understanding Organisations*, Londres, Penguin Books.
- HANDY, CHARLES (1991) *The Age of Unreason*, Londres, Random House.
- METCALFE, LES and RICHARDS, SUE (1990) *Improving Public Management*, segunda edición, Londres, Sage Publications.
- RICHARDS, SUE (1987), "Turning civil servants into managers", *Conference of the Royal Institute for Public Administration*, University of Kent.
- WIENER, MARTIN (1981) *English Culture and the decline of the Industrial Spirit, 1850-1980*, Cambridge, Cambridge University Press.