

# La modernización administrativa en el Reino Unido: una perspectiva general

G.W. Jones

(Traducción: Manuel Estepa)



## Introducción

La Administración pública británica se divide en tres tipos de instituciones:

(i) *Los Departamentos del Gobierno Central*, atendidos por empleados de la Corona llamados empleados civiles y encabezados por un ejecutivo político, un Ministro, responsable de su labor ante el Parlamento; a través de los departamentos se clasifican las Fuerzas Armadas y el personal del Servicio Nacional de Salud.

(ii) *Las Autoridades Locales*, atendidas por oficiales organizados en departamentos responsables ante los Concejales electos en los comités o reuniones del Consejo. En el Reino Unido, los profesores son empleados de la autoridad local.

(iii) *Los Consejos*, a menudo incorrectamente llamados *quangos*, compuestos de miembros nombrados o nombrados, responsables generalmente de una única función, emplean personal propio y ejercen sus funciones bien de manera completamente autónoma y responsable sólo ante la ley o sujetos a cierto grado de control de los ministros o las autoridades locales. Dicha categoría incluye las industrias nacionalizadas, las empresas de servicio público y las corporaciones públicas.

Los tres elementos juntos constituyen la Administración pública británica, el sector público.

En el período 1979-80 el gasto de dicho sector público ascendió a 90 mil millones de libras esterlinas, el 44% del producto interior bruto. Para la etapa 1992-93 la estimación de este gasto es de 266 mil millones de libras esterlinas, el 42% del producto interior bruto. Los Departamentos centrales en el período 1979-80 gastaron 53 mil millones de libras esterlinas, el 58% del total del gasto público y el 26% del PIB; las autoridades locales, 22 mil millones de libras, el 24% del gasto público total y el 11% del PIB; y los Consejos, 4 mil millones de libras esterlinas, el 4% del total del gasto público y el 2% del PIB. Para el período 1992-1993, las estimaciones eran: para los Departamentos centrales de 168 mil millones de libras, el 63% del total del gasto público y el 26% del PIB; para las Autoridades locales de 73 mil millones de libras, el 27% del total del gasto público y el 11% del PIB; y para los Consejos 7 mil millones de libras esterlinas, el 3% del total del gasto público y el 1% del PIB. (El restante 14% del gasto público total en el período 1979-80 —el 7% para 1992-93— se destinó a pagos por intereses de la deuda).

En el bienio 1979-80 el total del personal laboral del sector público alcanzó los 6,6 millones, el 28%

del total de población activa con empleo. Los Departamentos centrales en la etapa 1979-80 tuvieron 2,2 millones de empleados (el 33% del personal laboral del sector público), de los cuales 730.000 eran empleados civiles; las administraciones locales tuvieron 2,4 millones de empleados (el 36%) y los Consejos cerca de 2 millones (el 31%).

En el período 1990-91 las cifras eran de cerca de 2 millones para los Departamentos (el 40% del personal laboral del sector público), de los cuales 550.000 eran empleados civiles; había 2,3 millones de empleados de la administración local (el 45%) y 800.000 (el 15%) en los Consejos.

A lo largo del período del Gobierno conservador, desde 1979, el gasto público, como porcentaje del PIB, se mantuvo muy estable en los tres apartados del sector público, pero se produjo un cambio en el número de empleados; como consecuencia de la privatización de muchas empresas y servicios públicos se redujo el número de empleados en la categoría del Consejo y descendió el número de empleados civiles, reflejando dos preocupaciones políticas del Gobierno. El número de empleados de la administración local, sin embargo, permaneció constante, mostrando el fracaso gubernamental para alcanzar una reducción su fuerza laboral.

Paralelamente a estos movimientos, existía un considerable fermento de los procedimientos y las prácticas en la administración pública británica que puede ser denominado "modernización", que algunos ven equivalente a una transformación del Estado. El cambio se puede sintetizar en un paso desde la administración pública a la gestión del sector público.

Dicho cambio implica la reestructuración del papel del Gobierno desde la distribución directa de los servicios hacia el establecimiento de un programa amplio y de pautas normalizadas de servicio, preservando el interés público a través de la regulación de la calidad, los precios y la competitividad. El objetivo es el de unir a los proveedores y a los usuarios de los servicios públicos en una relación directa de consumo. Cada servicio queda abierto a la información pública acerca de su actividad y al ofrecimiento de reparación, incluyendo la compensación monetaria, cuando los objetivos no se consiguen. El objetivo es el de despolitizar los servicios públicos, transformando a los usuarios en consumidores que operen en un mercado de servicios públicos con proveedores competitivos entre los que elegir y que cuenten con el poder para castigar cuando el rendimiento cae por debajo del estándar.

Un ethos diferente parece prevalecer en la actualidad en las actividades de los servidores públicos, a veces llamada "la nueva gestión pública". Su com-

portamiento parece guiado por un conjunto de normas diferentes de las de los años 70 y anteriores. Se encuentran más expuestos y responsabilizados, más conscientes del coste de aquello que realizan; sus objetivos se definen más explícitamente, se valora más su rendimiento de acuerdo con un conjunto previo de líneas maestras y disfrutaban de una menor seguridad en el puesto. Se espera de los mismos un comportamiento más acorde con los modos del mercado, adoptando los métodos, el estilo y las técnicas de gestión del sector privado. Se asemejan menos a los burócratas weberianos y más a los empresarios del comercio.

El tema cara al futuro es el de si continuarán dicho camino y se acomodarán más al estilo de mercado, o si regresarán a los modos previos del servicio público o a alguna nueva amalgama de gestión pública, privada y de administración. Con la reelección del Gobierno conservador en abril de 1992, comprometido en la realización de sus reformas de gestión y en la reorganización del sector público mediante líneas de negocio, la perspectiva es la de que la Administración pública en los 90 evolucionará más como en los 80. En un futuro inmediato, los servicios públicos serán adquiridos de modo creciente por contratistas privados, mientras que las organizaciones del sector público se comportarán y competirán como compañías privadas. La distinción entre los sectores público y privado parece estar siendo eliminada cada vez en mayor medida.

Los objetivos del presente trabajo son los de explicar las principales características de la nueva gestión pública y su implantación en Departamentos centrales, autoridades locales y Consejos, proporcionar una perspectiva general de por qué tales avances han ocurrido, explicar por qué tales cambios resultaron relativamente sencillos de introducir, e indicar varias restricciones que pueden socavarlos, concluyendo con una mirada hacia el futuro.

## Las ocho características de la nueva Administración Pública: las metas de la modernización administrativa

**L**a 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 desa-

gregarse 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.

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

**E**n 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 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 de un servicio y, por otro, en contratista u organizaciones de servicio directo que se ocupan de 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 Departamentos 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 co-

mo 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 provisoras, 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.

tes 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?

**L**as 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 cre-

do 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 socialdemócrata 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 del 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 Gobier-

no 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 la 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 servi-

cios 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 inferior 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 devolución 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 ser-

vicio civil a través de la Unidad de la 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 las 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 autorida-

des 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 mer-

cado 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:

(i) 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.

(ii) 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.

(iii) 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 hu-

biera 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.

La siguiente sección del trabajo considera varias posibles desventajas de la nueva gestión pública y expone una advertencia para otros países que intentan seguir la experiencia británica.

## ¿Permanecerán los cambios?

Las modas vienen y van en la administración pública. Un proceso tiene lugar hasta un cierto límite y entonces se produce una reacción. Un movimiento contrario florece hasta que el mismo igualmente se ve contrarrestado. Lo que actualmente está de moda llegará con el tiempo a quedar anticuado. La mayoría de los movimientos administrativos oscilan entre dos polos: fusión y fisión. El primero se dirige a amalgamar una serie de aspectos previamente separados; sus nociones clave son la coordinación, la cooperación y la armonización. El segundo se dirige hacia la fragmentación; sus nociones claves son la competencia, la especificidad funcional y lidiar con la tarea asignada. El nuevo movimiento de gestión que ha dominado el sector público británico desde 1979 refleja el segundo. La fragmentación para producir competencia es la moda. Dicha tendencia implica varios rasgos que pueden finalmente socavar los cambios y provocar su no realización. Provocan la crítica de elementos que en el futuro podrían formar la base de una nueva moda: integrar lo que en la actualidad tan rápidamente se separa.

La moda actual de la fragmentación predica que los monopolios de oferta en el sector público deben ser rotos. Las actividades dispares deben separarse en

ser rotos. Las actividades dispares deben separarse en distintas organizaciones. Los que establecen un programa deben separarse de los que distribuyen un servicio, y los reguladores de servicios deben separarse de ambos. Los clientes deben separarse de los contratistas. Debería existir competencia entre los contratistas y los distribuidores de servicios, de manera que el cliente pudiera elegir, mediante un proceso progresivo, *el suministrador más eficiente. Los suministradores ideales deberían encontrarse en el sector privado porque afrontan la máxima competencia, pero donde no es posible y la provisión ha producirse dentro del sector público, ha de hacerse una clara distinción entre las organizaciones clientes y contratistas. El rendimiento de los últimos debe, cuando sea posible, ser probado frente a otros competidores en el mercado, o con otros suministradores que podrían ser otros componentes del sector público. En educación, existe competencia entre los diferentes tipos de escuelas: las escuelas de la autoridad local, las escuelas subvencionadas (escuelas del Gobierno central), los colegios politécnicos de ciudad y las escuelas independientes, entre las que el público puede elegir.*

La fragmentación domina en la esfera del gobierno local. En lugar de la multicompetente administración local, se establecieron autoridades "ad hoc" para una única función, para el agua, la salud y el transporte público en los años 70; y en los años 80 y 90 en nuevas unidades como las Corporaciones de Desarrollo Urbano, las fuerzas urbanas de acción para tareas especiales, los encargados de acciones en viviendas, los consejos de entrenamiento e iniciativas, las escuelas subvencionadas, las escuelas tecnológicas de ciudad, los consejos de gobierno de las escuelas de la autoridad local, los encargados de hospital en el Servicio Nacional de Salud, y los organismos separados de incendios y defensa civil en las áreas metropolitanas.

La fragmentación ocurre dentro de las organizaciones del sector público. La separación se hace visible en la división dentro de los Departamentos del gobierno central entre el centro del Departamento y las Agencias Ejecutivas, y en las autoridades locales entre Departamentos clientes y Organizaciones de servicio directo. Tal fragmentación interna se produce en todo el sector público, separando al adquirente del suministrador, al comprador del vendedor, al estratega del implantador, y la elaboración de la política de las operaciones. La vieja distinción entre política y administración pervive.

La fragmentación ocurre también entre los individuos. Las organizaciones son concebidas como agrupaciones de individuos distintos cuyos logros indivi-

duales han de ser conocidos y recompensados mediante el salario en función del rendimiento. El rendimiento de cada miembro de una organización se valora como una entidad separada y la apreciación de su trabajo y de su preparación para el trabajo se basa en la división de sus contribuciones y de su habilidad en una serie de aptitudes separadas.

De este modo, el sector público queda dividido en *unidades de gobierno distintas, internamente las organizaciones del sector público resultan divididas en unidades distintas y los trabajadores quedan divididos con competencias separadas.*

Las relaciones entre tales entidades separadas han de ser reguladas mediante contratos, semicontratos, tratados, acuerdos en el servicio y cartas. Los documentos estatutarios han de regular la relación entre la zona central del Departamento y sus Agencias Ejecutivas; los contratos han de regir las relaciones entre la autoridad local y sus organizaciones de servicio directo; documentos similares han de configurar las relaciones entre los servicios centrales de una autoridad local y sus departamentos de línea; los documentos de gestión han de regular las relaciones entre el responsable de un departamento y el personal bajo su cargo; y las cartas del servicio han de definir las relaciones entre la autoridad local, u otra organización del sector público, y el usuario de sus servicios. Las relaciones clave han de formalizarse en expresas declaraciones escritas. Las relaciones no han de regularse mediante la jerarquía sino mediante la forma de contrato. La fragmentación ha de promover la *mercantilización*; la *contractualización* ha de constituir la base de las relaciones; siendo el objetivo general la *clientelización*, para servir a los intereses de los consumidores.

El peligro con tales aproximaciones universalistas, como la nueva gestión pública, es el de que pretenda ser aplicada sin la adecuada reflexión en circunstancias inapropiadas. En la actualidad, dicha concepción se extiende por la totalidad del sector público británico. Puede ser bueno en algunas circunstancias pero no en otras y existen posibles consecuencias negativas de la aplicación irreflexiva de tal concepción.

Incluso las empresas del sector privado no rehúsan el control directo y emplean contratos todo el tiempo. Tienden, sin embargo, a no hacerlo así en cuatro circunstancias: cuando existe un alto grado de incertidumbre, cuando los servicios y bienes que han de ser suministrados no pueden someterse a un contrato tipo, cuando los costes inherentes con el mantenimiento de un contrato separado para cada transacción son demasiado elevados, y cuando los contratistas pueden

aprovecharse de la relación porque sólo ellos disponen del conocimiento y la experiencia que el cliente precisa para juzgar los términos del contrato. Tales condiciones se dan a menudo en el sector público y sugieren que la contractualización no debe aplicarse sin un momento previo de reflexión.

La fragmentación y el operar a través de contratos supone ciertas desventajas potenciales. Puede existir una pérdida del sentido del interés común, tanto en la consecución de los objetivos de una organización como en la promoción de los valores de una comunidad, local o nacional. Una autoridad local podría convertirse en una colección de compañías separadas, cada una persiguiendo sus propios fines.

La división entre cliente y contratista puede disolver la capacidad profesional porque queda separada en organizaciones distintas. Sin una cercana y continua interacción la organización puede perder los beneficios de un aprendizaje mutuo entre el personal, ahora separado en diferentes organizaciones. Los clientes podrían carecer de la oportunidad de extraer la experiencia de los contratistas acerca de los problemas y crisis que pueden repentinamente aparecer. No pueden solicitar rápidamente la ayuda de sus compañeros cercanos con quienes han venido regularmente trabajando durante años y en quienes confían. En efecto, la nueva gestión pública se fundamenta en una cultura de la desconfianza, que necesita una estipulación detallada en los contratos de lo que se puede hacer. Si hubiera confianza no existiría la necesidad de redactar expresamente lo que se requiere.

La contractualización puede tender a estimular la rigidez, que inhibiría la rápida adaptación a un ambiente cambiante y turbulento. Lo que en un tiempo puede ser especificado en un contrato podría llegar a ser inapropiado en otro. Un contrato intenta congelar el futuro en un molde actual, pero no puede saber cómo las demandas o los gustos y el cambio tecnológico podrán alterarlo en los años venideros.

La contractualización, mediante el ajuste del personal a específicos objetivos y estándares, podría inducir a las organizaciones a limitarse a lo declarado, a dirigir un barco rígido, a estar todo listo y pensado y a eliminar la amplitud. Sin embargo, una organización adaptable a cambiantes circunstancias necesita amplitud, esto es, suavidad y elasticidad, de manera que pueda responder rápidamente a sucesos inesperados, cambiar el personal rápidamente a nuevos papeles y en nuevas combinaciones e imaginar caminos innovadores. El peligro de la contractualización es que puede sofocar el pensamiento: desde el momento en que las estipulaciones del contrato han sido esta-

blecidas nada más necesita ser hecho. Las expectativas vienen limitadas por los términos del contrato.

Existen peligros, igualmente, con las tendencias competitivas. En la medida en que conseguir un contrato resulta crucial para el contratista, la potencialidad de la corrupción se incrementa; una presión indebida puede ser ejercida sobre los clientes para recompensar los contratos. Además, como los sectores público y privado están más entrelazados, pueden existir choque de culturas y de estilos de conducta. Algunas prácticas, aceptables para el sector privado para suavizar las relaciones comerciales, podrían imitarse por el personal en el sector público que, tradicionalmente, ha considerado tales prácticas como una compra de favores impropia. La debilitación de la ética del servicio público por la comercialización podría inducir a algún personal hacia prácticas corruptas o transformar las normas del mismo sector público.

La nueva gestión pública urge una separación entre la elaboración de políticas y las operaciones, similar a la vieja distinción entre política y administración. Existen riesgos en esta relación entre "cuerpo y brazos". Los elaboradores de políticas necesitan ser constantemente informados sobre el impacto de la política, sus implicaciones para las personas y el medio físico. Los que distribuyen y ejecutan necesitan un contacto cercano con aquellos que establecen la política, de esta manera, los elaboradores de políticas pueden conocer rápidamente los cambios de circunstancias y las inadecuaciones de la política actual. De modo similar, los que ejecutan precisan ser informados acerca de los objetivos de los elaboradores de políticas. El libre flujo de información resulta esencial. Sin embargo, la contractualización impide la fácil comunicación entre aquellos que determinan la política y la estrategia y quienes la ejecutan, distribuyen los servicios y constituyen el extremo operativo. Los elaboradores de políticas pueden quedar al margen de la realidad de la implantación, y los que operativizan los objetivos de la dirección política y estratégica.

La contractualización podría dañar la responsabilidad. Puede resultar difícil para los ciudadanos saber a quien culpar o reconocer por el rendimiento. Si existe algún defecto en la provisión o en las operaciones, los clientes y los contratistas pueden intentar escapar de la responsabilidad: los clientes culpando a los contratistas por las ineficiencias operativas, y los contratistas a los clientes por fallar en la provisión adecuada de fondos para sostener la consecución de un adecuado nivel de rendimiento. En términos más generales, la responsabilidad puede resentirse porque el público puede verse confuso debido a la fragmentación de

una organización en un maraña de complejas relaciones contractuales. Disponer de una serie de cartas para servicios determinados podría no ayudar a los ciudadanos a mantener la responsabilidad de los proveedores: existen costes vinculados a la aplicación de las normas de calidad prometidas en las cartas.

La nueva gestión pública podría, finalmente, colapsarse por su empobrecida visión y el descuido del papel de los políticos. El énfasis en el consumidor y el usuario de los servicios es limitado: la Carta del Ciudadano resulta mal denominada desde el momento en que se refiere realmente a los usuarios de específicos servicios y no a los ciudadanos. Los indicadores de rendimiento resultan generalmente limitados con cortedad a los particulares consumidores o clientes. *La ciudadanía supone un concepto más amplio*: los ciudadanos comprenden la totalidad de la comunidad política, no únicamente aquellos que utilizan un servicio determinado. Los mismos votan para que los representantes sean responsables del gobierno tanto en el nivel local como nacional. Gobernar supone ponderar entre diferentes presiones para adoptar políticas que atañen al conjunto de la comunidad y dirigir la política en una dirección que la comunidad desee o acepte. Los empleados civiles y el personal del gobierno local son empleados para servir a la voluntad de los representantes electos de los ciudadanos, no solamente a determinados usuarios de los servicios.

En la actualidad, la nueva gestión pública ha ganado al gobierno, pero sus intereses pueden cambiar si encuentra sus objetivos políticos más amplios afectados por la promoción de la fragmentación, la comercialización y la contractualización. Una vía por la que podrían verse obstaculizados los propósitos del gobierno es que su papel representativo pudiera resultar afectado. Como representantes electos tienen que cuidar de los intereses y puntos de vista de sus electores. Las quejas y comunicaciones que los concejales y parlamentarios reciben de sus electores afectan no tanto a la gran política y a los objetivos estratégicos sino más bien al impacto de la política sobre los mismos y sus áreas. Su atención recae sobre las operaciones y su ejecución, la distribución real del servicio que los nuevos gestores declaran que constituyen los grandes problemas, deben ser dejados a los contratistas y regulados, en cierto modo, automáticamente mediante cartas de rendimiento. Los parlamentarios y los concejales podrían sentirse alejados de los temas en los cuales sus electores quieren que se vean implicados y cambiar. En tal caso, no quedarán contentos únicamente con determinar la política en un sentido estratégico y especificar los términos del contrato,

dejando las operaciones y la ejecución a los contratistas. En vez de una relación de "cuerpo y brazos", desarrollarán "dedos impacientes" y querrán tratar temas operativos. Los políticos, como iluminando, tienden a tocar cualquier lugar, y si las presiones políticas empujan a los representantes electos a intervenir en problemas que los nuevos gestores afirman que deben ser dejados tanto a un personal designado como a los contratistas, entonces, los políticos abandonarán a los nuevos gestores. Se dirigirán a alterar los contratos para satisfacer las ansiedades de los electores y encontrar vías para realizar los programas políticos que presentaron a los votantes en sus campañas electorales.

El cambio de la Sra. Thatcher por John Major, y la presentación de la Carta del Ciudadano, puede ser una señal de que los políticos electos han comprendido los límites políticos de la fragmentación y la comercialización. La Sra. Thatcher es conocida por su aspereza hacia la Carta del Ciudadano. La consideró innecesaria: los mercados y los mercados por subrogación deben distribuir lo que los consumidores quieren. John Major podría haber comprendido que se necesita algo más. Pero su definición de ciudadano resulta aún limitada a la preocupación por el usuario inmediato de un servicio determinado.

El sector público no es como el sector privado y la administración pública no es como la gestión de negocios. La administración pública sirve a los requerimientos del gobierno, y el gobierno es dirigido por las propuestas políticas expresadas por los representantes electos del pueblo. *La cultura gubernamental*, los valores y las motivaciones provienen del proceso político, y se relacionan con las ideas sobre la comunidad, la democracia y la ciudadanía más que con los mercados, la competición y los clientes.

Los políticos se sitúan en el asiento del conductor del sector público: su estilo se acomoda difícilmente con el nuevo "managerialismo". Este podría haber conquistado a muchos en los años 80, cuando la ideología pareció atrapar algunos sectores importantes del partido conservador, pero a largo plazo la incompatibilidad entre la nueva gestión pública y el proceso político obligará a la retirada del mismo.

La nueva gestión pública demanda de los líderes políticos algo que son reacios a expresar. No les gustan los objetivos claros y específicos, que podrían dar rehenes a la fortuna y munición a los oponentes para disparar después contra ellos si los objetivos no son conseguidos. Prefieren la ambigüedad a ganar más apoyo e incluso una inconsistente vaguedad en los objetivos a una difusa oposición y un máximo apoyo.

Los claros objetivos específicos alienan a quienes les desagradan. Cuando los líderes políticos encuentren que los preceptos de la nueva gestión pública frustran sus ambiciones políticas se volverán contra los mismos y perseguirán las estructuras y los procedimientos:

(a) que se asienten más en la jerarquía y el control directo y menos en los mercados;

(b) que fusionen la elaboración de la política y la implantación y remuevan barreras para un contacto más cercano y continuo entre los que establecen la estrategia y aquellos que operan;

(c) que no resulten tan sujetos por contratos sino unidos de un modo más flexible e interactivo; y

(d) que, sobre todo, las ofertas de los políticos se dirijan más a introducir sus contribuciones tanto en la elaboración de políticas como en su ejecución.

En la actualidad y durante algunos años más, el nuevo "managerialismo" tratará la gestión del sector público con poca diferencia de la gestión de una empresa privada, y continuará su mantenimiento como el paradigma dominante de la concepción gubernamental. Pero a largo plazo, se verá amenazado y finalmente desplazado. Si no constituye una panacea universal entonces debe ser sustituido, necesitando un cuidadoso análisis de donde en el sector público resulta más apropiado y donde no. Se requiere más discriminación, no la adopción, al por mayor, de la moda actual.

#### BIBLIOGRAFÍA

- B. BENDER, "Whitehall, Central Government and 1992" *Public Administration Review*. Vol. 6, Nº 1, Primavera 1991, pp. 13-20.
- J. BOURN, *Management in Central and Local Government*. Londres, Pitman, 1979.
- R. BROOKE, *Managing the Enabling Authority*, Harlow, Longman, 1989.
- R. BUTLER, "New Challenges or Familiar Prescriptions" *Public Administration* Vol. 69, Nº 3, Otoño 1991, pp. 363-372.
- M. CAVE *et al.*, *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*, Londres, Jessica Kingsley, 1990.
- R. CHAPMAN, "Concepts and Issues in Public Sector Reform: the Experience of the United Kingdom in the 1980s", *Public Policy and Administration* Vol. 6, Nº 2, Verano 1991, pp. 1-19.
- R. CHAPMAN & J. GREENAWAY, *The Dynamics of Administrative Reform*, Londres, Croom Helm, 1980.
- M. CLARK & J. STEWART, *General Management in Local Government: Getting the Balance Right*, Harlow, Longman, 1990.
- CONSTITUTIONAL REFORM CENTRE, "Regulatory Agencies" *Parliamentary Affairs*, Vol. 44, Nº 4, Octubre 1991, pp. 505-520.
- A. DAVIES & J. WILMAN, *What Next? Agencies, Departments and the Civil Service*, Londres, Institute for Public Policy Research, 1991.
- G. DREWRY & T. BUTCHER, *The Civil Service Today*, Oxford, Basil Blackwell, 2nd ed. 1991.
- P. DUNLEAVY, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- H. ELCOCK, *Change and Decay: Public Administration in the 1990s*, Harlow, Longman, 1991.
- K. ENNALS & J. O'BRIEN, *The Enabling Role of Local Authorities*, Londres, Public Finance Foundation, 1990.
- N. FLYNN, *Public Sector Management*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1990.
- N. FLYNN *et al.*, *Managing Public Services: Competition and Decentralization*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 1992.
- C. GRAHAM & T. PROSSER, *Privatising Public Enterprises*, Oxford, Clarendon Press, 1988.
- A. GRAY & B. JENKINS, "Government and Public Administration 1990-91", *Parliamentary Affairs* Vol. 44, Nº 4, Octubre 1991, pp. 572-592.
- J. GREENWOOD & D. WILSON, *Public Administration in Britain Today*. Londres, Unwin Hyman, 2nd ed. 1989.
- A. HARRISON & J. GRETTON (eds.), *Reshaping Central Government*, Oxford, Policy Journals, 1987.
- M. HENKEL, *Government, Evaluation and Change*, Londres, Jessica Kingsley, 1991.
- C. HOOD, "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* Vol. 69, Nº 1, Primavera 1991, pp. 3-19.
- C. HOOD, *Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s*, Londres, London School of Economics, 1990 (Lectura Inaugural).
- G. JONES, "La riforma amministrativa in Gran Bretagna" in S. Cassese & C. Franchini, *Tendenze Recenti Della Riforma Amministrativa in Europa*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 13-73.
- G. JONES, "A Revolution in Whitehall? Changes in British Central Government Since 1979" *West European Politics* Vol. 12, Nº 3, Julio 1989, pp. 238-261.
- D. MARSH, "Privatization under Mrs. Thatcher: A Review of the Literature" *Public Administration* Vol. 69, Nº 4, Invierno 1991, pp. 459-480.
- L. METCALFE & S. RICHARDS, *Improving Public Management*, Londres, Sage, 2nd ed. 1991.
- D. MORLEY, "The Citizen's Charter and a 21st Century Vision" *Public Money and Management* Vol. 12, Nº 1, Enero-Marzo 1992, pp. 6-7.
- C. PAINTER, "The Public Sector and Current Orthodoxies: Revitalisation or Decay?" *Political Quarterly*, Vol. 62, Nº 1, 1991, pp. 75-89.
- M. PARKINSON (ed.), *Reshaping Local Government*, Oxford, Policy Journals, 1987.
- C. POLLITT, *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.
- PRIME MINISTER, *The Citizen's Charter*, Londres, HMSO, Julio 1991, Cm. 1599.
- J. STEWART, *Understanding the Management of Local Government*, Harlow, Longman, 1988.
- G. STOKER, *The Politics of Local Government*, Basingstoke, Macmillan Education, 2nd ed. 1991.
- F. TERRY & P. JACKSON (eds.), *Public Domain 1992*, Londres, Chapman and Hall, 1992; (Séptima edición de una revista anual sobre el sector público de la Public Finance Foundation, publicado por primera vez en 1986).

C. TOMKINS, *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*, Edimburgo, Institute of Chartered Accountants of Scotland, 1987.

H. M. TREASURY, *Competing for Quality*, Londres, HMSO, 1991, Cm. 1730.

C. WHITEHEAD (ed.), *Reshaping the Nationalised Industries*, Oxford, Policy Journals, 1988.

J. WILLMAN, "Wider choice in the marketplace", *Financial Times*, 21st April 1992.

# PAPERS

## REVISTA DE SOCIOLOGIA

UNIVERSITAT  
AUTÒNOMA DE BARCELONA

### SUMARI

Núm. 41

#### Presentación

#### ARTICLES

CATERINA GARCÍA SEGURA, La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales

ESTHER BARBÉ, El estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de estados

RAFAEL GRASA, Las organizaciones internacionales y los nuevos desafíos globales

JAVIER SÁNCHEZ CANO, Las Naciones Unidas a finales del siglo XX

FULVIO ATTINA, La Comunidad Europea: ¿organización internacional o sistema político?

MÓNICA SALOMÓN, Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional

JERONI SUREDA, El Comité Olímpico Internacional: ¿un nombre para la eternidad?

NORA SAINZ, Bibliografía sobre actores internacionales

#### LECTURES

RAFAEL DE LORENZO GARCÍA, El nuevo derecho de fundaciones

CARMEN ALEMANY, Yo no he jugado nunca con Electro-L

HOWARD S. BECKER, Writing for Social Scientist. How to Start and Finish Your Thesis, Book or Article

LUIS SARRIES SANZ, Sociología de las relaciones industriales en la sociedad postmoderna

F. ANDRÉS ORIZO, A. SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, El sistema de valores dels catalans

#### SUSCRIPCIONES

Número suelto: 1.500 PTA. Anual (1992, tres números: 39-41): 3.800 PTA; estudiante: 3.040 PTA; institucional: 4.300 PTA; extranjero: 46 US \$. Las solicitudes de suscripción han de dirigirse a: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona. Apartado postal 20. 08193 Bellaterra (Barcelona). Spain. El abono debe hacerse mediante transferencia bancaria a la cuenta 118-54 de la oficina 424 de "la Caixa" o con talón nominativo a Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona (en este tipo de pago, sume al precio de la suscripción 250 PTA en concepto de gastos bancarios). Los envíos al extranjero tendrán un recargo de 3 US \$ para gastos de transporte. Para hacer efectiva la suscripción, ésta deberá ir acompañada del resguardo de la transferencia bancaria o del talón nominativo.

# Las tendencias administrativas en los Países Bajos

Uriel Rosenthal  
L. J. Roborgh

Traducción: Manuel Estepa

## 1. Introducción

**E**n el presente trabajo se indican las tendencias más destacadas de la administración pública holandesa. Los contenidos principales del análisis y la argumentación serán:

- Que durante más de treinta años la administración pública holandesa ha permanecido sometida a propuestas de cambio y reforma.
- Que tales propuestas no se materializaron debido a limitaciones políticas y legales, entre otras.
- Que, después de todo, las persistentes presiones para el cambio y la reforma tuvieron un significativo impacto en la cultura y en el estilo administrativo.
- Que los factores políticos y socioeconómicos así como también la conciencia de las potenciales consecuencias de la integración europea pueden preparar el terreno para la reforma política y administrativa.
- Que no obstante el carácter consensuado de la sociedad holandesa, la política y la administración no permiten cambios drásticos en la estructura administrativa y, ciertamente, hacen difícil al sector público holandés dar respuesta a los desafíos de la integración europea y a los problemas dimanantes de la turbulencia en la Europa del este.

Expondremos, en primer lugar, los factores más relevantes del contexto en relación con la administración pública holandesa. La sociedad y el Estado holandés son bien conocidos por su historia de consenso. La misma ha dado cuerpo a la legislación constitucional, al énfasis de las coaliciones políticas y al gobierno colegiado, las tendencias corporativas de la economía política y las peculiaridades del Estado del bienestar de estilo holandés.

A continuación, investigaremos el sistema administrativo, destacando las prolongadas tensiones entre cambio y continuidad. La teoría weberiana ha sido siempre de gran utilidad en la explicación de los rasgos básicos del sector público holandés. Pero uno debería tener amplitud de miras respecto a la revalorización de las relaciones político-administrativas, la solicitud de un cambio estructural y cultural en la organización y el estilo de la gestión del sector público, y, ciertamente, respecto a las cada vez más fuertes presiones para la culminación de la reforma administrativa.

En la tercera parte, lo anterior se ve reducido a la versión holandesa de la encantadora sugerencia de

