

# LA REFORMA DEL GOBIERNO BRITANICO\*

Por WILLIAM A. ROBSON

Ex profesor de la London School of Economics  
and Political Sciences

*Sumario:* Indiferencia parlamentaria.—El status del Parlamento.—El Gabinete.—Auxilios para la actuación política.—La competencia del primer ministro.—La organización del Ejecutivo.—Educación.—Investigación científica.—La Administración pública.—Autonomía local.

**R**ECIENTEMENTE se ha producido en Gran Bretaña una gran proliferación de charlas y escritos acerca de nuestro sistema de gobierno y de la necesidad de mejorarlo. Esta súbita toma de conciencia de la necesidad de un cambio constituye una grata señal, ya que durante los últimos treinta años ha sido difícil dirigir el interés público hacia la reforma gubernamental. Ha habido, es verdad, muchos cambios en la estructura del Gabinete, Ministerios y Administración pública en las tres o cuatro últimas etapas, pero todos ellos han sido adventicios, suscitados por algún acontecimiento con-

\* Traducción de Juan Polo Barrera.

creto, sin que ninguno intentara comprender la situación presente y las necesidades previsibles del país desde un punto de vista más amplio.

### Indiferencia parlamentaria

En especial, el Parlamento, hasta épocas muy recientes, ha permanecido indiferente a los problemas relativos al sistema de Gobierno. Lo que se denomina a *machinery Bill*—es decir, la ley que crea un nuevo ministerio o introduce algún cambio importante en las responsabilidades u organización de los departamentos—es frecuentemente aprobada con muy escaso escrutinio, crítica u oposición. El Parlamento, muy raras veces, se compromete con el *Civil Service*, a menos que se produzca algún escándalo con implicaciones políticas. Los Tribunales Administrativos han sido constantemente ignorados por la Cámara de los Comunes; la planificación nacional y la reforma de los Gobiernos locales han estado abandonadas durante la mayor parte del siglo.

Ha habido muy poca diferencia entre los Partidos en lo que afecta a este punto. Todos ellos, concentrada su atención en la política y sus grandes problemas, han menospreciado medios y sistemas. Sin embargo, desde 1961, aproximadamente, los dos principales partidos políticos han llegado a adquirir conciencia de la necesidad de la reforma gubernamental.

Hoy día existe la convicción de la necesidad del desarrollo no solamente de la ciencia y la técnica, de la dirección industrial y técnica de mercados, sino también en el sistema de gobierno, los métodos con los que planeamos para el futuro, y la efectividad con que la opinión pública se forma, las decisiones ministeriales se forjan y los programas de gobierno son llevados a cabo.

### El «status» del Parlamento

El principal problema que se presenta es el de la posición del Parlamento, particularmente en sus relaciones con el Poder Ejecutivo. Está generalmente reconocido que la posición del Parlamento ha declinado seriamente durante la posguerra. Ante esta tendencia, la Cámara de los Comunes debe prepararse para hacer valer sus derechos y autoridad de un modo más enérgico a como lo ha venido haciendo en las últimas décadas. En todo caso, puede afirmarse que el poder del Parlamento permanece intacto; es la voluntad de ejer-

citarlo la que falta. Ningún Gobierno, sea cual sea su carácter, dará el primer paso para acrecentar la importancia del Parlamento; la iniciativa debe partir de la Cámara de los Comunes.

La idea de que todo tema de discusión ante la Cámara deberá ser tratado como una cuestión de confianza en el Gobierno es sumamente perniciosa. Una derrota en la Cámara no debería obligar al primer ministro y su gabinete a dimitir, a menos que la misma encerrara un trascendental problema político o se hallara implicada la conducta de un ministro o del Gobierno como tal. Si este cambio de actitud se produjera, la libertad e independencia del Parlamento se verían grandemente realizadas.

En un debate de la Cámara de los Lores acerca de la estructura del Gobierno, sostenido en 1964, lord Boothby lamentaba que la Cámara de los Comunes hubiera perdido su status de *colegio electoral*, convirtiéndose en un tribunal de debate entre dos ejércitos políticos bien disciplinados. Alegaba que los verdaderos debates tienen lugar hoy día en las sesiones privadas de los partidos parlamentarios y en ellas se toman las más importantes decisiones sobre la política. Esto, ciertamente, no siempre es verdad, sobre todo por lo que se refiere al partido que se encuentra en el poder. Sin embargo, la responsabilidad primordial hoy día de un miembro del Parlamento se relaciona más bien con el engranaje de su partido que con su distrito electoral o su propia conciencia. La dependencia de los miembros del Parlamento y de los candidatos, de su propio partido, es inevitable y se debe a causas objetivas, tales como el sufragio universal, el gran tamaño de los distritos con la consiguiente importancia de su organización, gastos de publicidad, etc. en las elecciones. Sin embargo, el grado de subordinación de los miembros a las decisiones del partido en el trabajo diario del Parlamento es una materia que cae dentro del control colectivo al que se hallan sometidos.

Durante los últimos veinte años, la Cámara de los Comunes ha sido hábil para obtener dos medios que han incrementado su conocimiento e influencia. Uno es el Select Committee on Statutory Instruments; otro, el Select Committee on Nationalised Industries. Ambos comités se establecieron como resultado de la presión ejercida por el «back-bench» —«el último banco»— (el ocupado por los miembros que no han ostentado cargos públicos), y en todas las ocasiones se produjo la consecuencia de que algún Gobierno, que no gozaba de la suficiente aceptación, finalmente tuvo que ceder su puesto. Siempre la controversia se entabló entre los miembros del «back-bench» y los ministros o ex ministros, con independencia absoluta de su partido.

Uno de los más necesarios cambios a efectuar por el Parlamento consiste en tomar un más decidido y continuo interés por el Civil Service y la organización del Gobierno central. Este objetivo comenzaría a llevarse a cabo si la Cámara de los Comunes estableciera comités que se ocuparan de los problemas que plantean estas instituciones; creo que para cualquier Gobierno sería muy difícil rechazar una propuesta en este sentido, siempre que se fundamentara en bases racionales. Y en último término, si la Asamblea no puede obtenerlo por otros medios, debe estar preparada para enfrentarse con la desaprobación del Gobierno. La idea de que esto puede conducir a la disolución es, a mi juicio, indemostrable.

Se puede, desde luego, fácilmente, pensar en un cierto número de comités funcionales que el Parlamento podría establecer: Sobre defensa, política exterior, asuntos de la Commonwealth, servicios públicos, educación, etc. Todos éstos serían radicalmente diferentes de cualquiera de los que existen actualmente en Gran Bretaña, y probablemente encontrarían mucha más oposición por parte del Gobierno. Dudo si sería posible confiar a un comité todos los problemas relativos a la defensa o política exterior.

Los sucesivos Gobiernos, prescindiendo de su partido, se han opuesto siempre el nombramiento de comités parlamentarios, encargados de particulares funciones, temiendo que debilitarían el poder ejecutivo en su relación con la Asamblea, ya que estos comités significarían tanto como la fragmentación de la autoridad del Gobierno. Lo normal es que el Gobierno y sus partidarios afronten a la oposición en la Cámara, donde una derrota es mucho más difícil que en un comité. Hay, sin embargo, comités parlamentarios muy fuertes que se ocupan de los presupuestos, las cuentas públicas, los reglamentos ministeriales y las industrias nacionalizadas.

El procedimiento administrativo es otra materia que ha recibido recientemente gran atención de los miembros del Parlamento. Un importante cambio convenido últimamente consiste en que las leyes que no han de ser objeto de controversia no sufrirán, en el futuro, una segunda lectura (la cual constituye la ocasión de principal debate) en la Cámara de los Comunes, sino en un comité especial, salvando de este modo un tiempo muy valioso (el horario del Parlamento es siempre muy escaso).

Lord Shawcross y otros han pedido una revisión más drástica del procedimiento parlamentario, en virtud de la que únicamente habría un debate al principio; y en el escenario de los comités se conducirían las discusiones sobre bases independientes. Lord Shawcross desea más comités permanentes con sesiones privadas fre-

cuentas. En realidad, el actual procedimiento es muy repetitivo y cuando una ley se combate con empeño, como sucedió con la London Government Act. 1963, apenas puede pasar a través de la máquina parlamentaria, a menos que la «guillotina» no sea aplicada—a pesar de las ruidosas protestas de la oposición—. Por el contrario, hay muchas razones para omitir el debate en el escenario del dictamen o en una tercera lectura.

### El Gabinete

En teoría, el Gabinete continúa siendo la máxima autoridad del Gobierno. ¿Es así en realidad? Lord Boothby, que no ha sido nunca un ministro del Gabinete, asegura que el mismo no puede ser por más tiempo un instrumento efectivo de gobierno y que ha habido un acusado declive en el sistema de gobierno del Gabinete. El Gabinete, dice, «ha llegado a ser un simple sello que sanciona las decisiones y actos de los ministros», acerca de las cuales, dada la complejidad del mundo moderno, no puede razonablemente esperarse tenga más que un conocimiento superficial. Atribuye en parte esta pérdida de efectividad al incremento de su tamaño (1).

El tamaño de un comité constituye siempre un factor importante en orden al éxito de su funcionamiento. Antes de la segunda guerra mundial Gran Bretaña tuvo el Gabinete más grande de todo el mundo; incluía todos los ministerios excepto uno o dos cargos públicos que fueron considerados como de menor rango, tal, el director general de Correos. Al fin de la guerra el número de ministros aumentó, pero el tamaño del Gabinete fué reducido al excluir del mismo a un importante número de éstos.

En los últimos veinte años, sin embargo, ha habido un constante incremento en el número de éstos en el Gabinete (2) y una disminución en el número de los que no son miembros, como en el gráfico se muestra (3).

---

(1) Col. 642.

(2) El número total de ministros ha aumentado también en gran medida. En julio de 1939 había 64 de todas clases, incluidos los secretarios parlamentarios y los diputados encargados de velar por los intereses de su partido en el Parlamento. En 1946, el número era de 77; en julio de 1950, 83; en diciembre de 1960, 90. 254 H. L. Deb., núm. 23, lord Morrison en cols. 624-625.

(3) Este gráfico en HANS DAALDER: *La reforma del Gabinete en Gran Bretaña, 1914-1963* (Stanford University Press), pp. 134-135.

	Churchill Jun. 1945	Attlee Dic. 1946	Attlee Mar. 1950	Churchill Nov. 1955	Churchill Ener. 1955
Ministros que pertenecen al Gabinete.	16	18	18	16	18
Ministros que no pertenecen al Gabinete .....	19	13	13	14	11

	Eden Ener. 1957	Macmillan Ener. 1957	Macmillan Jul. 1962	Douglas- Home Oct. 1963	Wilson Oct. 1964
Ministros que pertenecen al Gabinete.	18	18 (19) **	21	23	23
Ministros que no pertenecen al Gabinete .....	10 (11) *	10 (9) **	8	14	26

\* El cargo de pagador general no estuvo cubierto desde diciembre de 1955 hasta octubre de 1956.

\*\* Mr. Maudling fué incluido en el Gabinete en septiembre de 1957.

Resulta curiosa la tendencia señalada teniendo en cuenta la exclusión que se ha hecho de los secretarios de Estado para Guerra y Aire y del primer lord del Almirantazgo después del Gobierno de Churchill de 1945, en el cual fueron todavía ministros del Gabinete; la desaparición del secretario de Estado para la India después de su independencia en 1947; y el hecho de que la Oficina de Relaciones de la Commonwealth y la Oficina Colonial, las cuales estaban antes representadas en el Gabinete por distintos secretarios de Estado, son ahora dirigidas por un solo ministro. La conclusión es que los primeros ministros han obrado bajo la influencia de grandes presiones para ampliar sus gabinetes durante la posguerra. Solamente sir Wiston Churchill se opuso a esta tendencia.

El resultado de esta evolución es que en la actualidad contamos con un Gabinete tan grande o mayor que casi todos los que existieron desde 1901 a 1939, a excepción del famoso Gabinete de Guerra de cinco miembros de Lloyd George (4). Es el menos probable y se

(4) Big. D. N. CHESTER: *Desarrollo del Gabinete en el Gobierno británico desde 1918*, p. 32.

puede afirmar que esta evolución ha reducido la efectividad del Gabinete como órgano decisor de los más importantes problemas. Lo que no podemos saber es el grado de eficiencia que alcanza el sistema de comités (en el cual los ministros que no son miembros del Gabinete se encuentran incluidos); pero es lo cierto que el Gabinete tiende a ser un simple órgano receptos de dictámenes, o dicho de otro modo, que el centro de gravedad se ha trasladado a los comités. Lord Boothby cita como ejemplos de decisiones tomadas en época de paz sin el conocimiento del Gabinete en pleno, el acuerdo de lord Attlee para fabricar armas atómicas y la decisión de lord Eden para planear y dirigir el ataque a Port-Said en la crisis del Canal de Suez. Un semejante desconocimiento, sin embargo, no puede decirse que no existiera en anteriores gabinetes, tal como se relata en «Cómo llegó la guerra».

En términos generales, no puede existir duda en cuanto al hecho de que el Gabinete, en la actualidad, es demasiado amplio, para lograr la efectiva participación de todos sus miembros y de que una reducción en su tamaño conduciría a una más plena y profunda discusión de las principales cuestiones políticas.

### **Auxilios para la actuación política**

Un asunto de la mayor actualidad consiste en garantizar que los ministros tengan acceso a la más completa información, relativa a las cuestiones políticas. Gran Bretaña está en un período de amplios y extensos cambios económicos, técnicos y sociales y es esencial que la política del Gobierno sea formulada con el consejo de personas capaces de comprender los principales problemas afectados.

Uno de los aspectos más interesantes en este sentido es el referente a la conveniencia de que los servicios públicos deberían hacer uso de los consejos consultivos de los ministros. El Ministerio de Educación se ha beneficiado enormemente de su Consejo Consultivo Central, cuyos informes han influido profundamente sobre su política. El Comité Consultivo de la Seguridad Nacional tiene, dentro de su campo especializado, un gran valor en orden a aconsejar las normas de actuación en este sector. Sin embargo, no hay ningún Consejo permanente para informar a la Junta de Comercio o al Ministerio de Asuntos Económicos acerca de la ubicación de industrias; o al Ministerio de la Vivienda y a los gobiernos locales, sobre la planificación ciudadana y regional. Tampoco el Tesoro tiene un Consejo permanente que le asesore acerca de los

asuntos referentes a la Administración pública. No existe ninguna duda de que un uso más generalizado por parte del Gobierno central de organismos y de expertos bien informados, ajenos al mismo, podría proporcionar una gran utilidad a los ministros, ayudándoles en la formulación de sus directrices políticas y en el mejoramiento del nivel administrativo.

Otros aspectos fueron tratados por varios oradores en el debate de la Cámara de los Lores, mencionado anteriormente. Lord Todd, eminente científico, deseaba garantizar que los hombres de ciencia jugaran un importante papel en la solución de los problemas que debían afrontar los Ministerios. Argüía la necesidad de que en cada uno de ellos hubiera un secretario de ciencia, ayudado por un Consejo consultivo, cuya labor consistiría en estar en contacto con los desarrollos científicos que tuvieran valor para el Ministerio, independientemente de que tales desarrollos se produjeran dentro o fuera de las agencias del Gobierno. Tendría un nivel similar al de un secretario permanente, que constituye el más alto grado administrativo en cada Ministerio. Tendría a su cargo un órgano asesor que llevaría a cabo la investigación operacional y trataría de los problemas científicos y tecnológicos cotidianos, relativos al Departamento. Los hombres designados para tan importantes puestos de trabajo podrían ser reclutados tanto entre funcionarios como entre personas ajenas a la Administración. Constituirían un Cuerpo de administradores de un tipo especial que, junto a su práctica, poseerían también un conocimiento exacto de los avances científicos. Lord Todd incluía entre éstos aquellos versados en ciencias naturales e ingeniería y ciencias sociales. Los secretarios científicos y administrativos aconsejarían al ministro conjuntamente en las materias de interés (5).

Lord Taylor declaró que la mayoría de las más graves equivocaciones del Gobierno, durante los años de la posguerra, han sido debidas a la escasa calidad del trabajo, a los fracasos en la recogida de datos y al hecho de que se basaron las decisiones sobre prejuicios políticos, más bien que sobre un análisis desapasionado de los datos disponibles (6). Aportaba ejemplos tomados del problema de la vivienda, de la educación superior, desempleo y otros campos.

Existen otros varios caminos para que los ministros obtengan una mayor ayuda de la que gozan en la actualidad. Podrían, por ejemplo, hacer un uso mucho mayor del que vienen haciendo hasta el presente de los establecimientos de investigación y de los departamentos universitarios. Podrían entablar más estrechas y sistemáticas relaciones

---

(5) 254. H. L. Deb., núm. 23, cols. 672-674.

(6) *Ibid.*, cols. 679-680.

con pequeños grupos de intelectuales pertenecientes a organizaciones privadas, tales como la Fabian Society, el Bow Group, o de planificación política y económica. Podrían invitar a tales organismos o a sociedades especializadas, como la Asociación de Planeamiento de la Ciudad y de la Región o la Liga Howard para la reforma penal, a fin de llevar a cabo investigaciones en campos especializados, como una iniciación a su actividad política.

Todos los gobiernos británicos confiaron en comisiones reales y en comités oficiales para desarrollar investigaciones generales sobre problemas de interés público, acerca de los cuales el Gobierno comprende la necesidad de que sean sometidos a un examen e informe imparciales. Estos organismos tienen una larga y honrosa historia de servicio público a su favor. Sin embargo, la dificultad con que han de enfrentarse la mayoría de ellos radica en que raras veces cuentan con organismos de investigación propios ni con fondos suficientes para encargar los servicios de otras entidades, a fin de llevar a cabo las investigaciones que tienen encomendadas. En los Estados Unidos, los comités oficiales han gozado siempre de algún órgano calificado de investigación o de suficientes fondos para contratar el trabajo de organismos ajenos. En Gran Bretaña, la práctica usual consiste en designar a hombres y mujeres que no conocen la materia y que son considerados como dignos de confianza e imparciales; se espera obtener toda la información que necesitan, interrogando a testigos que, muy a menudo, representan intereses particulares, grupos de presión y entes de parecidas características en los que la voluntad de revelar la verdad no es, frecuentemente, su característica predominante. Este método es anacrónico e insatisfactorio.

Es conveniente advertir que el Comité Robbins, sobre universidades, debe la mayor parte de su éxito al hecho de que era un cuerpo cuyos miembros poseían un considerable conocimiento acerca de la educación; el cual tenía suficientes fondos para emplear un órgano de investigación altamente calificado. Estas dos condiciones deberían ser exigidas como requisito previo para elegir comisiones o comités.

Otra reforma necesaria consiste en el fortalecimiento de las oficinas privadas de cada ministerio. En la actualidad se componen solamente de un secretario privado y de uno o dos asistentes, junto con un pequeño número de taquimecanógrafas. Aunque no abogo por un gabinete tal como se encuentra en Francia, constituiría una gran ventaja para los ministros el poder contar con dos o tres consejeros de confianza en su oficina privada, sobre una base salarial,

con objeto de ayudarle en la formación de la política del departamento. No serían funcionarios estables, sino sujetos a la movilidad del Gobierno, o incluso al cambio de ministros.

### La competencia del primer ministro

Hablaremos ahora de la organización del poder ejecutivo. La primera necesidad es dar expresión institucional a la nueva posición del primer ministro, cuyo carácter *no es ya* el de *primus inter pares*, el de cabeza dirigente del Gobierno, responsable de su actividad como tal. En las últimas décadas ha habido un gran crecimiento en todas sus funciones de decisión política y dirección, pero excepto por lo que respecta al secretariado del Gabinete y a la Oficina Estadística Central todas ellas han ido al Tesoro. Hasta que el gobierno laborista llegó al poder en 1964, el Tesoro era responsable de la política económica y fiscal, el presupuesto, los asuntos monetarios y la balanza de pagos, la tributación y el control del gasto, prácticamente todos los asuntos relativos a la Administración pública (excepto la selección), la organización y dirección, la máquina gubernamental, el departamento económico, la planificación, el programa de inversión de capital y muchos más. Una tan vasta concentración de poder en un ministerio económico no habría sido tolerada, a no ser porque el primer ministro es también primer lord del Tesoro, y de este modo podía extender su *protección*, apoyado en su pretensión de constituirse en órgano central del Gobierno de la nación. Sin embargo, la relación del primer ministro con el Tesoro es sumamente esporádica y tenue; excepto por lo que se refiere a unas pocas materias específicas, respecto de las que su consentimiento es explícitamente requerido, tales como la elección de secretarios permanentes, secretarios diputados y otros principales cargos en todos los ministerios. El trabajo financiero y económico del Tesoro es rígido por el ministro de Hacienda.

El primer ministro no posee ningún medio para llevar a cabo sus funciones de coordinación, planeamiento, anulación y supervisión. Un camino posible de aumentar su efectividad consistiría en transferir varias de las funciones «centrales» del Tesoro a la Oficina del Gabinete, que actúa bajo control director del primer ministro. Entre ellas podrían mencionarse la regulación de la función pública, organización y formación, organización y métodos y las nuevas funciones contempladas por el Informe Plowden. Alternativamente, estas

funciones podrían englobarse dentro de una más amplia oficina del primer ministro, bajo la atención inmediata de un ministro del Estado.

### La organización del ejecutivo

El Tesoro ha sido enormemente sobrecargado; la designación de un secretario jefe, un secretario económico y dos o tres secretarios de la Junta Permanente no pueden ni ocultar ni remediar el estado de los problemas (7). El continuado fracaso del Tesoro como una agencia de planificación económica; las frecuentes crisis financieras de la posguerra; el estancamiento de la economía; el deficiente funcionamiento de la División de Educación y Formación; la negligencia en la ejecución del convenio anglo-francés sobre el proyecto de aviones supersónicos—todos estos no son solamente defectos de la política ministerial, sino que también constituyen omisiones en el trabajo técnico y administrativo del Tesoro, en cuanto actúa como departamento central—. El Consejo de Desarrollo Económico Nacional no fué más que un tardío intento para establecer un instrumento más efectivo de crecimiento económico que el Tesoro, tal como se había demostrado bajo los ministros conservadores.

El más importante cambio en la organización del ejecutivo, introducida por mister Wilson, al ser nombrado primer ministro en 1964, fué la creación de un Departamento de Asuntos Económicos. Es un nuevo ministerio cuya actividad se desarrolla bajo la dirección de mister George Brown, a quien fué otorgado el título de primer secretario de Estado y secretario para Asuntos Económicos. La significación de este título reside en que hasta ahora el secretario de Estado para Asuntos Internos ha sido siempre reconocido como el primero de los siete u ocho secretarios de Estado. Además, mister Brown ha sido un rival de mister Wilson para la dirección del partido laborista después de la muerte de mister Gaitskell.

Al nuevo ministerio le ha sido otorgada plena responsabilidad en las materias referentes a la planificación y crecimiento económico y al desarrollo regional. Esto ha dado lugar al primer plan, con suficiente amplitud, para el período de 1964 a 1970. El primer secretario ha establecido un planeamiento económico en cinco grandes regiones del país. En cada región existe una Junta de Planificación

---

(7) El secretario jefe y el secretario económico son cargos ministeriales. Los secretarios permanentes constituyen el más alto rango de los funcionarios públicos.

compuesta de funcionarios públicos, asistidos por un Consejo Consultivo, cuyos miembros son designados por el ministro entre industriales, hombres de negocios, oficiales de los gremios de obreros, concejales municipales, profesores universitarios y profesionales. Los miembros de las Juntas de Planificación son los oficiales más antiguos en cada región, dependientes de los departamentos a los que conciernen las actividades económicas y sociales, tales como los Ministerios de la Vivienda y de gobiernos locales, Gobernación, Trabajo, Transportes, Junta de Comercio, etc. Todos ellos están situados en las principales ciudades de la región y el más antiguo representante del Departamento de Asuntos Económicos preside sus reuniones.

El ministro de Asuntos Económicos es también responsable de los más difíciles y complejos asuntos político-económicos del Gobierno, a saber: la política de precios y de renta. Su objetivo consiste en frenar la inflación, restringiendo el crecimiento de precios, salarios y rentas, en incrementar la productividad y el nivel de crecimiento económico. Estos objetivos, en principio, fueron aceptados por la Confederación de la Industria británica y el Congreso de Trabajadores; pero los gremios han sostenido continuamente reclamaciones, con objeto de incrementar los salarios, sin respetar los criterios convenidos, y semejantes actitudes han tenido lugar por lo que se refiere a los precios de ciertas mercancías y servicios. El Gobierno ha establecido un Consejo de Precios y Rentas, al cual el primer secretario tiene el derecho de remitir toda clase de reclamaciones para su examen; pero aunque el Consejo puede informar desfavorablemente cualquier propuesta o demanda, ni él ni el Gobierno tienen fuerza bastante para impedir la huelga o cualquier otra forma de acción laboral, tal como un reconocimiento de horas extraordinarias. Hasta el presente, el Gobierno no ha obtenido éxito más que en un grado muy limitado; el problema radica en saber si el Parlamento es capaz de emprender actuaciones más positivas, a fin de hacer cumplir las restricciones acordadas, en cuanto al aumento de los precios y a las demandas de salarios, en un país donde estas materias han sido regidas hasta el presente por el libre juego de mercado (excepto en tiempo de guerra). La solución se muestra especialmente difícil en un gobierno laborista, ya que en el mismo las asociaciones de obreros forman parte del partido; sin embargo, la política de precios y rentas trasciende los intereses particulares y se constituye evidentemente en un asunto de interés nacional.

Algunas de las funciones que el Ministerio de Asuntos Económicos ostenta le han sido transferidas del Tesoro; el relevo de la excesiva

carga hasta ahora sostenida por este órgano, que ello representa, constituye una evidente mejora.

El Consejo de Desarrollo Económico Nacional fué establecido en 1961. Su tarea se dirigía a «examinar el funcionamiento económico de la nación, dedicando un particular interés a la futura planificación de los sectores público y privado de la industria, a considerar los obstáculos que se oponen a la aceleración del ritmo de crecimiento, a la actuación posible en orden a mejorar la eficacia y a la averiguación de cuál es el mejor método de aprovechar los recursos; a buscar medios de desarrollo de la actividad económica, de la competencia, eficacia, y ... a incrementar el nivel del crecimiento». Este Consejo continúa actuando, pero su trabajo y categoría son de menor entidad desde que el Ministerio de Asuntos Económicos fué constituido como el principal órgano de la planificación económica central. En realidad, nunca fué un organismo planificador en el auténtico sentido de la palabra, sino más bien un órgano de investigación, cálculo, coordinación y consejo. Favoreció el nacimiento de comités relacionados con las industrias particulares, que constituyen en la actualidad sus más provechosos frutos.

Un problema que continúa sin ser resuelto es el de la relación entre el planeamiento económico, que constituye una función del nuevo Ministerio de Asuntos Económicos y la planificación física, de la cual es responsable el Ministerio de la Vivienda, junto con los consejos de los condados electivos.

La división entre la planificación física y la económica existe en la mayoría de las regiones y, a menudo, produce resultados altamente insatisfactorios. Antes de la creación del nuevo Ministerio de Asuntos Económicos, la Junta de Comercio controlaba la situación de las industrias y su actuación en esta materia cambió desde 1945 en muy diferentes direcciones. Sin embargo, nadie sabía, en un momento dado, cuál era ella, o por qué. Existía, sin duda, muy poca gente que se interesara por este problema en la Junta de Comercio.

Indudablemente, es necesario integrar ambos tipos de planificación, al menos por lo que respecta al nivel nacional y probablemente también al regional. En el planeamiento de las ciudades o de las regiones, los fines sociales son al menos tan importantes como los económicos y es algo esencial que los primeros no estén subordinados a los segundos. En otras palabras, estos dos tipos de planificación deben ser considerados con el mismo interés por el Gobierno.

Una gran cantidad de propuestas se elevaron, en las conferencias de los partidos políticos en 1963, relativas a los departamentos del Gobierno. Algunas fueron sensatas; otras, disparatadas. Con el

simple cambio de rótulo de los edificios gubernamentales no se altera nada. La opinión sostenida por mister Christopher Layton en la Asamblea Liberal, propugnando la creación de un Ministerio de Expansión, no tiene más valor que el de una palabra, pues mientras el crecimiento económico puede constituir un objetivo, no se logra con más facilidad creando un departamento cuyo título recoja este propósito.

La creación de un Ministerio de Desarme por mister Wilson se fundamenta en un sofisma parecido. El desarme es un objetivo político; la responsabilidad para llevarlo a cabo debe ser compartida entre el Foreign Office y el Ministerio de Defensa. ¿Qué garantía de avanzar en la consecución de este objetivo ofrece la creación de un ministerio que ostente tal nombre?

### Educación

La necesidad de reforzar la responsabilidad ministerial por la educación superior ha sido puesta de manifiesto hace varios años. El Comité Robbins, sobre las universidades, recomendó un Ministerio de Artes y Ciencias para la educación superior, que supervisaría a los organismos autónomos interesados en la Ciencia o las Artes, tales como los Consejos de Investigación, el Consejo de las Artes y la Comisión Permanente de Galerías y Museos. El motivo de la creación de un ministerio, que ostente ese tipo de funciones, se deriva fundamentalmente de la necesidad que existe de considerar más atentamente la expansión y desarrollo de la educación superior desde un nivel gubernamental. El Comité Robbins examinó las ventajas y desventajas de situar a las universidades bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación, y rechazó esta posibilidad teniendo en cuenta dos razones fundamentales. En primer lugar, la autonomía de las universidades y de otras instituciones constituye una característica distintiva de su existencia, incompatible con su sometimiento a un ministerio, que se relaciona con escuelas y colegios superiores no autónomos. La segunda razón consistió en apreciar que la investigación es en las universidades una función tan importante como la enseñanza, y exige una asociación con organizaciones científicas encuadrada en un ministerio distinto. El comité probablemente actuó bajo la influencia tan difundida de las universidades, que rechazan cualquier tutela del Ministerio de Educación.

No estamos acostumbrados en Gran Bretaña a contemplar el sistema educativo como un todo. Por ello, no es sorprendente que ni el

Comité Robins ni la mayor parte de los profesores y administradores universitarios concedan a este objetivo prioridad en su pensamiento. Su importancia ha sido generalmente subestimada. A causa de estas razones dice mucho en su favor la propuesta que el gobierno conservador adoptó en 1963 —y que el partido laborista adelantó en fecha muy anterior—, propugnando la creación de un secretario de Estado de Ciencia y Educación que tuviera bajo él un ministro de Educación (responsable de las escuelas elementales y de segunda enseñanza) y un ministro de Educación Superior y Ciencia encargado de las universidades, el Consejo de Investigación, el Consejo de las Artes, etc.

Esta solución garantizaría la coordinación en cuanto al planeamiento y la distribución de los recursos. Permitiría que las universidades continuaran ostentando el carácter de organismos autónomos y haría posible que se integraran en una relación orgánica con los Consejos de Investigación Científica. Ello sería mucho mejor que la existencia actual de dos ministerios enteramente separados, en pugna entre sí por el poder, el dinero y el prestigio.

### Investigación científica

La investigación científica en la actualidad ha llegado por vez primera a constituir en Gran Bretaña uno de los principales problemas de la política nacional. Mister Wilson, en su alocución a la conferencia del partido laborista de 1964, anunció su intención de establecer un Ministerio de la Ciencia con plena responsabilidad, y contrastando con las tareas del ministerio que en tal fecha existía, «sin poderes, sin órganos asesores, sin científicos, sin una clara comprensión de las tareas propias».

Aproximadamente durante cincuenta años la responsabilidad de la ciencia en el ámbito civil (no por lo que respecta a la ciencia militar) estuvo centrada en el Departamento de Investigación Científica e Industrial. Este no fué nunca un auténtico ministerio científico, sino un organismo sustitutivo poco satisfactorio. Era el único en su género y estaba controlado por un Consejo de Investigación que gozaba de poderes ejecutivos, compuesto por los principales científicos, hombres de industria y oficiales de los gremios de trabajadores. El ministro designaba el Consejo y a su secretario, quien era también el principal funcionario del departamento. Mas, a pesar de todo, no desempeñaba las tareas de investigación científica e industrial, en el auténtico sentido de la palabra.

El ministro de Educación Superior y Ciencia es, en la actualidad, el responsable de la financiación, promoción y fomento de la investigación en las universidades, así como de la investigación pura, donde quiera pueda ser desarrollada. En el ejercicio de esta tarea deposita su confianza en la información del Consejo de Investigaciones Científicas, organismo integrado por eminentes hombres de ciencia, y en el de un nuevo ente denominado Consejo de Investigación de las Ciencias Sociales. La investigación médica continúa bajo la responsabilidad del Consejo de Investigación Médica, el cual debe informar al ministro de Sanidad. La investigación agrícola cuenta también con un Consejo de Investigación, que informa al ministro de Agricultura.

El nuevo Ministerio de Tecnología se ha hecho cargo de la investigación referente a la ciencia aplicada. El objetivo de esta transferencia de competencias se cifra en estimular un uso más amplio y rápido de los modernos avances tecnológicos por la industria británica. Las universidades en este país han mantenido muy escasa relación con la industria, en comparación con las de Alemania o los Estados Unidos, sin que de este alejamiento se haya obtenido ninguna ventaja económica. El propósito del Ministerio de Tecnología radica en introducir y llevar al conocimiento de las firmas industriales y comerciales los más modernos avances tecnológicos, a fin de estimular la investigación y el desarrollo de los nuevos métodos de aplicación científica, asistiendo de esta manera, cuando ello resulte necesario, a las industrias claves del país. De este modo, el Departamento de Investigación Científica e Industrial ha organizado diversos servicios de investigación, referidos a las industrias privadas, y ha asumido la responsabilidad de apoyar a los Institutos y asociaciones de investigación relacionados con los gremios particulares.

Si esta diferenciación de responsabilidad política y administrativa, en cuanto a la investigación pura y a la aplicada resulta ortodoxa, solamente la experiencia podrá demostrarlo. Tal división se basa en ciertas necesidades contemporáneas que han sido mencionadas. Cualquier esquema de organización de la investigación científica en el nivel gubernamental gozará con ventajas, tanto como con inconvenientes, y la elección de uno de ellos ha de depender del cotejo—posiblemente muy estrecho—de las respectivas ventajas. El esfuerzo realizado en Gran Bretaña en el campo científico es de sustancial importancia y muy calificado. Los problemas sobre el papel se centran en dos puntos: si la escala de operaciones es adecuada a las necesidades nacionales y si la industria hace uso sufi-

ciente de los resultados de la investigación. Por otra parte, ¿se están formando suficientes técnicos y son suficientes las oportunidades que se les ofrecen en la industria?

Constituye un problema de capital importancia, en cualquier reforma gubernamental, el papel que se asigna a la investigación en los ministerios civiles. Las diferencias de actitud en éstos son sorprendentes. Algunos, tales como el Home Office y el Post Office, pueden ser calificados de «propicios», aunque sus programas de investigación no se extiendan a todos sus intereses e indudablemente deban ser ampliados. En el otro extremo existen ciertos ministerios positivamente hostiles a la investigación. Entre ambos se cuenta un gran número, variable en su grado de apatía e indiferencia. El problema es demasiado complejo para exponerlo con detalle, pero es posible afirmar que todos los ministros deberían contar con un director de investigación y desarrollo, así como con un programa de investigación, y, al menos, con el núcleo de un órgano de asesoramiento en la materia. Deberían tener también un Consejo de carácter consultivo o ejecutivo compuesto de personas de relieve ajenas a la función pública y de un cierto número de miembros oficiales. Este constituye el requisito mínimo necesario para dotar a cada departamento de una base elemental en orden a la investigación.

### **La Administración pública**

Hablaremos ahora de la Administración, que, a mi juicio, constituye uno de nuestros más grandes aciertos; el personal administrativo posee muchas virtudes, así como algunos defectos.

¿Cuáles son éstos? El peor es —o ha sido hasta ahora— la resistencia a la formación central, es decir, en el Tesoro. El principio fundamental sostenido por éste ha sido durante mucho tiempo fiel a la creencia de que la Administración pública puede ser aprendida solamente mediante la experiencia; que es como un arte, cuya mejor forma de adquisición se opera a través de un sistema de aprendizaje. Hasta época muy reciente la División de Educación y Formación ha sido la cenicienta del Tesoro, carente de recursos, de talento, rango y sujeta a frecuentes cambios de personal. (Algunos de los esquemas de formación formulados en otros ministerios son excelentes. No es mi intención criticar las actividades dirigidas a la formación, en su conjunto, que se han desarrollado en la Administración.)

Esta falta de interés y de facilidades han sido objeto constante de crítica durante los últimos veinte años. El Comité Assheton, sobre

formación de funcionarios públicos, declaró en 1944 que el servicio en su conjunto, y los miembros individualmente considerados, han visto disminuída su eficiencia, su moral y el espíritu de servicio público a causa de la falta de un sistema general de entrenamiento para todos los funcionarios, cuyo objetivo fuera «incrementar la competencia de cada individuo y dar a la profesión como tal una concepción superior de su contribución al bienestar, felicidad y buen gobierno a la comunidad». Las deficiencias señaladas en los esquemas de formación eran particularmente importantes en lo que se refería a la clase administrativa. Muchos hombres de ciencia, políticos y competentes observadores se han extendido sobre el tema. Sin embargo, el impacto de tan fundadas críticas sobre el Tesoro fué muy débil. El más reciente curso para asistentes principales, hasta 1964, ha tenido una duración de tres semanas, en las que se pronunciaban unas cuantas charlas aisladas. Se necesitaron diecinueve años para que las recomendaciones del Comité Assheton hicieran posible un curso de dieciocho semanas, dedicados a los asistentes principales, en el nuevo Centro de Estudios Administrativos. Este es un prometedor principio para lo que se espera sea una nueva perspectiva del Tesoro en la materia. Aún tenemos un largo camino que recorrer en este campo si queremos que la Administración sea formada adecuadamente para las tareas del presente y del futuro.

Una de las mayores necesidades radica en la creación de un colegio central de formación consultiva, el cual debería acoger preferentemente a los funcionarios del Gobierno local y a los oficiales de las industrias nacionalizadas, así como a los funcionarios. Sin embargo, el Tesoro ha rechazado repetidamente esta idea. ¿Sería demasiado esperar que el Centro de Estudios Administrativos evolucionara desde su actual y modesto campo de acción hasta llegar a constituirse en un colegio asesor de formación? El Tesoro ha establecido recientemente un grupo de trabajo, a fin de llevar a cabo una investigación en la materia y esto puede ser considerado como un signo favorable.

Un segundo defecto consiste en la repugnancia que sienten los miembros de la clase administrattiva a elegir profesionales que ocupen los más altos puestos de trabajo. La clase profesional científica o técnica, como es denominada, abarca a los físicos, hombres de ciencia, ingenieros, estadísticos, notarios, abogados, arquitectos, economistas, médicos, sicólogos, proyectistas, etc. Todos ellos, debido a su calificación profesional y a sus habilidades específicas, forman un importante grupo y su trabajo y conocimiento son de trascendental valor en el Estado moderno. Sin embargo, salvo casos excep-

cionales, son muy raramente elegidos para desempeñar los más altos puestos administrativos.

Una opinión ampliamente extendida entre los observadores más competentes es la de que la Administración se beneficiaría con una periódica admisión de hombres y mujeres procedentes de otros campos para desempeñar los puestos superiores y de rango medio. En el debate de la Cámara de los Lores, antes mencionado, se logró una virtual unanimidad en este punto. Lord Melchett abogó por la creación de un gran número de puestos de trabajo adicionales en estos niveles, los cuales serían cubiertos por personal procedente de la clase profesional, de las industrias, gremios de trabajadores, finanzas y universidades (8). Lord Strang se apartó del punto de vista que considera un determinado título como la mejor calificación para un funcionario. Sería mucho más provechoso, dijo, que los funcionarios permanentes tuvieran una formación económica, científica o técnica. La inserción de hombres de otros campos, poseedores de conocimientos especializados o de una amplia experiencia, puede resultar vivificadora y fructífera (9). Lord Selkork sostuvo que lo deseable no eran hombres en un servicio científico, sino hombres científicos en los departamentos administrativos, con la misma consideración que cualquier otro funcionario administrativo (10). Pretendía lograr un tipo de principiantes que ingresaran alrededor de los treinta y cinco años de edad. Lord Morrison of Lambeth recomendaba un intercambio mayor entre la Administración, los Gobiernos locales y las Corporaciones públicas (11). Viscount Caldecote creía que aproximadamente un tercio de la administración, en los cargos principales y en la clase ejecutiva, debería ser reclutado de la industria.

Varios de los mejores funcionarios, entre los que ocuparon las más altas posiciones durante la posguerra, ingresaron con carácter temporal en la segunda guerra mundial. Este hecho demuestra la ventaja que significa la incorporación de hombres de talento procedentes de otros campos ajenos. Indudablemente la administración debería constituirse como un servicio de carrera, al menos en la extensión que en la actualidad alcanza. Sin embargo, durante los últimos años ha tenido lugar una importante corriente, en virtud de la que los más antiguos administradores y los funcionarios profesionales abandonaban la administración para incorporarse al comercio

(8) 254. H. L. Deb. (15 de enero de 1964), col. 596.

(9) *Ibid.*, col. 608.

(10) *Ibid.*, col. 662.

(11) *Ibid.*, col. 634.

o a la industria. Es llegada la hora de que comience una corriente contraria, desde la empresa pública y privada y los Gobiernos locales.

### Autonomía local

Otro problema que ha suscitado importantes discusiones es el que se refiere a la reforma de la autonomía local. Las ciudades más grandes constituyen condados electivos y cada una de ellas es administrada, para la consecución de todos sus fines, por un consejo. El resto del país se halla dividido en condados, en cada uno de los cuales un consejo electivo administra los principales servicios municipales, mientras la mayor parte de las tareas locales son confiadas a los Consejos de Distrito del Condado, que también son electivos.

Existe, de este modo, un doble sistema. La estructura del Gobierno local, como en tantos países, resulta anacrónica. Las ciudades han sobrepasado considerablemente sus límites legales y administrativos; el desarrollo urbano se extiende hoy día en áreas mucho más extensas. Durante algunos años ha funcionado una comisión revisora de las áreas y los Gobiernos locales, pero el propio estatuto, regulador de su actuación, ha impedido el logro de cualquier cambio importante. Únicamente en la «City» de la capital se ha operado una transformación de primordial importancia, merced a la London Government Act de 1963. Esta ley creó un organismo electivo, denominado Consejo del Gran Londres, con facultades sobre todo el área a reconstruir de la metrópoli, en la cual se encuentran ocho millones de personas. Las tareas a desempeñar incluyen el planeamiento estratégico de toda la metrópoli, comprendiendo lo que se refiere a las vías principales de desagüe, protección contra el fuego, servicio de ambulancias, regulación del tráfico, vías públicas y puentes, etc. Bajo este Consejo actúan treinta y dos autoridades de elección local, conocidas con el nombre de Consejos de distrito de Londres. Estos consejos administran áreas que contienen una población aproximada de 250.000 personas, y tienen a su cargo el problema de la vivienda, la planificación completa de sus áreas, en concordancia con el plan del gran Londres, los servicios de sanidad, las calzadas locales y una gran variedad de servicios.

Tal reforma ha representado un gran avance, dada la situación que existía, hasta época muy reciente, en Londres. El Gobierno ha anunciado que designará una Comisión Real, con objeto de investigar las estructuras locales en el resto del país. El ministro de la Vivienda y Gobierno local ha declarado abiertamente que las autoridades locales están en la actualidad anticuadas, y, por tanto, existe una

necesidad imperiosa de reformas, que vengan a reconocer a la ciudad como uno de los más importantes fenómenos de nuestro tiempo. Podemos esperar, en consecuencia, en un próximo futuro, el comienzo de un proceso dirigido a proyectar nuestro sistema democrático de Gobierno local dentro de una escala regional.

El problema estructural no constituye el único aspecto digno de atención. La financiación de las autoridades locales es también un dato insatisfactorio, principalmente a causa de que la única fuente de renta deriva de la propiedad inmueble. Consiguientemente, las autoridades locales han llegado progresivamente a depender de las subvenciones del Gobierno Central, que en la actualidad sobrepasan los ingresos provenientes de las rentas municipales. Esta dependencia ha provocado un excesivo control por parte del Gobierno Central, aunque sea cierto que existen otras causas de influencia. En conclusión, los problemas del Gobierno local a solucionar no se reducen únicamente a la reforma de la estructura de las autoridades y de las áreas, sino también a los fondos municipales y a las relaciones entre el Gobierno Central y las autoridades locales.

Estos son los principales problemas que han recibido o deberían recibir atención inmediata, con el fin de lograr un sistema político y administrativo más vigoroso, previsor y eficaz. Los cambios bosquejados han sido concebidos con el propósito de realizar el papel del Parlamento y elevar la posición de sus miembros y de los ministros: para desarrollar la eficacia del Gabinete; reducir la excesiva concentración de poder en el Tesoro; proporcionar al primer ministro los órganos necesarios de control que su situación exige; aportar medios más efectivos de planificación dentro del Gobierno; complementar y mejorar las ayudas actuales para la formulación política, asequibles a los ministros; incrementar la investigación y sus aplicaciones dentro y fuera del Gobierno; mejorar la formación de los funcionarios y revitalizar los Gobiernos locales. Un programa de reforma de este tipo es totalmente necesario si se quiere hacer posible que Gran Bretaña responda rápida y eficazmente a la necesidad de cambios que impone la era tecnológica en que vivimos.

Es de tener en cuenta la evidencia del profundo cambio operado en la opinión pública. La gente se inquieta; es más realista; exige cambios; se ha adquirido conciencia de los problemas que plantea la educación y la ciencia, así como la planificación. No les satisface el lugar que ocupa en el mundo Gran Bretaña y desean una situación mejor. Un nuevo dinamismo puede alzarse desde el descontento, pero deberá ser guiado y controlado por el Gobierno; mas esto podrá ser realizado únicamente si el propio Gobierno es más dinámico. Este debe constituir el objeto de la Edad de la Reforma.

