

LIBRO BLANCO SOBRE «REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL» EN GRAN BRETAÑA *

354.07(42)

1. Un nuevo estilo de Gobierno: Objetivos

ESTA Administración se ha comprometido a introducir un nuevo estilo de Gobierno. Lo que está en juego es mucho más que una mera presentación de nuevos criterios políticos y nuevos programas: se trata de resolver la gran cuestión del papel adecuado que debe representar el Gobierno en una sociedad libre y de mejorar la eficacia de la maquinaria con la que se pretende lograr los objetivos que dentro de su esfera de competencia se han fijado.

2. Esta Administración estima que el Gobierno ha estado pretendiendo hacer demasiadas cosas. Con ello ha impuesto una tación a los ministros de las opciones concretas sobre las que se

* Este documento fue dado a conocer por el Gobierno británico en octubre de 1970.

carga excesiva a la industria y al pueblo de este país en su conjunto, y ha sobrecargado también la misma maquinaria gubernamental. La Administración pública y los Organos de gestión del Gobierno central han hecho resueltamente frente a estas tareas, pero, en cambio, el aparato de adopción de decisiones políticas y la calidad de muchas de esas decisiones han demostrado ser inadecuados en los últimos veinticinco años.

3. El Gobierno trata de poner remedio a esta situación. Con la revisión de las funciones y de la organización gubernamentales que se ha llevado a cabo en los últimos cuatro meses se pretendió poner los cimientos de esta tarea. Los objetivos perseguidos con esta revisión eran:

a) Mejorar la calidad de la preparación de los criterios políticos y de la adopción de decisiones presentando a los ministros, colectivamente en el Gabinete o individualmente dentro de sus Departamentos, opciones bien definidas, cuantificadas siempre que sea posible y relacionando la elección entre unas opciones y otras con la contribución que puedan hacer a la atención de las necesidades nacionales. Esta actitud no se limita al caso de los nuevos criterios políticos y las nuevas decisiones, sino que implica también un examen permanente, sobre una base crítica y sistemática, de las actividades existentes del Gobierno.

b) Mejorar el marco dentro del cual se prepara la formulación de las directrices de gobierno, poniendo a un mismo nivel la esfera de responsabilidad de los departamentos de la Administración y la esfera de actuación política y administrativa.

c) Asegurar que la maquinaria gubernamental responde y se adapta a las nuevas directrices políticas y a los nuevos programas a medida que salen a la luz, dentro del amplio contexto de las principales esferas de responsabilidad departamental.

OPCIONES DEFINIDAS

El logro de estos objetivos mejorará la eficacia del Gobierno. No supone esto incremento alguno en los poderes del Estado ni sacrificio alguno de las consideraciones humanitarias y normativas en el actuar de la Administración pública. De hecho, la formulación sistemática de las directrices políticas y la presentación a los Ministros de las opciones concretas sobre las que

ha de decidir les ofrece la oportunidad de gobernar más abiertamente y de responder más exactamente a las necesidades y deseos de la comunidad y de los individuos —en pocas palabras, a lograr un mejor equilibrio entre el individuo y el Estado moderno. El Servicio Civil, por su parte, en la medida en que se le fijen unos objetivos más claros y se le definan más exactamente sus funciones, encontrará su labor más satisfactoria y verá cómo mejoran sus relaciones con el público al que ha de servir.

4. El Gobierno reconoce también que el incremento que se va a conseguir en la efectividad de su gestión, sacará a la luz la cuestión de la eficacia del control parlamentario. En este contexto tiene la intención de publicar un libro Verde en el que se expongan sus propuestas de revisión de la estructura del sistema de Comité de Selecciones.

5. Esta revisión difiere fundamentalmente tanto en la profundidad de sus objetivos como en las dimensiones de su enfoque, de otras modificaciones de carácter fragmentario realizadas en el pasado en relación con las responsabilidades ministeriales. Y es que esta revisión no se ha limitado a las cuestiones de competencia entre ministerios sino que se ha sometido también a examen el mecanismo central de preparación y ejecución de la política del Gobierno. Los resultados serán, por tanto, más duraderos y evitarán la necesidad de que, durante mucho tiempo, se hagan precisos nuevos cambios. Los resultados de esta revisión podrían resumirse así: menos administración y mejor administración confiada a un número más reducido de personas. Menos administración pues su actividad se vinculará a una estrategia a largo plazo orientada a estimular la iniciativa privada y a asignar más responsabilidades a los ciudadanos y menos al Estado. Mejor administración, porque las tareas a hacer quedarán mejor definidas y serán menos en número, y exigirán que haya menos Ministerios con menos funcionarios.

2. Principios de la reorganización gubernamental

6. El traducir estos objetivos genéricos en principios concretos de organización, impone cambios en los sistemas de relaciones interdepartamentales y en el seno mismo de los departamentos.

EL ENFOQUE ANALÍTICO

7. La base en la que se ha de apoyar el perfeccionamiento de las directrices de gobierno y de la toma de decisiones, es el análisis riguroso de las actuales líneas de conducta, actividades y gastos gubernamentales y de las que se sugieren. Este análisis debe servir de comprobación de si esas líneas de conducta y esas actividades están o no de acuerdo con los objetivos estratégicos del Gobierno y, por supuesto, de si son o no adecuadas a los intereses globales del Gobierno. Deben también servir de prueba de que tienen o no carácter prioritario con respecto a otras actividades que se ejecutan actualmente o que, con toda probabilidad, se van a proponer en el futuro. De cuál es el sistema más eficaz para ejecutarlas y de si sus efectos a largo plazo van o no, una vez producidos, a estar de acuerdo con las prioridades y las directrices gubernamentales.

EL ENFOQUE FUNCIONAL

8. Utilizando el mismo enfoque para hacer frente al problema de la organización de los Ministerios, se ha tratado de garantizar que la estructura, en líneas generales, de la Administración central, en lo que respecta a las funciones ministeriales y departamentales, se acomode a los objetivos de la estrategia política gubernamental. En la práctica quiere decir todo esto que el principio funcional servirá de base para la asignación de responsabilidades: los servicios de la Administración deben de estar organizados en función de la tarea a cumplir o el objetivo a alcanzar, y este criterio debe también servir de base para dividir el trabajo entre unos Ministerios y otros y no, por ejemplo, para dividir sus respectivas responsabilidades de forma que cada uno trate con un grupo determinado de público.

9. La justificación básica de la implantación del principio funcional radica en el hecho de que el propósito de la organización es servir a la política, y los grandes temas políticos, enlazados entre sí, deben agruparse en términos organizativos. A mayor abundamiento; un agrupamiento, de este tenor, de funciones

en conexión, clarifica las líneas de demarcación entre unas tareas y otras y evita duplicaciones de esfuerzos entre departamentos. Plantea las cuestiones en términos de economías de escalas, evita la dispersión de los conocimientos de los expertos y la dificultad de coordinación que se produciría si la organización se hiciera en función de áreas de competencias o grupos de público.

El agrupamiento de funciones conexas en departamentos unificados se ha hecho más importante en razón de la creciente complejidad de la sociedad moderna y, por consiguiente, de la administración.

10. La aceptación del principio funcional de la organización no significa que no quepa introducir excepciones, si hay razones poderosas para restringir su aplicación. De esta manera el principio funcional no invalida el esquema existente en función del cual Escocia y Gales reciben un tratamiento separado. El que Escocia y Gales deben tener, igual que sucede con Inglaterra, objetivos específicos es algo que nadie discute, pero dentro de la Oficina para Escocia y la Oficina para Gales, el principio funcional será aplicable en lo que respecta a la división del trabajo.

UNIFICACIÓN DE FUNCIONES

11. Los párrafos 18-42 (*vid. infra*) describen los resultados de la revisión llevada a cabo por el Gobierno en lo que respecta a la organización ministerial. Se hace hincapié en la agrupación de funciones en los departamentos de amplias perspectivas, con objeto de delimitar una serie de esferas de acción política unificada. Con ello se continúa la tendencia hacia una unificación de funciones que ha evolucionado en los últimos años y de la que el Ministerio de la Defensa y el *Foreign and Commonwealth Office* pueden servir de ejemplo.

12. Este procedimiento ofrece las siguientes ventajas:

a) El que los departamentos unificados sean capaces de proponer y poner en ejecución una única estrategia con objetivos claramente definidos y aceptados.

b) El que sean capaces de sacar a la luz y resolver los conflictos que se produzcan tanto en la preparación como en la adopción de decisiones, teniendo en cuenta exclusivamente los pro-

blemas de gestión, y no a la vista de compromisos interdepartamentales.

c) Capacitar a los Ministerios para impulsar y controlar programas que pongan en juego mayor volumen de recursos y fijar directrices y tomar decisiones con respecto a esos programas, dentro de los límites de la competencia departamental, haciendo posible a la vez una delegación más eficaz de las tareas ejecutivas.

d) Hacer más sencilla la aplicación de técnicas analíticas en el seno de grupos autorregulados de trabajo e inversión.

e) Una más directa identificación con los restantes Ministerios y Departamentos responsables de funciones definidas, de programas y líneas de acción; una comunicación más abierta entre el gobierno y el público en relación con todas estas cuestiones y más oportunidades para someterlas a discusión y controvertirlas.

f) Capacitar a los Ministerios para contribuir de modo más eficaz a la formulación y desarrollo de la estrategia de conjunto del Gobierno.

DECISIONES CONJUNTAS

13. Todas estas ventajas perderían, sin embargo, su significado, si los puntos básicos que exigen discusiones interministeriales, se deciden en el seno de los nuevos departamentos unificados sin que los Ministerios los discutan colectivamente. Tal eventualidad enfrenta a los Ministerios con una responsabilidad adicional que recae también sobre el personal de los servicios centrales que han de ocuparse de que la responsabilidad colectiva de los ministros no sufra deterioro alguno. De hecho, estas dos cuestiones exigen un tratamiento de conjunto. Las ventajas de la unificación de funciones expuestas en otro apartado anterior son, en gran medida, aspectos de un mismo concepto: la conveniencia de enfocar en conjunto la organización gubernamental. Un departamento que unifique un grupo de funciones tendrá menos riesgo de caer en *capillismos*, tendrá mayores posibilidades de ser de verdad responsable ante el Parlamento y la comunidad en general. Del mismo modo tendrá en menor grado la tendencia

a temer por sus intereses o a defenderlos en contra de otros, de tal modo que en las fases preparatorias de las directrices de Gobierno ese Ministerio deberá estar y de hecho estará dispuesto a discutir los grandes temas con otros Ministerios. De esta forma los ministros podrán discutir colectivamente toda la gama de hechos y puntos relevantes.

14. El Gobierno reconoce que la mera agrupación de funciones y la consiguiente creación de grandes departamentos llevaría a problemas de gestión como consecuencia del tamaño y la complejidad del aparato organizativo en la cúspide.

Estos problemas se verán, sin embargo, reducidos al definirse con claridad las fronteras de los servicios funcionales que integran los grandes departamentos y las responsabilidades, ministeriales y oficiales de los que trabajan en ellos. Se harán los esfuerzos necesarios para garantizar el que entre las funciones que sigan constituyendo un sector básico de la administración central, conjuntos de funciones, se delegarán a unidades responsables de servicios gestores, aliviando así la carga impuesta a los niveles superiores de la gestión departamental. Son todos estos cambios de gran trascendencia y hará falta tiempo para desarrollarlos. Se prestará una atención especial a la necesidad de crear dentro de estos grandes departamentos una organización satisfactoria para gestionar la carrera y, en general, ocuparse del personal.

EL PROCESO DE LA TOMA DE DECISIONES

15. El Gobierno ha analizado la maquinaria necesaria para tomar decisiones en el nivel superior. En esta cuestión es necesario efectuar cambios que ayuden a los ministros a fijar las prioridades relativas de los programas y las líneas de conducta departamentales. Con tales cambios se tratarán de solventar las dificultades más importantes que se plantean al Gobierno en una sociedad moderna y compleja, y que una buena administración y gestión no son suficientes para solucionar. Se trata del problema de la fijación de directrices y toma de decisión, de cómo los ministros pueden disponer en el momento justo de todas las informaciones necesarias y de todos los análisis que faciliten su

toma de decisiones. Por consiguiente, la base fundamental para un buen Gobierno está en una mejora radical del sistema de información de que disponen los ministros.

16. Para proporcionar esta base esencial es importante que haya en el centro de la organización órganos capaces de evaluar directrices y proyectos en atención a los objetivos estratégicos. Las medidas que el Gobierno tiene en marcha para mejorar su estructura administrativa con este objeto se relacionan más adelante en los párrafos 43-52. Representan una importante fase en la introducción de técnicas que ayuden a los ministros en la toma de decisiones, presentándoles la información desde una perspectiva que no es la exclusivamente departamental sino que atiende a las cuestiones básicas implicadas.

17. Los notables cambios de la organización gubernamental descritos más adelante ofrecen una sólida base sobre la que se han instaurado las nuevas técnicas y los nuevos enfoques de los programas gubernamentales y aplicase a cuestiones relativas a política y administración. El Gobierno no prevé que se extienda el período de realización de cambios y modificaciones en la maquinaria gubernamental central, una vez que las cuestiones pendientes, descritas en los últimos párrafos de este *White Paper*, lleguen a resolverse. Es fundamental que haya un período de estabilidad si se pretende que la máquina gubernativa y el personal que la integra vayan a trabajar con eficacia y bien. Ninguna estructura orgánica es válida eternamente, pero las estructuras de Departamentos principales y las de nueva creación se diseñan de tal forma que puedan tener validez durante un largo período de tiempo. La revisión de los trabajos de cada Departamento a la que se hace alusión en los párrafos 53-54 vendrá acompañada por los cambios estructurales que se están realizando actualmente.

3. Cambios de la organización de los Ministerios

18. Los cambios en las distintas competencias departamentales llevan consigo la reordenación de responsabilidades con respecto a distintas funciones relacionadas con Comercio, Indus-

tría, Aviación, Medio Ambiente, Ayuda a Ultramar, Servicios Sociales y Educación y Programa Urbano en Gales.

DEPARTAMENTO DE COMERCIO E INDUSTRIA

19. En la actualidad, la competencia en materia de política general industrial y administración (salvo en lo que hace referencia al empleo, mano de obra y relaciones industriales) se reparte entre la Cámara de Comercio (1) y el Ministro de Tecnología.

20. La unificación de todo este campo de acción administrativa reúne las siguientes ventajas:

a) Evitar la irreal dicotomía que se produce entre los aspectos internos e internacionales del comercio y la industria, por ejemplo entre los departamentos responsables de la promoción de las exportaciones y la política comercial internacional y el departamento responsable del grueso de las relaciones del Gobierno con la industria.

b) Hacer posible una estrategia eficaz de delegación de las tareas ejecutivas.

c) Hacer desaparecer la división de competencias en materia de relaciones del Gobierno con empresas públicas y privadas que trabajan en el mismo sector, fenómeno que se produciría si las competencias en materia de industrias nacionalizadas e industrias privadas continuaran separadas.

d) Simplificar mucho los contactos del Gobierno con la industria al asegurar que un solo departamento sea competente en todas estas cuestiones (salvo las relativas a mano de obra), posibilitando una identificación más clara de las distintas responsabilidades y una mejor comunicación.

e) Los servicios generales industriales y de comercio (derecho de sociedades, estándares, patentes) serán competencia de los mismos departamentos que se ocupan de las relaciones del Gobierno con industrias determinadas, y las industrias manufacturadas y las que proporcionan servicios se incluirán en un mismo sector de competencia también.

(1) *Board of Trade.*

f) La asignación de recursos públicos a la industria, tanto pública como privada, será competencia de un solo Ministerio, haciéndose así posible la formulación y la congruente ejecución de unas mismas directrices políticas.

g) La estructura unificada representará una serie de ventajas considerables en el contexto de la posibilidad del acceso de la Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea.

POLÍTICA DE FUSIONES

21. El Gobierno ha acordado por consiguiente crear un departamento unificado de comercio e industria. Recogerá las antiguas competencias de la Cámara de Comercio (incluso las que hacen relación a la aviación civil) y las funciones del Ministerio de Tecnología (con excepción de las relativas a la investigación aeroespacial, desarrollo, adquisición de materiales y tutela de la industria aeroespacial) y también las competencias en materia de política de monopolios, fusiones, y prácticas restrictivas de la competencia (heredadas del Departamento del Empleo y Productividad). Se designará un Secretario de Estado para Comercio e Industria que será también titular del puesto, con tradición histórica de Presidente de la Cámara de Comercio. Será un Ministro que tendrá a su cargo el nuevo departamento y será responsable del control final de todos los poderes que reciba el departamento por mandato de la Ley. El puesto de Secretario de Estado para Empleo y Productividad se modificará denominándose en adelante Secretario de Estado para Empleo, cambiándose igualmente el nombre de su departamento.

22. Al Secretario de Estado para Comercio e Industria le incumben básicamente cuanto hace referencia a las cuestiones estratégicas de fijación de directrices y establecimiento de prioridades en relación con el conjunto de las operaciones de su departamento. Contará con dos ministros, cada uno de los cuales recibirá por delegación competencia respecto un número determinado de funciones. El *status* (aunque no la situación legal) de estos ministros será equivalente al de los ministros que tienen a su cargo un departamento pero no están representados en el Gabinete.

23. El objetivo del Departamento de Comercio e Industria será el de ayudar a la industria británica y a su comercio a mejorar su poder económico y tecnológico y su capacidad de competencia. La tarea del departamento consistirá en crear un marco general de exigencias, incentivos y limitaciones, dentro del cual las empresas puedan operar con la mayor libertad posible en busca de su provecho individualizado. Supone todo esto la creación de un medio internacional tan favorable como sea posible para la industria británica, y en particular el proporcionar las mayores oportunidades a la industria británica en las negociaciones para ingreso del país en la Comunidad Económica Europea. En este marco tendrán cabida todas las cuestiones relativas a tarifas, restricciones, monopolios, fusiones y derechos de sociedades. Todos estos instrumentos habrán de utilizarse para estimular la eficacia y el espíritu de competencia y tendrán una importancia mayor si nos convertimos en parte de la economía europea.

24. También incumben al departamento las relaciones del Gobierno con la gran mayoría de industrias con las que mantendrá un canal de comunicación de dos vías. Esta competencia afecta al sector privado y al sector público, en el último—lo relativo a electricidad, gas, carbón, energía económica, acero, líneas aéreas y aeropuertos—el departamento asumirá la responsabilidad gubernamental en defensa del interés público en todos estos temas en la forma que los respectivos estatutos establezcan.

25. Será una función básica del nuevo departamento—y a estos efectos se crean las estructuras necesarias—revisar el tamaño y los métodos de los servicios que ayuden a las industrias, con objeto de determinar si es adecuado que el Estado se ocupe de ellos y cuando así sea si su actual sistema orgánico responde a los principios del coste-beneficio y es capaz de producir los resultados que se desean o si, por el contrario, otras formas orgánicas cumplirían estas funciones con mayor eficacia. Dentro de estos servicios se incluye la promoción de las exportaciones, los créditos a la exportación, una amplia gama de servicios asesores, en especial para firmas pequeñas y medianas, y el estímulo por parte del Gobierno de la investigación industrial. Relacionado

con este tema está la actividad del departamento en cuanto afecta a los aspectos industriales de la política regional.

MINISTERIO DE SUMINISTROS PARA LA AVIACIÓN Y FUTURAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE GESTIÓN DE MEDIOS PARA LA DEFENSA

26. Las actuales competencias del Ministerio de la Tecnología en el terreno de la investigación aeroespacial, el desarrollo y la consecución de los medios, no pasarán al nuevo Departamento de Industria y Comercio. Una parte importante de estas competencias consiste en la obtención de aviones y de equipos análogos con objetivos militares—aunque el Ministerio de Defensa siga siendo competente para la adquisición de los demás equipos—, pero tiene también aspectos civiles, como por ejemplo la responsabilidad de las relaciones con la industria aeroespacial íntimamente ligada a los problemas de la defensa. La inclusión de estas competencias no sólo aumentaría el tamaño, la gama de funciones y el nivel de heterogeneidad del Departamento de Comercio e Industria hasta unas dimensiones inaceptables, sino que la separación de estas competencias ofrece una oportunidad de racionalizar toda la función de gestión de equipos para la defensa y las competencias convergentes en materia del espacio aéreo sobre una base duradera. Hay aquí, esto no obstante, una tarea de enorme complejidad y magnitud. El Gobierno ha creído, por tanto, preciso anunciar el conjunto de sus propósitos en lo que hace al porvenir de esta gama de competencias y establecer un plan de actuación temporal y las líneas directrices de su reorganización.

GRUPO DE AVIACIÓN

27. Con carácter temporal, el Grupo de Aviación del Ministerio de la Tecnología se convertirá, con carácter independiente, en el Ministerio de Suministros para la Aviación. Este Ministerio asumirá de momento, todas las funciones aeroespaciales del Ministerio de Tecnología, tanto civiles como militares. El Ministerio de Suministros para la Aviación tendrá su propio Ministro, con

plena responsabilidad en todos los aspectos civiles del trabajo de su Departamento, pero que dependerá del Secretario de Estado para la Defensa en las cuestiones militares, es decir, en la misma forma y con los mismos vínculos que existen actualmente entre el Ministro para la Tecnología y el Secretario de Defensa. Simultáneamente, se está creando un equipo que estudie el futuro de todo este sector de responsabilidades, dentro del siguiente contexto:

«Hacer recomendaciones, con tiempo suficiente, para que las reformas puedan aplicarse en abril de 1972 acerca de las siguientes cuestiones:

a) El modo óptimo de organizar la integración de toda la investigación en materia de defensa y su desarrollo, así como de las actividades de obtención de los equipos materiales bajo la dependencia del Secretario de Defensa. Entre las posibilidades, a tomar en consideración, figura la creación de un organismo gubernamental (*Agency within Government*).

b) El procedimiento mejor para dirigir, a la luz de lo que resulte del párrafo anterior, las relaciones del Gobierno con las industrias implicadas, incluidas sus competencias de apoyo de los proyectos de construcción de aeronaves para fines civiles y de otras actividades civiles aeroespaciales.

El grupo de trabajo debe prestar especial atención a la necesidad de hacer frente a las necesidades civiles y de la defensa de la forma más eficaz y económica.»

El Gobierno decidirá la organización, posterior a abril de 1972, de estas funciones, a la luz del informe del grupo de trabajo.

28. El Gobierno reconoce que estas medidas temporales van a llevar aparejado el que el personal del nuevo Ministerio sienta inseguridad con respecto a su futuro. Se trata además de un personal, que se ha visto en gran parte afectado por numerosos cambios que han tenido lugar en los últimos años. El propósito de estas medidas, es, sin embargo, poner un punto final a la incertidumbre futura por medio del hallazgo de una solución duradero. Y esto sólo se puede lograr en el contexto de un cambio deliberado y armónico, consecuencia de un estudio profundo y de una amplia solicitud de consejo e información.

DEPARTAMENTO DEL MEDIO AMBIENTE

29. Se ha demostrado también necesario el hacer una serie de cambios en aquellos sectores de la maquinaria gubernamental que se ocupan del entorno físico (*fisical enviroment*).

30. Existe una tendencia general a aceptar que el mantenimiento de un entorno físico digno, la mejora de las condiciones de vida de la gente y la provisión de unos transportes adecuados, son aspectos básicos en la planificación del desarrollo. Estas tareas figuran entre las más importantes de las que tienen asignadas las autoridades locales y están teniendo un impacto creciente entre el público en general. En las ciudades y en el campo y, de modo especial, dentro y cerca de las grandes áreas urbanas. Dado que estas funciones están íntimamente relacionadas y puesto que dan origen a exigencias agudas y conflictivas, parece claro que se hace necesario una nueva forma de organización en el centro del sistema administrativo.

31. De acuerdo con estas ideas, los Ministerios de la Vivienda y Administración Local, de Edificios y Obras Públicas, y Transportes, se van a unificar en un único Departamento del Medio Ambiente, bajo la dependencia de un Secretario de Estado. Salvo en Escocia y en Gales, en que las Oficinas Escocesa y Galesa seguirán teniendo el papel principal, el nuevo Departamento será responsable de toda la extensa gama de actividades que afectan al entorno de la vida humana. Incluirá la ordenación del territorio, en el que el pueblo vive, trabaja, se traslada y disfruta sus ratos de ocio. Será responsable de los programas de construcción, incluidos los programas de viviendas, las industrias del transporte y los programas de apoyo y desarrollo de los medios de transporte.

Existe una necesidad de asociar a estas funciones la competencia en otras grandes cuestiones relacionadas con el medio ambiente: la defensa de las bellezas naturales, la protección de las costas y del campo, la conservación de las ciudades históricas y los monumentos, el control de la polución del aire, el agua y el ruido. Todos estos objetivos deben perseguirse local, regional, nacional y, en ciertos casos, internacionalmente. A este Ministerio se le asignan competencias en materia de política regional:

determinados aspectos económicos, y en especial el desarrollo industrial de las regiones, seguirá dependiendo del Departamento de Comercio e Industria, pero el Departamento del Medio Ambiente tendrá importantes facultades ejecutivas con vistas al desarrollo de la infraestructura regional y el mantenimiento de los servicios regionales.

Será especialmente competente en cuanto se refiere a garantizar que los derechos del pueblo se vean adecuadamente protegidos en la medida en que se vean afectados por las propuestas de sus vecinos o de las autoridades públicas. Es éste un tema en el que las autoridades locales se ven hondamente implicadas y el nuevo Departamento será el centro responsable de la estructura y el funcionamiento de las autoridades locales y de las cuestiones regionales.

32. El secretario de Estado para el Medio Ambiente tendrá a su cargo el nuevo Departamento y será responsable, en última instancia, de cuanto establezcan las normas estatutarias.

EN LAS REGIONES

El secretario de Estado para el Medio Ambiente tendrá como preocupación principal los planteamientos estratégicos relativos a las directrices políticas y las prioridades que enmarcan las operaciones de conjunto del Departamento. Estará asistido por un ministro responsable de la Administración Local y Desarrollo, otro responsable de la Vivienda y la Construcción, y un tercero encargado de las Industrias del Transporte. Cada uno de estos ministros tendrá, por delegación del secretario de Estado, plena responsabilidad en cuanto afecta al sector del Departamento que les está encomendado. El *status* (aunque no la posición legal) de estos Ministerios será equivalente al de los ministros que tienen a su cargo un Departamento independiente y que no están representados en el Gabinete. Estos ministros tendrán otros subordinados que trabajen con ellos dentro del terreno de su competencia.

33. Esta unificación de funciones colocará a la Administración Central en una mejor situación para ocuparse de la reorganización de la Administración Local. Esta cuestión y la relativa a la

organización regional plantean problemas de estructura de gran importancia, que exigirán una ordenada y cuidadosa consideración.

AYUDA A ULTRAMAR

34. El Gobierno ha revisado con especial cuidado la futura organización de la ayuda gubernamental habida cuenta de la importancia de los intereses públicos comprometidos en esta cuestión en Gran Bretaña y en el extranjero y de la necesidad de comprometer al sector privado de la industria, el comercio y las finanzas en mayor medida de lo que han estado hasta la fecha. El Gobierno ha llegado a la conclusión de que con vistas a unificar la competencia ministerial en materia de política de ayuda a ultramar estas cuestiones deben caer dentro de la competencia del Secretario de Estado para Asuntos Extranjeros y la *Commonwealth*. Reconoce el Gobierno, sin embargo, que la gestión de la ayuda a ultramar es algo distinto de la dirección genérica de los asuntos extranjeros y que es importante conservar la valiosa estructura de experiencia y capacidad en la administración de la ayuda que el Ministerio de Desarrollo de Ultramar y sus antecesores venían desarrollando. Este aspecto de las tareas dentro del Departamento unificado se asignará a un Ministerio para el Desarrollo de Ultramar que, por delegación del Secretario de Estado, tendrá plena responsabilidad de este sector concreto del Ministerio de Asuntos Exteriores y la *Commonwealth*. Su *status* (aunque no su posición legal) será equivalente al de un ministro que tiene a su cargo un Departamento no representado en el Gabinete. La Administración del Desarrollo de Ultramar del Ministerio de Asuntos Exteriores y la *Commonwealth* continuará, como ocurría con el Ministerio de Desarrollo de Ultramar, conteniendo el personal del *Home Civil Service* (aunque exista una colaboración constante, en una y otra dirección, con el personal de la Carrera Diplomática).

SERVICIOS SOCIALES DE PERSONAL

35. La integración de los Servicios Sociales de Personal —bienestar, atención a la infancia y ciertos aspectos de la Sani-

dad—se están llevando a cabo a nivel local en Inglaterra y Gales de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Servicios Sociales de la Administración Local de 1970. Sin embargo, esto no ha ocurrido y no se ha procedido a una unificación de las competencias ministeriales en la Administración Central. El Gobierno cree que para desarrollar un servicio nuevo, de base extensa, capaz de hacer frente a las necesidades familiares de acuerdo con los objetivos fijados por el Comité Seebohm, es necesario contar con el apoyo, el estímulo y la guía de un solo Ministerio.

Las competencias del Secretario del Interior de Inglaterra en materia de atención a la infancia serán transferidas al Secretario de Estado para los Servicios Sociales, cuando las principales disposiciones del Acta de 1970 entren en vigor el próximo 1 de enero. El Secretario de Estado para Gales asumirá entonces competencias semejantes en Gales. El Secretario del Interior mantendrá, en Inglaterra y Gales, sus competencias actuales en relación con los Tribunales de Menores y los problemas de delincuencia juvenil, puesto que estas competencias son parte importante de su responsabilidad genérica de proteger al público y garantizar los derechos y las responsabilidades de los individuos.

ESCOCIA

Las funciones de la Oficina de Escocia no se ven afectadas por ninguno de los cambios explicados antes. En Escocia, la competencia ministerial con respecto a la mayoría de los servicios asignados ahora al Departamento del Medio Ambiente, corresponden ya al Secretario de Estado para Escocia y lo mismo sucede con sus facultades en relación con los servicios sociales de personal de las colectividades locales.

GALES

37. Como se anunció en el discurso de La Corona, la competencia en materia de enseñanza primaria y secundaria en Gales se confiere al Secretario de Estado para Gales. Y lo mismo ocurre con las funciones relativas a la atención a los menores en Gales que también pasan al Secretario de Estado. A mayor abundamien-

to, se tomarán las medidas necesarias para garantizar que en el futuro la Oficina Galesa tome parte activa en la administración del Programa Urbano de subvención a áreas sociales deprimidas, y las autoridades locales de Gales se dirigirán con respecto a estas cuestiones a la Oficina Galesa.

ASPECTOS LOCALES

38. Los nombramientos de los Secretarios de Estado para Comercio e Industria y Medio Ambiente se realizarán inmediatamente.

39. Una Orden Consejo, sometida a resolución negativa, dando efectividad a las nuevas medidas en lo que hace al Departamento de Comercio e Industria y al provisional Ministerio de Suministros para la Aviación, aparecerá el 1 de octubre y entrará en vigor el día 20. Asimismo se tomarán las medidas pertinentes para modificar el nombre del Departamento de Empleo y Productividad que se denominará en adelante Departamento de Empleo.

40. La fusión de los Ministerios de la Vivienda y Administración Local, Edificios y Obras Públicas, y Transportes, en un único Departamento del Medio Ambiente, y la transformación del Ministerio para el desarrollo de ultramar que pasa a ser una sección funcional del Ministerio de Asuntos Extranjeros y la *Commonwealth*, habrá de llevarse a cabo por medio de Ordenes en Consejo dictadas con autorización del Parlamento. A este efecto se pretende redactar los borradores de las citadas Ordenes tan pronto como sea posible y presentarlos a la Cámara en cuanto ésta reanude sus sesiones. Los puestos de ministros de Vivienda y Administración Local, ministro de Edificios y Obras Públicas, ministro de Transportes y ministro de Desarrollo de Ultramar, seguirán con sus actuales características en el período de transición hasta que se haya conseguido autorización del Parlamento para que las Ordenes aludidas entren en vigor.

ATENCIÓN A LA INFANCIA

41. La transferencia de las funciones relativas a la asistencia a la infancia del Ministerio del Interior al Departamento de Sa-

nidad y Seguridad Social y a la Oficina Galesa exigirán tan sólo medidas administrativas. Como se explicó ya, todo esto tendrá lugar el 1 de enero de 1971, en el momento en que las principales disposiciones del Acta de Servicios Sociales en la Administración local de 1970 entren en pleno funcionamiento.

42. La transferencia de competencias en lo relativo a la educación primaria y secundaria en Gales se hará por medio de una Orden sujeta a resolución negativa que entrará en vigor el 5 de noviembre. Las medidas administrativas que garanticen la participación de la Oficina Galesa en la Administración de los Problemas Urbanos en Gales entrarán en vigor inmediatamente.

LA ORGANIZACIÓN DE LA PREPARACIÓN DE LA DECISIÓN POLÍTICA

43. Tratará también el Gobierno de mejorar, en relación tanto a su trabajo conjunto como a sus directrices políticas concretas para el gasto público, los métodos que sirven actualmente para preparar las decisiones políticas.

FUNCIONES DE LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL

44. El sistema existente de Comités Interdepartamentales les está diseñado para mantener la responsabilidad colectiva de los ministros en lo que afecta a la política gubernamental en cada uno de los sectores principales de interés de Gobierno, reuniendo los diferentes puntos de vista de los ministros y asegurando que las decisiones finales obtengan el acuerdo del Gabinete en su conjunto. A estos efectos, el sistema trabaja adecuadamente y es capaz de modificarse continuamente y hacer frente al crecientemente complejo y técnico carácter de los procesos de gobierno y administración en la sociedad moderna.

45. Sin embargo, en los últimos años, se ha puesto de manifiesto que la estructura de las comisiones interministeriales, cada una de las cuales se ocupa de un área determinada de labores políticas, necesita reforzarse con una clara y comprensiva definición de la estrategia gubernamental, que pueda desarrollarse en forma sistemática para tomar en consideración las cambiantes circunstancias y ofrecer un marco dentro del cual las directrices

políticas del Gobierno en su conjunto se formulen de modo más efectivo. Por falta de una definición clara de los propósitos estratégicos y bajo la presión de los problemas diarios que se les plantean inmediatamente, los Gobiernos corren siempre el riesgo de perder de vista la necesidad de considerar la totalidad de sus actuales directrices en relación con sus objetivos a largo término y de prestar también demasiada poca atención a la difícil pero crítica tarea de evaluar tan objetivamente como sea posible las opciones políticas alternativas y las prioridades a fijar.

OBJETIVOS AMBICIOSOS

46. El Gobierno reconoce que la tarea de producir una definición estratégica de objetivos en el sentido descrito anteriormente, es una tarea nueva y enorme que sólo cabe enfocar de forma gradual. Propone, por consiguiente, establecer una pequeña unidad central interdisciplinaria de revisión de la política dentro de la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*).

47. El personal de esta unidad será parte integrante de la Oficina del Gabinete y lo mismo que sucede con los Secretariados y otras unidades de personal de la Oficina del Gabinete, estará a disposición del Gobierno en su conjunto. Bajo la supervisión del primer ministro trabajará colectivamente para todos los ministros, y su tarea será la de capacitarles para tomar mejores decisiones políticas, ayudándoles a sacar a la luz las implicaciones de su estrategia básica en consideración a la línea política a seguir en áreas determinadas; a fijar las prioridades relativas que habrán de otorgarse a los distintos sectores de su programa considerado como un todo; a identificar aquellas áreas en las que cabe adoptar nuevas opciones; y a garantizar el que las implicaciones subyacentes en cada posible orientación alternativa, se analicen totalmente y se tomen en consideración completa.

48. La nueva unidad no duplicará ni reemplazará el trabajo analítico llevado a cabo por los departamentos en sus propias áreas de competencia. Buscará la obtención de su cooperación en la tarea de relacionar las políticas individuales de cada departamento con la estrategia conjunta del Gobierno. Representará por

tanto un importante papel en el proceso de extensión de los gastos públicos sometidos a inspección actualmente, como más adelante se indica, y estará también disponible para estimular la realización de estudios profundos sobre temas interdepartamentales, que tienen especial importancia con vistas a controlar y desarrollar los objetivos estratégicos del Gobierno.

PROGRAMAS DE ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO

49. La característica más importante del nuevo sistema de planificación y control del gasto público ha sido la cumplimiento de una inspección detallada y comprensiva del gasto público, realizada con carácter anual, en conexión con las estimaciones económicas a medio plazo. Por medio de esta investigación se ha desarrollado una base racional y sistemática para la asignación global de recursos al sector público y la detallada asignación de sus partes integrantes. El sistema resultante es un instrumento poderoso de gestión y control financiero. Proporciona uno de los elementos básicos informativos que los ministros necesitan para poder equilibrar las exigencias de sectores competitivos de gasto público.

50. Hay, sin embargo, dos importantes cuestiones en las que el sistema no ofrece toda la información que a estos efectos se necesita. En primer lugar, no presupone una determinación explícita de los objetivos del gasto en forma que permita que los planes del ministro se contrasten con la estrategia del Gobierno. Tampoco puede incorporar análisis detallados de los programas existentes y de las grandes opciones políticas a ella relativos. Se ha hecho mucho por medio de revisiones especiales *ad hoc* y estudios a largo plazo, pero se ha puesto de manifiesto que el sistema de investigación del gasto público debe de ser ulteriormente fortalecido.

CONTROL DE COSTOS

51. El equipo de hombres de negocios radicado en el Departamento del Servicio Civil ha progresado mucho en el desarrollo de un sistema de revisiones regulares con vistas a conseguir más

amplia y mejor información. Todas estas revisiones serían una extensión natural del sistema de inspección de los gastos públicos y fortalecerían las discusiones departamentales en el Centro de Control de los Gastos del Estado. Estas inspecciones servirían para ofrecer a los ministros una oportunidad de identificar y discutir opciones de política alternativas que cabría luego expresar con mayor profundidad antes de que se tomen decisiones definitivas sobre los programas de gastos.

52. La naturaleza y determinación del momento de estas revisiones exigirían una cuidadosa discusión entre Departamentos y lo mismo sucedería con los procesos de estudio pertinentes relacionados entre sí y puestos en práctica una vez que se tomen decisiones de conjunto sobre el programa de los gastos públicos. Sin embargo, estas revisiones llevarían consigo un mayor énfasis en las funciones objetivas y la formulación de programas, que se harán en la medida de lo posible en términos *out puts*, y la presentación y examen de los programas alternativos será de gran importancia.

4. Nuevas iniciativas

REVISIÓN DE LAS TAREAS DEPARTAMENTALES

53. Una vez fijadas las líneas generales de las distintas estructuras ministeriales, se hace necesario garantizar que todas las funciones y actividades que están llevando a cabo actualmente resulten adecuadas a la vista del papel del Gobierno Central. En el supuesto de Departamentos de nueva creación, la reorganización ofrece una oportunidad especialmente buena para llevar a cabo tal reexamen. Sin embargo, el examen no se limita a estas cosas, y cada ministro está sometiendo a examen la totalidad de sus actuales competencias para que el Gobierno pueda decidir si estas competencias deben ser necesariamente ejercitadas por la administración central y en el caso de que si las estima necesarias compruebe también si están adecuadamente insertadas en el marco orgánico del Ministerio. Se hará hincapié en el garantizar que, siempre que sea posible, a todos los niveles,

las responsabilidades estén claramente definidas y asignadas. También se explorarán las posibilidades existentes de interrumpir actividades, reducirlas o transferirlas al sector privado.

54. Si hay anacronismos, si hay competencias que nada tienen que ver con las necesidades de los años 70, si hay puntos en los que el *statu quo* difiere del punto de vista del Gobierno en materia de prioridades, todos ellos deben salir a la luz a lo largo de estas revisiones. Cada actividad, desde la más tradicional hasta la innovación más reciente, será sometida a la misma rigurosa prueba: ¿Es importante?, ¿tiene que llevarse a cabo por la administración central? Los cambios que surjan de estas revisiones llevarán sin duda a ahorros en personal y dinero, pero su primer objetivo es reconocer y racionalizar las funciones del Gobierno.

LOCALIZACIÓN FÍSICA DE LAS TAREAS DEL GOBIERNO

55. La reorganización y unificación de las responsabilidades departamentales, descritas en las líneas precedentes, ofrecen la posibilidad de contemplar desde una nueva perspectiva la instalación física de las tareas de Gobierno y en particular la posibilidad de alejar de Londres una mayor parte de este trabajo. El Gobierno está preocupado por el incremento que a lo largo de los años se ha producido en el número de funcionarios que trabajan en el centro de Londres y por la congestión y los problemas de alojamiento que todo ello ha producido. Aunque aproximadamente una tercera parte de todo el trabajo de los organismos centrales de Gobierno se realiza ahora fuera de Londres, el personal empleado en Londres ha aumentado, sin embargo, en un mismo porcentaje que lo ha hecho el servicio central en su conjunto. La determinación del Gobierno de lograr una reducción en las actividades gubernamentales y por consiguiente en el número total de funcionarios habrá sin duda de contribuir a solucionar este problema; es, sin embargo, evidente que una política continuada de dispersión del trabajo gubernamental de Londres podría ser un factor de primer orden.

56. El Gobierno trata de acercarse a esta cuestión sobre una base sistemática. El primer objetivo es determinar qué parte del

personal del Servicio Civil que trabaja en el centro de Londres necesita imperiosamente hacerlo e instalar a otro personal fuera de Londres, prestando la debida atención a consideraciones de economía y eficacia y de política regional. El segundo objetivo es estudiar la instalación del personal que haya de quedarse en Londres con vistas a mejorar la eficacia del trabajo de los Ministerios y poner en orden la fragmentación derivada de la existencia de oficinas dispersas por toda la ciudad, que se ha producido como consecuencia de las limitaciones existentes en materia de alojamiento.

57. El Gobierno ha decidido encargar un estudio que determine con alguna precisión qué conjuntos del trabajo administrativo necesitan continuar en Londres y cuáles podrían, más sensatamente, ser reinstalados fuera de la ciudad. Con la ayuda de un modelo preparado con ordenadores en el Ministerio del Servicio Civil, este estudio tomará también en consideración los alojamientos más adecuados para los distintos trabajos, teniendo en cuenta los esquemas de trabajo, en el interior de los departamentos y su recíproca colaboración. Este estudio tardará alrededor de un año en realizarse y el Gobierno quedará entonces en condiciones de decidir con mayor detalle el curso de la futura dispersión.

CONSULTAS

58. Los cambios que acabamos de diseñar son, todos ellos, de gran interés para el personal de los departamentos implicados y de gran interés para toda la Administración. De hecho, uno de los grandes objetivos de la reorganización ha sido el de garantizar una mejor estructura orgánica que traiga como consecuencia una más eficaz gestión administrativa.

59. Convertir en esquemas operativos detallados toda la perspectiva de modificaciones sugerida en este *White Paper* exigirá un trabajo mayor. A lo largo del proceso hará falta entrar en conversaciones con el Sector Personal del Consejo Nacional Whitley, con el Sector Sindical del Comité Conjunto de Coordinación y con el personal de los departamentos afectados.