

EL GOBIERNO THATCHER. LA INICIATIVA DE GESTIÓN FINANCIERA Y EL «NUEVO CIVIL SERVICE» *

POR

GEOFFREY K. FRY

SUMARIO: La carrera administrativa en la era Thatcher.—El Raynerismo, el MINIS y la Iniciativa de Gestión Financiera.—La carrera administrativa: perspectivas del sistema retributivo y de promoción.—¿Hacia un «nuevo Civil Service»?

La era Thatcher ha sido traumática para la carrera administrativa, hasta el punto de que un destacado funcionario ha sugerido que la magnitud del cambio permite hablar de la aparición de un «nuevo *Civil Service*». Este documento examina, en primer lugar, las interpretaciones de lo ocurrido al *Civil Service* bajo el Gobierno Thatcher; a continuación, pasa revista a la evolución del programa económico y la Iniciativa de Gestión Financiera; considera después la situación actual del sistema retributivo y de promoción en el *Civil Service*, para concluir que, al menos hasta el presente, el «viejo *Civil Service*» ha sobrevivido en su esencia.

LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA ERA THATCHER

«Actualmente, el *Civil Service* sufre los cambios más profundos desde hace más de un siglo», declaró en una conferencia pública, en 1985, Anne Mueller, Segunda Secretaria permanente del Gabinete. «El nuevo *Civil Service* todavía se basa en el principio del mérito, pero se orienta a una nueva profesionalidad que garantice al contribuyente y al ciudadano una mejor rentabilidad de su dinero.» A este fin, se concentra en rendimientos, resultados y responsabilidad individual, para asegurar así la cobertura de los objetivos propuestos» (MUELLER 1985, p. 3). Desde esta perspectiva, literalmente considerada, se dice que el Gobierno Thatcher y en especial su evangelio según la Iniciativa de Gestión Financiera, están generando mayores cambios en la carrera administrativa británica y su organización del trabajo que cualquier otra cosa desde la puesta en práctica del programa Trevelgan-Northcote.

* Traducido por Diego Agustín Carrasco Pradas, del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Existen pocas dudas de que el Gobierno Thatcher ha sido radical en sus relaciones con el *Civil Service*, en un grado al que no se atrevió a llegar el Comité Fulton cuando formuló sus recomendaciones hace veinte años. En algunos aspectos, como la reducción del número de funcionarios y la eliminación del sistema Priestley de retribuciones, el Gobierno conservador ha actuado de forma extraña a la tradición reformista «liberal» convencional. No es, pues, de extrañar, que los sindicatos administrativos hayan presentado la imagen de una señora Thatcher que elige a la Administración y sus funcionarios de todo nivel como puntos de mira relevantes en su supuesta persecución implacable de objetivos económico liberales. Pero se tiende a atribuir tanto al Gobierno conservador como a la Primera Ministra mayor coherencia ideológica de la que merecen. Se ajustan más a la realidad las consideraciones que siguen:

«La señora Thatcher es una mezcla extraordinaria de temeridad y precaución. Cuando su estado de ánimo es temerario, es en efecto una revolucionaria permanente, profundamente descontenta con la actuación del Gobierno y convencida de que si no fuera por su vigilancia incesante, el país todo se hundiría al punto en la indolencia y el caos. Con este talante, ella es casi maoísta en su desconfianza de las instituciones establecidas, a las que considera meras cristalizaciones de intereses dudosos y temporizadores y sobre todo obstáculos al cambio. En esos momentos, los Secretarios permanentes, los Directores de la BBC y sus colegas del Gabinete tienen quizá la suerte de que el sistema británico le niega el poder de enviarlos a trabajar al campo» (ANDERSON, 1986, p. 6).

En 1981 el entonces Director del Servicio Interior, Sir Jan Bancroft, fue jubilado anticipadamente junto a su segundo al mando del Ministerio de la Función Pública, Sir John Herbecq; el mismo año fracasó la huelga del *Civil Service*. James Prior, entonces Ministro para el Empleo, que apoyaba las concesiones a los sindicatos, reveló posteriormente que en 1981 Mrs. Thatcher llegó a amenazar con su dimisión a fin de obligar a un Gabinete agriamente dividido a denegar las reivindicaciones salariales de los sindicatos administrativos (PRIOR 1986, pp. 142-143). Como es sabido, los sindicatos fueron aplastados tras una costosa huelga de veintiuna semanas (FRY 1985, pp. 137-142). La subsiguiente eliminación del Ministerio de la Función Pública y las dimensiones forzosas que le siguieron parecieron golpes calculados contra el *status* y la moral del *Civil Service*, especialmente en la medida en que inflingieron en el

contexto de una política gubernamental orientada a una drástica reducción de la jerarquía de la carrera en el servicio a todos los niveles. Siguiéron otros embates semejantes con la puesta en marcha en 1982 de la Iniciativa de Gestión Financiera, intencionadamente restrictiva; con el anuncio de un programa adicional de recortes en los efectivos del *Civil Service* en 1983; con el talante comunitario del Gobierno conservador al prohibir la afiliación sindical en la sede de Comunicaciones el Gobierno en 1984; y una serie de acuerdos sobre retribuciones de funcionarios que no ocuparan niveles superiores que subrayaba la reducida capacidad negociadora de los sindicatos. «Los patrones insensibles y desconsiderados suelen llevarse lo que merecen: Trabajadores descontentos y resentidos», declaró el Consejo de Sindicatos Administrativos en abril de 1985, («Boletín del Consejo de Sindicatos Administrativos», p. 49). «El Gobierno es el patrón del funcionariado más descontento y desmoralizado desde la guerra», afirmó el mayor sindicato funcional, la *Civil and Public Services Association*, a principios de 1987, en la creencia de que 1986 había sido «un año de perros» para sus miembros, que se habían enfrentado al ataque del Gobierno contra su nivel de vida y sus condiciones laborales («Burocracia», enero de 1987, pp. 2-3). Para los sindicatos, en palabras de Alistair Graham, uno de sus secretarios generales, la actitud discriminatoria y beligerante del Gobierno Thatcher hacia el *Civil Service* se basaba en un «odio ideológico contra el sector público» («Burocracia», 1 de diciembre de 1983, p. 1). La *Society of Public and Civil Servants* advertía a sus miembros en 1987: «Nadie está seguro.» La privatización y la contratación están a la orden del día. Y el Gobierno apremia («Opinión», enero de 1987, p. 1).

Aun así, el ritmo del cambio en el *Civil Service* parece demasiado lento a quienes sustentan el credo económico liberal que —y en ello concuerdan amigos y enemigos—, se supone ha determinado la política del Gobierno Thatcher hasta que se produjo un presunto «giro en U» bajo la forma del informe de otoño de 1986 del Ministro de Hacienda. «The Economist» descifró la realidad con toda la severidad del ideólogo frustrado:

«Uno de los motivos principales para elegir un gobierno conservador en 1979 fue que Whitehall y Town Hall dejaron de gastar casi la mitad del dinero del pueblo británico en ellos. La reducción del gasto público había de significar menores impuestos, de modo que un mayor número de las decisiones británicas sobre cuánto se gasta, por quién y en qué debían adoptarse en el mercado en vez de por los burócratas. De ello se beneficiaría el crecimiento

económico. Pero los logros de la señora Thatcher han quedado en todo por debajo de su retórica: Este año, salvo error de cálculo, el gasto público será un 16,9 por 100 superior en términos reales al generado el año anterior a su llegada al poder. Los nuevos planes de gasto siguen en esa línea [...]. Es difícil acusar al Gobierno Thatcher de un "giro en U" preelectoral; está haciendo, por desgracia, la mayor parte de lo que ha hecho a lo largo de sus siete años de gestión: Gastar demasiado, prestar demasiado poca atención a los mercados y, de una u otra forma, fingir que se ciñe a las líneas directrices macroeconómicas» (14 de noviembre de 1986, p. 19).

En lo tocante de modo específico al *Civil Service*, la misma publicación —históricamente su crítico más perseverante— creía que «tras siete años de supuesto Gobierno radical, gran parte del *Civil Service* continuaba sin reformar, desmoralizado y excesivamente retribuido» («The Economist», 31 de mayo de 1986, p. 17).

«The Economist» se mostraba escéptico sobre la eficacia del programa de eficiencia del Gobierno conservador, dirigido inicialmente por Sir Derek Rayner, de *Marks and Spencer*, y después por Sir Robin Ibbs, en la creencia de que:

«La mayoría de las brillantes ideas del equipo Rayner/Ibbs estaban destinadas a marchitarse en las burocracias a que se orientaban. La práctica usual de las oficinas administrativas ha sido darles una cordial bienvenida, ofrecerles té y delegar las conclusiones a un comité de actuación a largo plazo. Hacienda, que debería haber colaborado, ha preferido recortar partidas de gasto a la actividad más gris de eliminación del despilfarro. Se ha irritado ante el hecho de que algunos de sus propios satélites, como las Oficinas de Recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido, hayan sido objeto de atención no elogiosa» (21 de noviembre de 1985, p. 33).

Por lo que respeta a la sugerencia hecha por la Primera Ministra en 1985 en el sentido de que «nuestro *Civil Service* es ahora más pequeño que en cualquier otro momento desde la guerra», «The Economist» (2 de marzo de 1985, p. 45) destacaba que las reducciones de efectivo habían afectado básicamente al «*Civil Service* industrial», la mayor parte de cuyos miembros trabajaban en astilleros y reales fábricas de suministros. «Considérense los

auténticos funcionarios —observaba «The Economist»—, y se comprobará cómo las pretensiones de la señora Thatcher se alejan, y mucho, de sus objetivos. Había 499.000, en 1945, con los departamentos dotados al completo y en pie de guerra. Parece que este año la señora Thatcher necesita más de lo que precisó Churchill para ganar la guerra: tiene 504.000». «The Economist» (31 de mayo de 1986, p. 18) presentaba a la Primera Ministra como «conservadora» en su relación con la carrera administrativa, y la misma revista (6 de diciembre de 1986, p. 33) criticaba la estrecha relación de trabajo que la señora Thatcher había llegado a entablar con el entonces Director del Servicio Interior, Sir Robert Armstrong.

¿Quién lleva razón sobre la evolución del *Civil Service* durante la era Thatcher? Hemos identificado tres interpretaciones principales. Una es la tesis del funcionario superior, Anne Mueller, que sostiene la aparición de algo llamado «nuevo *Civil Service*» en el espíritu de la Iniciativa de Gestión Financiera. Un segundo punto de vista es el de los sindicatos administrativos que sostienen que en nombre de la ideología se ha puesto al *Civil Service* en el punto de mira a fin de despojarle de sus privilegios y proceder a una despiadada reducción de sus efectivos. «Es como ser asfixiado por una boa constrictor sólo que con más fuerza», se lamentaba William McCall, Secretario General de la Fundación de Funcionarios Profesionales, en 1983 («Boletín de la Fundación» número 14/1983, p. 1). La tercera línea, la de la derecha radical, encarnada en la acerba crítica de «The Economist», sostiene que el Gobierno Thatcher ha fracasado en su tarea ideológica. Buena prueba de ello es que a la carrera administrativa, en lugar de ser drásticamente recortada e incluso discriminada, se le han dado alas a la ligera y que, desde luego, conserva suficiente poder para obstruir activamente la política asociada con la Iniciativa de Gestión Financiera que, en todo caso, es poco ambiciosa.

En una democracia liberal, la cruz del ideólogo es ser desmentido por la realidad política, e incluso un Gobierno como el de la señora Thatcher está abocado a decepcionar a los liberales en economía, aunque suponga para ellos mayor esperanza con la posible excepción de un largo período en el poder, como el de los socialdemócratas suecos, tras 1932. Hacia el final del segundo mandato Thatcher, la presión fiscal y el gasto público eran superiores a las de 1979, en terminos reales. El Gobierno conservador ha comprobado que alejar al electorado de lo que los liberales en economía consideraban los excesos de la dieta *keynesiana* constituye una ardua labor. Incluso le ha sido imposible contar con su mayoría parlamentaria. De un lado, sus diputados estuvieron

entre los promotores de la Ley Nacional de Intervención de 1983, que constituía al Interventor y Revisor General y a los cuadros de la Oficina Nacional de Intervención en funcionarios de la Cámara de los Comunes, invistiéndoles de poder para controlar la eficiencia y la eficacia de los ministerios (GARRETT 1986, pp. 421-433). De otra parte, pocas semanas hubo en que los partidarios del Gobierno en la Cámara de los Comunes, ya como integrantes de comités escogidos, ya como individuos, no hicieran propuestas que entrañaran mayor gasto público. El Gobierno Thatcher no pudo sino reconocer que los imperativos electorales convertirían muchas áreas de la actuación pública en intocables de cara al futuro previsible. Además, se hizo patente que detener e incluso invertir la relativa decadencia económica de Gran Bretaña es algo que sólo podía acometerse a largo plazo. En consecuencia, el Gobierno hubo de aceptar un protagonismo superior al que hubiera deseado, con lo que podría presentarse como actividad ejemplar en aquellas áreas en las que le era posible hacer algo. Lo que explica, en parte al menos, la relevancia que el Gobierno dio inicialmente al programa de recorte de efectivos en el *Civil Service*.

Cuando se establecen comparaciones con la dimensión del cambio producido en el sector privado en los años Thatcher, e incluso en otras áreas del sector público, como *Butish Steel*, donde el número de empleados se redujo alrededor del 56 por 100 entre 1979 y 1982-1983 (ABROMEIL, 1986, p. 142), cabe decir que la función pública ha salido bien parada. El número de funcionarios que no prestan servicios en el sector industrial se redujo alrededor de un 14 por 100 entre 1979 y 1986. A 1 de abril de 1986, el número de tales funcionarios, estimado en 487.895 («Civil Service Statistics», 1986, p. 19) apenas estaba por debajo del total de 1945. Lo que es más, había 107.685 funcionarios permanentes «no industriales» el 1 de abril de 1946, y 344.001 temporales (en 1945 no se registraron estas cifras por separado). A lo largo de los siguientes veinticinco años, los montantes vinieron a invertirse, de modo que hacia el 1 de abril de 1971 eran 366.758 funcionarios permanentes que no trabajaban en el sector industrial, y 131.667 temporales («Estadísticas del *Civil Service*», 1971, p. 14). Hacienda informó al Comité Fulton en 1966 de la conveniencia de mantener la distinción entre personal de plantilla y personal fijo, entre otros motivos, porque lo contrario aumentaría considerablemente el coste de las pensiones del *Civil Service* («Fulton Evidence», vol. 4, p. 378). El Comité Fulton hizo caso omiso. Con característica superficialidad, el Comité se opuso y pidió la supresión del término «plantilla», porque contenía «resonancias de autocomplacencia». Lo que es más, formuló recomendaciones («Informe Fulton», pp.

48-49, 199) que, de haber sido aplicadas, habrían ampliado el *status* de plantilla a casi todos los funcionarios que no prestaban servicios en el sector industrial, con todo lo que ello implicaba en términos de estabilidad y derechos pasivos.

«Un funcionario fijo tiene un empleo de por vida a no ser que meta mucho la pata», aseveraba uno de los pocos libros escritos sobre la estructura básica del *Civil Service*, y publicado en los tranquilos años 50 (DUPNILL, 1956, p. 67). En general, una vez superado el período de prueba (hoy día de un año, por lo común) el funcionario «no industrial» aún parece disfrutar de relativa seguridad. Las reducciones de efectivos, desde, 1979 se han logrado en gran parte a través de una disminución natural. La «existencia de 500 puestos amortizables en el sector no industrial en 1985, y casi 2.000 en el industrial en el *Civil Service* («Civil Service Statistics», 1986, p. 8), no debería parecer excesivamente duro a los liberales en economía, e incluso a otros tampoco, en un contexto de continua pérdida de puestos de trabajo en todos los sectores. Tradicionalmente, sin embargo «un trabajo de por vida» ha sido una de las características básicas de al menos el *Civil Service* «no industrial», junto a una estructura identificable, escalas retributivas uniformes y públicas y procedimientos de promoción definidos, en contraste con los mecanismos más informales e individualizados del sector privado. Por ello, no es del todo desorbitado que los sindicatos administrativos y los funcionarios perciban los esfuerzos del Gobierno conservador para introducir los modos del sector privado en los departamentos ministeriales como una potencial mina de la carrera administrativa. Es comprensible que no den la bienvenida a tal intrusión. Hacia el fin de la primera gestión Thatcher, me parece que se ha exagerado la coherencia de la política conservadora hacia el *Civil Service* (FRY, 1984, pp. 322-335). Si éste es aún el caso, una legislatura después, es algo que puede estudiarse mejor tras seguir el desarrollo de la Iniciativa de Gestión Financiera y examinar el sistema de carrera y retribuciones del *Civil Service*.

EL RAYNERISMO, EL MINIS Y LA INICIATIVA DE GESTION FINANCIERA

La Iniciativa de Gestión Financiera (FMI) es el evangelio económico liberal aplicado al *Civil Service*.

Uno de los primeros actos del Gobierno Thatcher fue nombrar a Sir Dereck (después Lord) Rayner, de *Marks & Spencer*, y a un

pequeño equipo de apoyo para asesorarle en la promoción de la eficiencia y eliminación del despilfarro en las dependencias administrativas. La FMI deriva de estos programas, junto al MINIS (Sistema de Información Gerencial para Ministros), actuaciones en que Michael Heseltine fue pionero cuando fue nombrado Secretario de Estado del Medio Ambiente en 1979.

Como Lord Rayner recuerda, la Primera Ministra dictó en 1979 y así ha continuado, un solo imperativo político:

«Estaba y está decidida a que haya un cambio radical en la calidad de la gestión. Sin él, mi labor y la de mi sucesor no hubiera sido eficaz. El apoyo a la iniciativa se extendió entre otros ministros o en niveles superiores del *Civil Service*. La "gestión" parecía poca cosa a los políticos y el *Civil Service* la consideraba un nuevo giro en torno a una boya familiar por la que el entusiasmo político se enfriaría tan rápido como otras veces» (RAYNER 1984, pp. 4-5).

Lord Rayner reveló que «cuando llegué a Whitehall nadie conocía en términos de gestión financiera cuál era el coste de dirigir la Administración». Ello traía causa de una situación en que ministros, políticos y funcionarios han sido deslumbrados por el atractivo de «la política» y los costes de regir las diversas políticas se consideraban las minucias del gasto público (RAYNER 1984, p. 2). Una vez determinadas pormenorizadamente (lo que no se había hecho en 1979), tales «minucias» se manifestaron como enormes cantidades de dinero público. Así, los gastos corrientes brutos del *Civil Service* durante el ejercicio económico 1985-1986 fueron unos 12.300 millones de libras, alrededor del 3,4 por 100 del PNB. La partida principal de estos gastos corrientes era la retributiva, que ascendía a unos 5.800 millones de libras («Civil Service Statistics», 1986, p. 4). Dado que, «grosso modo», cada mil millones de libras adicionales en la partida de retribuciones del *Civil Service* añade un penique al tipo básico del impuesto sobre la renta («The Economist», 30 de agosto de 1986, p. 19), no es tan desorbitado como a veces se ha pretendido que un Gobierno conservador comprometido a realizar recortes en la imposición directa quisiera reducir los efectivos del *Civil Service* y limitar sus incrementos retributivos. De igual modo, la fuerte subida de los gastos corrientes departamentales invitaban al ahorro.

El Programa Rayner de control comenzó con esta tarea. Para la primera ministra y los pocos miembros del Gobierno que tomaban el asunto en serio, era importante empezar pronto y empezaron las novedades útiles. Pero en comparación con la magnitud de la tarea

era más que probable que el valor simbólico del raynerismo sobrepasara sus resultados prácticos. Lo que constituía en potencia una labor titánica.

«Quedó para ser abordada por el mismo Rayner estrictamente a tiempo parcial. Su plana mayor se componía de dos funcionarios superiores con el apoyo de dos o tres secretarios. El trabajo de investigación se desempeñaría por uno o dos funcionarios en los departamentos afectados, que evacuarían consultas con Rayner. El punto más débil lo constituía el hecho de que Rayner no tenía derecho de acceso a los departamentos en cuestión. Sólo podía investigar por invitación, e incluso así, sólo en áreas escogidas por los mismos departamentos» (CHAPMAN 1980, p. 13; CHAPMAN 1982, p. 37).

Tales medidas sólo permitían alimentar esperanzas minimalistas respecto de la eficacia de las actuaciones de Rayner. Tal apreciación surgió como resultado de una revisión publicada en 1986 por la Oficina Nacional de Intervención. Entre 1979 y 1983 (cuando Lord Rayner volvió al sector privado) las actividades de observación implicaron la cobertura por los departamentos de cinco programas que compendían un conjunto de 155 «exámenes» que permitieron concretar un ahorro potencial de 421 millones de libras al año (partiendo de niveles de precio vigentes en el momento de emprender observaciones o «exámenes» individuales). Como en marzo de 1985, los ministros rechazaron o consideraron imposibles de cumplir las recomendaciones que implicaban un ahorro de 112 millones de libras al año, lo que a veces implicaba que su puesta en práctica habría de entrar en conflicto con la política del Gobierno. Las recomendaciones que incluían un ahorro de 38 millones de libras aguardaban las decisiones de los ministros. Del resto, recomendaciones estimadas en 171 millones de libras al año, se habían puesto en práctica en 1983-1984 y otras valoradas en 100 millones de libras al año, se encontraban en fase de ejecución. Cuando la Oficina Nacional de Intervención examinó la evolución en el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, en noviembre de 1984, descubrió que aún estaba pendiente la adopción de decisiones respecto de importantes recomendaciones surgidas de un ejercicio de observación emprendido en 1980 sobre el abono de subsidios a desempleados (NAO, 1986 a, pp. 1-8, 16, 28). Un control verificado por la Unidad de Eficiencia de los ejercicios Rayner, que se publicó en 1985, afirmaba respecto de los Ministerios que «en contraste con los noventa días autorizados para

realizar un control en ellos, se da poco sentido continuado de urgencia una vez llegado el informe sobre el control». Un directivo escribía desde la sede central a su gerente operativo: «He eliminado el plan de actuación. Creo que es lo mínimo que nos va a tocar y confío que te parezca que puedes sobrellevarlo» («Efficiency Unit», 1985, p. 4). Los ministros conservadores entrantes en 1979 fueron agasajados con documentos conocidos, al parecer, en Whitehall como «tebeos de miedo» en los que se les advertía que, caso de realizar recortes de personal incluso en la más mínima escala, no cabría esperar que los departamentos afectados funcionaran con la misma eficacia, con las subsiguientes consecuencias para las reputaciones ministeriales. Michael Heseltine, en la creencia de que había heredado una situación en que las medidas de gestión adoptadas en el Ministerio del Medio Ambiente eran irreversiblemente inadecuadas, decidió hacer algo al respecto y, a la vez, reducir el número de funcionarios. Encontró apoyo en Downing Street, pero la mayoría de los otros ministros no parecían estar interesados. Posteriormente, Heseltine recordaría que:

«En una memorable ocasión la Primera Ministra me pidió que relatará a mis colegas cómo el MINIS ayudaba al Ministerio del Medio Ambiente a poner su casa en orden. Mis compañeros de Gabinete estaban sentados en fila mientras yo les explicaba mis genialidades. Cada uno de ellos, son su excéptico secretario permanente tras él murmurando objeciones o, al menos, eso me parecía. Cualquier político sabe cuándo pierde la atención de su audiencia y yo más que nadie. Cuando terminé había pocos receptores y absolutamente ningún entusiasta» (HESELTINE 1987, pp. 16-20).

Interpelado en 1981 por el Comité de Hacienda y de la Función Pública de la Cámara de los Comunes por qué el MINIS no se adaptaba en otros departamentos, el entonces director del Servicio Interior, Sir Jan Bancroft, respondió que «en gran medida depende del compromiso personal del ministro al frente del Departamento, en relación con la cantidad de tiempo y energía que está dispuesto a invertir en llevar a cabo exhaustivas investigaciones en las tareas y dotaciones de su Departamento. No hay por aquí muchos señores Heseltine en absoluto» (HC 236-II, 1981-82, q. 863). El Comité estimuló la anulación recomendando, en marzo de 1982, que «el MINIS o su equivalente debería ser adoptado en todos los Departamentos» (HC 236-I, 1981-82, párr. 99, IV).

El Gobierno conservador respondió en mayo de 1982 lanzando la FMI, cuyo propósito era:

«Promover en cada Departamento una organización y sistema en que los gerentes a todos los niveles tengan:

a) Una visión clara de sus objetivos y medios para evaluar y, donde ello sea posible, medir resultados o rendimientos en relación con esos objetivos.

b) Una responsabilidad bien definida por el óptimo uso de sus recursos que incluya un examen crítico del resultado y el valor obtenido por el dinero.

c) La información (en especial sobre costes), la preparación y el acceso al asesoramiento técnico que precisan para un desempeño efectivo de sus responsabilidades» (Cmnd. 8616, párr. 13).

El Gobierno insistió en que se pedirían informes sobre los progresos realizados y sus informes fueron publicados en septiembre de 1983 (Cmnd. 9058) y julio de 1984 (Cmnd. 9297). Michael Heseltine, que para entonces había pasado al Ministerio de Defensa, recordaba:

«Hacia 1984, la mayoría de los Departamentos habían adoptado al fin sistemas de información gerencial con algunas o la mayor parte de las características del MINIS y los estaban utilizando para mejorar el control financiero. Para aquietar cualquier injerencia de vulgar imitación y para mantener un comprensible amor propio, los Departamentos hallaron diferentes nombres y siglas: así, el Ministerio de Comercio e Industria introdujo ARM ("Activity and Resou-ver Management": Gestión de Actividades y Recursos); Agricultura lanzó MINIM y MAIS, de resonancias rústicas; en Interior existe el APR y en Sanidad el DMA. En 1985, el Departamento de la Presidencia de la Cámara de los Lores había ideado algo que suena un poco más señorial: LOCIS, "Lord Chancellor's Information System"» (HESELTINE 1987, p. 23).

«El desarrollo de sistemas gerenciales de nivel superior en los Ministerios durante el año pasado ha sido notablemente dinámico. Evidentemente, es probable que continúe así, informaba en 1984 La Unidad de Gestión Financiera, creada por el Ministerio de Hacienda, así como la Oficina de Gestión y Personal para vigilar centralizadamente el progreso de la FMI (Hacienda 1984, párr. 2.2).

Con seguridad, en 1985 la Unidad de Gestión Financiera descubrió una vez más que la situación era «dinámica», a la vez que destacaba cuán necesario era que los sistemas gerenciales de nivel superior se «entrecruzaran con suavidad» a través de medidas de control presupuestario y programas de gestión, así como mediante procesos de vigilancia y evaluación del gasto público (Hacienda, 1985 a, párrs. 1.1-1.2). Al tiempo que subrayaba la importancia del papel de la Dirección de Finanzas en la distribución global de los recursos en los Departamentos (Haciendas, 1985, b), la Unidad de Gestión Financiera pretendía también establecer sistemas de control presupuestario en los Ministerios que reflejaran la delegación de responsabilidades en los gestores como se preveía en la FMI (Hacienda, 1984, a, párrs. 1.1-1.11). Continuando un control previo de J. S. Cassels de la Oficina de Gestión y Personal sobre gastos corrientes (CASSELLS 1983, a), la Unidad de Gestión Financiera examinó la posibilidad de extender la FMI a las tareas de definición de políticas (Hacienda, 1985, c), cuestión abordada en la «Revista Presupuestaria Multidepartamental», publicada en 1986 (Hacienda, 1986). El interventor y auditor general, tomando nota de las observaciones de la revista, comentó:

«En la medida en que el proceso de presupuestación es un medio de asegurar una contraprestación al dinero, con un trasfondo de propósitos, metas y objetivos, es evidentemente procedente que se extienda lo más posible en el ámbito del gasto directo de la Administración Central (unos 100.000.000.000 de libras en 1986-1987) y no sólo en el de los gastos corrientes brutos (13.000.000.000 de libras). Serán precisas distintas tentativas para la gestión de programas, en función de que su administración sea directa, a través de entidades tuteladas o por autoridades locales independientemente elegidas. La concreción y formulación de los fines, objetivos y metas para programas evidencia que los Ministerios son conscientes de la necesidad de eficacia de los programas, así como la eficiencia y economía de la administración. Observo en cualquier caso que la creación de presupuestos financieros convencionales para políticas ejecutadas a través de un gasto vinculado a la demanda es algo de dudoso valor, excepto quizá en lo concerniente a propósitos de planificación de efectivo.»

¿Ha merecido la pena la FMI o el programa de eficiencia del Gobierno conservador globalmente considerado?

El interventor auditor general dio la bienvenida al desarrollo de la FMI e hizo constar:

«Los Ministerios estiman que los beneficios visibles de sus sistemas FMI han supuesto en todos los niveles de gestión una mayor toma de conciencia en torno a los costes, con muchos ejemplos de reducción de costes administrativos surgidos de una actividad de gestión inspirada por la mejor información y las restricciones en los recursos impuestos por un presupuesto estrictamente diseñado. Lo que pone de relieve la necesidad de apresurar la expansión a la programación del gasto en aquellos aspectos de los sistemas presupuestarios que faciliten el logro de una eficacia y eficiencia mejoradas» (NAO, 1986, pp. 10-11).

Resulta difícil evaluar el grado de éxito, si es que lo ha tenido, del Gobierno Thatcher en su persecución global de una mayor eficiencia en los Ministerios. En junio de 1985 Sir Peter Middleton, secretario permanente de Hacienda, declaró que «apenas cabe duda de que las mejoras de la productividad en los servicios públicos ha sido al menos tan buena como la lograda en el sector privado». Considerando esta observación, Sir Leo Pliatsky, antiguo alto funcionario de Hacienda, estimó que entre 1979 y 1984, «Hacienda puede alegar probablemente un incremento de la productividad del *Civil Service* de un 2 a un 3 por 100 anual. Lo que es comparable con el incremento de la productividad en los subsectores de servicios privados respecto de lo que los cálculos de productividad son relativamente fiables». Pliatsky citó, para apoyar la estimación, un informe sobre la productividad en la Administración Central que encargó al Instituto Nacional para la Investigación Económica y Social, en el que se establecían comparaciones entre sistemas y rendimientos en varias grandes organizaciones del sector privado y las de algunos sectores del Ministerio de Trabajo, el de Sanidad y Seguridad Social y la Junta de Contribuciones. Por lo que respecta a los sistemas, el informe reveló que la mejora en las prácticas de los Departamentos afectados resultaba favorecida en la comparación con el sector privado. Los planteamientos de las empresas privadas diferían considerablemente, las mediciones y cuantificaciones de costes del trabajo realizadas de forma continua y precisa eran más sofisticadas que en los Ministerios. En la medida en que es posible medir las mejoras en productividad, parece que el informe sustentaba la tesis de Hacienda en el sentido de que se había logrado un importante progreso los últimos años (LEVITT 1985; PLIATSKY 1986, pp. 28-29). Otros estudios de casos corroboran el panorama descrito. Así, se han conseguido reducciones de costes con la implantación en el Ministerio del Interior de un sistema de control conocido como

CONACEQUN («Completed Naturalization Case Equivalent Unit») que reduce en una cuarta parte el tiempo preciso para solicitar la nacionalidad británica; economías similares se han derivado de la aplicación por el Ministerio de Transportes del programa informático QUADRO 2 a contratos de mantenimiento de autopistas y carreteras nacionales (LEWIS 1986; DURHAM 1987).

Estos progresos parecen admirables, en principio al menos, y lo mismo cabría decir de lo que Hacienda llamó en 1986 la innovación de los controles de gastos corrientes en los Ministerios (Cmnd. 9702-I, pág. 26; Cmnd. 9742, pág. 15). Estos controles significaron que en el futuro los Ministerios iban a estar sometidos a limitaciones de efectivo para sus gastos corrientes, y les sería imposible transferir, como en el pasado, dinero de sus programas de gasto o partidas de capital para cubrirlos sin acudir a Hacienda, obtener la aprobación del Primer Secretario y notificar al Parlamento. Evidentemente, tal innovación «funciona con el añadido de la responsabilidad delegada para la presupuestación y gestión que es parte de la FMI», como informó al Comité de Hacienda y Función Pública un funcionario de Hacienda, C. D. Butler (H. C. 192, 1985/86, 9.7). Desde abril de 1988 en adelante se abandonarán los objetivos vinculados al potencial humano, incidiendo sólo en los límites a los gastos corrientes, con la intención de proporcionar a los gestores individuales del *Civil Service* una mayor flexibilidad que les permita un mejor uso de los recursos a su disposición («House of Commons Weckly Harvard», núm. 1.407, 1987, cols. 933-934).

Como se ha visto, los gastos corrientes de los Ministerios quedan empujados por el gasto de programación, cuya aguda escalada y los recursos que implica determina que el ahorro derivado de la aplicación de limitaciones de liquidez, reducciones de personal, los controles Rayner y la FMI parezcan relativamente irrelevantes. Lo que es más, en el ámbito de los gastos corrientes, y a pesar de los cambios acaecidos en los años Thatcher, el sistema convencional retributivo y de promoción del *Civil Service* permanece (aunque haya sido puesto en jaque por los progresos que fomentan una mayor autonomía de gestión).

LA CARRERA ADMINISTRATIVA: PERSPECTIVAS DEL SISTEMA RETRIBUTIVO Y DE PROMOCION

El *Civil Service* se basa en el concepto de «carrera», o lo que es igual, su política de personal se fundamenta esencialmente en el reclutamiento de candidatos cuando éstos abandonan el sistema

educativo y en su conservación en el Servicio hasta que se jubilan. Pero esta filosofía no es exclusiva del *Civil Service*. La mayoría de las organizaciones de gran magnitud reclutan de forma semejante y ofrecen carrera a la mayor parte de sus gestores. Si es cierto que el principio de la carrera debería mantenerse en el *Civil Service*, no lo es menos que existe una auténtica necesidad de un flujo de nuevas personas e ideas. Esto puede lograrse realizando un conjunto de nombramientos temporales o permanentes, y también estimulando a los funcionarios para que dediquen tiempo a la acumulación de experiencia en el seno de otras organizaciones (Oficina de Gestión y Personal, 1983, párr. 18).

En este marco, la Oficina de Gestión y Personal previó el desarrollo de la gestión en el *Civil Service* durante los 80. Y no es que hubiera en ello muchas señales de una «revolución» inspirada por Thatcher. De hecho, venían a la mente las observaciones de Lord Rayner, el «revolucionario de la gestión» original, que detectó «dos líneas de pensamiento en los niveles superiores del *Civil Service*. Una de ellas está comprometida de forma incondicional con la política de reforma. De hecho, me inspiré continuamente en las ideas de los funcionarios. La otra tendencia está claramente dispuesta a dar largas y capear el temporal mientras aguardan la marcha del invasor y el cambio de Ministros» (RAYNER 1984, p. 16).

Como en todas las jerarquías burocráticas desarrolladas, para la mayoría de sus miembros, una carrera administrativa ha de tener inevitablemente el carácter de un sistema retributivo y de promoción. Y ello es así en la gran mayoría de funcionarios. En palabras de un curtido funcionario, hace ya muchos años:

«La expectativa y esperanza de promoción es algo con lo que el funcionario vive su vida laboral de forma más intensa que la mayoría de los hombres. La carrera está escalonada y sus niveles salariales ajustados hasta tal punto que al no superar determinado nivel en el momento esperado bien puede significar un importante fracaso, no sólo económico, sino también social y personalmente» (DUNNILL 1956, p. 61).

El viejo dicho de que cuando tres o cuatro funcionarios se reúnen el tema de conversación es la carrera y al menos uno de ellos dirá «y ahora veréis mi caso» (*Ibid*, p. 60) tiene auténticas resonancias de burocracia sostenidas con dinero público, con sus recompensas uniformadas y sus procedimientos de promoción relativamente regularizados.

Aparte de los supuestos de reestructuración y los eventuales pagos de atrasos consecuencia de acuerdos salariales, lo normal es

que la promoción sea el sólo medio para que el funcionario obtenga mejoras permanentes de su nivel de vida. El prestigio que acompaña a un «status» superior en el *Civil Service*, por lo menos en lo atinente al seno de la Administración Central, no está al alcance de la gran mayoría de los funcionarios, que son conscientes del desprecio popular por su profesión, siendo una reacción natural la búsqueda de compensaciones materiales (c.f. WALKER 1961, pp. 254-261). Es posible que la vocación de servicio público haya sido siempre menor de lo que se creía. H. E. Dale (1941, p. 77) escribió respecto de la Función Pública Superior de entreguerras que «unos pocos ingresan por motivos idealistas: la mayoría no tienen particular interés en ser funcionarios, aparte de los incentivos materiales; pero, por diversas razones, albergan un sentimiento de rechazo por otras posibles profesiones». Para Dale era evidente que pocos de sus contemporáneos hubieran ingresado en la Función Pública de haber contado con los medios privados de evitarlo.

Cuarenta años después, Lord Rayner concluyó que los funcionarios superiores con los que trató eran, de un lado, «una mezcla de talento superior y dedicación al bien común» y de otro «una hábil camarilla de cínicos».

Los «incentivos materiales» a que Dale aludía parecen haber sido bastante modestos en el período de entreguerras cuando imperaba, desde luego, el liberalismo económico, y esa situación se mantuvo hasta la «Fórmula Priestley» de retribución en el *Civil Service*, surgida del keynesianismo, que prometió a los funcionarios compensaciones comparativamente superiores. La promesa de Priestley quedó con frecuencia postergada por las políticas de renta. Pero el obstáculo práctico más importante a la puesta en práctica del principio de la «comparación equitativa» y de las «relatividades» que le acompañaban fue el alto coste global de los ajustes salariales que ello exigía. Con el mismo espíritu con que decapitó la jerarquía de la carrera e intentó eliminar las previsiones de conexión del índice del coste de la vida estas pensiones del *Civil Service*, el Gobierno Thatcher trató de cortar el nudo gordiano de las retribuciones del *Civil Service* en 1980. El Gobierno se negó explícitamente a la puesta en práctica de los últimos hallazgos de la Unidad de Investigación Retributiva de *Civil Service* en lo tocante al grueso de los funcionarios, y a continuación suprimió el mecanismo involucrado. El Comité Megaus de 1981-82 fue designado para revisar el sistema retributivo del *Civil Service*, con el compromiso de que trataría de retroceder en el tiempo antes de Priestley (FRY, 1974, pp. 319-33; FRY, 1985, pp. 96-121).

Las expectativas y actitudes fomentadas durante la era Priestley no se eliminaron fácilmente. El Gobierno Thatcher no ayudó a su

propia causa cuando, de modo incoherente, permitió la supervivencia del Ente Revisor de Altas Retribuciones. Creado en 1971 por el Gobierno Conservador y de Edward Heath que se suponía estaba entonces en su fase económica liberal, el Ente había hecho desde entonces recomendaciones periódicas sobre los niveles retributivos de los niveles superiores del *Civil Service* y de otros grupos del sector público, basándose en comparaciones con el exterior. Según Christopher Monckton, antiguo miembro de la Unidad de Diseño de Política de la Primera Ministra:

«Cuando el Ente Revisor de Altas Retribuciones recomendó un incremento sustancial en las retribuciones de los funcionarios de nivel superior, en 1985, se clasificó de concernientes a la seguridad nacional a todos los documentos relacionados con el Informe, como si se tratase de un secreto militar que, en malas manos, pudiera poner en peligro la seguridad del Estado. Los miembros de la Unidad de Diseño de Política de la Primera Ministra no tienen acceso a los documentos clasificados como secretos. Por tanto, no tuvimos conocimiento de la existencia del Informe ni de los documentos relacionados con él hasta que vimos el Acta del Gabinete que reseñaba que el Informe se había aprobado. Entonces, protestamos inmediatamente ante tan escandaloso abuso del sistema de clasificación y realizamos investigaciones que en último extremo relevaban que la Primera Ministra había estimado nuestro silencio sobre el asunto como señal de aceptación. No es ningún secreto que, desde la revisión, la Primera Ministra se ha dado cuenta de que se adoptó una decisión equivocada» (carta al autor, 11 de febrero de 1987).

Si este relato es exacto, sería difícil presentar la conducta de los funcionarios superiores afectados como compatible con todo concepto serio de servicio público.

Por lo que concierne al grueso de los funcionarios sobre cuyas motivaciones son incluso más escasas las presunciones de idealismo, las medidas para la determinación de retribuciones en la era post-Megan parecen «caóticas» al Consejo de Sindicatos Administrativos («Boletín», mayo de 1986, p. 89). Dado que la forma de «orden» que tanto los sindicatos como muchos de sus miembros desearían parece aproximarse al sistema Priestley, bien podría suceder que el Gobierno conservador prefiriese lo que el CCSU tildó de medidas «anárquicas» («Boletín», abril de 1986, p. 53). Sin embargo, en tanto se conserve el sistema nacional retributivo del

Civil Service, la ausencia de un planteamiento coherente por parte del Gobierno introduce el riesgo de que la comparación equitativa vuelva por la puerta de atrás. La individualización de las retribuciones de los funcionarios constituía una salida para el Gobierno y, como se verá, se realizaron algunos experimentos en este sentido. Otro planteamiento sería regimentar las retribuciones. El Comité Megan (Informe 1982, párrs. 290-308) decidió no tocar los acuerdos en que la retribución del *Civil Service* «no industrial» se establece en porcentajes nacionales que se negocian a nivel nacional, siendo la ponderación de Londres «el único elemento significativo de los costes retributivos que se relaciona con la situación geográfica». En ese momento, parecía que el Gobierno tampoco quería entrar en esa cuestión; pero en el verano de 1986, Hacienda sacó el tema a la palestra de nuevo, insistiendo que los futuros ajustes salariales del *Civil Service* debían ser precedidos de debates sobre un nuevo sistema retributivo que incluyera variaciones regionales. «Han acabado los días de acuerdos retributivos nacionales amistosos», se lamentaba, posiblemente de forma prematura, un negociador sindical («The Guardian», 30 de agosto de 1986). Naturalmente, «The Economist» (30 de agosto de 1986) apoyaba la iniciativa de retribución regimentada: «Es comprensible que Hacienda sea remisa a subir el sueldo a todos los funcionarios, sólo para que sea más fácil encontrar inspectores oficiales en Dorking». El Secretario General de la Federación de Cuadros de la Delegación de Contribuciones, Tony Christopher, propuso una solución de compromiso, al sugerir que la retribución de los funcionarios debía determinarse en base a dos criterios: un mínimo básico determinado de la forma habitual y un complemento de gastos de vivienda.

Tal compromiso debería estar en consonancia con el planteamiento frecuentemente práctico del Gobierno sobre el *Civil Service*, tal como se ponía de relieve en la cuestión (muy importante en términos retributivos) de la extensión de la graduación unificada en la Función Pública Interior no industrial, hasta incluyendo el grado o nivel de Director, que tuvo efecto desde el 1 de enero de 1986. Se han introducido niveles numerados en el estrato superior de la carrera desde el 1 de enero de 1984, teniendo la Estructura Abierta en la actualidad el aspecto que sigue:

- Nivel 1: Secretario Permanente.
- Nivel 1 A: Segundo Secretario Permanente.
- Nivel 2: Secretario Delegado.
- Nivel 3: Subsecretario.

Nivel 4: Grupos de Dirección Ejecutiva y los niveles profesionales y Científicos correspondientes.

Nivel 5: Vicesecretarios y niveles profesionales y Científicos correspondientes.

Nivel 6: Director Jefe y niveles profesionales y Científicos correspondientes.

Nivel 7: Director y niveles Científicos y profesionales correspondientes.

El Gobierno Thatcher heredó una Estructura Abierta que llegaba e incluía el nivel de Subsecretario. La extensión de la Estructura Abierta hacia abajo hasta Director, Jefe y grados equivalentes en 1984 comprendía 5.600 directivos organizados previamente en 100 niveles («Civil Service Statics», 1986, p. 6). A primera vista, la racionalización de las escalas retributivas parecían encontrarse más en el espíritu del Comité Fulton que en la Iniciativa de Gestión Financiera. Ello es aún así, *grosso modo*, en términos de orden de cambio. Sin embargo, los experimentos con las retribuciones vinculadas al rendimiento desde 1985 en adelante en lo que afecta a los niveles 7 a 3 y [en parte como respuesta a sugerencias previas del Ente Revisor de Altas Retribuciones (Informe, 1985, pp. 48-50)] el nivel 2 también en 1987 y las indicaciones de la Primera Ministra en 1987 de que tales esquemas se iban a hacer permanentes («House of Communes Weckly Hansard, número 1.415, Written Answers», 23 de abril de 1987, Col. 656) parecen sugerir un planteamiento de futuro más radical.

Poco radicalismo hubo, no obstante, en la reestructuración de los niveles inferiores del Colectivo Administrativo. Ello derivó de los planes del Gobierno para introducir nueva tecnología en los Ministerios y de su reconocimiento de la necesidad de la cooperación de los cuadros afectados que en algunos casos debería ser redistribuido. Los elementos principales del acuerdo fueron como sigue: los incrementos en las escalas retributivas de los «Clerical Assistant» y «Clerical Officer» se recortaron con efecto de 1 de enero de 1986. Los cuadros de los «Clerical Assistant» y niveles relacionados de procesos de Datos fueron absorbidos en un nuevo nivel de «Administrative Assistant» con efecto de 1 de enero de 1987. Con efectos desde la misma fecha los niveles de «Clerical Officer» y «Procesador de Datos Superior» se combinaron para formar el nuevo nivel de «Administrative Officer», que incluyó un incremento global adicional en el sueldo máximo seis meses después. Los cuadros del proceso de datos conservaron su retribución. Mientras el nivel «Local Officer II» del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social permaneció como un grado departamental aparte, sus

miembros también participaron en los mismos aumentos retributivos del nuevo nivel «Administrative Officer», con la consecuencia de que su posición relativa quedó mejorada («Red Tape», abril de 1986, pp. 1-2). La Ejecutiva de la Civil and Public Services Association (el principal sindicato implicado) recomendó a sus miembros aceptar las propuestas, pero lo hicieron sólo por estrecho margen («Red Tape», mayo de 1986, p. 1). Ello sugiere que cualquier forma de «nuevo realismo» sobre salarios y condiciones relacionadas aún parece lejos de reconocimiento universal en los niveles inferiores del servicio. El cambio en la denominación de los niveles, especialmente cuando afecta al término «Administrative», conocido en el *Civil Service* por su alusión al trabajo rutinario de oficina, levanta sospechas de la puesta en marcha de un ejercicio de falsa reestructuración, elevando por doquier gastos y gratificaciones. De forma menos conflictiva, el punto más importante del acuerdo y lo que hace que valga la pena estudiarlos con detalle es que se trata en gran medida de un acuerdo global de tipo clásico.

Al debatir una huelga que comenzó en enero de 1987, la «Society of Civil and Public Servants» pudo envanecerse, justificadamente, sobre la base de los hechos disponibles, de que:

«Los planes de Hacienda para introducir la retribución regimentada por la puerta de atrás cosecharon un gran fracaso cuando los cuadros informáticos del DHSS en Gran Bretaña se cerraron en banda ante la introducción de complementos retributivos discrecionales... Después de un largo mes de discusión el Tesoro y la Representación Oficial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social se vieron obligados a aceptar su derrota so pena de que se produjera una gran perturbación del sistema de subsidios. Bajo el nuevo acuerdo, el suplemento se pagará a todos los cuadros elegibles del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, los de todos los otros Ministerios, y se integrará en el sueldo» («Opinion», marzo de 1987, pp. 1, 4). Este fue otro acuerdo global clásico.

No obstante, en la primera parte de 1987 Hacienda y la Fundación de Funcionarios Profesionales (IPCS) llevaron a cabo con éxito negociaciones que, en opinión de Hacienda, «contenían la perspectiva de un cambio radical en el sistema retributivo del *Civil Service*» (Hacienda, 1987, p. 1) y desde el punto de vista del Secretario General de la IPCS, William McCall, suponía «un cambio fundamental en las actitudes hacia los ingenieros, científicos y otros especialistas» del *Civil Service*. La IPCS dijo que lo que se

había negociado era nada menos que «un sistema retributivo radicalmente nuevo para 89.000 especialistas que elimina las barreras y anomalías que suelen darse en el sistema retributivo del *Civil Service* y los entes marginales a él vinculados». El acuerdo tenía las siguientes características: situaría a todo especialista por debajo del nivel 7 en una única «columna» retributiva una escala de puntos retributivos comunes. La «columna» se subdividía en «tramos» retributivos que comprendían niveles graduados para trabajos de importancia similar. Se crearían nuevas escalas retributivas en la «columna» con una evolución de incremento normal. A cada escala se añadiría un espectro convenido de puntos retributivos meritorios, con un 25 por 100 de los cuadros elegibles para ellos. Finalmente, la asimilación de los grados de especialistas al nivel 7 que inicialmente se había previsto tardara entre cuatro y cinco años fue adelantada a abril de 1988. Estos planteamientos supusieron «importantes aumentos de sueldo» para los especialistas del *Civil Service*, por encima de los esperados con un desarrollo normal de los acontecimientos, y eso sólo a corto plazo. En 1988 se prometió una «investigación de niveles» que comprendería «una comparación de retribuciones exhaustiva, puesto a puesto», por primera vez desde 1980 que, según la IPCS, revelaría «de qué modo las retribuciones de los especialistas han caído por debajo de las del sector privado por completo» («Boletín de la IPCS», febrero de 1987, pp. 1 y 7-16).

El ejercicio comparativo, compatible con el Informe Megan (1982, párr. 122) recuerda la línea Priestley, e introduce el riesgo de fomentar investigaciones vinculadoras a ésta en interés de otros grupos. Sin embargo, la reacción hostil al acuerdo de la IPCS por parte de la «Society of Civil and Public Servants» («Opinion», marzo de 1987, pp. 4-5) indicó que los representantes de la gestión intermedia en el *Civil Service* temían que Hacienda hubiera logrado su primer avance serio en su intento de establecer lo que el Departamento llamó «un nuevo régimen retributivo en el *Civil Service*» (Hacienda, 1987, p. 1).

¿HACIA UN «NUEVO CIVIL SERVICE»?

La era Thatcher ha sido traumática para la carrera administrativa y el modo en que ello ha sido así nos permite hacernos una idea sobre la aparición, o no, de un «nuevo *Civil Service*».

Invocar las reformas Trevelyan-Northcote de mediados del siglo pasado a efectos comparativos, como hizo Anne Mueller, es bastante razonable, aunque no todas las reformas fueron llevadas

a la práctica por completo, y las que sí lo fueron se introdujeron lentamente. En la medida en que las reformas Trevelyan-Northcote se pusieron en práctica, 1920 parece la fecha más temprana de culminación. Para entonces, las reformas liberales de 1906 y la Primera Guerra Mundial habían cambiado el *Civil Service*. La era Wauen Fisher entre guerras lo cambió algo más, antes de que la Segunda Guerra Mundial y el advenimiento del Estado del Bienestar keynesiano introdujeran aún más cambios. En lo tocante a la estructura del *Civil Service*, las secuelas de la Primera Guerra Mundial atestiguaron la creación de las familiares categorías de Hacienda «Administrative», «Executive» y «Clerical». Tras la Segunda Guerra Mundial, el trabajo de entes como el Comité Barlow y el Comité Gardiner llevaron a la racionalización de grupos de especialistas que desembocó en la creación, por ejemplo, del «*Civil Service Científico*» y «Grupo de Trabajos de Categorías Profesionales» (Fry, 1969, pp. 13-66). El advenimiento de la era keynesiana transformó las demandas de «contraprestación por dinero» de la filosofía del Comité Geddes de 1921-22 y del Comité May de 1931 en algo del pasado. Desde luego no había gran preocupación por el ahorro en el gasto público en, por ejemplo, el trabajo de la Comisión Priestley de 1953-55. Aunque el Comité Plowden de 1959-61 reconocía que la magnitud de los recursos manejados por los departamentos ministeriales exigía una revolución gerencial en el *Civil Service*, su postura estaba asociada con un sistema de control del gasto público que demostró ser propenso a la expansión.

El Comité Fulton de 1966-68 también predicó la revolución gerencial. De cualquier modo, la «gestión responsable» no se avino nunca muy bien con la defensa que el Comité hizo de una estructura unificada de niveles para el *Civil Service* como un todo, diseñada con el fin de superar las distintas barreras entre categorías existentes en el servicio, y especialmente las que se levantaban entre generalistas y especialistas. El motor principal de estos cambios había de ser el Ministerio de la Función Pública, cuya creación recomendó el Comité Fulton, como confirmación de que la carrera administrativa era, en gran medida, autónoma. Si, como en efecto sucedió, el Ministerio de la Función Pública demostró poca energía en la promoción de la «gestión responsable» y consideró la nivelación unificada por debajo del nivel de subsecretario como algo no incluido entre los intereses prioritarios del servicio, no puede decirse que los administradores del Comité Fulton fueran los más indicados para quejarse, aunque ello no les impidiera hacerlo (V. Kelluer and Crowther-Hunt, 1980, pp. 78-99).

El planteamiento que el Gobierno Thatcher ha hecho respecto de la carrera administrativa ha sido menos respetuoso. Su política de reducción de efectivos recuerdan la llevada a cabo en el período de entreguerras, cuando también preponderaba el liberalismo económico, lo que significó que sólo en 1939 el número de funcionarios sobrepasó el nivel alcanzado en 1920 («Civil Service Statistics», 1971, p. 14). La naturaleza global de los recortes abordados en 1979 le confirió carácter de crudeza, pero permitió salvar la necesidad de entablar negociaciones pormenorizadas con intereses disimulados y los inevitables retrasos que eran las alternativas prácticas. Era notable el amateurismo de los planes y medidas buscados por el Gobierno conservador. Tras la supuesta complejidad del sistema PESC, admirado en su apogeo tanto por los conservadores académicos (v. Hecló and Wildansky, 1974) como por los funcionarios involucrados (v. Goldman, 1973; Clarke, 1978) y del PAR, desde luego ambiciosos en sus concepciones, yacían una total ignorancia de los gastos corrientes del *Civil Service*. El Gobierno es hoy conocedor de los que antes de 1979 fueron postergados como simples detalles; la FMI está en su lugar; y, al menos superficialmente, los estudios de eficiencia parecen estar llegando a los rincones más oscuros de los departamentos ministeriales (v. MPO, 1984; Unidad de Eficiencia, 1984; MPO, 1985) y sus hallazgos a veces prologados por un serio prefacio de la propia Primera Ministra. No parece que sea de extrañar que se hable de un «nuevo *Civil Service*».

La gran escala de las operaciones que realizan los Ministerios, así como las grandes masas de efectivos implicados, fomentan el escepticismo sobre la posibilidad práctica de un estrecho control de actividad. Por ejemplo, las propiedades de Defensa comprenden al menos 222.000 hectáreas sólo en el Reino Unido, e incluyen unas 3.000 instalaciones y 137.000 viviendas para casados. El Interventor y Auditor General reveló en 1987 que nunca se había calculado adecuadamente el valor de mercado de las propiedades. En 1982-83, tras una investigación no muy detallada, la Oficina de Servicios de la Propiedad estimó el valor de venta en unos 6.900 millones de libras, y el coste de sustitución en unos 50.000 millones. El gasto anual neto en esas propiedades, alrededor de un 80 por 100 del Presupuesto de Defensa de los últimos años, se estimó en 1.400 millones de libras en 1986-87 (NAO, 1987, p. 1). La magnitud de estas cantidades sitúa en una perspectiva más modesta la escala de las medidas de ahorro del Gobierno Thatcher.

Los cambios en la organización del *Civil Service* desde 1979 no han sido ni tan coherentes ni tan radicales como suelen presentarse. Al ridiculizar la FMI describiéndola como «el monstruo de

Frankenstein, hecha de restos y piezas de filosofías de gestión ajenas, esperando una chispa de vida», los sindicatos administrativos, posiblemente de forma inconsciente, pusieron de relieve las limitaciones de la FMI en relación con los objetivos del Gobierno:

«La chispa de vida que necesita esta criatura desamparada es, naturalmente la asignación real de dinero a los gestores... pero ello significaría repartir poder a todo nivel —lo último que desearían las oficinas centrales o, lo que es lo mismo, las gestiones a nivel de Ministerio. Así que nos queda el habitual compromiso "a medio hacer" sobre el *Civil Service*. Los gestores del *Civil Service* van a sufrir todos los rigores y desventajas del poder conferido, sin que les sea permitido ejercerlo» («Ballentin», febrero de 1985, p. 17).

Pero si a los gestores del *Civil Service* se ha conferido poder para decidir los términos y condiciones del servicio de los funcionarios en su centro de gastos (en lugar de que, con la sumisión a ciertos planteamientos en retribuciones de rendimientos, tengan que aceptar que los sueldos, el componente principal de los gastos corrientes, se hallan fuera de su control), es difícil comprender por qué habrían de estar satisfechos de ello los sindicatos o qué papel les tocaría representar. Sin este «poder conferido» a los gestores, el impacto de la FMI parece condenado a ser relativamente limitado. Si ha habido un «compromiso», ya esté o no «a medio hacer», aún parece decantarse en favor de las medidas convencionales, como cabría esperar en esta etapa, y ello se afirma teniendo en consideración que el acuerdo IPCS de 1987 fijó en 80.000 el número de funcionarios con niveles retribuidos en concordancia con el rendimiento. «Esto supone un paso adelante fundamental en la gestión del *Civil Service*», según la señora Thatcher («House of Comunes Weckly Hansard» núm. 1.415, 1987, «Written Answers», 23 de abril de 1987, col. 656), lo que bien podría ser así. La «columna» de 37 puntos creada por el acuerdo con la IPCS para los niveles de especialista podría convertirse en una útil piedra angular para la totalidad de los funcionarios «no industriales», como reconoció con presteza la «First Division Association»: «¿Sería posible para la FDA aprovechar esta nueva flexibilidad para aproximar el nivel retributivo de sus miembros al de trabajadores de similar categoría del exterior?» («FDA News», marzo de 1987, p. 3).

En la medida en que el Gobierno Thatcher ha desarrollado una política coherente en relación con el *Civil Service* «no industrial», la manifestación más palmaria de su planteamiento se condensa en el

título de una revista interdepartamental publicada por Hacienda en 1986, «La Utilización de la Empresa Privada en la Administración». Los controles Rayner y el Documento Blanco sobre la Eficiencia (Cmnd. 8293, 1981) y los objetivos asociados en materia de recursos humanos, la FMI y la generalización del MINIS y los controles de los gastos corrientes, así como la postura de contratar servicios ministeriales en el sector privado siempre que sea posible, pueden citarse como ejemplo de coherencia. Hasta ahora la contratación es reducida, lo que indica que los cambios producidos han sido tan limitados como cabría esperar a corto plazo. El control interdepartamental de licitación y contratación de servicios en Departamentos ministeriales concluyó en 1986 que «se ha producido un importante avance en la contratación de servicios auxiliares básicos: el 84 por 100 de la limpieza, el 82 por 100 del mantenimiento y el 73 por 100 de los servicios de lavandería se han contratado». El control en cuestión añadía que el impulso para continuar esta línea en el resto del trabajo ministerial estaba disminuyendo, y que el Gobierno pretendía recuperarlo (Hacienda, 1986, pp. 5-15). El que los servicios auxiliares se hayan sometido a la licitación en competencia supone una ruptura con el pasado que no debe subestimarse. Pero continúan básicamente intactos servicios fundamentales en el *Civil Service* «no industrial», y parece que eso continuará así en el futuro previsible, incluso en el supuesto de la puesta en práctica de ideas más radicales, como el fomento del abastecimiento privado de las prisiones, por ejemplo.

A pesar de sus perjuicios en favor del sector privado, y de la vinculación de sus valores en el *Civil Service*, parece que el Gobierno Thatcher desea la supervivencia del *Civil Service*, bien que con un papel más modesto en el diseño de políticas que el que representó con Gobiernos anteriores y más dependientes (FRY, 1986, pp. 546-7), y lograr, al mismo tiempo niveles superiores de eficiencia en la gestión a los de otras épocas. Bien podría suceder que no derivase daño alguno, sino hasta algún beneficio del hecho de destacar la «responsabilidad de los Secretarios Permanentes como gestores superiores de sus Departamentos» (NAO, 1986 a, p. 6), así como de las referencias a los Secretarios Permanentes y sus Secretarios Delegados como «gestión de nivel superior», lo mismo cabría decir de la consideración del «nivel intermedio de los Subsecretarios, Vicesecretarios y Directores que organizan la puesta en práctica de las políticas como "gestión central"» (Unidad de Eficiencia, 1985, p. 1); y de la alusión, por ejemplo, a los «Executive Officers» como «gestores sectoriales». Lo que es más, los planteamientos que condujeron a la FMI siguen su evolución, como se hace patente, por ejemplo, en el abandono de objetivos

basados en los recursos humanos en favor de la concentración exclusiva en las restricciones de los gastos corrientes. No obstante, la conservación de una burocracia de carrera no se compadece fácilmente con la persecución de una mayor eficiencia en la gestión. En palabras de un economista liberal: «Los burócratas tienen todo tipo de incentivos para gastar y no ahorrar, puesto que no se dan recompensas por hacer economías» (HARTLEY 1986, p. 84). El tipo de uniformidad que conviene a una carrera administrativa es la enemiga de la FMI. Aunque planteamientos como el de las retribuciones vinculadas al rendimiento suponen una innovación potencialmente importante de las medidas tradicionales, al final de la segunda Administración Thatcher aún sobrevive el «viejo *Civil Service*», incluso aunque sus miembros hagan bien en adoptar el modismo al uso.