

LIBRO BLANCO SOBRE LA REORGANIZACION DEL GOBIERNO CENTRAL DE GRAN BRETAÑA (*)

SUMARIO: I. UN NUEVO ESTILO DE GOBIERNO: OBJETIVOS.—II. REORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO: PRINCIPIOS: 1. *El enfoque analítico.* 2. *El principio funcional.* 3. *Unificación de funciones.* 4. *El proceso de toma de decisiones.* 5. *Estabilidad.*—III. REFORMAS ORGANIZATIVAS DE LOS DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO: 1. *Departamento de Comercio e Industria.* 2. *Ministerio de Equipamiento de la Aviación.* 3. *Departamento del medio ambiente.* 4. *Ayuda de Ultramar.* 5. *Servicios sociales de carácter personal.* 6. *Escocia.* 7. *Gales.* 8. *Aspectos legales.*—IV. ORGANIZACIÓN COLECTIVA DE LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS: 1. *Definición de la estrategia del Gobierno.* 2. *Análisis de los programas de gastos públicos.* V. NUEVAS INICIATIVAS: 1. *Revisión de las actividades departamentales.* 2. *Ubicación de las actividades del Gobierno.*—VI. CONSULTAS.

I. UN NUEVO ESTILO DE GOBIERNO: OBJETIVOS.

1. Esta Administración ha asumido para consigo misma el compromiso de introducir un nuevo estilo de gobierno. En la empresa anda implicado algo más que el establecimiento de nuevas políticas y programas; entraña resolver el problema de la determinación de la adecuada esfera de gobierno dentro de una sociedad libre; dentro de esa esfera se inserta el objetivo de la mejora y perfeccionamiento de la efectividad del mecanismo conducente a la realización de los objetivos del Gobierno.

2. Estima esta Administración que el Gobierno ha venido intentando lograr unos resultados demasiado ambiciosos, realizar demasiadas cosas. Ello ha conducido a echar una carga demasiado pesada sobre la industria y sobre la población del país en general, y también ha sobrecargado de trabajo a la propia maquinaria administrativa. La Administración y dirección del Gobierno central ha podido soportar esta presión, pero las debilidades han aflorado para ponerse de manifiesto en el aparato de formulación de políticas y en la calidad de muchas decisiones gubernamentales durante los últimos veinticinco años.

(*) Presentado al Parlamento por el primer ministro del Gobierno de Su Majestad Británica, Sr. Edward HEATH, y el ministro de la Función Pública, el 15 de octubre de 1970. Se publica en la misma fecha por el Servicio de Publicaciones de la Corona. Título original del inglés: *The Reorganisation of Central Government*. Presented to Parliament by the Primer Minister and Minister for the Civil Service, by command of Her Majesty. October 1970, London. Her Majesty's Stationery Office, 1970.

3. El Gobierno pretende poner remedio a esta situación. La revisión de la organización y funciones gubernamentales realizada en los pasados cuatro meses tiende a sentar las bases necesarias a tal efecto; los objetivos de la citada revisión han sido los siguientes:

- 1) Mejorar la calidad de la formulación de políticas y del proceso de toma de decisiones a nivel gubernamental, ofreciendo a los ministros —colectivamente a nivel de Gabinete e individualmente en el plano de cada Departamento— opciones bien definidas —con evaluación de costes, siempre que sea posible— y poniendo en relación la elección entre distintas alternativas con la contribución que éstas puedan hacer a la satisfacción de las necesidades nacionales. Ello no se limita exclusivamente a nuevas políticas y decisiones, sino que entraña un constante examen y revisión de las actuales actividades del Gobierno a la luz de una crítica sistemática.
- 2) Perfeccionar el armazón en cuyo seno tiene lugar la formulación de la política de carácter público, haciendo que el ámbito de responsabilidad de los Departamentos del Gobierno esté en concordancia con sectores coherentes de política y administración.
- 3) Asegurar que la maquinaria administrativa del Gobierno responda y se adapte a las nuevas políticas y programas según vayan éstos surgiendo, dentro del encuadre general de los principales sectores de responsabilidad de los departamentos ministeriales.

La realización de estos objetivos conducirá a incrementar la eficiencia del Gobierno. Ello no entraña un aumento del poder del Estado ni un sacrificio de las vertientes humanitaristas del quehacer administrativo. En realidad, la formulación sistemática de políticas y la presentación a los ministros de opciones concretas para sus decisiones ofrece a éstos la oportunidad de una mayor amplitud y apertura en su Gobierno, una mayor capacidad de respuesta a las necesidades y apetencias de la comunidad y los individuos que la integran; en resumen, un equilibrio nuevo y mejor entre la comunidad y los individuos dentro del moderno Estado. El propio Civil Service, cuando se le presenten objetivos más nítidos y responsabilidades más claramente definidas, verá cómo resulta más satisfactorio el desempeño de sus funciones y cómo mejoran sus relaciones con el público al que sirve.

4. El Gobierno reconoce también que el aumento del grado de efectividad de administración que ha de lograrse plantea la cuestión de la propia efectividad del sistema de escrutinio parlamentario. A tal respecto pretende publicar en un futuro próximo un Libro Verde, en el que plasmen sus propuestas de revisión de la estructura del sistema del Select Committee.

5. Esta revisión difiere fundamentalmente en profundidad de objetivos y amplitud de ámbito de las anteriores alteraciones fragmentarias

del esquema de competencias ministeriales. No sólo se ha ocupado de los límites entre las distintas esferas de competencias ministeriales, sino del mecanismo central de formulación y puesta en práctica de la política del sector público. Por ello sus resultados han de ser más duraderos y han de eliminar la necesidad de realizar modificaciones durante un considerable espacio de tiempo. *El producto de esta revisión será menos gobierno y mejor gobierno desempeñado por un menor número de personas. Menos gobierno, porque sus actividades estarán relacionadas con una estrategia a largo plazo tendente a dejar en libertad la iniciativa privada y a atribuir más responsabilidad al individuo y menos al Estado. Será mejor gobierno porque las tareas a realizar estarán mejor definidas y serán inferiores en número, requiriendo menos Ministerios y menos funcionarios civiles para desempeñarlas.*

II. REORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO: OBJETIVOS.

6. Para plasmar estos objetivos genéricos en principios concretos de organización hace falta modificar los métodos de operación entre los diversos Departamentos gubernamentales y los utilizados dentro de la propia organización de cada Ministerio.

1. *El enfoque analítico.*

7. La base de la mejora y perfeccionamiento de la formulación de políticas y la elaboración de toma de decisiones la constituye un riguroso análisis de las políticas, acciones y gastos públicos actuales y futuros. Este análisis habrá de someter a prueba si esas políticas o actividades se ajustan a los objetivos estratégicos del Gobierno y, en definitiva, si son susceptibles de gobierno o no. Debe comprobar si tienen una prioridad mayor o menor que otras políticas o actividades llevadas a cabo en la actualidad o que es probable que se propongan en el futuro; cuáles son los medios de ejecución más eficaces, y si sus efectos a largo plazo irán ajustándose o no a las prioridades y políticas del Gobierno a medida que vayan desenvolviéndose.

2. *El enfoque funcional.*

8. Con ayuda del mismo enfoque, al abordar la organización de los Departamentos gubernamentales, se ha procurado asegurar que el armazón de conjunto del mecanismo central de las funciones ministeriales y departamentales se amolde a los objetivos estratégicos de política gubernamental. A efectos prácticos, ello implica la aplicación del principio funcional como base de asignación y distribución de competencias y responsabilidades: los Departamentos del Gobierno deben estar organizados

en función de la tarea a realizar o el objetivo a alcanzar y ello debe constituir la base de la división del trabajo entre los Departamentos mejor que, por ejemplo, realizar una distribución de competencias entre Departamentos aplicando el principio de la clientela, de forma que cada uno de ellos sirva a un grupo de destinatarios.

9. El argumento básico que justifica la aplicación de este principio funcional es que la finalidad de la organización consiste en servir a la política. Y todas las cuestiones de políticas que guardan una relación mutua deben agruparse, conjuntarse, a efectos organizativos. Por otra parte, esa agrupación de funciones relacionadas entre sí clarifica las líneas divisorias entre distintas competencias y ahorra una duplicidad de esfuerzos por parte de los distintos Departamentos. Consigue economías de escala y evita la difusión de técnicas o conocimientos y la dificultad de coordinación propias de una división siguiendo los principios de unidad de zonas geográficas o de destinatarios. Esta agrupación de funciones interrelacionadas en Departamentos unificados ha ido cobrando importancia a medida que se ha vuelto más compleja la sociedad moderna y, por lo tanto, el Gobierno en sí.

10. La aceptación de este principio funcional no significa que haya de seguirse al pie de la letra cuando surgen necesidades que aconsejan moderar su aplicación. De ese modo, el principio funcional no invalida el que se continúe concediendo un tratamiento especial a Escocia y al País de Gales. Hay que reconocer que estas regiones tienen políticas y objetivos específicos, privativos, al igual que con la propia Inglaterra acontece. Ahora bien, dentro de las propias Oficinas de Escocia y Oficina de Gales (Scottish Office, Welsh Office) se aplica el principio funcional de división del trabajo.

3. *Unificación de funciones.*

11. El resultado de esta revisión del Gobierno a efectos de organización de los Departamentos queda recogido en los apartados 18 al 42, que expondremos seguidamente. Se ha tendido a agrupar las funciones dentro de Departamentos con un ámbito bastante extenso con el fin de obtener una serie de sectores de políticas unificadas. Ello representa una continuación de la tendencia, manifestada en estos últimos años, que puede revelarse —por ejemplo— en el Ministerio de Defensa y en la Foreign and Commonwealth Office (Servicio Extranjero y de la Commonwealth).

12. Ello ofrece una serie de ventajas:

- a) La posibilidad de que esos Departamentos unificados propongan y lleven a la práctica una estrategia única respecto a objetivos definidos y aceptados con claridad.
- b) La posibilidad de explorar y resolver conflictos de formulación de políticas y de decisiones de ejecución en el seno de la propia

administración del Departamento en lugar de tener que recurrir a compromisos entre Departamentos diferentes.

- c) La posibilidad de administrar y controlar programas que exigen un mayor consumo de recursos, tanto en términos de formulación como de administración, dentro de las esferas de competencias departamentales, permitiendo a su vez una delegación más eficaz de funciones puramente ejecutivas.
- d) Una aplicación de técnicas analíticas más sencilla dentro de conjuntos amplios e independientes de tareas y gastos.
- e) Una identificación más directa por parte de la comunidad de los Ministros y Departamentos responsables de funciones, programas y políticas concretas, una comunicación más abierta entre el Gobierno y el público en relación con las mismas, y mejores posibilidades de discutir y oponerse a ellas.
- f) La posibilidad de contribuir más eficazmente a la formulación y desarrollo de la estrategia de conjunto del Gobierno.

13. Pero estas ventajas quedarían neutralizadas si las cuestiones que exigen una discusión entre Departamentos se deciden dentro de cada uno de los nuevos Departamentos unificados, sin que tenga lugar su discusión a nivel colectivo por parte de los Ministros. Ello echa una responsabilidad adicional en hombros de los departamentos —al igual que en los centros directivos de éstos—, ya que han de velar aún más por asegurar que no se atente a la esfera de competencias colectivas de los Ministros. En realidad, ambas cuestiones están entrelazadas. Las ventajas derivadas de la unificación de funciones son en gran medida aspectos de un mismo concepto: la conveniencia de un enfoque global de la organización del Gobierno. El Departamento que unifique una serie de funciones estará menos abocado al riesgo de encerrarse en sí mismo y estará, por tanto, más abierto al Parlamento y a la comunidad en general. Por la misma razón tendrá menos necesidad de velar y defender sus intereses frente a otros intereses, de forma que en las etapas formativas o de elaboración de políticas estará más dispuesto a discutir cuestiones con otros departamentos. De ese modo podrá presentarse una gama completa de hechos y cuestiones ante los ministros para su discusión a nivel colectivo.

14. El Gobierno se percata de que la mera agregación de funciones que da origen a una serie de grandes Departamentos ha de conducir a problemas de administración a causa de las dimensiones y complejidad del aparato administrativo en la cúspide de la organización. No obstante, estos problemas quedarán suavizados definiendo con claridad las fronteras de las alas o extremos funcionales que compongan esos departamentos y las competencias —tanto ministeriales como oficiales— de quienes en ellos presten servicios. Se procurará constantemente que de las funciones que continúan siendo de competencia necesaria del Gobierno central se desgajen las tareas de índole ejecutiva para delegar

su realización a las unidades administrativas inferiores, reduciéndose de esa forma la carga de competencias soportada por los centros directivos de la Administración. Sin embargo, existen modificaciones fundamentales que han de exigir tiempo para su total realización. Es preciso prestar también una atención especial a la necesidad de que dentro de esos Departamentos exista una organización satisfactoria de la planificación y adiestramiento de la formación de los funcionarios.

4. *El proceso de toma de decisiones.*

15. También ha considerado el Gobierno la maquinaria de la toma de decisiones en el punto central. Es preciso introducir aquí modificaciones para ayudar a los Ministros a apreciar las relativas prioridades de los programas y políticas del Departamento. Dichas modificaciones deben procurar remediar la principal dificultad con que se enfrenta el Gobierno actual en una sociedad moderna, dificultad que no puede resolverse exclusivamente a base de buena administración. Se trata del problema de la elaboración de políticas y la toma de decisiones, es decir, de cómo pueden contar los Ministros en el momento adecuado con toda la información y análisis necesarios para estar en condiciones de adoptar las decisiones pertinentes. De ese modo, la base indispensable para un buen gobierno consiste en que los Ministros dispongan de un sistema de información adecuado.

16. Para asegurar esta base indispensable es necesario que en el punto central del aparato administrativo se esté en condiciones de valorar las políticas y proyectos en relación con objetivos estratégicos, a cuyo efecto se detallan en los apartados 43 al 52 de este Libro las medidas adoptadas por el Gobierno para asegurar la consecución de este fin; dichas medidas señalan una importante etapa en el proceso de introducción de técnicas que permitan ayudar a la toma de decisiones a nivel ministerial mediante la presentación de información totalmente libre de consideraciones puramente departamentales.

5. *Estabilidad.*

17. Los profundos cambios de organización señalados en los apartados anteriores ofrecerán una plataforma firme sobre la que pueden cimentarse nuevas técnicas y métodos a efectos de cuestiones de política y administración gubernamental. El Gobierno no prevé un nuevo periodo dilatado de alteraciones y rémoras para la maquinaria central de gobierno, una vez se hayan resueltos las cuestiones fundamentales esbozadas en los últimos apartados de este Libro Blanco. Para que la máquina administrativa y el personal que la ha de manejar funcionen bien y con eficacia es fundamental que exista un periodo de estabilidad. No existe ningún tipo de organización inmutable; ahora bien, las estruc-

turas fundamentales de carácter departamental que vamos a esquematizar seguidamente se espera y pretende que subsistan durante un considerable período de tiempo. La revisión posterior de la tarea realizada por cada Departamento a la que hacen referencia los apartados 53-54 de este Libro se verá ayudada por las modificaciones estructurales que ahora se introducen.

III. REFORMAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO

18. El cambio de competencias departamentales entraña la reordenación de éstas por funciones entre los distintos Departamentos que se ocupan del comercio y la industria, la aviación, el medio ambiente, la ayuda a ultramar, los servicios sociales de carácter personal y la educación y el programa urbanístico de Gales.

1. *Departamento de Comercio e Industria.*

19. Actualmente, la competencia en materia de política y administración general (aparte de las cuestiones de empleo y mano de obra que incluyen relaciones industriales) se divide entre el *Board of Trade* (Cámara de Comercio) y el Ministerio de Tecnología.

20. La unificación de todo este sector ofrece las ventajas siguientes:

- a) Evita una dicotomía falta de realidad entre las vertientes “internas” e “internacionales” del comercio y la industria, esto es, entre el departamento encargado de la promoción de las exportaciones y la política comercial exterior y el departamento responsable de la inmensa masa de las relaciones del Gobierno con la industria.
- b) Permite una estrategia eficaz de delegación de tareas de carácter ejecutivo.
- c) Evita la división de competencias en lo que atañe a las relaciones del Gobierno con empresas públicas y privadas operantes en el mismo sector, división que tendría lugar si se disociasen la competencia o responsabilidad en materia de industrias nacionalizadas y en materia de industrias de carácter privado.
- d) Simplifica considerablemente los contactos de la industria con el Gobierno, asegurando que sea sólo uno el Departamento encargado en toda la materia (salvo en lo tocante a cuestiones laborales), permitiendo una identificación más clara de las responsabilidades y una mejor comunicación.
- e) Los servicios generales de carácter industrial y comercial (legislación mercantil en materia de sociedades, patentes, normas, etcétera) serán materia de incumbencia del mismo Departamento,

al igual que las relaciones del Gobierno con industrias específicas; tanto la industria de manufactura como las industrias de servicios formarán parte del mismo sector de responsabilidad.

- f) La asignación de recursos públicos a la industria de los sectores público y privado incumbirá —con raras excepciones— a un solo Ministro, lo que permitirá tanto la formulación como la puesta en práctica, consistente de una sola política.
- g) La unificación de estructuras no dejará de ofrecer ventajas a efectos de una eventual posibilidad de ingreso del país en la Comunidad Económica Europea.

21. El Gobierno ha decidido, por consiguiente, la creación de un departamento unificado de Comercio e Industria. Dicho departamento estará basado en las funciones del *Board of Trade* (incluyendo las competencias del mismo en materia de aviación civil) y las del Ministerio de Tecnología (distintas a las competencias en materia de investigación aeroespacial, fomento y desarrollo y patrocinio de la industria aeroespacial) y también las competencias en materia de política del Gobierno respecto a monopolios, fusiones de empresas y prácticas restrictivas del comercio (que se desgajan del Departamento de Empleo y Productividad). Se nombra un secretario de Estado para el Comercio y la Industria, que ocupará la histórica oficina del presidente del Board of Trade. Será el Ministro encargado del nuevo departamento y tendrá la responsabilidad final en la materia, incluyendo el supremo control de todas las facultades reglamentarias atribuidas al departamento. El cargo de secretario de Estado para el Empleo y la Productividad se denominará en adelante secretario de Estado para el Empleo, con la correspondiente modificación de denominación de su departamento.

22. El secretario de Estado para el Comercio e Industria tendrá a su cargo fundamentalmente las cuestiones estratégicas de políticas y prioridades que determinan las operaciones del conjunto de su departamento. Estará ayudado por dos Ministros, en quienes delegará un determinado conjunto de competencias específicas. La categoría (aunque no la situación legal) de dichos Ministros será equivalente a la de un Ministro encargado de un Departamento independiente sin representación en el Gabinete.

23. El objetivo del Departamento de Comercio e Industria será ayudar a la industria y comercio británicos a mejorar su vigor y competitividad económica y tecnológica. Incumbe al departamento la tarea de establecer un esquema general de exigencias, incentivos y limitaciones dentro del cual puedan moverse las empresas con la mayor soltura posible en la persecución de sus objetivos. Ello entraña la creación de un medio ambiente internacional lo más favorable posible para la industria británica y en particular la provisión de grandes oportunidades a dicha industria en las negociaciones sobre el ingreso en la Comunidad Económica Europea. El mencionado esquema incluye el derecho

de arancel, las restricciones sobre monopolios y fusiones de empresas y el derecho de sociedades; todos estos instrumentos pueden emplearse para estimular la eficiencia y competitividad y cobrarán una importancia creciente si llegamos a formar parte de la economía europea.

24. El Departamento se encargará también de las relaciones del Gobierno con la gran mayoría de las industrias y mantendrá con ellas contactos que operen en una doble dirección. Esta responsabilidad abarca al sector privado y al sector público; en este último —electricidad, gas, carbón, energía atómica, acero, líneas aéreas, aeropuertos— el Departamento asumirá también la responsabilidad del Gobierno de velar por los intereses públicos en dichas empresas, según están determinados en sus estatutos.

25. Constituirá una importante función del nuevo Departamento —a cuyo efecto se le proveerá del dispositivo adecuado— la revisión de las dimensiones y métodos de los diversos servicios actualmente existentes destinados a ayudar a la industria para determinar si constituyen una carga para el Estado y, de ser así, si el actual sistema organizativo es efectivo y conduce a los resultados pretendidos o bien si existen otras formas de organización que desempeñen estas tareas con mayor eficacia. Estos servicios incluyen los de promoción de las exportaciones, créditos a la exportación, una extensa gama de servicios de asesoramiento, especialmente para la pequeña y mediana empresa, y el estímulo de la investigación industrial. En relación con éstos figura la responsabilidad del departamento en lo que se refiere a los aspectos industriales de la política regional.

2. Ministerio de Equipamiento de la Aviación y futura responsabilidad respecto a cuestiones de defensa.

26. Las competencias del Ministerio de Tecnología en materia de investigación aeroespacial, desarrollo y equipamiento, no formarán parte de la esfera de actividades del Departamento de Comercio e Industria. Una parte importante de estas responsabilidades consiste en atender a las necesidades de aviones y equipos similares a efectos de defensa nacional —aun cuando, por lo demás, los restantes servicios de equipamiento para la defensa incumben al Ministerio de Defensa—, pero existen también aspectos civiles, como competencia en materia de relaciones con la industria aeroespacial, que están íntimamente entrelazados con los aspectos de defensa. La inclusión de estas responsabilidades no sólo aumentaría las dimensiones, gama de funciones y grado de heterogeneidad del Departamento de Comercio e Industria en un grado inaceptable, sino que su desvinculación del mismo permite la oportunidad de racionalizar globalmente la función de equipamiento para las necesidades de defensa, así como las responsabilidades en materia aeroespacial que se superponen con la expresada función en cierto grado, todo

ello con arreglo a una base permanente. No obstante, tal tarea es de gran complejidad y magnitud. Por ello, el Gobierno ha estimado conveniente anunciar desde un comienzo sus intenciones generales para el futuro en lo que respecta a este grupo de responsabilidades y establecer un calendario y esquema orientativo para su reorganización.

27. Como medida de carácter temporal, el Grupo de Aviación del Ministerio de Tecnología pasará a constituir un Ministerio independiente denominado Ministerio de Equipamiento para la Aviación (*Ministry of Aviation Supply*). Dicho Ministerio asumirá por el momento la totalidad de las competencias —civiles tanto como militares— que en materia aeroespacial detentaba el Ministerio de Tecnología. El Ministerio de Equipamiento para la Aviación tendrá a su frente a un Ministro, que será responsable de todos los aspectos civiles de la labor de su departamento, pero que asumirá para con el secretario de Estado para la Defensa la misma responsabilidad —a efectos de defensa— que la existente en la actualidad entre los Ministros de Tecnología y el secretario de Defensa. Al mismo tiempo se establece un equipo de proyectos para considerar el futuro de este conjunto de responsabilidades, con los siguientes términos de referencia:

“Formular recomendaciones —para la introducción de nuevas medidas en vigor en 1 de abril de 1972— sobre:

- a) La mejor manera de organizar la integración de todas las actividades de investigación, desarrollo y equipamiento en materia de defensa, bajo la responsabilidad del secretario de Estado para la Defensa; entre las posibilidades a considerar figura el establecimiento de una agencia dentro del Gobierno.
- b) El modo mejor de encauzar —a la luz de las consideraciones recogidas en el apartado a) anterior— las relaciones del Gobierno con las industrias en cuestión, incluyendo sus responsabilidades en lo que atañe al apoyo de los proyectos de aviones civiles y otras actividades aeroespaciales de carácter civil.

El equipo de confección de proyectos prestará una atención especial a la necesidad de atender a las necesidades y exigencias esenciales de carácter civil y de defensa del modo más económico y eficaz.”

A la luz del informe presentado por el citado equipo de proyectos, decidirá el Gobierno la organización —posterior a abril de 1972— de estas funciones.

28. El Gobierno se hace cargo de que estas medidas de carácter temporal no dejarán de provocar incertidumbres sobre su situación futura entre los funcionarios del nuevo Ministerio, muchos de los cuales se han visto ya afectados por numerosas reformas en los últimos años. Su objetivo es, no obstante, poner fin a la incertidumbre futura logrando una solución duradera, y esto sólo puede tener lugar como parte de una reforma ordenada y deliberada, decidida una vez hayan tenido lugar consultas y deliberaciones.

3. *Departamento del Medio Ambiente.*

29. También resultan precisas modificaciones importantes de la maquinaria administrativa en lo que atañe al contorno o medio ambiente físico.

30. Se viene aceptando cada vez con mayor intensidad que las funciones de mantenimiento de un medio decoroso, la mejora de las condiciones de vida de las personas y el proveer a unas adecuadas facilidades de transporte encajan conjuntamente en la planificación del desarrollo. Estas funciones figuran entre las más importantes de los organismos locales y tienen un impacto creciente sobre las personas ordinarias, en la ciudad tanto como en el campo y especialmente dentro de los grandes núcleos urbanos y en torno a ellos. A causa de que estas funciones se relacionan entre sí e influyen recíprocamente, y debido a que dan origen a exigencias y necesidades que son agudas y conflictivas, se precisa un nuevo tipo de organización en el mismo centro del sistema administrativo.

31. En consecuencia, los Ministerios de la Vivienda y Administración Local, de Obras y Construcciones Públicas, y de Transporte, se unificarán en un solo Departamento del Medio Ambiente, sometido a un secretario de Estado. Excepto en Escocia y Gales, regiones en las que las *Scottish and Welsh Offices* continuarán asumiendo la mayoría de las funciones. El nuevo Departamento asumirá el conjunto de funciones que afectan directamente a la circunstancia vital de las personas. Dichas funciones abarcarán la planificación territorial, el terreno sobre el que viven, trabajan, se desplazan y disfrutan las personas. Será responsable de las industrias de la construcción, incluyendo el programa de viviendas y de las industrias del transporte, incluyendo los programas públicos de apoyo y desarrollo de los medios de transporte. Existe la necesidad de asociar estas funciones con las que afectan a las restantes cuestiones relacionadas con el medio ambiente físico: la preservación de la amenidad, la protección de las costas y campiñas, la preservación de ciudades y monumentos históricos y el control de la contaminación del aire y agua y los ruidos; todas estas funciones serán desarrolladas a nivel local, regional, nacional y, en ciertos casos, internacional. Asumirá una directa responsabilidad en materia de política regional: ciertos aspectos económicos, entre los que figura el desarrollo industrial de las regiones, continuará siendo de competencia del Departamento de Comercio e Industria, pero el Departamento del Medio Ambiente gozará de importantes facultades ejecutivas en orden al desarrollo de la infraestructura regional y el mantenimiento de los servicios regionales. Asumirá también la especial responsabilidad de asegurar que queden adecuadamente protegidos los derechos de las personas en los casos en que se vean afectados por las propuestas de sus vecinos o de los organismos públicos. Los organismos públicos de carácter local

se encuentran particularmente implicados en estas tareas y el nuevo departamento asumirá, por consiguiente, la responsabilidad central en materia de estructura y funcionamiento de la Administración Local, así como de cuestiones regionales.

32. El secretario de Estado para el Medio Ambiente estará a cargo del nuevo Departamento y asumirá la responsabilidad suprema, incluyendo todas las facultades reglamentarias. Se ocupará fundamentalmente de las cuestiones estratégicas de política y prioridades que determinen las operaciones del Departamento en su conjunto. Estará apoyado por un Ministro para la Administración Local y el Desarrollo (*Minister for Local Government and Development*), un Ministro de la Vivienda y Construcción (*Minister for Housing and Construction*) y un Ministro para las Industrias de Transporte (*Minister for Transport Industries*). Cada uno de estos Ministros, por delegación del secretario de Estado, estará a cargo de la correspondiente sección del Departamento. La categoría (aunque no la situación legal) de estos Ministros será equivalente a la de un Ministro a cargo de un Departamento independiente sin representación en el Gabinete. Tendrán agentes subordinados que trabajen a sus órdenes dentro del sector de política que corresponde a cada uno.

33. Esta unificación de funciones dejará a la Administración Central mejor situada para abordar la reorganización de la Administración Local. Esta cuestión, juntamente con la de la organización regional, suscitan cuestiones estructurales de gran importancia que exigirán una ordenada y cuidadosa consideración.

4. *Avuda exterior.*

34. El Gobierno ha revisado con especial atención la futura organización del Gobierno en materia de ayuda en función de los considerables intereses públicos a nivel nacional y exterior y la necesidad de comprometer en mayor medida que hasta ahora en tal empresa al sector privado de la industria, comercio y finanzas. Se ha llegado a la conclusión de que con objeto de unificar la competencia ministerial en materia de política de ultramar, la ayuda exterior debe atribuirse en última instancia a la responsabilidad del secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de la *Commonwealth*. Se reconoce, no obstante, que la administración de la ayuda exterior es cuestión independiente de la Dirección general de los Asuntos Exteriores y que resulta importante mantener unido al valioso grupo de funcionarios especializados en administración de la ayuda exterior, grupo que se ha ido plasmando con el transcurso del tiempo en el Ministerio de Desarrollo de Ultramar y sus predecesores. La labor de desarrollo del Departamento unificado estará, por consiguiente, a cargo de un ministro de Desarrollo de Ultramar, el cual —por delegación del secretario de Estado— será competente en la materia y tendrá a su cargo la sección funcional de la *Foreign and*

Commonwealth Office (Oficina Exterior y de la *Commonwealth*); su categoría (aunque no su situación legal) será equivalente a la de un Ministro encargado de un Departamento independiente sin representación en el Gabinete. La administración del desarrollo de ultramar del *Foreign and Commonwealth Office* continuará, como el Ministerio de Desarrollo de Ultramar, siendo desempeñada por funcionarios civiles británicos (continuándose la provisión de intercambios en ambos sentidos con el Servicio Diplomático).

5. *Servicios Sociales de carácter personal.*

35. La integración de los servicios sociales de carácter personal —bienestar, cuidados infantiles y ciertos aspectos relacionados con la salud— está llevándose a cabo a nivel de organismos locales en Inglaterra y Gales por la Ley de Servicios Sociales de la Administración Local de 1970 (*Local Authority Social Services Act, 1970*). Sin embargo, este proceso no ha tenido su contrapartida en una unificación de competencias ministeriales a nivel de Administración Central. El Gobierno estima que el desarrollo eficaz de un nuevo servicio de amplia base que atienda a las necesidades de las familias, de acuerdo con los objetivos del *Seebohm Committee* (Comité Seebohm) exige el apoyo, estímulo y guía de un solo Ministro. En consecuencia, las competencias en materia de atenciones infantiles del secretario del Interior en Inglaterra (*Home Secretary in England*) se transfieren al secretario de Estado para los Servicios Sociales, una vez que entren en vigor el 1 de enero próximo las principales disposiciones de la Ley de 1970. El secretario de Estado para Gales asumirá en Gales las mismas competencias. El secretario del Interior conservará —respecto a Inglaterra y Gales— sus competencias actuales en materia de Tribunales de menores y delincuencia juvenil, toda vez que las mismas están indisolublemente vinculadas a su responsabilidad exclusiva en materia de protección del público y de los derechos y libertades individuales.

6. *Escocia.*

36. Las funciones de la Oficina de Escocia (*Scottish Office*) no quedarán afectadas por las reformas antes citadas. En Escocia la competencia ministerial en relación con la mayoría de los servicios que ahora se atribuyen al Departamento del Medio Ambiente se encuentra ya asignada al secretario de Estado para Escocia, al igual que la competencia en relación con los servicios sociales de carácter personal de los organismos locales.

7. *Gales.*

37. Como ya anunciara la Reina en su discurso, la competencia en materia de educación primaria y secundaria en Gales se transfiere

al secretario de Estado para Gales. También se transfiere al secretario de Estado la competencia en materia de atenciones infantiles (véase el apartado 35 de este Libro). Por otra parte, una serie de disposiciones administrativas asegurará para el futuro la participación de la *Welsh Office* (Oficina para Gales) en la administración del programa urbano de concesiones a zonas de aguda privación social, y los organismos locales de Gales se dirigirán a tal efecto a la *Welsh Office*.

8. Aspectos legales.

38. Los nombramientos del secretario de Estado para el Comercio y la Industria y del secretario de Estado para el Medio Ambiente tendrán lugar inmediatamente.

39. Por Orden del Consejo, sometida a resolución negativa, de fecha 19 de octubre, con entrada en vigor el 20 del mismo mes, se llevan a efecto las nuevas estructuraciones del Departamento de Comercio e Industria y el Ministerio temporal de Equipamiento para la Aviación. También se dictarán las normas conducentes a modificar la denominación del Departamento de Empleo y Productividad por el de Departamento de Empleo.

40. La unificación de los Ministerios de la Vivienda y Administración Local (*Housing and Local Government*), Obras y Construcciones Públicas (*Public Building and Works*) y Transporte en el nuevo Departamento del Medio Ambiente (*Department of the Environment*) y la transformación del Ministerio de Desarrollo de Ultramar (*Overseas Development*) en una sección funcional del *Foreign and Commonwealth Office* (Oficina del Exterior y la *Commonwealth*) tendrá lugar mediante Ordenes del Consejo con respaldo del Parlamento. A tal efecto, se pretende redactar dichas Ordenes con la mayor rapidez tan pronto como tenga lugar la apertura de ambas Cámaras. Los cargos de ministro de Vivienda y Administración Local, Ministro de Obras y Construcciones Públicas y Ministro de Transporte, así como el de Ministro para el Desarrollo de Ultramar, continuarán siendo desempeñados por sus actuales titulares mientras no entren en vigor las referidas Ordenes una vez obtenida la aprobación del Parlamento.

41. La transferencia de las funciones de atenciones infantiles del Servicio del Interior (*Home Office*) al Departamento de Salud y Seguridad Social (*Department of Health and Social Security*) y a la Oficina para Gales (*Welsh Office*) será objeto de disposiciones de rango administrativo. Como se indica en el apartado 35, ello tendrá lugar el 1 de enero de 1971, cuando entren en vigor, como se pretende, las principales disposiciones de la Ley de Servicios de Administración Local de 1970.

42. La transferencia de competencias en materia de enseñanza primaria y secundaria para el País de Gales tendrá lugar en virtud de

Orden sujeta a resolución negativa, la cual entrará en vigor el 5 de noviembre próximo. Las disposiciones de índole administrativa tendentes a asegurar que la *Welsh Office* participe en la gestión del programa urbanístico en Gales se dictarán inmediatamente.

IV. ORGANIZACIÓN COLECTIVA A EFECTOS DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS.

43. El Gobierno también pretende mejorar los métodos en virtud de los cuales se adoptan normalmente decisiones sobre política colectiva, tanto en lo que atañe a su estrategia de conjunto como a su política de gastos públicos.

1. *Definición de la estrategia del Gobierno.*

44. El actual sistema de Comisiones interdepartamentales tiende a mantener la responsabilidad colectiva de los Ministros en materia de política del Gobierno en cada uno de los principales sectores que dependen de la atención de éste mediante la reunión de diferentes puntos de vista sostenidos por los Ministros, con lo que se asegura que las decisiones finales nazcan de un acuerdo del Gabinete en su totalidad. A tal respecto, no deja de funcionar bien el susodicho sistema, y es susceptible de continuas modificaciones para hacer frente al carácter cada vez más técnico y complejo de los procesos de gobierno y administración en la moderna sociedad.

45. No obstante, en estos últimos años se ha ido poniendo de manifiesto que la estructura base de Comisiones interdepartamentales, en la que cada Comisión se ocupa de un sector independiente de política, exige ser robustecida mediante una definición clara y global de la estrategia del Gobierno, que pueda desarrollarse en forma sistemática para tener en cuenta el cambio de circunstancias y pueda ofrecer un armazón dentro del cual se formulen con mayor eficacia las políticas generales del Gobierno. Por falta de esa clara definición de finalidades estratégicas y acuciados por la perentoriedad de los diarios problemas que han de resolver, los Gobiernos corren incesantemente el peligro de perder de vista la necesidad de considerar en forma global sus políticas ordinarias en función de los objetivos a largo plazo, y pueden prestar demasiada poca atención a la labor difícil, pero crítica, de calibrar con la mayor objetividad posible las distintas opciones y alternativas abiertas a su elección.

46. El Gobierno no deja de reconocer que la labor de producción de una definición estratégica de objetivos, en el sentido antes descrito, constituye empresa inédita de formidables dimensiones que exige ser abordada en forma gradual. Por lo tanto, se propone iniciarla estableciendo dentro de la Oficina Administrativa del Gabinete (*Cabinet Of-*

fice) un equipo encargado de revisar la política central cuando ésta abarca varias vertientes.

47. Este equipo de trabajo constituirá parte integrante de la Oficina Administrativa del Gabinete y, como la Secretaría y otros servicios de dicha Oficina, estará a disposición del Gobierno en su conjunto. Trabajará colectivamente para los Ministros bajo la supervisión del Primer Ministro, y su misión consistirá en permitir a dicho conjunto de Ministros adoptar mejores decisiones en materia de políticas, ayudándoles a desvelar las implicaciones de su estrategia básica en términos de política en sectores específicos, determinar las prioridades relativas que hay que asignar a los distintos sectores que forman su programa, identificar los sectores de política en los que pueden realizarse nuevas elecciones y asegurar que se analicen y consideren íntegramente las implicaciones de los diferentes cursos o líneas de acción.

48. Este nuevo equipo de trabajo no duplicará ni suplantarán la labor analítica de los Departamentos dentro de sus correspondientes esferas de competencia. Sin embargo, procurará conseguir la cooperación de éstos en la labor de poner en relación las políticas individuales de los Departamentos con la estrategia global del Gobierno. Desempeñará un importante papel, por tanto, en el proceso de análisis del gasto público, que se describe más abajo, y estará también disponible para promover estudios de cuestiones interdepartamentales de particular importancia en relación con el control y desarrollo de los objetivos estratégicos del Gobierno.

2. *Análisis de los programas de gastos públicos.*

49. El rasgo más importante de la planificación y control del gasto público ha sido la realización de los Análisis del Gasto Público (*Public Expenditure Surveys*), de carácter anual, en unión de apreciaciones económicas a medio plazo. Estos análisis han proporcionado una base racional y sistemática sobre la que cimentar la asignación general de recursos al sector público y una asignación detallada a sus diferentes áreas. El sistema resultante constituye un poderoso instrumento de gestión de la demanda y control financiero. Ofrece uno de los elementos básicos de la información que requieren los Ministros para estar en condiciones de equilibrar prioritariamente las distintas exigencias de gastos que compiten por un orden de preferencias.

50. Sin embargo, dicho sistema no ofrece toda la información necesaria a tal fin en dos casos. No requiere una formulación explícita de los objetivos del gasto de un modo que permita sopesar los proyectos de un Ministro en función de la estrategia general del Gobierno ni puede incluir regularmente análisis detallados de los programas en vigor y las principales opciones de política respecto a ellos. Es considerable la tarea ya realizada, en especial mediante revisiones "ad hoc"

de las políticas y estudios a largo plazo, pero se pone de relieve en forma creciente que el sistema de análisis del gasto público requiere un mayor robustecimiento.

51. El equipo de hombres de empresa dentro del Departamento del Servicio Civil (*Civil Service Department*) tiene muy adelantados los estudios conducentes a desarrollar un sistema de revisión regular que permita una mayor y mejor información. Dicho sistema de revisiones ha de constituir una ampliación natural del sistema de análisis del gasto público y contribuirá a apoyar las pretensiones de gastos de los Ministerios dentro del ciclo de análisis del gasto público. Se diseñarán las referidas revisiones de forma que brinden a los Ministros la posibilidad de identificar y discutir opciones alternativas en materia de política, que podrían entonces explorarse con una mayor profundidad antes de adoptar las decisiones finales sobre programas de gastos públicos.

52. La naturaleza y momento de realización de las revisiones ha de exigir una cuidadosa discusión entre los distintos Departamentos, al igual que el proceso en virtud del cual se estudian, debiendo relacionarse unas con otras y llevarse a efecto cuando se adopten las decisiones sobre el programa de gastos públicos en su totalidad. No obstante, implicarán indudablemente un mayor realce de la definición de objetivos y la expresión de programas en términos de *outputs* o resultados, siempre que sea ello posible; igualmente será de gran importancia la presentación y examen de programas alternativos.

V. NUEVAS INICIATIVAS.

1. *Revisión de las funciones de los Departamentos.*

53. Una vez establecidas las líneas maestras de la estructura de los nuevos Departamentos es preciso asegurar que todas las funciones y actividades que se vienen actualmente desarrollando sean adecuadas respecto al papel y misión del Gobierno central. Tratándose de los nuevos Departamentos, este proceso de reorganización brinda una oportunidad especialmente favorable para proceder a dicha revisión. Sin embargo, la revisión no termina aquí (todos los Ministros están revisando todas sus actuales competencias con objeto de que el Gobierno pueda decidir si constituyen funciones necesarias del Gobierno central y, en caso afirmativo, si están adecuadamente articuladas en el armazón organizativo del Departamento). Se recalcará la importancia de asegurar que, siempre que sea posible y en todos los niveles, las líneas de autoridad y responsabilidad queden claramente definidas y asignadas. Se examinarán las posibilidades de suprimir completamente actividades, o reducirlas, o bien de transferirlas al sector privado.

54. Si es que existen anacronismos, si algunas funciones no cuadran a las necesidades de la presente década y si existen puntos en

los que el "statu quo" se desvía de la visión de prioridades por parte del Gobierno, esta revisión contribuirá a poner todo ello de manifiesto. Toda actividad —desde la más antigua a la más moderna— se someterá a las mismas pruebas rigurosas para averiguar si es relevante y si incumbe su realización a la Administración Central. Las reformas que la expresada revisión origine producirán, sin duda alguna, ahorros de dinero y esfuerzos, pero el objetivo y finalidad fundamentales son reducir y racionalizar las funciones de gobierno.

2. *Ubicación de las tareas de gobierno.*

55. La reorganización y unificación de competencias departamentales que hemos esbozado en este libro brinda la oportunidad de considerar con nuevos ojos la ubicación o enclave de las tareas de gobierno, y en particular las posibilidades de apartarlas en mayor medida de la capital londinense. El Gobierno siente preocupación ante el aumento —con el paso de los años— del número de funcionarios que trabajan en el corazón de Londres y la congestión y presiones de acomodo que ello ha originado. Aun cuando una tercera parte de las tareas directivas del Gobierno se realiza en la actualidad fuera del casco urbano de la capital, el equipo de personal que trabaja en Londres ha ido creciendo al mismo ritmo que el del *Civil Service* en su totalidad. La determinación del Gobierno de provocar una contracción de las actividades gubernamentales y, con ello, del número total de funcionarios civiles, ha de contribuir a la solución de ese problema; pero es indudable que debe constituir un factor fundamental la continuación de esta política de dispersión de las actividades gubernamentales alejándolas de Londres.

56. El Gobierno intenta abordar este problema con arreglo a una base sistemática. El primer objetivo consiste en determinar cuál es la plantilla de personal que resulta imprescindible mantener en el centro de Londres para ubicar al personal restante fuera del núcleo londinense en virtud de consideraciones sobre economía y eficiencia y sobre política regional. El objetivo secundario estriba en estudiar la ubicación del personal que ha de permanecer en el centro de Londres con vistas a mejorar la eficacia en el trabajo de los Departamentos, corrigiendo la fragmentación de servicios esparcidos por toda la capital, fragmentación que ha sido provocada por las presiones de falta de espacio.

57. El Gobierno ha decidido encomendar a un grupo de estudio la determinación, con cierto grado de precisión, de las tareas que precisan continuar, siendo desempeñadas dentro de Londres y cuáles son las que pueden desempeñarse en otro lugar. Con ayuda de un modelo electrónico desarrollado por el Departamento del *Civil Service*, este estudio considerará también cuáles puedan ser las ubicaciones más idóneas de las tareas dispersadas, teniendo presentes los esquemas de tra-

bajo dentro de cada Departamento y entre dichos Departamentos. Dicho estudio exigirá aproximadamente un año y después estará el Gobierno en condiciones de adoptar nuevas decisiones sobre la evolución futura de la dispersión de servicios.

VI. CONSULTAS.

58. Las reformas que se han detallado en este Libro son de gran importancia para el personal de los Departamentos afectados y funcionarios en general. En realidad, una importante finalidad de la reorganización ha consistido en asegurar mejoras de la estructura organizativa que lleven a una gestión más perfecta de los servicios.

59. Serán precisos trabajos posteriores para expresar en forma operativa detallada las líneas maestras de las reformas recogidas en los capítulos III-V de este Libro Blanco. Durante dicho proceso tendrán lugar numerosas consultas con la Dirección de Personal del Consejo Nacional *Whitley* y la Sección de Sindicatos del Comité Coordinador Conjunto, así como con los funcionarios de los Departamentos afectados.

Traducción :

V. R. VÁZQUEZ DE PRADA

BIBLIOGRAFIA

