

# LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN GRAN BRETAÑA: EL PROGRAMA *NEXT STEPS* Y LA DOCTRINA DE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL (\*)

Por LAURA ROMÁN MASEDO

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROGRAMA *NEXT STEPS*: 1. *Antecedentes*. 2. *La creación de Agencias*.—III. EL PROGRAMA *NEXT STEPS* Y LA DOCTRINA DE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL: 1. *La relevancia del problema*. 2. *La doctrina de la responsabilidad ministerial*. 3. *La responsabilidad individual de los ministros y las Agencias Next Steps*.—IV. CONCLUSIÓN.—V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

La victoria del Partido Conservador en las elecciones generales de 1979 trajo consigo la puesta en marcha de una serie de reformas que han modificado sustancialmente la estructura y el funcionamiento de la Administración central en Gran Bretaña. Inicialmente (1) asociadas a la filosofía neoliberal de la Nueva Derecha, animadas por el principio del *value for money* e impulsadas por la firme creencia en las bondades de la utilización de los métodos de gestión de la empresa privada en la Administración pública, este conjunto de reformas resultan especialmente interesantes por un par de razones.

---

(\*) La mayor parte de la bibliografía utilizada para elaborar este artículo fue recogida durante mi estancia en la *London School of Economics* durante el mes de julio de 1997. Dicha estancia fue financiada por la Universidad de A Coruña en el marco de su programa de becas para estancias breves en el extranjero.

(1) Decimos «inicialmente» porque el «espíritu» de las sucesivas iniciativas de reforma no se ha perdido tras la victoria del Partido Laborista en las elecciones generales de 1997. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en la continuación del *Charter Programme*, impulsado por el Primer Ministro John Major en 1991, por el Gobierno de Tony Blair con el nuevo nombre de *Service First*.

En primer lugar, porque a diferencia de lo que ocurre con cierta frecuencia en el caso de las reformas administrativas, todas las iniciativas que constituyen la versión británica de la Nueva Gestión Pública (NGP) han pasado de la fase de diseño a la de ejecución. Es decir, tienen consecuencias analizables porque se trata de reformas que se han aplicado.

En segundo lugar, porque las consecuencias de estas reformas no sólo han afectado al funcionamiento de la Administración, sino también a la relación entre ésta, el Gobierno y el Parlamento y, más concretamente, a la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros, que es la convención constitucional que regula la relación entre estas tres instituciones en el sistema político británico.

La mayoría de los autores coinciden en afirmar que de entre todas las reformas que se ponen en marcha desde finales de los setenta, la implantación de las recomendaciones del Programa *Next Steps* ha supuesto la transformación más importante de la Administración central británica desde el Informe Northcote-Trevelyan de 1854. Calificada como revolucionaria por algunos, lo cierto es que su recomendación más sobresaliente —la creación de Agencias separadas pero dependientes del núcleo central de cada departamento ministerial— fue lo primero que provocó un profundo debate acerca de las consecuencias de esta medida para el mantenimiento de la ya debilitada doctrina de la responsabilidad individual de los ministros. Este debate, que ha continuado como consecuencia de la ejecución de las otras reformas que se incluyen en la NGP, ha suscitado un auténtico movimiento de reforma constitucional en el que aparecen propuestas que proclaman desde la necesidad de una constitución escrita, a la de establecer un sistema de derecho administrativo que perfile más nítidamente los márgenes de responsabilidad de altos funcionarios y ministros (2).

Las páginas que siguen tienen por objeto el análisis de las consecuencias de la creación de Agencias para la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros (3). Con el fin de situarlo en el contexto adecuado, comenzaremos repasando los antecedentes del Programa *Next Steps*. Seguidamente analizaremos la innovación más importante del mismo, a saber, la creación de Agencias. Por último, consideraremos el debate actual sobre la doctrina de la responsabilidad ministerial en Gran Bretaña y en qué medida esta convención constitucional se ha visto afectada por las reformas administrativas que contiene dicho Programa.

---

(2) P. BARBERIS: «The New Public Management and New Accountability», en *Public Administration*, vol. 76, 1998, págs. 462 y ss.

(3) Esto no significa, desde luego, que dichas consecuencias se circunscriban únicamente a las relacionadas con este asunto. Aparte de las múltiples connotaciones del mismo, es importante señalar que la organización tradicional del Servicio Civil británico también se ha visto afectada por la reforma, cuestión ésta que, sin duda, merece un análisis individualizado.

## II. EL PROGRAMA *NEXT STEPS*

### 1. *Antecedentes*

Una de las primeras medidas que adopta la Primera Ministra británica tras la victoria del Partido Conservador en las elecciones generales de 1979 es el nombramiento de Derck Rayner como asesor personal dentro su secretaría privada. El nombramiento de Rayner no es casual. Como alto ejecutivo de una prestigiosa firma comercial del Reino Unido y, por tanto, experto en los métodos de gestión de la empresa privada, su incorporación al gobierno es consecuencia lógica de las ideas de la Nueva Derecha acerca del sector público y, más concretamente, de la necesidad de reducir al máximo su coste y su tamaño.

Al frente de la «Unidad para la Eficiencia» (4) entre 1979 y 1983, Rayner recibió un primer y único encargo de la Primera Ministra. Se trataba de realizar una serie de análisis de costes financieros con el fin de averiguar cuánto dinero podía ahorrarse cada departamento del Gobierno en la gestión de sus presupuestos. Esta tarea formaba parte, junto con la política de privatizaciones, del conjunto de medidas económicas del primer mandato de Thatcher encaminadas a conseguir una disminución del gasto público, pero en ningún caso se enmarcaba en un plan integral de reforma de la Administración central británica. En este sentido, y a pesar de la magnitud de la empresa que se le encomendó, Rayner apenas contaba con un pequeño equipo de colaboradores que, además, sólo podían realizar su trabajo de investigación cuando fueran expresamente invitados por los departamentos ministeriales y sobre aquellas áreas de trabajo previamente seleccionadas por los mismos (5). Sin embargo, y a pesar de la escasez de medios, el trabajo de Rayner y su equipo resulta en una serie de recomendaciones que, de ser ejecutadas, significarían un ahorro anual de alrededor de 421 millones de libras.

Desafortunadamente para los planes de la Primera Ministra, sólo algunas de estas recomendaciones son transformadas en planes de acción por los responsables de los distintos departamentos ministeriales (6). La única excepción es el Departamen-

---

(4) La Unidad para la Eficiencia será el órgano encargado de diseñar y ejecutar buena parte del conjunto de las reformas que afectan a la Administración central británica desde principios de los años ochenta. Desde 1992 forma parte de la *Office of Public Service and Science*, dentro de la *Cabinet Office*, aunque antes tuvo otras ubicaciones (concretamente, la *Management and Personnel Office* y la *Office of the Minister for the Civil Service*).

(5) Cfr. L. CHAPMAN, citado por G. K. FRY: «The Thatcher Government, the Financial Management Initiative, and the "New Civil Service"» en *Public Administration*, vol. 66, 1988, pág. 6.

(6) Siguiendo los resultados de un informe publicado por la *National Audit Office* en 1986, FRY afirma que, «As at March 1985, recommendations relating to savings of 112 million a year had been rejected by ministers or found to be unattainable, which sometimes meant that implementation would conflict with Government policies. Recommendations relating to savings of 38 million were awaiting decisions by ministers. Of the remainder, recommendations valued at 171 million a year had been implemented by 1983-84 and others, valued at 100 million a year, were in the process of implementation» (G. K. FRY: *loc. cit.*, 1988, pág. 7).

to de Medio Ambiente, cuyo titular, Michel Heseltine, se convierte en abanderado de las ideas thatcherianas sobre la introducción de modelos de gestión privada en la Administración pública. En el departamento que dirige Heseltine se crea el MINIS (*Management Information System for Ministers*), un sistema de gestión que no sólo pretende detectar y evitar el despilfarro y la mala administración del dinero público, sino que además defiende la necesidad de clarificar las líneas de responsabilidad de los gestores públicos y de procurar a los ministros mejor información sobre lo que ocurría en el interior de sus departamentos (7). En este sentido, la puesta en marcha del MINIS avanza un paso respecto a la estrategia de Rayner al introducir explícitamente en la Administración la idea más bien vaga, pero poderosamente respaldada desde el punto de vista ideológico, de que la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos no sólo consistía en una disminución del gasto, sino también en una asignación clara de objetivos y responsabilidades a los funcionarios encargados de su gestión, asignación que habría de ir acompañada de la consiguiente delegación de responsabilidad sobre los presupuestos que manejaban.

El resto de los ministros reaccionaron con escaso entusiasmo ante la posibilidad de implantar el MINIS en los departamentos de los que eran responsables. No fue este el caso del Comité de Hacienda y Servicio Civil de la Cámara de los Comunes, que informó positivamente sobre dicha implantación, recomendando en marzo de 1982 la puesta en marcha de iniciativas similares en el resto de los ministerios. Respaldo por este informe, el Gobierno lanza ese mismo año la FMI (*Financial Management Initiative*) cuyos objetivos apuntaban claramente al diseño de una nueva organización en la asignación de funciones en los distintos niveles de la Administración central. Se trataba de promover en cada departamento una organización en la que los gestores tuvieran:

- a) Una idea clara de sus objetivos y de los medios para alcanzarlos y, cuando fuera posible, indicadores de resultados en relación con el cumplimiento de aquellos objetivos.
- b) Una atribución de responsabilidades bien definida con el fin de hacer el mejor uso de los recursos disponibles, y
- c) La información (particularmente sobre costes) y la formación continua necesarias para ejercer sus responsabilidades de manera eficaz (8).

A pesar de que la FMI, adoptada bajo diferentes acrónimos por los distintos departamentos ministeriales, tuvo un éxito considerable respecto a su objetivo de introducir nuevos métodos de control del presupuesto y del gasto público, su implantación no fue capaz de lograr el otro gran objetivo que se proponía. Efectivamente, una gestión mejor de los costes de los servicios públicos no había conducido a una

---

(7) Cfr. G. DREWRY: «The Civil Service: from the 1940s to "Next Steps" and Beyond», en *Parliamentary Affairs*, vol. 47, 1994, pág. 588.

(8) Cmnd. 8616: *Efficiency and effectiveness in the Civil Service*, 1982, Londres, HMSO. Reproducido, entre otros, por G. K. FRY: *loc. cit.*, 1988, pág. 8.

transformación de la cultura organizativa del Servicio Civil británico, tradicionalmente centrado en la fase de elaboración de políticas, pero poco preocupado por el proceso de ejecución de las mismas. Fueron los fracasos más que los éxitos de la FMI (9) los que condujeron al gobierno británico a dar su visto bueno al conjunto de medidas de reforma administrativa contenidas en el Programa *Next Steps*.

## 2. La creación de Agencias

En su empeño por encontrar la fórmula para que la Administración central británica funcionara de una manera más eficaz, en noviembre de 1986 la Primera Ministra encarga al director (10) de la Unidad para la Eficiencia la realización de una investigación cuyo objetivo era doble. Por un lado, se trataba de averiguar cuáles habían sido los progresos realizados por sus gobiernos en esta materia y, por el otro, identificar cuáles eran los obstáculos que impedían un verdadero cambio cultural y organizativo en Whitehall (11). Dos años más tarde se publica el Informe «*Next Steps: Improving Management in Government*», también conocido como Informe Ibbs (12).

El Informe *Next Steps* se basó en la realización durante noventa días de más de 150 entrevistas a ministros y altos funcionarios de la Administración central británica y a responsables de distintas organizaciones del sector privado. Su diagnóstico sobre el funcionamiento de la Administración central encerraba algunas de las razones que explican las recomendaciones que propuso, sobre todo respecto a la creación de Agencias separadas de la organización central de los departamentos ministeriales y encargadas de la prestación de los servicios públicos. Para Ibbs y su equipo, la Administración central era demasiado grande y diversa como para ser gestionada de manera unitaria, situación de la cual se desprenden el conjunto de problemas a

---

(9) G. DREWRY y Ph. GIDDINGS: «The Origins of the Next Step Programme», en Ph. GIDDINGS (ed.): *Parliamentary Accountability*, Macmillan Press, Londres, 1995, pág. 8 y G. DREWRY: *loc. cit.*, 1994, pág. 588.

(10) Derek Rayner había sido sustituido por Robin Ibbs en 1983.

(11) Concretamente, y según se recoge en el Informe que resulta de la investigación, estos objetivos eran: «*assess the progress achieved in managing the civil service; to identify what measures had been successful in changing attitudes and practices; to identify institutional, administrative, political and managerial obstacles to better management and efficiency that still remain; and to report to the Prime Minister on what further measures should be taken*». Citado, entre otros, por G. DREWRY: *loc. cit.*, 1994, pág. 588.

(12) En realidad existió una versión original del Informe Ibbs cuyo contenido sólo se conoció parcialmente debido a distintas filtraciones a la prensa. El Informe que finalmente se publicó asigna su autoría a tres funcionarios del equipo de Ibbs. Según algunos autores como DAVIES y WILLMAN (*What Next? Agencies, Departments, and the Civil Service*, IPPR, Londres, 1991, pág. 10), la idea original del director de la Unidad para la Eficiencia era un cambio constitucional que afectaría a la doctrina de la responsabilidad ministerial, lo cual explicaría parte del contenido del discurso de la Primera Ministra ante los Comunes. Véase Nota 16.

los que había de enfrentarse: desde ministros sobrecargados de trabajo y, por tanto, sin tiempo real para ocuparse de la gestión de los servicios que prestaban sus departamentos, hasta altos funcionarios más ocupados con el trabajo de análisis y elaboración de políticas que con su aplicación, pasando por la existencia de un modelo de gestión centrado en el control de los recursos existentes más que en el logro de resultados (13).

Teniendo presente este diagnóstico, el Informe Ibbs entiende que la única manera de mejorar la gestión en la prestación de los servicios públicos es poner en práctica la siguiente recomendación que ha sido considerada la clave de todo el Informe: «*The aim should be to establish a quite different way of conducting the business of government. The central Civil Service should consist of a relatively small core engaged in the function of serving Ministers and managing departments, who will be the "sponsors" of particular government policies and services. Responding to these departments will be a range of agencies employing their own staff, who may or may not have the status of Crown servants, and concentrating on the delivery of particular service, with clearly defined responsibilities between the Secretary of State and the Permanent Secretary on the one hand and the Chairmen or Chief Executives of the agencies on the other. Both departments and their agencies should have a more open and simplified structure*» (14).

Efectivamente, el Informe recomienda que dentro de los departamentos ministeriales de la Administración central se lleve a cabo una separación entre las funciones de elaboración y diseño de políticas, funciones que corresponderían a un núcleo central al frente del cual permanecería como responsable un ministro del gobierno, y funciones ejecutivas y de prestación de servicios que se adjudicarían a Agencias dependientes de los ministerios, pero, al mismo tiempo, separadas de ellos y de cuya gestión sería responsable un director que no necesariamente habría de ser un funcionario público (15).

(13) Cfr. A. FLYNN, A. GREY y W. I. JENKINS: «Taking the Next Steps: The Changing Management of Government», en *Parliamentary Affairs*, vol. 43, núm. 2, 1990, pág. 162.

(14) *Next Steps*, párrafo 44. Citado, entre otros, por G. DREWRY: «Forward From F.M.I.: "The Next Steps"», en *Public Law*, Invierno 1988, pág. 508.

(15) La idea de separar determinadas funciones de la organización central de los departamentos ministeriales no era nueva en realidad. En 1966, el Primer Ministro laborista Harold Wilson había encargado una investigación sobre el funcionamiento de la Administración central a un Comité de expertos en cuyo informe se recogen, entre otras recomendaciones, la implantación de la dirección por objetivos y la necesidad de definir de una manera más clara las líneas de responsabilidad de ministros y funcionarios en la elaboración y ejecución de políticas. En este sentido, el Informe Fulton de 1968 consideró la posibilidad de que determinadas funciones de la administración fueran «separadas» del núcleo central de cada departamento ministerial y encomendadas a unidades gestionadas por un consejo de dirección autónomo y responsable. Según se recoge en el propio Informe: «*Accountable management means holding individuals and units responsible for performance measured as objectively as possible. Its achievement depends upon identifying or establishing accountable units within government departments - units where output can be measured against costs or other criteria, and where individuals can be held personally responsible for their performance*». Citado, entre otros, por G. DREWRY y PH. GIDDINGS: *loc. cit.*, 1995, págs. 3 y ss.

El mismo día de su publicación, el 18 de febrero de 1988, la Primera Ministra hizo una declaración oficial ante la Cámara de los Comunes en la que respaldaba en términos generales las recomendaciones del Informe, lo cual significaba que el Gobierno estaba dispuesto a poner en marcha la reforma (16). Con tal fin se creó un equipo de trabajo formado por cinco funcionarios dirigidos por un alto funcionario del Departamento de Hacienda. Peter Kemp, que sería el responsable de la ejecución de las recomendaciones del Programa *Next Steps*, se enfrentaba no sólo a la tarea de introducir en la Administración nuevos métodos de gestión, sino de realizar una verdadera revolución en la estructura tradicional de Whitehall. En este sentido se identificaron inmediatamente 12 potenciales candidatos al *status* de Agencia, aunque sólo tres fueron creadas durante el primer año de implementación de la reforma (17). Sin embargo, después de este primer año la creación de Agencias fue aumentando a un ritmo mucho más rápido. En el mismo verano de 1989 se añadieron cinco Agencias (18) a las tres primeras y sólo cuatro años más tarde, en diciembre de 1993, había establecidas 93 Agencias, lo que significa que alrededor del 60 por 100 del Servicio Civil estaba estructurado en Agencias *Next Steps* (19).

Además de los problemas constitucionales a los que haremos referencia más adelante, la creación de Agencias suscitó desde el principio algunas dudas que nunca han llegado a resolverse de manera satisfactoria. De acuerdo con el propio diagnóstico del Informe Ibbs, la única razón para crear este tipo de estructura dentro de la Administración central era su tamaño, es decir, una organización tan grande necesitaba ser dividida en unidades más pequeñas que, consiguientemente, funcionarían con más eficacia. Más allá de esta relación entre tamaño de la organización y eficacia en su funcionamiento, no había otras razones que avalaran la creación de Agencias. Como han apuntado algunos autores (20), la Unidad para la Eficiencia perseguía dos objetivos no necesariamente complementarios o que, al menos, no exigían necesariamente las mismas soluciones. Por un lado, la búsqueda de mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos. Por el otro, un cambio en la cultura orga-

---

(16) La Primera Ministra se aseguró de que sus palabras descartaran ciertos rumores acerca de las intenciones originales de Ibbs y sobre la sospecha de que la creación de Agencias no era sino un paso previo para la privatización de ciertos servicios prestados hasta ese momento por la Administración. Así, en su discurso ante los Comunes Thatcher señaló que la doctrina de la responsabilidad ministerial no se vería afectada por la puesta en marcha de las nuevas Agencias, que éstas permanecerían, en general, dentro de la Administración central y que sus trabajadores seguirían siendo funcionarios. Véase, entre otros, G. DREWRY: *loc. cit.*, 1994, pág. 589.

(17) Estas Agencias fueron las siguientes: *Vehicle Inspectorate* en el Departamento de Transporte, *Companies House* en el de Comercio e Industria y *Her Majesty's Stationery Office* hoy parcialmente privatizado, excepto por lo que se refiere a los derechos de autor de la Corona británica.

(18) *National Weights and Measures Laboratory*, *Warren Spring Laboratory*, *Civil Service College*, *The Queen Elizabeth Conference Centre* y las *Resettlement Units* del Departamento de Seguridad Social.

(19) Según los datos que aparecen en el último Informe *Next Steps* publicado por el gobierno británico (Cm. 4273), en el año financiero 1997-1998 estaban funcionando 138 Agencias.

(20) A. FLYNN, A. GREY y W. I. JENKINS: *loc. cit.*, 1990, págs. 170 y ss.

nizativa de Whitehall que hiciera de la Administración central británica una organización (o quizá un conjunto de organizaciones) centrada en la prestación del servicio y la atención al cliente. Sin embargo, el propio Informe simplemente daba por hecha la relación entre ambos objetivos y el cambio estructural que implicaba la creación de Agencias. En este sentido parece, más bien, que el Informe siguió la lógica de la FMI llevándola hasta sus últimas consecuencias. Efectivamente, al dividir el trabajo de cada departamento ministerial en bloques homogéneos de funciones al frente de las cuales se colocaría a un responsable, sería más fácil: *a)* asignar objetivos concretos a las organizaciones y a sus responsables; *b)* asignar partidas presupuestarias finalistas que harían posible un control mayor del gasto público, y *c)* pedir responsabilidades a los directores de las Agencias por la gestión del gasto y la provisión de los servicios públicos que fueran de su competencia.

La ambigüedad con la que se explica la necesidad de crear Agencias se pone de manifiesto, por ejemplo, en las dificultades para describir qué son exactamente. Ni los mismos responsables de la aplicación del programa de reformas parecían tenerlo demasiado claro. La Unidad para la Eficiencia se había limitado a definir a las Agencias como, «*any executive unit that delivers a service for government*». Por su parte, el director del equipo encargado de llevar a cabo la reforma explicó que «*agencies were not appropriate to areas where one could not make a sharp distinction between policy and executive functions*», lo cual tampoco aclaraba demasiado sobre su naturaleza (21).

Mucho más claro fue el procedimiento establecido para crear Agencias (22). Cada departamento ministerial es responsable de identificar aquellos servicios susceptibles de alcanzar el *status* de Agencia, no sin antes contemplar otras posibilidades, como son su supresión, su privatización o la contratación de una empresa privada para llevar a cabo las actividades que dicho servicio comprenda (*contracting out*). Si se decide crear una Agencia, el paso siguiente consiste en elaborar un Documento Marco que regulará las relaciones entre ésta y el Departamento del que depende. En dicho Documento se han de especificar, además, los objetivos de la Agencia, los indicadores de rendimiento que se utilizarán para medir el cumplimiento de dichos objetivos y las obligaciones de su máximo responsable. Una vez redactado el Documento Marco es necesaria la aprobación de la *Office of the Minister for the Civil Service* (que se encarga de dar su visto bueno a la relación establecida entre la Agencia y su departamento) y el Departamento de Hacienda (cuya función es con-

---

(21) G. FRY, A. FLYNN, A. GRAY, W. JENKINS y B. RUTHERFORD: «Symposium on Improving Management in Government», en *Public Administration*, vol. 66, Invierno 1988, pág. 441. De todas formas, las dificultades para definir el concepto de Agencia no son ajenas a las que existen para definir muchas de las instituciones del Gobierno británico. En este sentido, como señala Jordan, resulta difícil incluso determinar lo que sea un departamento del Gobierno (G. JORDAN: *The British Administrative System*, Routledge, Nueva York, 1994, pág. 12).

(22) Para una exposición más detallada de dicho procedimiento, véase A. DAVIES y J. WILLMAN: *Op. cit.*, 1991, págs. 19 y ss. y G. DREWRY y T. BUTCHER: *The Civil Service Today*, Blackwell Pub., Oxford, 1993, págs. 233-234.

trolar la viabilidad de los presupuestos presentados y la adecuación de éstos a los objetivos propuestos). Una vez obtenida dicha aprobación, la Agencia comienza a funcionar siguiendo un plan quinquenal de actividades supervisado por Hacienda.

### III. EL PROGRAMA *NEXT STEPS* Y LA DOCTRINA DE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL

#### 1. *La relevancia del problema*

La publicación del Informe Ibbs y la intención del Gobierno de llevar sus recomendaciones a la práctica levantaron una gran polémica en los más diversos sectores de la vida política y social británica y, sobre todo, abrieron un importante debate entre los especialistas en el funcionamiento de la Administración central en aquel país. En marzo de 1988, en una temprana comparecencia ante el Comité de Hacienda y Servicio Civil de los Comunes, Richard Chapman adelantó algunos de los problemas con los que se enfrentaría la reforma, poniendo especial énfasis en el que se convertiría en uno de los temas principales de dicho debate, a saber, la cuestión de la responsabilidad ministerial: «*The question of accountability seems to be a basic issue requiring further attention. If more "agencies" are to be set up as recommended, the implications should be assessed in terms of (i) ministerial accountability, (ii) the leadership qualities of officials, (iii) clarification of the policy/management interface, and (iv) the implications for the future of the civil service*» (23).

Efectivamente, y junto con otros problemas no menos importantes, como la incidencia de la reforma en la estructura del Servicio Civil británico, la cuestión de la responsabilidad ministerial apareció desde el principio en el punto de mira de todas las críticas que recibió el Informe Ibbs. La razón para que esto fuera así no era menor: el hecho de que la reforma afectase a este principio suponía afectar al contenido de una de las doctrinas de la Constitución británica y, más concretamente, a la que establece la tradicional relación de «frenos y equilibrios» entre los distintos poderes del Estado. Drewry es uno de los autores que más claramente ha planteado el problema: «*The implicit rationale (or possibly an unintended consequence) of Next Steps is to weaken an already weak mechanism of ministerial responsibility to Parliament, by creating a series of arm's length relationship between ministers and the deliverers of public services - and to do so without at the same time introducing other controls, such as a much stronger system of administrative law. It is here that parallels with the Swedish system of administrative boards break down*» (24). Por

(23) R. A. CHAPMAN: «The Next Steps»: A Review», en *Public Policy and Administration*, vol. 3, 1988, pág. 7.

(24) G. DREWRY: «Next Steps: the Pace Falter», en *Public Law*, Otoño, 1990, págs. 327-328. En todo el debate sobre el Informe *Next Steps*, las referencias al sistema sueco son constantes. El propio responsable de la implementación del Proyecto, Peter Kemp, viajó a Suecia para estudiar el funcionamiento de su sistema de Agencias como ya habían hecho años antes los miembros del Comité Fulton. Sin embar-

tanto, la posibilidad de alterar la convención de la responsabilidad ministerial estaba implícita en la misma naturaleza de la reforma, ya que la creación de Agencias no encerraba un simple cambio organizativo en Whitehall, sino una verdadera transformación de la relación entre el Gobierno y el Parlamento y, sobre todo, de la capacidad de este último para controlar las acciones del primero (25).

## 2. *La doctrina de la responsabilidad ministerial*

Aparte de ser uno de los principios teóricos que definen la naturaleza del gobierno parlamentario frente al de separación de poderes, la doctrina de la responsabilidad ministerial tiene una serie de efectos prácticos para el funcionamiento del primero. En el caso británico esta convención constitucional no sólo se refiere a la responsabilidad colectiva de los ministros, sino también a su responsabilidad individual.

La responsabilidad colectiva de los ministros en Gran Bretaña, similar a la que se recoge en el artículo 108 de nuestra Constitución, sostiene que aquéllos responden colectivamente ante la Cámara de los Comunes. Según esta convención constitucional, la responsabilidad ministerial se basa en los principios de confianza (el Gobierno sólo puede mantenerse en el poder si cuenta con la confianza de la Cámara de los Comunes), unanimidad (todos los miembros del Gobierno votan juntos en la Cámara de los Comunes) y confidencialidad (los acuerdos o diferencias entre los miembros del Gabinete o entre éstos y otros miembros del Gobierno no tienen por qué hacerse públicos). A pesar de los múltiples interrogantes que se han formulado respecto a los límites a los que los principios de unanimidad y confidencialidad habrían de ajustarse, lo cierto es que la práctica política británica de las últimas décadas ha reducido el principio de confianza a la idea de que el Gabinete sólo ha de dimitir si recibe un voto expreso de no confianza en la Cámara de los Comunes. Frente a esto, la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros resulta tener unos perfiles mucho más borrosos.

La exigencia de responsabilidad individual a los ministros como miembros del Gobierno puede producirse en dos niveles distintos. En primer lugar, y este es el

---

go, para algunos autores, las diferencias entre ambos sistemas son insuperables. En este sentido, Pinkney observa que: « (...) *what is important about the Swedish system is not the detailed operation of the agencies but the variety of devices to ensure public accountability and checks and balances: the appointment of Opposition MPs to the boards of the agencies, extensive consultation with trade unions, stronger and more independent local authorities than in Britain and an ombudsman with power to give instructions, and not merely advice, to back up his findings*» (R. PINKNEY: «Executive Agencies: From Consensus on Diagnosis to Conflicts over the Cure», en *Teaching Public Administration*, vol. XI, núm. 2, 1991, pág. 36).

(25) En este sentido, FLYNN, GREY y JENKINS afirman que, «*Given the weakness of administrative law and freedom of information in the United Kingdom, the power of Parliament to scrutinise is essential to the constitution*» (*loc. cit.*, 1990, pág. 173).

caso más frecuente, a los ministros se les exige rendir cuentas por sus actuaciones al frente del Ministerio que dirigen y por las actividades que en él se realizan. En este sentido, Diana Woodhouse (26) ha distinguido cuatro tipos diferentes de responsabilidad: *a) redirectory responsibility* (los ministros tienen la obligación de dirigir a las instancias competentes aquellas preguntas formuladas por miembros del Parlamento cuya respuesta esté relacionada con aspectos rutinarios de gestión o con aquellos órganos del ministerio más alejados de la competencia directa del ministro, como son las industrias nacionalizadas o las Agencias creadas dentro del programa *Next Steps*; *b) reporting responsibility* (los ministros han de informar al Parlamento de las actividades de su Ministerio); *c) explanatory responsibility* (además de informar al Parlamento, los ministros deben, si son requeridos, dar las razones de la actuación de su departamento) y *d) amendatory responsibility* (en este caso, los ministros deben comprometerse a corregir los errores cometidos por su departamento).

El segundo nivel de responsabilidad ministerial, al que Woodhouse denomina *sacrificial responsibility*, tiene consecuencias mucho más graves para el Gobierno y se produce cuando aquélla determina la dimisión del ministro. En este sentido, la convención constitucional sostiene, en términos generales, que un ministro ha de presentar su dimisión si (27): *a)* recibe un voto de censura expreso en la Cámara de los Comunes (28) (este voto expreso puede llevar o no a una moción de censura de todo el Gabinete); *b)* si la Cámara de los Comunes rechaza su actuación al frente del departamento que dirige por cometer un error político que afecte exclusivamente o no a su departamento, y *c)* en caso de corrupción política o conducta personal impropia que no necesariamente han de estar conectadas con el funcionamiento del departamento del que es responsable.

Más compleja aún que las situaciones anteriores es la que plantea la doctrina de la responsabilidad individual cuando afecta al ministro como superior jerárquico de la administración de su ministerio y es en este punto en el que la creación de Agencias ha suscitado una mayor controversia. Como sostiene Marshall, «(...) *nobody doubts that Ministers should resign if they sell secrets to the enemy... or if they lies to the House of Commons (...). But the extent to which they have an obligation of resign in expiation of administrative error or negligence in which they had no personal hand or direct influence has been a matter of dispute*» (29). Las dudas que surgen respecto a las consecuencias de la aplicación de la convención en el caso de errores o negligencias de carácter «administrativo» proceden de la interpretación que tradicionalmente se ha dado a la misma.

Expresada en su formulación más genérica, la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros sostiene que éstos son responsables de todo lo que se hace

(26) D. WOODHOUSE: *Ministers and Parliament*, Clarendon Press, Oxford, 1998, págs. 28 y ss.

(27) G. MARSHALL: «Introduction», en G. MARSHALL (ed.): *Ministerial Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 1989, págs. 4 y ss.

(28) Esta situación sólo se ha producido en un par de ocasiones a finales del siglo pasado.

(29) G. MARSHALL: *loc. cit.*, pág. 7.

en sus departamentos, hasta el punto de que para algunos autores, «el ministro es responsable de cada sello que se pega en cada sobre» (30). Esta sentencia, y otras muchas parecidas, no tienen por qué implicar que, necesariamente, el ministro haya de dimitir si el sello está mal pegado. Y es aquí donde empiezan los problemas. El debate acerca de la responsabilidad individual de los ministros en este punto se ha planteado en torno a dos cuestiones fácilmente separables en teoría, pero difícilmente en la práctica: 1.º) ¿es el ministro efectivamente responsable de todo lo que ocurre en su departamento?, y 2.º) si es así, ¿cuál es el nivel en el que se le ha de exigir responsabilidad? (31).

#### A) *Los niveles de responsabilidad exigibles a los ministros*

La convención de la responsabilidad individual de los ministros se establece antes del siglo XIX y aparece como la norma necesaria para que el Parlamento controle la actividad ministerial sin necesidad de recurrir a la figura del *impeachment*. Sin límites precisos en aquel momento, la convención se fue conformando al hilo de la evolución de la relación entre las distintas instituciones del gobierno parlamentario en Gran Bretaña y, más concretamente, de la relación entre Gobierno y Parlamento. En su primera formulación, el contenido de la convención se recoge en una sentencia de Lord Palmerston en una carta que envía a la Reina Victoria en 1838: «*In England the Ministers who are at the head of several departments of the State, are liable any day and every day to defend themselves in Parliament; in order to do this, they must be minutely acquainted with all the details of the business of their offices, and the only way of being constantly armed with such information is to conduct and direct those details themselves*» (32). Parte inseparable de esta convención era la idea de que el nivel de responsabilidad exigible a los ministros por errores o negligencias cometidos en sus departamentos llegaría incluso a determinar su dimisión.

Sin embargo, el desarrollo de la doctrina de la responsabilidad colectiva de los ministros fue desplazando este último principio, de manera que la dimisión dejó de ser entendida como consecuencia irreversible de la responsabilidad individual de los ministros en relación con la actividad de sus departamentos. Además, la propia práctica constitucional ha venido a reforzar esta idea, de manera que la dimisión no es siquiera una de las alternativas a contemplar en el caso de que se produzca algún error de carácter «administrativo». En este sentido, Finer ha demostrado, en su análisis de las dimisiones de ministros que tienen lugar en Inglaterra entre 1855 y 1955, que la doctrina constitucional de la responsabilidad individual ha de ser entendida en un

(30) LORD MORRISON citado por MARSHALL, *loc. cit.*, pág. 7.

(31) FINER va aún más allá cuando se pregunta, «*what is this "Department" for which the Minister is said to be responsible?*» (S. E. FINER: «The Individual Responsibility of Ministers», en *Public Administration*, vol. 34, 1956, pág. 377).

(32) Citado en WOODHOUSE: *Op. cit.*, pág. 8.

sentido mucho más restringido y de que, en ningún caso, existe convención alguna acerca de la obligación de dimitir del ministro. Por lo tanto, las consecuencias de la responsabilidad individual de los ministros en relación con la actividad de sus departamentos han quedado «limitadas» a rendir cuentas ante el Parlamento.

### B) *Los límites de la responsabilidad individual de los ministros*

El aumento de las actividades del Estado durante la segunda mitad del siglo pasado, que provoca la creación de departamentos ministeriales, y la ausencia de un sistema fuerte de derecho administrativo que controle dichas actividades, refuerzan la posición de los ministros como vehículos de transmisión entre unos ministerios que desempeñan cada vez un mayor número de funciones y un Parlamento que se sitúa en el centro del sistema de controles sobre el ejecutivo. La posición de los ministros como pieza clave de la exigencia de responsabilidad parlamentaria se fortalece aún más debido a la convención constitucional que regula la relación entre ministros y altos funcionarios en la administración británica, según la cual el anonimato es uno de los elementos característicos del Servicio Civil (33). Efectivamente, desde finales del siglo XIX y coincidiendo con la creación de un Servicio Civil profesional, el Parlamento establece que son los ministros y no los funcionarios de sus departamentos quienes han de responder ante la Cámara por las actividades que tuvieran lugar en aquéllos (34). De esta manera, los ministros y sólo ellos deben explicaciones ante el Parlamento por cada acto que haya tenido lugar en el departamento del que sean responsables.

Sin embargo, el mismo crecimiento de la actividad estatal que refuerza la posición constitucional de los ministros en el sistema de *checks and balances* británico hace cada vez más difícil el control ministerial de todas las tareas del departamento, situación del todo evidente después de la Segunda Guerra Mundial. Junto a este hecho, la creación masiva de organismos autónomos y la política de nacionalizaciones de los Gabinetes de posguerra restringen considerablemente la extensión de la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros (35), cuyos límites, cada vez más difusos, tampoco son claramente establecidos por un Parlamento que pierde parte de sus atribuciones de control sobre el gobierno como consecuencia de la consolidación de la democracia de partidos.

---

(33) A esto debemos añadir que el Parlamento no tiene ninguna vinculación constitucional con el Servicio Civil si no es a través de los ministros.

(34) De todas formas, en las últimas décadas han sido cada vez más los funcionarios que han comparecido ante la Cámara de los Comunes o alguno de sus Comités al objeto de rendir cuentas por su actuación en el Ministerio. En este sentido, véase G. MARSHALL: *loc. cit.*, 1989, pág. 10.

(35) Efectivamente, la creación de organismos autónomos y de industrias nacionalizadas pone en cuestión el grado de responsabilidad del ministro en el caso de este conjunto de organizaciones sobre las que el control ministerial directo se limita a sus líneas generales de actuación. Para una discusión sobre este punto, véase WOODHOUSE: *Op. cit.*, 1998, págs. 20 y ss.

### 3. *La responsabilidad individual de los ministros y las Agencias Next Steps*

A pesar del debilitamiento de la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros, ésta sigue siendo uno de los principios básicos de la Constitución británica y continúa regulando la relación entre aquéllos, el Parlamento y la administración. Woodhouse (36) apunta cuatro razones que explican este hecho.

Las dos primeras están conectadas con el debilitamiento aún mayor de la doctrina de la responsabilidad ministerial colectiva. Esta circunstancia ha provocado, en primer lugar, una fuerte identificación del ministro con las políticas de su departamento y la consiguiente posibilidad de culparle en exclusiva de los fallos en otro momento atribuibles al Gobierno en su conjunto y, en segundo lugar, una situación en la que, salvo en el caso de gobiernos minoritarios o apoyados por una mayoría minoritaria, es casi imposible que la oposición fuerce la dimisión de todo el Gobierno, con lo que el papel de control de este último se ha desplazado de la propia oposición a los diputados *back-benches* de la mayoría parlamentaria.

En tercer lugar, Woodhouse sostiene que se ha producido un importante cambio de estilo en el proceso parlamentario británico. En virtud de este cambio, la atención parlamentaria se ha trasladado del debate a las Preguntas Parlamentarias que, la mayoría de las veces, persiguen el ataque personal más que la búsqueda de información y el control del Gobierno.

Por último, Woodhouse afirma que los ministros están siendo víctimas de numerosas remodelaciones ministeriales provocadas, no tanto por las críticas de la oposición, cuanto por la frustración de los *bank-benches*. De esta manera, su comportamiento individual es sometido al escrutinio de una mayoría parlamentaria que prefiere el sacrificio de un solo individuo a poner en riesgo la estabilidad de todo el Gobierno. La atención, de nuevo, se centra en los ministros como responsables de los departamentos que dirigen.

Se produce así una situación realmente paradójica. Aun siendo obvio que los ministros no pueden conocer al detalle todo lo que ocurre en sus departamentos, la doctrina de la responsabilidad individual sigue siendo uno de los principales mecanismos de control del Parlamento sobre el Gobierno y, por tanto, un medio de asegurar el funcionamiento de la democracia en el régimen parlamentario británico. Sin embargo, la puesta en marcha del programa *Next Steps* modifica aquel mecanismo de control al considerar a los directores de las Agencias como máximos responsables de la gestión de los servicios que presta cada Agencia.

Como señalan la mayoría de los autores (37), el origen del problema es el propio punto de partida del Informe Ibbs. La creación de Agencias parte del supuesto de que es posible distinguir en cada departamento ministerial un conjunto de funciones

(36) D. WOODHOUSE: *Op. cit.*, 1998, págs. 24-25.

(37) Véase, entre otros, B. J. O'TOOLE y R. CHAPMAN: «Parliamentary Accountability», en B. J. O'TOOLE y G. JORDAN (eds.): *Next Steps, Improving Management in Government?*, Dartmouth, Aldershot, 1995.

políticas, es decir, relacionadas con el diseño de las políticas públicas que forman parte del programa del Gobierno, de una serie de actividades administrativas o de ejecución en las que la función del departamento no es otra que la de prestar unos servicios a los ciudadanos que, en algunos casos, incluso podrían ser prestados por empresas que participan del juego del libre mercado (38). La anacrónica recuperación del mito de la separación entre Política y Administración resulta ser así la premisa fundamental en la que descansa todo el Informe y la que provoca que la reforma de la estructura de la Administración central británica tenga entre sus consecuencias la puesta en cuestión de la doctrina constitucional de la responsabilidad individual de los ministros.

Efectivamente, la creación de Agencias se basa en la concesión de amplios niveles de autonomía de gestión y financiera para la prestación de los servicios de los que son responsables. Este hecho contrasta con la necesidad de que los ministros respondan ante el Parlamento por el funcionamiento de las Agencias. ¿Cómo es posible que el ministro responda por un conjunto de actividades sobre las que supuestamente apenas ejerce ningún control? Si los directores de las Agencias han de responder ante el Parlamento por el funcionamiento de las mismas, ¿no se producirá una modificación del principio que regula la relación entre los ministros y los funcionarios de su departamento, basada en el anonimato y la neutralidad política de estos últimos?

A pesar de la gravedad del asunto, el Informe Ibbs resolvió el tema de manera ambigua y superficial. Al considerar a los directores de las Agencias como responsables directos de la gestión de las tareas de ejecución que se asignan a cada una de ellas, el Informe dejó sin responder otras cuestiones clave para la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros, como son la relación entre éstos y el Parlamento con respecto al funcionamiento de las Agencias, la relación entre los ministros y los directores de estas últimas o la de los directores con el Parlamento. Es cierto, sin embargo, que la puesta en marcha de la reforma ha resuelto algunas de estas cuestiones debido, sobre todo, al empeño del Comité de Hacienda y Servicio Público por clarificar los niveles de relación entre actores e instituciones. En este sentido, por ejemplo, las respuestas de los directores de las Agencias a las Preguntas Parlamentarias que les son remitidas por los ministros son publicadas desde 1992 en el *Boletín Oficial del Parlamento* y no simplemente depositadas en su biblioteca, como había sido el caso hasta esa fecha. Pero lo que los remedios parciales a los problemas planteados han dejado sin resolver es la necesidad de una reformulación de la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros acorde con la nueva estructura de la Administración central británica.

---

(38) De hecho, éste es uno de los supuestos que animan el lanzamiento en 1991 de la iniciativa del Gobierno Mayor conocida como *Competing for Quality*, que introduce en la Administración británica la práctica del *market testing*.

## IV. CONCLUSIÓN

La puesta en marcha de la reforma que contiene el Informe Ibbs ha reanimado el debate sobre la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros en Gran Bretaña. El progresivo establecimiento de Agencias semiautónomas, que ciertamente ha provocado una mejor delimitación de los niveles de responsabilidad en el funcionamiento interno de la Administración central británica, ha dejado sin resolver varios interrogantes relacionados con lo que Woodhouse denomina responsabilidad externa o pública del gobierno (39). Efectivamente, los Documentos Marco que definen los objetivos de las Agencias y la responsabilidad de sus directores y los muy detallados informes anuales que publica el Gobierno sobre los avances de la implantación de la reforma han aportado cierta transparencia en el proceso de ejecución de políticas. Además, la cada vez más frecuente comparecencia de los directores de las Agencias y otros altos funcionarios de las mismas ante los Comités correspondientes de la Cámara de los Comunes parecen estar asegurando un control mejor de la gestión de los servicios que presta la Administración.

Sin embargo, una cosa es responder por los logros o los fallos en la consecución de los objetivos establecidos para cada Agencia y otra muy distinta es la responsabilidad política que en un régimen parlamentario debe exigirse al Gobierno. Y es en este punto en el que el programa *Next Steps* ha abierto una importante brecha que parece exigir una verdadera reforma constitucional. La introducción de nuevas estructuras en la Administración central británica se ha basado en una difícil separación entre Política y Administración que deja a los ministros la posibilidad de fijar la línea que las distingue en función de los intereses políticos de cada momento y, por tanto, de evitar el control parlamentario en aquellas ocasiones en que estimen que el motivo por el que se les exige responsabilidad no es de su competencia. Además, este hecho altera gravemente la tradicional relación entre políticos y altos funcionarios en la administración central británica. Esta relación, que deja a los altos funcionarios fuera del juego político y del escrutinio público, es parte fundamental de la doctrina de la responsabilidad individual de los ministros y su modificación conllevaría, por tanto, la de la propia doctrina constitucional.

De todo lo anterior podemos concluir que la necesidad de emprender una reforma que adapte las nuevas estructuras administrativas a la exigencia constitucional de un Gobierno responsable es una de las asignaturas pendientes del ejecutivo británico. En definitiva, se trataría de buscar un nuevo modelo de relación entre Gobierno y Parlamento que conciliara las nociones de ciudadano y cliente, es decir, que asegurase la responsabilidad del Gobierno en sus papeles de redistribuidor, asignador de recursos y prestador de servicios públicos. En este sentido, convendríamos con O'Toole y Chapman en que, «(...) *government is not simply about delivering services to "customers". Surprisingly enough, it is about governing. Governing in a democracy requires above all else accountability. So long as ambiguity remains*

---

(39) D. WOODHOUSE: *Op. cit.*, 1998, pág. 287.

*about the extent and nature of accountability, then there will remain the question of the "democratic deficit". In government, accountability is not to customers, it is to citizens (...)*» (40).

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BARBERIS, P.: «The New Public Management and the New Accountability», en *Public Administration*, vol. 76, 1998.
- CHAPMAN, R. A.: «"The Next Steps": A Review», en *Public Policy and Administration*, vol. 3, Invierno, 1988.
- DAVIES, A. y WILLMAN, J.: *What Next? Agencies, Departments, and the Civil Service*, IPPR, Londres, 1991.
- DREWRY, G.: «Next Steps: the Pace Falters», en *Public Law*, Otoño, 1990.
- DREWRY, G. y GIDDINGS, Ph.: «The Origins of Next Step Programme», en Ph. GIDDINGS (ed.): *Parliamentary Accountability*, Macmillan Press, Londres, 1995.
- DREWRY, G. y BUTCHER, T.: *The Civil Service Today*, Blackwell Pub., Oxford, 1993.
- DREWRY, G.: «The Civil Service: from the 1940's to "Next Steps" and Beyond», en *Parliamentary Affairs*, vol. 47, núm. 4, 1994.
- DREWRY, G.: «Forward From F.M.I.: The Next Steps», en *Public Law*, Invierno, 1988.
- FINER, S. E.: «The Individual Responsibility of Ministers», en *Public Administration*, vol. 34, 1956.
- FLYNN, A., GREY, A. y JENKINS, W. I.: «Taking the Next Steps: The Changing Management of Government», en *Parliamentary Affairs*, vol. 43, núm. 2, 1990.
- FRY, G. K.: «The Thatcher Government, the Financial Management Initiative and the "New Civil Service"», en *Public Administration*, vol. 66, 1988.
- FRY, G., FLYNN, A., GRAY, A., JENKINS, W. y RUTHERFORD, B.: «Symposium on Improving Management in Government», en *Public Administration*, vol. 66, Invierno, 1988.
- GIDDINGS, Ph. (ed.): *Parliamentary Accountability*, Macmillan Press, Londres, 1995.
- JORDAN, G.: *The British Administrative System*, Routledge, Nueva York, 1994.
- MARSHALL, G. (ed.): *Ministerial Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- MARSHALL, G.: «Introduction», en G. MARSHALL (ed.): *Ministerial Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- O'TOOLE, B. J. y JORDAN, G. (eds.): *Next Steps, Improving Management in Government?*, Dartmouth, Aldershot, 1995.
- O'TOOLE, B. J. y CHAPMAN, R. A.: «Parliamentary Accountability», en B. J. O'TOOLE y G. JORDAN (eds.): *Next Steps, Improving Management in Government?*, Dartmouth, Aldershot, 1995.
- PINKNEY, R.: «Executive Agencies: From Consensus on Diagnosis to Conflicts over the Cure», en *Teaching Public Administration*, vol. XI, núm. 2, 1991.
- WOODHOUSE, D.: *Ministers and Parliament*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

---

(40) B. O'TOOLE y R. A. CHAPMAN: «Parliamentary Accountability», en B. J. O'TOOLE y JORDAN: *Op. cit.*, 1995, pág. 141.

