

richard a. champman*

el proceso de cambio social al través de la administración pública**

A pesar de la aparente precisión del título, este ensayo podría presentar la relación del cambio social y administración pública de diferentes maneras. En verdad, el título suscita varias preguntas. Por ejemplo, ¿es ocasionado el cambio social por la administración pública? ¿Son las políticas, procesos de administración pública, el resultado de y condicionado por presiones de la sociedad, y por consiguiente reflejan cambio social? ¿No es lo mismo cambio social que desarrollo social?; el título, por consiguiente, se refiere a los cambios que no necesariamente se intentan como pasos hacia fines conocidos y objetivos acordados, pero que son, no obstante, diferencias cuando un periodo o fecha se compara con otra.

Es importante que estas preguntas –y otras más que similarmente podrían suscitarse– estén constantemente en la mente, porque son fundamentales para la práctica y estudio de la administración pública. La administración pública no es estática, y su estudio no debería ser una recitación aburrida de hechos acerca de estructuras e instituciones. A la administración pública le interesa todo el aspecto de la creación de la política, la dirección y la administración rutinaria de los servicios públicos. Está, por definición, ligada al sistema político del país en cuestión. También es importante en las sociedades modernas, ya que está interrelacionada con la

* Doctor en Política, de la Universidad de Durham, Inglaterra.

** Traducción de Jesús M. Anguiano.

condición financiera de la sociedad, y porque con esas normas y metas la asociamos con cultura y tradición.

Por consiguiente, en términos del mundo en su conjunto, en cualquier tiempo dado incluyendo el presente, algunas sociedades pueden tener cambios sociales estimulados e inaugurados por sus órganos públicos, los cuales fijan metas y determinan objetivos; otras sociedades con sistemas políticos totalmente diferentes, en etapas diferentes de desarrollo y acordes a las diferentes ideologías políticas, pueden por medio de varios cambios sociales dirigir y controlar sus sistemas de administración pública.

Este ensayo particular considera el sujeto con referencia especial a la administración pública británica contemporánea. En la actualidad la experiencia británica en este contexto puede, quizá, considerarse como fundamental de consenso multifacético. Estaría mal encauzado señalar que los cambios sociales son producidos solamente por los órganos de la administración pública, similarmente es importante notar las maneras en las que la administración pública es afectada por los cambios en la sociedad, y quizás es tan importante prestar atención al hecho de que aunque Gran Bretaña es geográficamente un grupo de islas, sus cambios sociales y políticas públicas son continuamente influenciadas por las presiones e intereses mundiales.

Cambio social en Gran Bretaña, 1945

Aunque Gran Bretaña es todavía uno de los países más ricos del mundo, tiene muchas facciones de un país rico empobreciéndose notable y rápidamente. Se pueden emplear las estadísticas para probar esto o pueden usarse para desaprobarse, dependiendo del criterio seleccionado. Sin embargo, en materia de cambio social las estadísticas de declinación pueden no ser tan importantes pero expresan su sentir. Además, puede ser deprimente para la gente el darse cuenta que el país está en declinación relativa, al compararlo con otros países industriales avanzados, como el sentir los efectos de la absoluta caída de ingresos.

Pocos negarán que al final del siglo XIX y comienzos del XX Gran Bretaña se encontraba entre los países más ricos del mundo, quizás el más rico. Las razones de esto incluyen la rápida industrialización, la cual había explotado sus recursos naturales y la posterior riqueza generada por la inversión de capital excedente en ultramar. La Primera Guerra Mundial tomó parte de los recursos financieros de la nación, así como de su fuerza de trabajo; también tuvo efectos en la venta de inversiones en ultramar y el decline de las plantas industriales en el país. La Segunda Guerra Mundial tuvo resultados similares y quizás más severos y fue

seguida por la elección, en 1945, de un gobierno laborista con un programa de reforma social, el cual estaba a tono con el estado de ánimo de la gente, quien simpatizaba mucho con los ideales de la democracia social.

Las características principales del cambio social dentro de Gran Bretaña, en la última mitad del siglo XX, pueden considerarse por medio de los cambios en la educación, el papel del Estado respecto al bienestar y los movimientos hacia una sociedad más equitativa.

Por lo que a educación se refiere, ha habido cambios dramáticos en los últimos veinte años. La educación en los niveles primario, secundario y preparatorio se proporciona gratis a todos los residentes en el país, y en los años recientes recursos adicionales han asegurado que la educación proporcionada por el Estado sea moderna en acceso y diseño. La educación en universidades y colegios se ha expandido enormemente con la creación de siete nuevas universidades en la década de los sesentas y la expansión y concesión de **status** de universidad a otras ocho instituciones previamente especializadas en educación tecnológica. Esto ha ocasionado un grande y rápido incremento en el número de estudiantes en universidades y colegios, muchos de los cuales son hijos de padres cuyos ingresos están por debajo del nivel, el cual los haría elegibles para educación universitaria gratuita.

Ha habido similares cambios dramáticos en el área del bienestar estatal, recientemente bien resumido por el profesor W.A. Robson, quien argumenta en su último libro **-Estado de bienestar y sociedad de bienestar-** que "estamos tratando vanamente de tener un estado de bienestar sin haber logrado una sociedad de bienestar". El costo de los servicios de bienestar del Estado se está incrementando en sumas enormes cada año y se intenta cubrir la provisión pública de hospitales y el servicio de salud, habitación, facilidades familiares por cada hijo, enfermedad, desempleo, maternidad y beneficios de retiro, del esquema de seguro nacional, junto con muchos otros servicios proporcionados por el gobierno central y local a varias categorías de ciudadanos, quienes se consideran elegibles para ayuda, como un derecho.

Muchos de los cambios que han ocurrido en Gran Bretaña durante el pasado reciente pueden interpretarse como movimientos hacia una sociedad más igual por medio de la reducción de los privilegios de la riqueza y teniendo mayor cuidado de los subprivilegiados. Esto se logra, en parte, por medio de una provisión más generosa de servicios sociales, especialmente la educación pública, habitación y varias formas de ayuda para los desempleados. También se ha logrado, en parte, al través de un gran número de medidas para transferir el ingreso y reducir la desigualdad de la riqueza, por ejemplo, los porcentajes de impuesto se alzan gradualmente para la gente de grupos de ingresos por encima del

promedio, y se imponen sobretasas a ingresos provenientes de inversiones y otras fuentes; los rendimientos máximos muertos reducen las oportunidades de heredar riqueza, y una Comisión Real para la Distribución de la Riqueza está actualmente exhortando la distribución de la riqueza privada en la comunidad. Al través de varias medidas, otros estratos de la sociedad, los cuales, en el pasado, habían tenido cuidado de mantener privilegios, están reduciéndose; estas medidas incluyen reorganización de la educación secundaria para eliminar el **status** privilegiado asociado con ciertos tipos de escuelas secundarias, y el retiro de servicios para pacientes (pago de cuota) privados en hospitales dentro del Servicio Nacional de Salud.

Cambios en la administración pública

En el campo de la administración pública ha habido en años recientes un número de cambios muy notables. El espacio en este ensayo impide la discusión de todos ellos, pero cuatro ejemplos principales ilustrarán los desarrollos recientes. Los cuatro ejemplos seleccionados son: reclutamiento para el servicio civil; la creación y desmantelamiento de ciertos "departamentos u órganos gigantes"; reorganización del gobierno local, y ayuda gubernamental para industrias. Además hay en la administración pública, en la actualidad, un enfoque de interés en la principal controversia acerca de un problema constitucional, el cual será explicado posteriormente.

En 1966 el gobierno Laborista estableció un Comité bajo la presidencia de Lord Fulton, para examinar, en amplios términos de referencia, el servicio civil. Esto no fue un desarrollo inesperado, porque durante los años sesentas se publicaron en gran escala libros introspectivos y artículos, analizando críticamente varias instituciones británicas y haciendo un llamado a la modernización; el servicio civil británico fue el blanco de ataque de un origen más consistentemente académico que otras instituciones. Hubo un número enorme de libros, folletos y artículos criticando el servicio civil y haciendo sugerencias para una reforma. En 1964 (Lord) Harold Wilson, entonces líder del Partido Laborista, había expresado públicamente su propio sentir sobre el asunto cuando dijo, en una entrevista de radio, que estaba preocupado acerca del poco profesionalismo de la dirección central del Gobierno. Este tema fue tratado por un Comité Parlamentario, el cual, en 1965, lo reportó como "Reclutamiento para el Servicio Civil" y recomendó el establecimiento de un Comité para examinar y analizar la estructura, alistamiento y dirección del servicio civil. En febrero de

1966 Harold Wilson, primer ministro desde 1964, estableció el Comité Fulton.

El Comité Fulton hizo un largo número de recomendaciones –158 en total–, varias de las cuales fueron específicamente concernientes al reclutamiento para los escalones más elevados del servicio civil. Por ejemplo, recomendó la abolición del sistema de clases (un logro bien establecido para la clasificación en la dirección de personal), y la creación en su lugar de un número de grupos y categorías; recomendó ampliar el procedimiento para reclutar graduados, de manera que un número mayor fuera alistado, pero sólo a una proporción de ellos se les daría una promoción acelerada a los puestos más elevados; recomendó la creación de un Colegio de Servicio Civil, y la reconsideración de los procedimientos de adiestramiento dentro del servicio. En su debido tiempo la mayoría de las recomendaciones fueron llevadas al cabo de una manera u otra. “Las clases” fueron abolidas, y un sistema de clasificación usando terminología nueva fue instituido, el cual ahora parece para muchos observadores muy similar al sistema anterior.

En 1970 el Colegio de Servicio Civil se estableció en tres centros, en Londres, Sunningdale y Edinburgo. Se planeó que fuera una institución responsable del adiestramiento dentro del servicio civil, pero para fines de 1976 varios de los planes a este respecto empezaron a reducirse. El centro en Edinburgo cerró en 1977, y ha habido una reducción en la aportación de adiestramiento y de personal dentro del Colegio en su conjunto.

En 1970 el gobierno publicó un informe de política (conocido como un “Ensayo Blanco”), **La reorganización del gobierno central**, el cual fue el resultado de una revisión oficial de la maquinaria gubernamental para complementar las investigaciones dentro del Servicio Civil Nacional, conducido de 1966 a 1968 por el Comité Fulton. El “Ensayo Blanco” aplicó el principio funcional como la base para la asignación de responsabilidades entre departamentos y concluyó en lo siguiente:

Los departamentos del gobierno deben ser organizados con referencia a la tarea por hacerse o el objetivo por alcanzar, y esto debe ser la base para la división del trabajo entre departamentos, más bien que, por ejemplo, dividir responsabilidad entre departamentos de manera que cada uno tratara con un grupo de clientes.

La publicación del “Ensayo Blanco” inmediatamente precedió el establecimiento de los departamentos “gigantes”, estimulados por la idea de que es más eficiente para un gobierno operar con diez grandes departamentos que con más de veinte pequeños.

Tres nuevos departamentos grandes fueron creados por consiguiente: el Departamento de Industria y Comercio, el Departamento del Medio Ambiente y el Departamento de Salud y Seguridad Social. Éstos se agregaron a los dos grandes departamentos que habían sido fusionados en los años sesentas.

El Ministerio de Defensa se formó de la unión del Ministerio Aéreo, la Oficina de Guerra, Almirantazgo y Ministerio de Defensa. La Oficina del Exterior y de la Commonwealth fue el resultado de la fusión de la Oficina del Exterior, Oficina de Relaciones con la Commonwealth, Oficina Colonial y del Ministerio de Desarrollo de Ultramar.

No fue accidente que el surgimiento de estos departamentos coincidiera con el desarrollo de nuevos procedimientos para una dirección más efectiva en los servicios públicos: por ejemplo, el Comité Público de Revisión de Gastos se estableció para considerar la designación de recursos entre departamentos y asegurar que los objetivos departamentales fueran claros y sus prioridades apropiadas a sus objetivos; y el programa de análisis y revisión fue introducido para asegurar que los departamentos revisaran anualmente sus objetivos y prioridades.

La creación de los departamentos "gigantes" generó problemas de organización de empleados y comunicación, la reconsideración de qué se entendía por "eficiencia direccional" en el servicio público, y una revisión posterior de la pregunta fundamental de la "medida correcta" para departamentos. Esto fue apenas sorprendente a medida que los programas y metas adoptados por los gobiernos sucesivos desde la guerra habían conducido a grandes incrementos en los gastos gubernamentales y fue una consecuencia natural, para la gente en general y sus líderes políticos electos en particular, presionar por "eficiencia direccional" y la máxima economía consistente en los objetivos sociales acordados.

Hubo un continuo proceso de cuestionamiento sobre las mejores formas de organización, y en 1974 hubo más reorganización involucrando a varios departamentos, incluyendo la redivisión del Departamento de Industria y Comercio en tres nuevos departamentos y el reestablecimiento del Ministerio de Desarrollo de Ultramar como un departamento separado.

Por lo que concierne al gobierno local, ha habido en los últimos diez años una revisión similar de la estructura existente con la visión de hacer reformas, las cuales rectificarían los defectos observados y conducirían a una mayor eficacia. Por ejemplo, hubo un número de comités gubernamentales establecidos durante la década de los sesentas para examinar varios aspectos del gobierno local. El Comité Mallaby sobre "El Personal en el Gobierno Local", el cual reportó resultados en 1967; el Comité Maud sobre "La Dirección en el Gobierno Local", que también reportó en 1967; la

Comisión Real Redcliffe-Maud sobre "Gobierno Local en Inglaterra", la cual reportó en 1969; la Comisión Real sobre gobierno local en Scotland-Wheatley, quien rindió su reporte en 1969, y el Comité Bains sobre "Las Nuevas Autoridades Locales: Dirección y Estructura", que reportó en 1972.

En general, estos cuerpos llamaron la atención al gran número de autoridades locales entonces existentes (antes de que cualquier reorganización se instituyera, habían aproximadamente 1 400 autoridades locales), las que hicieron recomendaciones para incrementar la eficiencia del personal, la formulación de política y administración y condujeron a un gran número de cambios.

Después de la reorganización a gran escala del gobierno local, en 1974 hubo una reducción considerable en el número de autoridades locales. Por ejemplo, en los principales centros urbanos de población en Inglaterra hay ahora seis condados metropolitanos, y treinta y seis distritos metropolitanos, además del gobierno de Londres, consistente en el Gran Consejo de Londres y treinta y dos villas londinenses. En el resto del país hay treinta y nueve condados y doscientos noventa y seis distritos o villas. En algunos lugares hay también parroquias o consejos del pueblo. Este vasto ejercicio en la reorganización, la cual ha sido extremadamente costosa —los costos actuales no pueden cuantificarse adecuadamente—, no ha conducido a una reducción notable en el número de personal, aunque en algunos lugares, por razones de reorganización combinadas con economía en los gastos públicos, ha habido una reducción en los servicios proporcionados.

El gobierno local es enormemente dependiente de la ayuda financiera del gobierno central y esto ha estimulado una revisión de los métodos de financiamiento al gobierno local, y llevó a la propuesta recientemente presentada por el Comité Layfield sobre "Finanzas del Gobierno Local", que debería ser un nuevo acceso al financiamiento del gobierno local incluyendo la introducción de un impuesto sobre ingresos locales.

En el campo de la ayuda gubernamental a las industrias también ha habido cambios significativos en los años recientes. Las razones para el control estatal de las industrias han incluido: prevenir el abuso de monopolios del poder; llevar control de las "cabezas de mando" en la industria británica; alcanzar economías de escala, para asegurar la continuación de las industrias que proveen un servicio social, y preservar una compañía importante, la cual de otra manera podría derrumbarse con consecuencias consideradas por el gobierno como potencialmente muy serias. Las políticas de nacionalización, por consiguiente, en los últimos años han sido implementadas por varias combinaciones de razones políticas y económicas.

Las consecuencias del creciente control de las industrias por el

gobierno han sido ampliamente fluctuantes. Por ejemplo, en 1975, de acuerdo a un reporte reciente de la Oficina de Desarrollo Económico Nacional, las industrias nacionalizadas emplearon el 8 por ciento de todas las personas empleadas en el Reino Unido y recibieron cerca de cuatro mil millones de libras esterlinas en inversión (aproximadamente 19 por ciento del grueso de capital fijo de base del Reino Unido). Un resultado de esto se relaciona a los ingresos de los empleados, porque la paga en los recientes años se ha incrementado más rápido en el sector público que en el privado: en el periodo 1970-1975 las ganancias en el gas británico, electricidad, carbón y ferrocarriles subieron al 152 por ciento comparadas con el 106 por ciento en la industria manufacturera y 124 por ciento para la industria en conjunto.

Las dificultades más importantes que enfrentan las industrias nacionalizadas están asociadas con la falta de objetivos claros e interferencia política en decisiones que se esperaban hubieran sido puramente comerciales. Una sugerencia reciente para superar este problema ha sido la recomendación de la Oficina de Desarrollo Económico Nacional de que debía haber un Consejo de Política en cada industria que contuviera representantes de los departamentos gubernamentales interesados, así como dirección y uniones, y éstos acordarían una serie de políticas para que el presidente directivo y la dirección las implementaran. Esta recomendación ha tenido una recepción dividida y, consecuentemente, hasta ahora no se ha tomado ninguna acción para adoptarla.

La controversia de la transferencia administrativa

La principal preocupación actual en el campo del cambio en la administración pública se refiere a la controversia de transferencia, y éste es un asunto que ahora es probable que se convierta en una fuerza dramática para el cambio social y la administración pública. Aunque estos dos temas están estrechamente interrelacionados en Gran Bretaña, es el problema de la transferencia administrativa lo que hace probable que llegue a ser más aparente en el futuro inmediato.

El asunto llegó a ser significativo a fines de los años sesentas, después de la publicación de varios de los reportes sobre gobierno local, antes de que la Comisión Real lo hubiera hecho a su vez. En 1969 una Comisión Sobre la Constitución fue designada porque "había algún descontento con los trabajos del gobierno", reflejado en frustraciones de aquellos que vivían lo más lejos de Londres. Se notó que la gente en Escocia se estaba fortaleciendo detrás de los estandartes del Partido Nacionalista Escocés (por el cual en todo caso habían votado crecientemente desde 1945) y en Gales había

también un agudo alzamiento en ayuda por su partido nacionalista, Plaid Cymru.

El interés en el nacionalismo y el señalado interés en los principales partidos políticos fue más estimulado por el descubrimiento y explotación de recursos petroleros a un lado del mar costero del norte de Escocia. Políticos de los dos principales partidos percibieron una "amenaza nacionalista" y varias investigaciones se llevaron a cabo dentro de los partidos políticos en intentos de encontrar soluciones útiles y de conformidad. El establecimiento de la Comisión fue, por consiguiente, una decisión apropiada en términos de los intereses de los partidos Laborista y Conservador; coincidió con el ya mencionado sentir general en los años sesentas, que fue crítico para las instituciones públicas británicas, y también reflejó el sentir de que los cambios propuestos en el gobierno local no satisfacerían las críticas sobre este tema.

La comisión patrocinó una revisión social para investigar el sentir de la gente en Escocia y Gales, ambos en relación a qué estaba mal y en relación a los remedios propuestos. En la opinión de la Comisión existía un mayor deseo de más consulta junto con vagos y difusos sentimientos de insatisfacción con el gobierno en general, pero la Comisión también descubrió que había una extendida ignorancia y apatía hacia instituciones gubernamentales entre la gente que respondía a las preguntas de la revisión. También lo hizo con relación a las características del gobierno en el Reino Unido y recomendó principios generales para ser llevados en mente cuando las reformas fueran consideradas seriamente. Las recomendaciones específicas de la Comisión fueron rechazar tanto el separatismo como el federalismo y recomendar la transferencia ejecutiva y legislativa.

Mucha gente pensó que el propósito principal al establecer la Comisión en 1969 era proponer para un futuro indefinido una pregunta que era embarazosa para el gobierno, pero no urgente. Sin embargo el problema no había disminuido en el tiempo en que la Comisión reportó en 1973; hubo desacuerdos significativos entre los miembros sobre cómo debería resolverse el problema; en cualquier caso, las recomendaciones presentadas fueron políticamente inconvenientes.

En 1974 el gobierno laborista emitió un Ensayo Consultivo sobre transferencia administrativa dentro del Reino Unido; el cual fue seguido, primero, por un "Ensayo Blanco" en 1974 sobre "Democracia y Transferencia Administrativa: Propuestas para Escocia y Gales", que prometía asambleas electas para esos dos países; en segundo lugar, por un "Ensayo Blanco" más detallado, también en 1974, sobre "Nuestra Democracia Cambiante: Transferencia Administrativa en Escocia y Gales", y luego por un tercer "Ensayo

Blanco", en 1976, sobre "Transferencia Administrativa en Escocia y Gales: Informe Suplementario".

En enero de 1976 Harold Wilson, entonces primer ministro, se refirió en el Parlamento a la necesidad de una legislación sobre la entrega como "el desarrollo constitucional más fundamental en este país", en junio **Times** se refirió al futuro de Escocia como el más grande problema doméstico que enfrenta Gran Bretaña hoy, y en agosto **El Economista** señaló que "muchos de los ministros de **Mister** Callaghan creen ahora que su gobierno caería en la siguiente primavera por el problema de la transferencia administrativa de las islas británicas".

El recientemente entregado (noviembre 1976) Discurso de la Reina en el Parlamento mostró que la principal preocupación de la presente sesión parlamentaria será el proyecto de transferencia administrativa, el cual será presentado en breve. Una de las consecuencias es que el Parlamento no tendrá tiempo para cualquier otra legislación sustancial en esta sesión y varios problemas constitucionales pronto tendrán que ser resueltos (por ejemplo, si Escocia y Gales, cuando tengan sus propias asambleas, ¿continuarán teniendo su número actual de representantes en el parlamento en Westminster?). Otro es que al servicio civil le interesa saber cómo será afectado por la ahora casi cierta legislación para establecer asambleas en Escocia y Gales (por ejemplo, algunos servidores públicos se preguntan cómo será posible para ellos ser registrados como candidatos para ministros en Westminster y Edinburgo quien no necesariamente sea del mismo partido político). En tanto que estos problemas están siendo discutidos por políticos y funcionarios, hay también un detalle público considerable en varios aspectos sobre la interrogante de la transferencia administrativa tanto en Escocia como en Gales, pero hasta ahora no ha habido una similar discusión extendida en Inglaterra, aunque muchos comentaristas han llamado la atención en la probable demanda de transferencia administrativa a las asambleas regionales dentro de Inglaterra si las asambleas propuestas para Escocia y Gales se conceden.

Cambio social y administración pública

Es interesante examinar los cambios actuales en sociedades y en la administración pública de un país en particular y considerar el origen de las presiones por el cambio. **¿A qué grado ha sido estimulado el cambio social y logrado el desarrollo mediante órganos, individuos o movimientos en la administración pública?** También **¿hasta qué grado se han estimulado los cambios en la administración pública y logrado el desarrollo por medio de las**

presiones de la sociedad? La reciente experiencia británica sugiere que éstos no deberían considerarse como alternativas, sino como preguntas complementarias.

Los cambios que se han efectuado no han sido parte de un movimiento consistente y progresivo hacia un consenso extendido y objetivo de desarrollo declarado. Por el contrario, la reciente experiencia británica puede aparecer ante un observador externo confusa, con elementos de incompatibilidad y contradicción. Sin embargo en otros países la situación puede ser completamente diferente debido a su distinta experiencia al través de la historia, de sus diferentes ideologías políticas, de sus diferentes niveles de desarrollo económico y de las diferentes presiones que son ejercidas de dentro y fuera del país o la sociedad, en general, y en las instituciones y procesos de administración pública, en particular.

Sugerir que en Gran Bretaña el cambio social se logra por medio de la administración pública sería pobre simplificación, y podría implicar que los formadores de la política pública tienen un control más completo de la situación del que realmente tienen en la práctica. Como no hay una línea divisoria clara entre política y administración, o entre política y dirección, es más útil juzgarlas unidas una a otra por medio de una costura de discreción y de acción, y lo mismo el cambio social y la administración pública.

Es virtualmente imposible generalizar acerca de cuál tuvo lugar primero, o acerca de la dirección de las presiones. Algunas veces los cambios sociales importantes son el resultado de decisiones políticas hechas por representantes electos, quienes, en efecto, instruyen a los funcionarios a implementar sus políticas anunciadas. Algunas veces los cambios sociales resultan de decisiones que han sido sugeridas por funcionarios, o que surgen de la rama ejecutiva del gobierno (ya sea de la influencia de un individuo en particular o un grupo que está de acuerdo en una línea de acercamiento). Otras veces los cambios sociales resultan de presiones en el sistema de la administración pública, de manera que las instituciones y los procesos se alteran debido a que la sociedad desea que sean combinados. En Gran Bretaña todos estos aspectos pueden detectarse en un corto periodo de tiempo, y si una generalización válida puede sugerir, entonces, quizás el mejor camino para resumir la situación, es decir, que el cambio social y el sistema de administración pública son el resultado de un consenso multifacético.

Hay, por supuesto, ejemplos de cambio social que ocurren simplemente como resultado del trabajo de los administradores públicos. Esto se debe a que las políticas en el gobierno británico se desarrollan al través de intercambio entre políticos, servidores civiles en particular, departamentos por un periodo de tiempo;

desarrollan lo que **Lord Bridges** ha llamado una "opinión departamental", o lo que el profesor **Peter Self** ha llamado una "agencia de filosofía". El departamento de Ingresos Públicos, el cual es responsable de los impuestos por ingresos y otros impuestos directos, es cuidado popularmente para contener un gran número de gente de izquierda en el espectro político y es algunas veces sugerido que la opinión departamental en los ingresos de tierra firme es particularmente simpatizante de mayor igualdad de ingresos en Gran Bretaña.

En ocasiones excepcionales también podría ser debido a que un funcionario particular asume una posición de completo poder excepcional o influencia, y entonces él como individuo puede llegar a ser una fuerza para o contra el cambio; por ejemplo, **sir William Armstrong** (ahora **Lord Armstrong**) cuando fue jefe permanente del servicio civil británico y alcanzó tal papel, peculiarmente importante, que alguna gente se refería a él como diputado primer ministro.

En cualquier caso, sin embargo, políticos importantes pueden estar en asuntos de decisión, de creación de política en gran escala; el llenado de detalles y la manera en la que una política es en realidad implementada puede ser el origen de algún cambio social. Esto puede ser así, aun si sólo refleja la intensidad de humanitarismo en el acercamiento de administradores, porque esto en su momento puede afectar actitudes sociales hacia la administración pública y desembocar en presiones para el cambio tanto en el sistema administrativo como en la sociedad a largo plazo.

Sin embargo los cambios en la administración pública en Gran Bretaña probablemente están ocasionados más frecuentemente por medio de los cambios en la sociedad, particularmente al través de valores cambiados y la elevación o declinación de la importancia de grupos particulares en la sociedad. Quizas ésta es la explicación para el reciente deseo de una mayor eficiencia en la administración pública británica y en las aparentes contradicciones o confusiones de políticas, las cuales se adoptan con gran entusiasmo sólo para ser revocadas en un corto periodo.

Estas presiones para el cambio de fuera del sistema administrativo pueden también ser de fuera de la sociedad misma. En la actualidad Gran Bretaña está todavía siendo afectada por el enorme incremento en el precio mundial del petróleo, el cual ha ocurrido desde 1972, y que ha contribuido al actual nivel elevado de inflación y a los cambios en la sociedad en general, así como en el sistema de administración pública. Préstamos de países extranjeros, como todos los países menos desarrollados lo saben, son raramente concedidos sin condiciones, y estas condiciones pueden traer consigo un cambio social, así como cambios en la administración pública.

Algunas veces estas presiones afectan las actitudes sociales, así como a la economía; otras sólo afectan a las políticas públicas, pero la gente no llega a ser particularmente consciente de los cambios. También hay ocasiones cuando los cambios cuantitativos pueden ser menos importantes que los cambios cualitativos y los cambios en las actitudes de la gente. En el mundo moderno esto puede ser especialmente notable en cambios en los que la gente considera sus "derechos". Los "derechos" tienden a ser desarrollados y cambiados en las sociedades modernas por grupos de gente con intereses en común que afectan los estándares generales y valores de la sociedad. Con el tiempo éstos pueden resultar en cambios sociales involucrando a la administración pública. En verdad, es tan amplia la esfera de la administración pública en un país como Gran Bretaña, que no puede ser apreciada sin notar sus efectos y la manera en que es afectada por el cambio social.

Otro factor que afecta la relación del cambio social y administración pública es el tiempo. Hay ocasiones cuando la urgencia es un factor en la toma de decisiones, ya sea en relación a un desastre visto como emergencia, o un problema tal como la necesidad de inversiones a gran escala, que se significa en los servicios públicos para afrontar las condiciones de la ayuda financiera de otros países. Como consecuencia de las presiones del tiempo, los cambios algunas veces ocurren, y a la vista de observadores ignorantes de las presiones inmediatas parecen totalmente confusos e ilógicos.

Tales cambios ocurren en países de cualquier nivel de desarrollo y aunque los casos particulares raramente se sujetan a un patrón, el tiempo puede ser más significativo en sociedades de menor estabilidad; esto es, padeciendo un rápido desarrollo o un decline económico.

Todos éstos y muchos otros factores condicionan la relación de cambio social en la administración pública en el mundo. Un examen de la experiencia británica, por consiguiente, revela elementos que también pueden discutirse en la mayoría de los demás países.

Un resultado de estas presiones que jalan en tantas direcciones a la vez, es que tanto el cambio social como la administración pública pueden de vez en cuando parecer ilógicas, incontrolables y totalmente detrás de planes racionales hacia objetivos conocidos.

Una apreciación de todos estos factores es necesaria para estudiantes y profesionales a quienes les interesa el mejoramiento y desarrollo de varios sistemas de administración pública, asegurando un balanceo aceptable entre la administración pública y el cambio social.