

Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista *

Guillermo Martín

1. Introducción

En la década del 70, el concepto de “Administración Pública”, vinculado hasta entonces a la aplicación de una serie de derechos y a la existencia de valores -como democracia, responsabilidad, equidad y probidad-, y sólo parcialmente a la eficacia, fue migrando hacia el de “Gerenciamiento Público” o “*Public Management*”, a partir de la influencia del pensamiento originado en algunas universidades norteamericanas.

Introducir la idea de *management*, conducción o gerenciamiento, trasunta una orientación instrumental, obteniendo respuestas a la pregunta: cómo hacer que las organizaciones públicas de gobierno cumplan con su misión en la forma más rápida, barata y eficiente. Por consiguiente, para los grupos que asumieron la promoción de este tipo de reforma del manejo del sector público, su objeto explícito fue lograr un cambio de las estructuras y procesos de las organizaciones que integran el Estado para que funcionen mejor.

Durante los años setenta y principios de los ochenta, numerosos problemas influyeron concurrentemente en las sociedades de muchos países, hasta desencadenar serias crisis: a) déficit fiscales y/o deudas externas e internas, b) procesos inflacionarios, c) crisis del petróleo, d) expansión indefinida e incontrolable de las estructuras gubernamentales de los diferentes Estados, e) excesiva normatización y regulación pública, tomada como sinónimo de ineficacia, f) paralización del crecimiento de la economía en sociedades acostumbradas a la expansión permanente, g) el advenimiento de nuevas tecnologías comunicacionales y la aceleración del proceso de recambio tecnológico, h) temor hacia una posible recesión como la de los años 30, e i) supuesto agotamiento del Estado keynesiano. Todo ello llevó a la demanda de profundos cambios.

Podrían citarse aun más causas para justificar las demandas sociales ejercidas por los ciudadanos y grupos de poder alrededor del mundo sobre los respectivos gobiernos. Fueron las enunciadas y muchas otras las que limaron la confianza en el modelo anterior, elevando el valor de las opciones ofrecidas por las corrientes de pensamiento alternativas a las predominantes hasta entonces, a través de teorías y discursos que serían adoptados por electores, gobernantes y decisores de todo tipo.

Según se ha afirmado “...la interfaz entre la administración pública y la sociedad civil es una calle de dos vías, incluyendo la implementación de las políticas públicas tanto como las demandas políticas de los actores privados hacia los hacedores de las políticas” (Pierre, 1995). Cuando se producen cambios extraordinarios en las sociedades, resulta inevitable y aun predecible el cambio de sus instituciones.

En cada uno de los casos nacionales, será a partir del reconocimiento de la profundidad de su crisis que la reforma del Estado ocupará los primeros renglones de la agenda de los políticos. Desde entonces, cuándo y cómo se reformará dependerá de la coyuntura y habilidad de los promotores ideológicos y grupos de interés, la destreza de los políticos más pragmáticos, la gobernabilidad del sistema en que se desempeñen, y el tipo de cultura y exigencias que plantee esa sociedad civil. Semejante cóctel desemboca inevitablemente en cambios institucionales y sociales dentro de plazos perentorios.

Hacia fines de los 70, las organizaciones del Estado comienzan a ser identificadas -mucho más de lo que había planteado el viejo conservadurismo- como dinosaurios en el maravilloso país de Alicia.

(*) El autor agradece al Dr. Alejandro Estévez, al Dr. Carlos Acuña y a las autoridades de la Universidad de San Andrés de Argentina por su apoyo y sugerencias para este trabajo. También reconoce la ayuda invaluable de la Prof. Saula Morchón González y de las Licenciadas Mariana Martín y Maricel Giaccardi, por la lectura crítica y corrección de textos.

Tal como plantea Thomas S. Khun (1971) para las revoluciones científicas, los cambios en el concepto del mundo preparan en forma invisible las revoluciones, y luego éstas se presentan como rupturas, dislocaciones respecto al funcionamiento “normal” previo. Este pensamiento es tan válido para la ciencia como para la sociedad, quizá porque para ambas prima el método experimental.

Es así como el paradigma del *Welfare State* o Estado de Bienestar dominante hasta principios de los ochenta, fue quedando desubicado y dejó de ser sostenido por la sociedad que había fomentado su instauración progresiva durante décadas. El nuevo paradigma sustituto, preeminente mediante el poder acumulado por una serie de instituciones (*think tanks*) y expandido como pandemia por medio de organizaciones internacionales que lo adoptaron como receta cuasi religiosa, no es otra cosa que un cambio de visión, académicamente aceptable y sobre cuyo éxito práctico se hablará en las conclusiones de este trabajo.

¿Por qué un cambio conceptual tendiente a introducir instrumentos eficientes para dar respuesta a las necesidades ciudadanas, reflejado en las teorías del *New Public Management* (NPM), ha alcanzado una condición deidificada por las voces más fundamentalistas? En primer lugar, porque nada escapa al ultraje que sobre cualquier teoría puede hacer cualquier fanático. En segundo lugar, porque durante la lenta decadencia del Estado de Bienestar, sus defensores se replegaban sin ofrecer nada distinto y venían perdiendo adhesiones, apoyos y entusiasmo. En tercer término, porque como las nuevas ideas aparecieron en centros de pensamiento tradicionalmente liberales, facilitaron la creación de un nuevo discurso en beneficio de los sectores políticos afines. Luego, fueron estos últimos quienes se apropiaron de los conocimientos, los tomaron como una antorcha olímpica, y dieron con ellos la vuelta al mundo alimentando su ambición de poder.

¿Es el *managerialismo* una teoría de derecha? Si bien no es el tema del presente trabajo, se pueden hacer algunas apreciaciones. ¿Es antirreligiosa la teoría evolucionista de Darwin? No, no lo es. Simplemente es una sistematización distinta de conocimientos previamente disponibles, unida a una gran cantidad de comprobaciones irrefutables. Quizá debamos diferenciar la teoría de su manipulación.

Dentro de una visión histórica, no pueden separarse las reformas más extremas del Estado en los 80 del debilitamiento y posterior caída del modelo anticapitalista de la URSS ni de la fuerza de la personalidad de los más conspicuos actores intervinientes (Reagan, Thatcher, etc.). Del mismo modo, no se puede olvidar la exultancia política de los decisores coetáneos, consecuente del triunfo del capitalismo más rampante, de la autoconvicción exagerada sobre su éxito, ampliada a todos los terrenos, ni a partir de ello desconocer que la conducta de las principales figuras políticas internacionales fue hacerse abanderadas del supuesto modelo único incuestionable, del “fin de la historia”, ser apóstoles reformistas universales, con un fundamentalismo digno de mejor causa. Junto con ellos, multitud de líderes de menor escala, por convicción u oportunismo. Para el caso, si se emplea un cuchillo para un corte (o un “recorte” del Estado), el principio que se aplica será el mismo, pero no es lo mismo un bisturí que un puñal.

Se tratará de demostrar a continuación, cómo cada una de tres sociedades geográficamente alejadas, pero unidas por una serie de instituciones originales comunes que les han dado cierta semejanza, decidieron democráticamente orientarse hacia direcciones bien diferentes, empleando como justificativo las mismas ideas. En consecuencia, hoy están modelando sociedades futuras con características distanciadas entre sí.

2. Los casos elegidos, semejanzas y diferencias para explicar el contexto

Cuadro N° 1
Datos descriptivos físicos, sociales y políticos. Evolución institucional

Aspecto	Reino Unido (RU)	Nueva Zelanda (NZ)	Canadá	Observaciones
Superficie (km ²)	244.100	267.515	9.976.140	Canadá, 2° país más extenso del mundo.
Población	60	3,8 (1998)	29,8 (1996)	En millones.
Densidad	245,8	14,2	2,99	Hab. /km ²
Capital	Londres (7)	Wellington (0,4)	Otawa (0,8)	Millones de habitantes.
Mayorías y minorías	Pueblos británicos: 94,2% Hindúes, paquistaníes y africanos: 5,8%	Maoríes: 12%	Británicos: 40% Franceses: 27% Otros eur.: 20% Aborígenes: 1,5%	Situación Canadá-Quebec. Situación RU-Irlanda.
Idioma	Inglés (oficial), galés y escocés.	Inglés y maorí.	Inglés y francés. Esquimal en su estado.	
Religión oficial	Anglicana	Ninguna	Ninguna	
Religiones profesadas	Anglicanos, presbiterianos: 69,5% Católicos: 17,4% S/Rel.: 8,8%	Protestantes: 74% Católicos: 13,8%	Católicos: 46,5% Protestantes: 41% S/Rel.: 7,4%	
Colonización europea	Milenaria.	1642 llega James Cook.	1603 llega Jean Cartier. 1608 se funda Quebec. 1763 Francia cede Quebec a RU	
Primera organización política propia	Monarquía constitucional desde 1215.	1840. Colonia por acuerdo Waitangi c/maoríes. 1852. 1° autogobierno 1947. Status autónomo	1774. Acta Quebec. 1° autogobierno. 1867. Acta Am. Norte. 1931. Estatuto Westminster. 1982. 1° Constitución.	
Pertenencia global	Commonwealth. Unión Europea.	Commonwealth.	Commonwealth. NAFTA.	

Fuente: elaboración propia.

Las tres naciones partieron de un origen institucional común, fijado por las autoridades de RU para todas los territorios miembros de la Corona, con reglas de autonomía progresiva. Así es como -con mayores o menores traumas- fueron pasando de gobiernos militares o civiles a colonias (NZ en 1840, Canadá en 1774), después a dominios (NZ en 1907, Canadá en 1867) y luego a estados autónomos (NZ en 1947, Canadá en 1931), pero asociados dentro de un conjunto común.

La fuerte presencia institucional inglesa predeterminó muchas de las formas en que se han desenvuelto estas sociedades y cómo han podido ir enfrentando sus problemas, básicamente a través de la negociación de sus conflictos y un relativo gradualismo.

Ninguna de las tres sociedades consideradas tenía, hacia principios de los 80, una distribución de ingresos muy desigual entre sus segmentos sociales internos, debido a las grandes guerras y a la crisis del 30, que facilitaron las ideas keynesianas en la economía y la concepción del Estado de Bienestar.

Mientras las economías se mantuvieron dinámicas, la distribución de los ingresos parecía equitativa; había crecimiento indefinido e inclusión social, y se concebía una visión incrementadora de los beneficios sociales y del Estado, necesario para dicha distribución, es decir, para garantizar la continuidad lineal de los buenos resultados obtenidos a lo largo de cinco décadas.

No obstante, las diferencias territoriales y sociales no son inocuas. Desde un inicio institucional tipo “*Westminster*”, cada uno de los Estados resultantes fue adaptándose paulatinamente a sus

circunstancias propias: geográficas, espaciales y económicas, y enfriando el ascendiente del centro político-cultural de origen. La relación se hizo más laxa, consecuencia de las influencias provenientes de los múltiples centros de un mundo globalizado, cada vez más distinto de aquél que diera lugar primero al Imperio Británico y luego al *Commonwealth*.

Lo dicho vale para las dos ex colonias en análisis. Para la sede del antiguo imperio, su rol histórico en los últimos cien años ha cambiado profundamente: ahora participa del centro de un mundo, y a la vez de su periferia, según de qué tema se trate y cuántas “acciones” posea para sentarse a la mesa de las decisiones de la actual sociedad de naciones de primera línea.

Aun cuando RU, NZ y Canadá son tres naciones consolidadas, no se puede ocultar que enfrentan problemas y conflictos de gran envergadura, cuya solución requiere de una gran imaginación y amplitud de visión de todas las partes. Quizá la convivencia razonable con los conflictos y el modo de intentar atenderlos, sea una explicación positiva que las diferencie profundamente de otras sociedades que no enfrentan los problemas con semejante fluidez.

Cuadro N° 2
Datos económicos de las tres naciones

Aspecto	RU	NZ	Canadá	Observaciones
PIB	1.365	52,4	568,9	Miles de millones dólares EE.UU.
Renta p/ habitante	22.750	12.093	19.330	Dólares EE.UU.
Economía OCDE en %	5,5	0,3	2,29	Ref.: USA 35,3%, Japón 13,2%
Principal actividad económica	Financiera y servicios, tecnológica.	Lácteos, textiles, forestal, agroindustria.	Ind. celulosa y papel. Servicios.	
Sectores económicos	Servicios. Industria.	Agrícola, lácteo, forestal, minería, textiles. Servicios.	Agrícola: 2,1% Servicios: 72,1% Industria: 25,7%	
Mercados exp.	Múltiples - UE	RU - Asia y Pacífico	USA 90%	
Exp. bienes como % PIB	22,5	21,7	34,9	
Gastos de los gobiernos en bienes y servicios, % del PIB	21,1	14,4	18,7	

Fuente: OCDE 1996, según Pollit y Bouckaert (2000). Renta p/hab. según Naciones Unidas, en Diccionario Enciclopédico Espasa Calpe, 1994.

Se trata de tres economías con un grado de desarrollo privilegiado, menor en NZ. Todos son países con indicadores sociales superiores, que los ubica entre los primeros países del mundo.

La situación económica de las tres naciones es dinámica, pero sensible a períodos de recesión que atentan contra el nivel de vida de su población, la distribución inmediata de los ingresos y el empleo. Siendo países de rápida adaptación a los cambios tecnológicos en las empresas e instituciones, pequeñas variaciones de la calidad de vida son percibidas como muy graves entre la población. Persisten además valores que otorgan a estas sociedades un mayor grado de transparencia política y burocrática. Cambios que serían imperceptibles en sociedades de países económicamente periféricos, resultan sensibles y condicionantes para el pensamiento predominante en un contexto democrático arraigado.

Es notable la enorme capacidad exportadora y de integración al mundo económico global que han manifestado estos países, que sólo puede provenir de un acumulado de aplicación de conocimientos, tecnología, pragmatismo, capital y capacidad dirigente.

Cuadro N° 3
Datos políticos de las tres naciones

Característica	RU	NZ	Canadá	Observaciones
Organización	Monarquía constitucional.	Monarquía constitucional.	Monarquía constitucional.	Comparten una monarquía.
Sistema	Parlamentario bicameral.	Parlamentario unicameral.	Parlamentario bicameral.	En Canadá las provincias son unicamerales.
Sistema	Unitario.	Unitario.	Federal.	RU tiende a reformas federales desde 1998.
Partidos	Conservador. Laborista. Liberal Demócrata (menor).	Nacional (conservador). Laborista. Alianza Liberal New Labor (menor).	Conservador. Liberal.	
Sistema electoral	Uninominal.	Uninominal (hasta 96); luego proporcional.	Uninominal.	
Predominio político previo a la reforma	1951-64 Conservador. 1964-70 Laborista. 1970-74 Conservador. 1974-79 Laborista.	1960-72 Nacional. 1972-75 Laborista. 1975-84 Nacional.	1963-84 Liberal.	Sólo dos décadas anteriores a las reformas.
Principales conflictos políticos	Irlanda del Norte. Integración a la CEE, luego UE. Valor de la libra.	Integración comercial general. Act. nuclear regional. Integración maorí.	Quebec. Integración comercial con EE.UU.	Salvo las explosiones nucleares del Pacífico, el resto de los problemas son sistémicos.

Fuente: elaboración propia.

La semejanza institucional de las tres naciones es el resultado de la aplicación de una fórmula común de organización, basada en la experiencia inglesa y trasladada a ámbitos muy alejados entre sí y dispersos en el planeta. En los casos considerados, la mayoría poblacional predominantemente inglesa o anglófila favoreció el éxito del experimento, si bien existe un lento desplazamiento hacia la aplicación de fórmulas cada vez más diferenciadas en la gestión del interés común.

En los tres casos, el sistema político es cuasi bipartidista y los partidos mayoritarios son uno conservador y el otro liberal o laborista. Los partidos considerados conservadores han sido, hasta fines de los 70 y aun entrada la década del 80, cautos para criticar o desmontar el Estado de Bienestar, cuestionándole sólo matices y con frecuencia fortaleciéndolo. Entender a las respectivas derechas como partidos de los ricos o del *establishment* sería una lectura apresurada del contexto partidario; más bien hay que explicarlos como entidades que atienden al predominio del capital y del mercado, con injerencia ideológica del *establishment*. Su contracara, las izquierdas vernáculas, poseen tantas vinculaciones con fuentes ideológicas compartidas, que las posiciones y los candidatos suelen quedar apenas sutilmente diferenciados.

Merece destacarse que, tomando las dos décadas anteriores al ingreso del gobierno que comenzó las reformas de cada país, RU tuvo diez años de gobierno liberal y diez de conservador, de los cuales los cinco últimos fueron ejercidos por uno liberal. NZ tuvo diecisiete años de gobierno conservador y tres de uno liberal, con precedente conservador por nueve años. Canadá tuvo veinte años continuos de gobierno liberal previo.

Cuadro N° 4
El contexto previo a los grandes cambios. El origen de la crisis política

Situación	RU	NZ	Canadá
Fuertes tensiones originadas en reparto de poder local y nacional.	Sí	No	Sí
Grave crisis económica.	Sí	Sí	Regular
Falta de competitividad.	Sí	Sí	Sí
Excesivas regulaciones e impedimentos a los cambios.	Sí	Sí	Regular
Peso excesivo del Estado de Bienestar.	Sí	Sí	Sí, parcial
Huelgas, “estanflación”.	Sí	Sí	No
Pérdida del rol político internacional anterior.	Sí	No	No
Impacto de la crisis del petróleo.	Grave	Grave	Regular
Deuda externa.	Relativa	Sí	Sí
Déficit fiscal.	Sí	Sí	Sí
Recesión.	Grave	Grave	Relativa
Desprestigio de las instituciones públicas.	Parcial	Sí	No
Desprestigio de las empresas estatales.	Sí, parcial	Sí, parcial	No
Influencia intelectual del NPM.	Sí	Sí	Sí
Desentendimiento del gobierno anterior sobre la economía.	Sí	Sí	Parcial
Año de irrupción de los gobiernos reformistas.	1979	1984	1984

Fuente: elaboración propia.

Sólo se han tomado algunas de las motivaciones citadas por los estudiosos en cada uno de los tres casos.

Un dato insoslayable acerca de la existencia de un centro y su periferia es la sincronía reformista. El gobierno de M. Thatcher comenzó en 1979, y si bien sus reformas efectivas comenzaron recién en su segundo mandato, predominaban intelectualmente las ideas del *Public Choice* y del *NPM* tanto en esa sociedad como en la de R. Reagan. Para entonces, ya había en marcha pequeños ensayos tipo “Chicago” sobre economías de naciones periféricas, por ejemplo en Latinoamérica. El despliegue pandémico inicial de la ideología de la reforma -mucho más que el uso aséptico de herramientas de buen gerenciamiento- y la euforia neoliberal, mostraban éxitos en apariencia indiscutibles.

El fenómeno no podría entenderse si no se analizara dentro de un mundo globalizado con consensos neoliberales predominantes, inversos al keynesiano y previendo ya la inevitable derrota de la Unión Soviética como utopía del socialismo aplicado, en la última etapa de la carrera armamentista bipolar. Tampoco se explicaría apropiadamente de no ser por la previa y reiterada aplicación de herramientas de gobierno evidentemente obsoletas y a veces sin una reflexión profunda acerca de sus consecuencias.

Para NZ, a partir del ingreso de RU en la CEE en 1970, el mercado con la metrópoli cayó a una tercera parte del total de las exportaciones, dejando de ser su gran proveedor de capitales. Paralelamente, aumentó más de dos veces la proporción de las exportaciones a Asia. La respuesta fue expansiva: más intervención del Estado. La crisis del petróleo de 1974 cambia negativamente los términos del intercambio y ello provocó inflación, aumento del déficit público y de la deuda. Para 1984, NZ tenía propiedad estatal sobre los servicios públicos, la empresa forestal, industrias, corporaciones de comercio exterior y sobre los ferrocarriles. Simultáneamente, había bajado del sitio 10° al 20° de los 24 países miembros de la OCDE y se hallaba en virtual bancarrota.

La diferencia más notable entre estas tres sociedades durante el período precedente a la reforma se encuentra en el grado de percepción social de la crisis. Fue considerada muy grave en RU, grave en NZ y reducida en Canadá. No obstante, ese es sólo uno más de los ingredientes causales del ambiente de cultivo de las reformas que motiva que los gobiernos de Mulroney (Canadá) y Lange (NZ) lleguen condicionados. El primero estaba convencido firmemente de la ventaja de introducir reformas neoliberales y acoplarse al progreso de las ideas de Reagan y Thatcher. El segundo no parece haberlo

siquiera considerado y sus prioridades estaban en otros temas. En tal sentido, los dos primeros dirigentes citados son periféricos y actuaron *a posteriori*, como consecuencia de la influencia global de los dos últimos.

Notablemente, la grave crisis de NZ, su condición de periferia política y su dependencia de la economía de RU, crearon condiciones para la aplicación de una reforma ideológica extrema realizada bajo un gobierno laborista que dejó de defender el Estado de Bienestar. Tal reforma nunca estuvo en la agenda original que lo llevó al gobierno. Fue ese renglón vacío el que permitió que la tarea se resolviera por medio de los “especialistas” (empresariado, Banco Central, Tesoro).

Llamativamente, el nivel moderado de la crisis en Canadá y el consenso social alrededor de su estilo de capitalismo a la escandinava, más la comprobada validez de su democracia y de las fórmulas moderadas para superar conflictos, condicionaron y limitaron el fuerte discurso neoliberal y las influencias provenientes del poderoso vecino territorial. Las fuertes resistencias e impedimentos internos amortiguaron el primer impacto ideológico.

Los gobiernos precedentes a las reformas, en los tres países, cayeron por su débil atención o su negativa hacia las demandas del electorado. En dos de ellos (RU y Canadá), el voto que llevó al gobierno a cada uno de los iniciales líderes reformistas consintió la oferta de drásticos cambios no muy explícitos, es decir, sin saber exactamente cuáles habrían de ser. Los tres gobiernos, en plena fase inicial de las reformas, fueron plebiscitados en -por lo menos- una nueva elección, por lo que la oferta de cambio desde el poder fue premiada electoralmente.

3. Los tres líderes

Cuadro N° 5
Condiciones subjetivas de los dirigentes de la revolución neoliberal

País	Líder, partido, períodos	Biografía
RU	Margaret Thatcher. Partido Conservador. 1979-1983 1983-1988 1988-1990	Nació en 1925 en Gran Bretaña como Margaret Roberts. Lic. en Química en Oxford. Casada con Dennis Thatcher. Fue ministra de Educación de 1970 al 74. Fue la primera mujer en dirigir el Partido Conservador, en 1975. Primer Ministro en 1979 y renovó en 1983, para caer en 1990 al ser puesta en minoría por su propio partido. Fue designada noble por la reina. De profundas convicciones de derecha, lideró alianzas internacionales pragmáticas y descarnadas entre los líderes políticos más ultramontanos, bajo sus intereses británicos e ideológicos. Se le llamó la Dama de Hierro.
NZ	David Lange. Partido Laborista. 1984-1987 1987-1989	Nació en Otahuhu, Auckland, en 1942. Se graduó en la Universidad de Auckland como abogado en 1966. Practicó su profesión de 1970 a 1977 cuando entró al Parlamento. En 1979 fue electo líder parlamentario laborista y en 1983 líder del partido y de la oposición. Se transformó en el Primer Ministro más joven del siglo en 1984 y fue reelecto en 1987 por una amplísima mayoría. Dirigió la Commonwealth, el South Pacific Forum y la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1985. Su gobierno cayó en 1989 y se mantuvo como procurador general hasta 1990, permaneciendo como diputado hasta 1996.
Canadá	Brian Mulroney. Partido Conservador Progresista. 1984-1988 1988-1993	Nacido en 1939 en Quebec, graduado como abogado en la Universidad de Laval. Fue vicepresidente de la Federación Universitaria Conservadora de Laval. Adquirió notoriedad al ser comisionado para estudiar la industria de la construcción en Quebec en 1974-75, donde descubrió corrupción y violencia. En 1976 se postuló para líder conservador federal pero perdió en tercera vuelta. De 1976 a 1977 fue vicepresidente de la Compañía de Oro y Plata y luego presidente hasta 1983. En 1983 alcanzó el liderazgo conservador y una banca en la Cámara de los Comunes. En 1984 llevó a los torios a su máxima mayoría histórica (211 bancas) y la amplió en 1988. En 1993 se retiró de la política.

Fuente: elaboración propia.

El perfil de los tres líderes ilustra sobre la brillante carrera de los dos abogados de Canadá y NZ, su rápida decisión de ingresar a la política, con un ascenso muy veloz dentro de ella. Obsérvese que Mulroney tenía 45 años al asumir y Lange 42.

En los tres casos se trata de personajes pertenecientes a sectores pudientes que estudiaron en universidades reconocidas como formadoras de líderes, y dispusieron de amplias posibilidades de representar al *establishment*.

En el caso de Thatcher, la “Dama de Hierro” alcanzó el poder a los 54 años, vinculada a grupos inversionistas. Su mayor mérito personal es haber liderado como mujer un partido conservador dentro de una sociedad no muy abierta, para lo cual debe haber invertido una gran energía, mucha de la que luego aplicó para introducir cambios en la sociedad. Todo ello implica quizá una brillantez menos aplicada a su carrera profesional previa, presumiblemente consumida por las necesidades de una madre de dos hijos, que a ser la primera mujer en el liderazgo político británico y a lograr el reconocimiento político desde posiciones ideológicas renovadoras, dentro de sus pares.

La introducción de las ideas neoliberales y su potenciación dentro de RU y del mundo, tiene su sello personal, y su impronta representa un peso enorme en la historia, no sólo para sus enemigos, sino aun para sus partidarios, que ahora reniegan de ella como una carga insostenible.

La personalidad de Thatcher marcó una época; sus caricaturas llenan páginas de internet, y su alianza con Reagan no encontró dudas ni cuando se asoció a los peores regímenes políticos para dar el embate final contra el enemigo comunista. Su historia refleja una visión maniquea y fundamentalista y una determinación incomparable para el logro de sus objetivos. Así, no trepidó en enfrentar a ningún oponente, bombardearlo o ir a la guerra; así cayó del gobierno y continúa exactamente hoy defendiendo posturas ultraconservadoras. Algunas de ellas, para un mundo que evoluciona, son hoy impresentables. Thatcher tuvo las dotes y la plataforma británica para ser un líder global implacable e influyente.

Mulroney es un líder producto de la sociedad canadiense, mesurado, hábil y componedor. Lange es un líder laborista, con una impronta personal extraordinaria, discurso social y total analfabetismo económico, que privilegió los temas internacionales primero y los de educación después, mientras actuaban los reformadores. Dentro de una sociedad como la de NZ, se le puede ver como carismático y algo oportunista, aproximándose a lo que fue después la tercera vía, o sea una vía por el medio.

4. ¿Qué querían cambiar? El contrato electoral para explicar la agenda

En estos países, en los 80, concurren múltiples causas para formular una realidad fuertemente binaria. Por una parte, oficialismos visiblemente asociados a la continuidad del Estado de Bienestar y a la ausencia de respuestas a las crisis, principalmente en materia económica, presupuestaria, administrativa y gerencial. Por otro lado, una oferta académica y su correlato político neoliberal eficientista, el ofrecimiento de nuevas ideas, la exigencia de la entrega de servicios gubernamentales con calidad, consideración al cliente y menor costo; todo ello relacionando con el precio de los impuestos directos e indirectos.

Tanto en RU, NZ y Canadá, como en muchos otros países, las más cruciales elecciones gubernamentales se dieron entre ofertas del pasado y falta de novedad -más de lo mismo-, versus un futuro con nuevas reglas. Se desafiaba a un enemigo subordinado a huelgas, reclamos, a la convivencia crónica con la crisis, al incremento ilimitado del Estado y a la ausencia del rol deseado por los actores privados. Los adversarios políticos (liberales/laboristas vs. conservadores), que se enfrentaban desde la Segunda Guerra Mundial, encontraron elementos para su diferenciación extrema según cual fuera la postura ante la inflación, ante el abuso en el empleo de los beneficios sociales, ante el gasto público expandido sin límite, los privilegios de algunos funcionarios, los nuevos argumentos e ideas, el reglamentarismo, y ante las estructuras burocráticas consideradas inútiles, entre otras cuestiones.

La agenda de los políticos inicialmente reformadores de las tres naciones de este estudio, no se entiende sin comprobar que la de todos los países del mundo era similar. Y que fueron los líderes salientes, tibios o ya desgastados por el largo ejercicio del poder (Wilson y Callagan, Muldoon,

Trudeau), los que frente a los nuevos desafíos quedaron descalificados electoralmente, siendo reemplazados por líderes de distinto signo, e insoslayable impronta personal.

Las promesas y compromisos en los primeros momentos de la irrupción de estos nuevos líderes se describen en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6
Promesas y compromisos

Agenda electoral	Thatcher	Lange	Mulroney
Debilitar al sindicalismo.	Sí	No	No
Reducción de la inflación.	Sí (27% en 1979)	No, centralmente	No, centralmente
Fortalecimiento de la autoridad del Estado.	Sí	Sí	Sí
Contramarxismo.	Sí, con más cercanía a EE.UU. que a Europa.	No	Sí, parcial
Privatizar empresas y propiedades del Estado.	Inicialmente limitado a casos concretos	No, o muy limitado	Limitado
Flexibilización estatal.	Sí, fuerte	No	Sí, fuerte
Reforma del Servicio Civil.	Sí	No	Sí
Reducción del N° de empleados públicos.	Sí	No	Sí
Reducción del déficit.	Sí	Sí	Sí
Dinamización de la economía.	Sí	Sí	Sí
Política nuclear.	Pro	Anti, eje de la campaña.	No
Atención a problemas sociales.	Sí, por derrame	Sí, eje de la campaña.	No
Gerenciamiento privado sobre lo estatal.	Sí	No	Sí
Descentralización y relaciones entre niveles.	Sí, central	No	Sí, central
Relación central c/ autoridades locales y comunidades especiales.	Sí, central	Sí, central	Sí, central

Fuente: elaboración propia.

Nota: en negrita sólo los aspectos coincidentes de las tres propuestas.

Según se observa, durante las campañas de los que posteriormente fueron los gobiernos reformadores del Estado de Bienestar, sólo se definieron líneas de acción alternativas muy simples. Esto podría interpretarse como una débil ruptura inicial contra el modelo en crisis. Los grandes cambios no se definieron en las elecciones del 79 (RU) y 84 (NZ y Canadá); lo que se determinó en ellas pareció ser la dirección del cambio. En el cuadro superior y en el texto que sigue se describen particularidades de las tres agendas.

RU era en 1979 todavía una nación con reminiscencias de un pasado imperial, que no había digerido la disminución de su peso político global. Era una rémora decadente de su pasado. Las promesas de patriotismo, nueva alianza, reducción y refuncionalización del Estado, modernización y cambio en el gerenciamiento, pueden comprenderse dentro de ese contexto. Para su primera elección, Thatcher propuso una economía dinámica, otras alianzas internacionales, privatizar algunas empresas recientemente estatizadas, flexibilizar las regulaciones estatales, vender a los inquilinos las casas del *Public Housing*, mejorar los servicios públicos e intervenir en las relaciones centrales respecto de las locales. No fue una agenda detallada de lo que vendría pero era drástica.

NZ era en 1984 un país preocupado por las explosiones atómicas en el Pacífico y por los problemas sociales crecientes derivados de la debilidad de su economía, la disminución de precios de los *commodities*, la falta de competitividad y la integración de la minoría maorí. Pero como no había agenda económica propia en el laborismo, ésta se dejó en manos de los “especialistas” como algo secundario y técnico. La agenda que se votó no fue la que generó las reformas; fue el diagnóstico

crítico posterior que le acercó al Primer Ministro el grupo vinculado a la Secretaría del Tesoro, el cual fue aceptado por el gobierno, incluyendo en el contenido el recetario neoliberal.

Canadá era en 1984 un país con inconvenientes económicos manejables, con una burocracia exitosa, influido por las ideas promovidas por Reagan y Thatcher. Pero la fuerte agenda ideologizada y neoliberal debía considerar el prestigio social del funcionariado estatal y de las empresas proveedoras de servicios, dentro de una sociedad poco adicta a los grandes golpes de timón. Había un discurso y una agenda fuertes, dentro de una sociedad que disfruta con la negociación y la continuidad.

Si se analiza el cuadro de más arriba, se verá que las coincidencias en las tres agendas no son muchas, pero ello se explica porque Lange no tenía una agenda neoliberal, sino que permitió que se aplicara durante su mandato. Precisamente su aplicación fue la que lo llevó a renunciar en 1989, siguiendo un año más de gobierno liberal (Geoffrey Palmer), al que continuó un gobierno conservador (Mike Moore).

Lo que más llama la atención es que los temas coincidentes son los derivados de la crisis económica. Es ahí donde aparece la receta única, aplicada con distintas dosis.

5. La agenda real. Los principios en que se sustentaron las reformas

Más allá de las propuestas electorales y de las primeras muestras de reforma, tras la consolidación en el poder, y sobre todo tras llegar a un segundo mandato logrado con holgura en los tres casos, los líderes se lanzaron a la aplicación de programas antes no explícitos, que habían surgido de grupos cercanos al poder (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7
Origen explícito de las reformas de cada país

RU	NZ	Canadá
1979. <i>Efficiency Unit.</i>		
1983. <i>Financial Management Initiative.</i>	1987. Informe del Tesoro: <i>Government Management.</i>	1984. <i>Nielsen Task Force.</i> 1985. <i>Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA).</i>
1988. <i>Next Steps.</i>	1988. <i>State Sector Act (SSC) y The Public Finance Act.</i>	1989. <i>Special Operating Agency Programme.</i>
1991. Carta de los Ciudadanos.	1994. Informe del Tesoro. <i>Fiscal Responsible Act.</i>	1994. <i>“Programme Review”.</i> 1995. <i>Strengthening Government Review.</i> 1996. <i>Getting Government Right.</i>

Fuente: elaboración propia.

En RU, el gobierno de Thatcher se inició bajo los siguientes postulados: a) el criterio de preferencia por lo privado y por las fuerzas del mercado; b) la recentralización para ganar en ejecución en la relación con los condados, saliendo del inmovilismo derivado del sistema colegiado de consejos; y c) el repudio a la influencia de los gremios. Sólo después de la consolidación en el poder se plantearon programas de privatización. Las ideas *managerialistas* se explicitaron primero en la *Financial Management Initiative*, y fueron reforzadas en 1988 con el fin de reducir la importancia del servicio civil tradicional. Las aplicó también John Major a partir de noviembre de 1990.

La reforma del servicio civil británico fue una respuesta a profundos cambios en la sociedad. La concepción de los cambios pretendidos puede resumirse en estas ideas, originadas en el *NPM*: a) compulsión a la competición, b) separación entre la autoridad sobre un servicio y la responsabilidad para la provisión del mismo, c) desarrollo de un rol de facilitación social, d) claras relaciones entre pago de impuestos y servicios recibidos, e) énfasis en el derecho a la elección por parte del “cliente”, f) importancia del sector privado para la provisión de servicios considerados públicos, g) pretensión de

generar *management* local apropiado, y h) priorización de la información originada en consultoras sobre la provista por oficinas estatales.

En NZ, donde se produjo la reforma más teórica, los principales principios sostenidos fueron: a) primacía del sector privado por sobre las organizaciones estatales, especialmente para el desempeño de funciones comerciales; b) preferencia por las “agencias” por sobre el Servicio Civil para aplicar políticas públicas; c) predilección hacia las organizaciones pequeñas y con propósitos únicos, con estructuras jerárquicas planas u horizontales; d) heterogeneidad de las estructuras administrativas en vez de uniformidad burocrática en niveles de jerarquía tradicional; e) separación entre el nivel político y el nivel administrativo; f) separación de las funciones de gestión de servicios, de regulación y de auditoría; g) preferencia por las líneas directas de imputabilidad o de rendición de cuentas; h) descentralización; i) transparencia; y j) impacto.

En Canadá, si bien los principios fueron los del *NPM*, coincidiendo con los puntos anteriores (NZ) ofrecidos por la teoría, éstos no fueron aplicados textualmente. No se pretendió o no hubo poder para debilitar el Servicio Civil, y puede decirse que sobre todo valieron allí los principios de a), e), h) e i) del párrafo anterior, más la introducción de la gestión por resultados, el respeto a las estructuras y a la capacidad de los funcionarios de carrera.

Por eso podría decirse que los principios particulares de la reforma canadiense fueron: a) confianza en la importancia del rol del Estado, b) reconocimiento de la necesidad de reestructurarlo para darle eficiencia y que pueda responder a desafíos más grandes e inmediatos, c) disminución del rol del Estado en los asuntos económicos, d) reducción de la influencia de la burocracia en la política, y e) descentralización. En lo particular, esto incluyó: evaluaciones presupuestarias de costos y resultados, pérdida de rigidez en el sistema de recursos humanos, entrega de autoridad por parte de los ministerios y las agencias a niveles inferiores, más planificación que antes y reconocimiento de la importancia de los ciudadanos como “clientes” de los servicios.

6. ¿Qué cambiaron? Las principales medidas aplicadas

Reino Unido

A fines de los 70 había graves problemas económicos y desempleo, unidos al colapso de las industrias tradicionales. En respuesta, Thatcher comenzó su primer gobierno con ideas monetaristas, con propuestas muy puntuales y sencillas. La palabra “privatización” no aparece en el vocabulario inicial, sino que fue incorporada con posterioridad. Las grandes reformas comenzaron en 1982, una vez que el gobierno logró afirmarse, tras la guerra de las Malvinas.

Muchas de las principales reformas tuvieron por destino el conflicto entre el gobierno central y los gobiernos locales. Estos últimos, organizados como concejos electos, datan de 1835 (“*Municipal Corporations Act*”); bajo sucesivas reformas (1888-1894-1964), han motivado gastos cada vez mayores, subsidiados desde el gobierno central. En los años 70 se delegaron en ellos crecientes responsabilidades, considerándoseles como proveedores directos de servicios y expandidos paralela e ilimitadamente junto con el aumento de la población.

Hacia fines de los 70, los ejecutivos locales eran comités colegiados (“*Local Government Acts*”) mientras en el gobierno central las decisiones eran unipersonales (ministros), lo que llevó a serios problemas para la coordinación entre ambos niveles.

Hasta los 80, el financiamiento de los gobiernos locales surgía de una combinación de subsidios centrales, tasas locales y otros ingresos. El incremento de los gastos locales no guardaba relación con el tipo de servicios entregados ni con decisiones responsables sobre sus costos. Como la relación entre subsidios centrales / ingresos locales fue una fuente de conflicto y exigencias mutuas, el gobierno central optó por reasumir el control, limitando los subsidios. Los gobiernos locales se resistieron y continuaron expandiendo el gasto, proceso que terminó cuando el gobierno central se impuso, fijó techo a los gravámenes locales y obligó a la toma de responsabilidades locales hacia el electorado.

Con posterioridad, el impuesto doméstico fue reemplazado por el conocido “*poll tax*”. Éste fue muy resistido y contribuyó a la caída de Margaret Thatcher. Luego fue reemplazado por el “*council tax*”, una tasa a la propiedad con descuentos.

En 1979 se creó la “*Efficiency Unit*”, que redactó la plataforma de acción. Pero es recién en 1983 que surgió la “*Financial Management Initiative*”, que contiene los principios del “*New Public Management*”.

En 1982 se disolvió la Oficina del Servicio Civil Británico a causa de una huelga, porque ése fue el estilo del gobierno marcado por Thatcher: avanzar a golpes de fuerza.

Los dos gobiernos conservadores de los 80 y 90 pusieron gran atención en las finanzas. Fue después del 87 cuando se realizó la reestructuración de la provisión de los servicios públicos, eliminando gran parte de los suministrados por las autoridades locales, aunque con control del sector público. A la vez, se introdujo algo de competencia en muchos servicios: autopistas, viviendas, limpieza de calles y de edificios, provisión de alimentos, escuelas, mantenimiento de vehículos, mantenimiento de terrenos, manejo de los deportes y otros.

En educación, se dictó la “*1988 Education Reform Act*”, transformando el rol de las autoridades: los presupuestos serían desarrollados entre el gobierno y los padres. La responsabilidad por el personal permaneció en el gobierno, proveyendo éste los fondos y desarrollando un sistema nacional de evaluación.

En el sistema de alquiler de viviendas oficiales, se dio la opción de salir del control de la autoridad local y pasar a conformar asociaciones privadas. En los servicios sociales, se introdujo una economía mixta. También se desarrollaron programas para regeneración urbana (corporaciones de desarrollo).

En 1988 se difundió “*Next Steps*”; se definieron en este documento las “agencias”. Fue un tiro al corazón del Servicio Civil.

Si se analiza bien, las medidas resultaron de la aplicación de los principios ya enunciados a los problemas que se fueron enfrentando. Las principales ideas fueron extraídas de propuestas efectuadas por el asesor Derek Reiner, y de la consultora Cooper y otras, de gran influencia en el gobierno, con criterios del *Public Choice*.

En 1983 se privatizaron los puertos y los hoteles del servicio de trenes. En 1984 se repite el proceso con British Telecom y Jaguar; en 1987 se vende o concede British Gas, British Airways, los aeropuertos y Rolls Roys, y en 1988 British Petroleum. Como la mayoría de las empresas británicas cotizaban en la bolsa, el mecanismo de privatización fue simple. No obstante, antes de hacerlo se crearon marcos reguladores apropiados.

Thatcher creó agencias independientes compitiendo entre sí. Las aplicó tanto para escuelas como para servicios sociales, al punto que actualmente más de las dos terceras partes de la administración británica funciona por agencias, perdurando estructuras del Servicio Civil para el resto. En las agencias, los contratos son por tres años.

En 1991 se difundió la “Carta de los Ciudadanos”, con una especie de nomenclador de los servicios que produce la administración, para introducir la idea de calidad. Se han elaborado veintiuna cartas. Con ellas se logró instalar el tema en la sociedad.

A la caída de Thatcher, John Major continuó con las reformas y las privatizaciones (British Railway, British Coke y las centrales nucleares), y aun el liberal Blair siguió aplicando los mismos principios sin desmontar la nueva estructura del gobierno e impulsando la privatización del subterráneo londinense. En 1997, Blair publica el “*Service First*”, con los principios de eficiencia del *NPM*, pero con un criterio más amplio y social. Allí son cinco mil consumidores quienes evalúan resultados.

Nueva Zelanda

En 1984, las primeras medidas fueron: a) 20% de devaluación y flotación libre del dólar; b) abolición de todo tipo de control de cambios (internos y externos); c) liberalización de la economía; d)

desregulación de todas las actividades económicas; e) establecimiento de un nuevo impuesto al consumo que gravó los bienes y servicios, comenzando con una tasa del 10% que más tarde fue llevada al 12,5%; f) supresión de los impuestos a los ingresos y a las ventas que existían previamente; g) supresión de los subsidios al agro y al consumo; h) supresión del sistema de licencias para exportar e importar, avanzando en la liberalización del mercado; i) reforma en el sistema previsional -a las remuneraciones más elevadas se les obligó a devolver dinero al Estado-; j) creación del sistema de las *SOE* (*State Owned Enterprises Act*, 1986): las compañías del Estado tuvieron que informar sus estados contables, objetivos, políticas, *performance*, como lo hacían las privadas que cotizaban en bolsa, luego debieron transformarse para poseer capital accionario, a los efectos de poder proceder a su venta en 1987/90 (la transformación accionaria permitió una rápida venta de las *SOE*) y a partir de 1987, después de las elecciones, se aceleró la reforma; y k) disolución de la mayoría de los ministerios y departamentos, que pasaron a ser agencias públicas con metas y *performance* establecidos por la *SSC* (*State Services Commission*) y gerentes reclutados preferentemente en el sector privado, donde los empleados no serían empleados públicos sino empleados del gerente, contractualizados y sin homogeneidad salarial.

Mientras las *SOE* siguieron siendo públicas, fueron tratadas como empresas del sector privado teniendo la eficiencia por meta. También se contractualizó a sus dirigentes, los que fueron evaluados con base en su desempeño.

En 1988 se promulgó la *State Sector Act*, que introdujo en el sector público metodologías de incentivación de conductas que son habituales en el sector privado. La búsqueda de la calidad de los servicios fue el gran *leit motiv* de esta ley. Se enfatizó el interés por cubrir los cargos vacantes de la administración pública con personal proveniente del sector privado. El control del desempeño de las agencias recayó sobre la *SSC*, el control del dinero utilizado sería llevado a cabo por el Tesoro, y la rendición de cuentas (*accountability* o imputabilidad) debió hacerse frente al gabinete del Parlamento.

The Public Finance Act, 1988, cambió la lógica del proceso presupuestario al centrarse no tanto sobre los insumos y en las actividades, sino en los productos y en los impactos.

El grueso de las privatizaciones de las *SOE* se llevó a cabo entre los años 1987/90. Dieciocho empresas estatales fueron privatizadas mediante la venta de acciones en la bolsa. Se puso un máximo del 49,9% como restricción para el capital foráneo. No obstante, los capitales estadounidense y japonés alcanzaron una gran presencia en este proceso.

Durante el gobierno del *National Party*, que asumió en 1990, se siguió poniendo el énfasis en la idea del desempeño y del “producto” de las organizaciones públicas. Fue así como en 1991 se sancionó la “*Employment Contracts Act*”, con la finalidad de desregular el mercado de trabajo. Dio a los gerentes de las agencias una gran libertad para proveer calidad de servicios al contribuyente. Se remarcó la orientación hacia el “cliente” de las organizaciones públicas y se enfatizó la idea de eficiencia del gasto del “contribuyente”.

En 1993 se difundió “*Strategic Result Areas for the Public Sector, 1994/97*”, en donde se determinaron los grandes “impactos” que debían perseguir las agencias públicas de NZ. Entre los impactos pretendidos pueden citarse los siguientes: a) fomento del crecimiento económico, b) fomento de la empresa y la innovación, c) ampliación de los contactos externos de NZ, d) incremento de la seguridad ciudadana, e) mejoramiento de la asistencia social, f) mejoramiento de la salud y la prestación de servicios para discapacitados, g) mejoramiento del procesamiento de las quejas, y h) protección y mejoramiento del medio ambiente.

En “*The Fiscal Responsibility Act, 1994*” se obligó al gobierno a establecer claramente sus objetivos fiscales, a explicar cómo éstos se relacionan con los principios declarados, y a una gerencia fiscal responsable. A diferencia de la reforma de Gran Bretaña, donde las agencias británicas están orientadas hacia el producto, en NZ quedaron orientadas hacia el impacto de las políticas públicas, considerando éste como la diferencia entre efecto esperado y obtenido de una política.

Canadá

La administración Mulroney desarrolló una serie de iniciativas específicas sobre la base de actitudes partidarias y sociales generalizadas, y prejuicios contra el Servicio Civil, que jamás fueron expuestas como un verdadero plan.

Las primeras medidas de su gobierno respecto a los funcionarios de carrera fueron de fuerza. Creó múltiples ministerios para fragmentar el poder del Servicio Civil considerado opositor y nombró funcionarios políticos para su control. Designó 40 ministros, cargos adjuntos a la línea y numerosas comisiones ministeriales, es decir un gran aparato político considerando la historia de Canadá. Fue una ruptura de la tradición de continuidad.

Recién a fines de 1984, en el documento “*Una nueva dirección de Canadá, una agenda para la renovación económica*”, Mulroney dio a conocer los cambios de su política económica.

Ante la crisis económica, la primera prioridad era reducir la deuda nacional, los déficits anuales y la intervención del gobierno federal en la economía. El gobierno tendió hacia un sistema más pequeño, descentralizado y desregulado, a fortalecer una economía de mercado y a privatizar la propiedad estatal. En un plazo relativamente corto, Mulroney liquidó quince de las cincuenta y siete corporaciones de la Corona, con sus ciento treinta y cuatro filiales, y privatizó veinte más, incluyendo la Havilland Aircraft of Canada Ltd. y la empresa internacional de comunicaciones Teleglobe.

Eliminó la *Foreign Investment Review Agency (FIRA)*, cuya función era -entre otras- vigilar las adquisiciones de empresas por parte de los estadounidenses. La reemplazó por *Investment Canada*, que funciona como una agencia promotora de inversiones.

En 1985 dictó la *Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA)* para el aumento de la autoridad y responsabilidad ministerial, que se diseñó con el fin de dar mayor flexibilidad a ministros y gerencias departamentales en la asignación y reasignación de recursos dentro de sus departamentos.

En 1989 se firmó el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EE.UU. (ALC), revirtiendo la política exterior del anterior gobierno liberal, y aumentando el comercio en más del 80% en los siguientes 10 años.

En 1989 dictó el *Public Service 2000* para renovar el sector público e incrementar su eficiencia mediante la capacitación, el recorte de la burocracia y la mejora de la gestión. En 1990 se publicó *The Renewal of the Public Service in Canada*. En el mismo año apareció *Special Operating Agencies (SOA)*, similar al “*Next Steps*” thatcheriano, con un año de atraso respecto a la difusión de ese modelo. Nació con esto en Canadá el sistema de agencias descentralizadas, con gran flexibilidad de gestión dentro de los departamentos ministeriales.

En 1992 se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre Canadá, México y Estados Unidos. Para un país federal, es llamativo que haya liberalizado su comercio con EE.UU. antes de haber eliminado las barreras internas entre provincias canadienses a la libre movilidad del comercio de bienes y servicios y de las inversiones.

En 1993 cayó la administración conservadora progresista. Desde entonces, la reforma pasó de ser impuesta desde afuera a ser internalizada por el propio Servicio Civil. Se puso énfasis en mejorar y flexibilizar el modo de provisión de los servicios, en especial al hacerlo junto con las provincias. Se introdujo tecnología informática avanzada, mayor transparencia y *accountability*. Los sucesivos informes al Parlamento dan idea de la aplicación de estos principios y su relación con los resultados. Se introdujeron *websites* y mucha información pasó al dominio público.

Con el liberal Jean Chretien en el poder, cayó el discurso neoliberal, pero continuó la profundización de las medidas de ajuste, los recortes presupuestarios y la transferencia de fondos federales a las provincias, en especial en las áreas de educación, salud y asistencia social.

Cuando en 1994 el déficit federal se ubicó en 6% del PIB, con la deuda pública y las tasas de interés subiendo, los funcionarios de carrera del Servicio Civil decidieron aplicar medidas de modernización bajo la confianza de un gobierno más amigable que el de Mulroney. Para lograr el

equilibrio fiscal se tendió a bajar el gasto público más que a aumentar impuestos. Como resultado, hacia 1997/98 se logró el primer equilibrio presupuestario en treinta años.

En 1994 se realizó el “*Programme Review and Performance (RAPST)*”, examinando todos los programas gubernamentales. “*Strengthening Government Review*” (1995) fue el primer reporte anual del Presidente del Tesoro al Parlamento con una estrategia basada en resultados. Luego vino “*Getting Government Right*” (1996) para modernizar programas y servicios federales, con los principios de clientelización y evaluación por resultados. Siempre ha sido la Secretaría del Tesoro la que ha tenido y hoy tiene la responsabilidad sobre el desempeño diseñando las iniciativas de reforma.

Con el nuevo “*Expenditure Management System*” (1995), que incluyó datos sobre el desempeño, se logró una mayor noción de la responsabilidad en el manejo público y en el control. Poco a poco la metodología fue mejorada.

Para 1998, el Servicio Civil había desarrollado una serie de iniciativas, vinculadas sobre todo a aplicar: a) el concepto de productividad y su medida a través de indicadores, b) la reducción relativa del tamaño de la administración federal, y c) la reducción del déficit a cero.

En 1999, el Reporte Anual del Presidente de la Secretaría del Tesoro comprendió datos sobre desempeño, contraloría, colaboración intergubernamental e interdepartamental, indicadores socioeconómicos, mejoras en el sistema contable y reportes al Parlamento. El “*Performance Management Programme*” estimuló la excelencia mediante el reconocimiento y recompensa al logro de resultados relacionados con planes de negocio y la demostración de liderazgo, valores y ética en el servicio público.

Un ejemplo del nuevo *management* para los servicios públicos en la complejidad, fue la iniciativa de los Grandes Lagos 2000, que reunió al Ministerio de Medio Ambiente de Canadá con otros seis departamentos federales y cuatro ministerios estatales de Ontario, estableciendo 50 metas de desempeño para el medio ambiente y para mejoras en salud pública.

7. Resultados e impacto social

Cuadro N° 8

	RU	NZ	Canadá
Tipo de reforma	Ideológica.	Originalmente pragmática, luego ideológica.	Táctica, pragmática.
Duración	Extensa.	Extensa y continúa.	Extensa y continúa.
Intensidad	Rupturista.	Rupturista.	Moderada.
Agencias	70% de la administración.	90% de la administración.	Muy específicas.
Privatizaciones	Generalizadas.	Generalizadas.	Específicas.
Impulso económico	Fuerte.	Fuerte.	Moderado.
Tipo de sociedad	Dual.	Dual.	Homogénea.
Reducción empleo estatal	- 40%	- 59%	0

Fuente: elaboración propia.

Reino Unido

En 1999, dos tercios de la opinión pública británica estaba en contra de las privatizaciones y preferiría reestatizar el suministro de agua y los ferrocarriles. Todo el proceso estuvo impregnado de una atmósfera de corrupción. Los precios de los servicios subieron y la calidad resultante fue en general inferior a la anterior. En muchos casos los servicios fueron entregados como monopolios privados regionales. Se cuestionó que los precios de las acciones fueran fijados políticamente en valores bajos, que luego de entregados, ascendieron.

Si bien el electorado británico es pragmático y evalúa los resultados, la ideologización del proceso dejó de lado la competencia y la eficiencia, y reaparecieron los monopolios privados. Por otra parte, se contrajo el déficit público pero no desapareció como se pretendía.

El sistema de agencias creó conflictos con los ministerios de los que dependían.

La sociedad cambió drásticamente; aumentó el PIB y se reactivó la economía, pero con costos sociales inmensos. Reapareció en la sociedad británica la doble segmentación presocialista, con enormes diferencias entre clases. Aumentó el gasto en policía. La experiencia británica sugiere que sólo se justifica introducir cambios de semejante envergadura en condiciones muy especiales.

En la relación centro/concejos, las críticas se concentran en lo siguiente: a) la reducción de la capacidad de elección local de las personas e instituciones; b) la fragmentación de los servicios y las autoridades de control (policía, las ciudades, bomberos, servicio de salud, transporte público, corporaciones, etc.); c) el problema de la responsabilidad de cada cuerpo, cuyos miembros muchas veces no son locales; d) la contractualización y la fragmentación en múltiples agencias; y e) la inestabilidad institucional de los gobiernos locales, que más tarde se regionalizaron entre Inglaterra, Escocia y Gales.

Nueva Zelanda

La reforma neozelandesa tuvo un elevado contenido teórico, basado en las ideas del *Public Choice* y del *New Public Management*. Un grupo de intelectuales, economistas pertenecientes al Tesoro, se ocupó del proceso reformista.

Es evidente que uno de los resultados de esta reforma fue la eliminación del Estado de Bienestar que se había desarrollado en NZ. Las reformas han cambiado el perfil de esa sociedad.

En NZ se ha transformado en agencias el 90% de su administración pública. Es una reforma tomada como modelo y reconocida como profunda.

El caso neozelandés es un ejemplo de reforma dura. No comenzó con un gobierno de línea ideológica marcadamente conservadora como la británica, pero las ideas del *Public Choice* adquiridas luego, sobre las que basaron toda la reforma, la transformaron en una reforma profunda y hostil hacia el Servicio Civil. La perspectiva central de los reformadores fue la de reflejar las demandas del “pagador de impuestos”. El cambio fue principista.

Pese a los intentos, el programa de agencias no atrajo al número de gerentes privados deseados. Más del 70% de los postulantes surgió del sector estatal. La reforma pretendió imitar al sector privado, captar buenos gerentes públicos, y mejorar el gerenciamiento de la “cosa pública”. Llamativamente, luego de la reforma, se comenzó a valorizar al antiguo “analista de políticas públicas”, un perfil que los reformadores habían creído conveniente erradicar. La “agencialización” y contractualización de los funcionarios de la reforma hizo rebotar el proceso, revaluando la capacidad de análisis desde la generalidad y la multifuncionalidad.

El empleo público cayó. Hasta 1984 había casi 88.000 empleados en el Servicio Civil, cifra que bajó a 36.000 en 1994 (-59%) .

Una de las críticas que ha recibido este caso es su excesiva dependencia de indicadores de desempeño e impactos. Si bien la idea de trabajar con base en indicadores de impacto es muy avanzada, determinar los verdaderos impactos de una política pública puede ser complejo. Puede haber múltiples causas. Según los textos, pensar en impactos en lugar de resultados tuvo su origen en las críticas que hacía la opinión pública sobre la real efectividad de las políticas de las agencias.

Según Pollit y Bouckaert (2000), al modelo de reforma de NZ le caben las siguientes críticas: a) el alto costo de la reforma nunca estimado, siendo uno de ellos la ruptura de la continuidad de la burocracia tradicional, la pérdida de memoria institucional y la fragilidad organizacional posterior; b) la excesiva aplicación de principios, que centró la atención primero en los productos, descuidando los impactos de las políticas públicas, llevando más tarde el sistema hacia los impactos, descuidando los productos (en 1994); c) el quiebre de la *accountability*, y de la posibilidad de auditar el funcionamiento de algunos organismos públicos; y d) el aumento del desempleo desde cerca del 5% en 1984, al 10% en 1992.

Canadá

Las medidas adoptadas en la etapa conservadora progresista llevaron a la economía canadiense a crecer sólo 1%, con una tasa de desempleo de 11%. Entre 1984 y 1993 la deuda pública neta se incrementó de \$C 168 mil millones a \$C 508 mil millones (tres veces), por lo que el gobierno no cumplió con la promesa de ahorro y rebaja de impuestos. La magnitud real del déficit cambió poco: en 1991-1992 fue de 34.600 millones de dólares canadienses (similar al de 1984-1985); sin embargo, como porcentaje del PIB, declinó de 8,7 a 5,1 en los mismos años. No hubo casi reducción del empleo público: apenas 15.000 agentes, más que nada transferidos a los niveles provincial y municipal.

La deuda nacional continuó en ascenso: de \$C 206.000 millones (46% del PIB) en 1984-1985 a \$C 457.500 millones (63%) en 1991-1992. Luego, la caída económica de 1990 transcurrió en un ambiente de 1,5 millones de canadienses viviendo de la beneficencia pública, y cerca de 1,2 millones más del seguro de desempleo. Muchas industrias tuvieron muy pocas ganancias y el Estado recaudó menos.

La segunda etapa de la reforma -en manos liberales- fue la verdaderamente efectiva dentro del Servicio Civil. Aparece como menos consistente que las de NZ o RU y no tuvo el alto perfil del “*reinventing government*” de los Estados Unidos. La definió el secretario del Consejo Privado, Jocelyne Bourgon, en su informe (1998) al Primer Ministro: “La reforma del sector público fue realizada de una manera típicamente canadiense: tranquilamente, competentemente y sin mucha fanfarria”. Lo que había comenzado a principios de los 80 fue un período de cambios que llevaron a reducciones de personal, a privatizaciones y a la búsqueda de efectividad, bajo el principio de “menos gobierno”.

En el presente, Canadá es el país más descentralizado del mundo. La administración de la educación, la salud y la seguridad social han sido otorgadas a los gobiernos provinciales; y del resto, mucho se negocia con flexibilidad entre niveles. Aun hoy hay una gran experimentación en función de: a) nuevas relaciones entre niveles de gobierno, tomando o dividiendo responsabilidades; b) nuevas asociaciones en cualquier dirección; y c) nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanos, incluyendo tecnologías para la proximidad. La flexibilización del *management* estatal permitió ampliar las relaciones con el sector privado.

El servicio resultante de la reforma se basa en: a) la provisión de servicios se organiza en función de las necesidades de los ciudadanos, no de las necesidades de los que los proveen; y b) las políticas son integradas según la naturaleza compleja y horizontal de los resultados requeridos.

A diferencia de otras reformas drásticas, se preservó el profesionalismo y la neutralidad política del Servicio Civil, y su lealtad a los intereses públicos, mediante la colaboración con los representantes políticos y los valores de respeto por la ley y el debido proceso administrativo.

El modelo canadiense de reforma administrativa cuestiona la minimización del Estado, asimila nuevas formas de organización, resulta “incremental, antidoctrinal, calmo, profesional y sin excesivo ruido” (sic). Se orienta hacia el cliente y a la medición del desempeño. Para una burocracia relativamente prestigiosa dentro de su sociedad, la autorreforma posterior al 94 se puede interpretar como una reacción táctica positiva.

Si bien al comienzo de la reforma hubo una retórica política cercana a la de Thatcher y Reagan, no hubo un programa sistemático de privatizaciones; sólo las tolerables para una sociedad con un elevado concepto acerca de la calidad de los servicios recibidos desde su Estado.

El empleo en el Servicio Civil entre 1991 y 1995 se redujo apenas de 217.818 a 212.154 agentes. En igual período, las corporaciones de la Corona disminuyeron su empleo de 155.828 a 142.499. No es un gran ajuste, pero es un cambio de tendencia respecto al incrementalismo anterior. En relación con el capital financiero, el 75% actualmente es estadounidense y la transnacionalización está muy avanzada.

8. Datos comparados

Cuadro N° 9
Evolución del empleo del gobierno general respecto del total de empleo
(en % del empleo total)

País	1985	1990	1996	%
RU	21,7	19,5	13,8	- 36%
NZ	16,2	16,5	14,2	- 12%
Canadá	20,7	20,5	19,9	- 4%

Fuente: Pollit y Bouckaert (2000), pág. 104.

Cuadro N° 10
Variación del gasto público durante las reformas
(en % del total presupuestario de cada ejercicio fiscal)

País	Seguridad social		Gasto corriente		Intereses y capital deuda		Transferencia y subsidios	
	1980	1996	1980	1996	1980	1996	1980	1996
RU	14,2	13,7	48,1	47,8	16,0	11,4	21,8	27,1
NZ	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d
Canadá	13,3	17,2	47,4	45,3	20,1	25,3	19,2	17,0
Francia	33,3	33,2	38,6	34,5	10,0	12,7	18,1	19,7

Fuente: Pollit y Bouckaert (2000), pág. 106.

Cuadro N° 11
Evolución del tamaño del Estado
(en % del PIB)

País	1960	1970	1980	1990	1996
RU	32,2	39,2	44,9	42,3	43,7
NZ	27,7	34,4	47,0	50,0	42,3
Canadá	28,6	35,7	40,5	47,8	46,4

Nota: Fuente: Gwartney ...[et al] (2000), tabla 1, pág. 5, según datos de OCDE y otros.

9. Conclusiones

Sólo el pragmatismo predominante explica que en dos de los tres países las reformas hayan sido aplicadas por conservadores, mientras que en uno (NZ) fueron realizadas por los liberales. El pragmatismo y las agendas de los partidos, que no siempre responden a divisiones ideológicas contrapuestas.

Es notable cómo se logró que en Estados muy consolidados, sus gobiernos hayan podido realizar estos cambios con apoyo popular. Pero tampoco puede olvidarse que pese a que quienes introdujeron las reformas fueron reelectos en los tres casos para un segundo mandato, las consecuencias de estas reformas, una vez percibidas, los hicieron salir de la escena bajo críticas despiadadas. No sólo cayeron los líderes, sino que sus partidos han quedado despedazados y todavía no han podido reconstruir sus bases.

Las cifras que figuran en los cuadros 9, 10 y 11 facilitan la comparación e identifican el tipo de reforma aplicada en cada caso. Queda en claro que estas tres economías se han dinamizado luego de la aplicación de drásticos recortes en el gasto y de la introducción de principios de mercado.

También resulta incontestable el funcionamiento de pulsos democráticos de acción y reacción. Podría decirse que las reformas más duras fueron hechas con una anuencia pública indudable, en especial donde el Estado había avanzado tal vez en demasía sobre el resto de la economía y sobre la sociedad.

Pero estos aspectos no explican todos los resultados: una cosa es que la economía se dinamice y otra que sirva eficazmente a la sociedad en la que se desarrolla, dentro de un mundo globalizado. La concentración de los ingresos en grandes corporaciones y en un pequeño segmento social también ha sido el producto de las reglas del mercado. Una economía puede crecer en PIB, pero una parte sustancial de la misma puede depender de decisiones ajenas a los intereses de los ciudadanos o transferirse a los grandes centros del capital. En tal caso, estaríamos ante una captura total o parcial de los beneficios de la reforma, sorprendentemente por los mismos sectores que la impulsaron.

Ni la política ni la economía cambian a causa de un conjunto de buenas ideas; nunca están en manos inocentes. Es pertinente recordar aquí lo dicho en el segundo párrafo de la introducción.

Respecto a la transnacionalización financiera, las dudas anteriores subyacen en el proceso de NZ y aun en el de Canadá; no tanto en el caso de RU porque todavía es un centro financiero mundial.

Si las reformas se identifican con “soberanía fiscal”, los tres Estados avanzaron en mejorar su perfil externo, lograron introducir criterios de competitividad en sus gobiernos y ampliaron la de sus países.

La aplicación de nuevos dogmas y la ilusión basada en la fe en ellos, no suele ser buena consejera para los asuntos de Estado, pero alienta las revoluciones. Esta revolución conservadora tuvo éxito en los tres países en relación con su *performance* inmediata anterior y en dar una salida a la crisis, pero abrió tantos otros capítulos nuevos que podría decirse que ha sido tan victoriosa como injusta, si contáramos a los pocos verdaderos ganadores de la misma.

Actualmente, podría desconfiarse de los efectos benéficos de estas reformas en el largo plazo. Una vez interrumpido el criticable mecanismo de expansión indefinida del Estado a manos del Estado de Bienestar, tampoco debiera creerse en el principio inverso: la contracción continua del Estado mientras las sociedades se expanden, por cuenta del NPM.

Por lo dicho, de las tres reformas comparadas, la de Canadá aparece como la menos espectacular, pero la que paga menos costos sociales; es más profesional y ofrece menos riesgos.

La irrupción del pensamiento neoliberal y sus ideas sobre el Estado, implicó una revolución respecto del pensamiento “tradicional” reconocido como “normal” para la época, pero aún está por verse su capacidad para inducir cambios positivos permanentes y profundos, sobre todo si lo que estamos tratando -la relación entre la esfera pública y la esfera privada- es un mero instrumento, un medio y no un fin. De lo contrario, éste sería otro tipo de análisis.

El paradigma sustituto del Estado de Bienestar, dominante a través del poder acumulado por una serie de instituciones (*think tanks*) y expandido como pandemia por medio de organizaciones internacionales que lo adoptaron como receta casi religiosa, no es otra cosa que un cambio de visión, académicamente valioso y cuyo éxito depende de múltiples condiciones. Resulta recomendable intentar -si ello fuera posible- separar el positivo aporte académico e instrumental, de la carga ideológica y de los intereses que se le adosaron. Lo que parece inseparable es la oportunidad en que fueron planteados.

Aún hoy existe una ceguera sectorial sobre los efectos “indeseados” (¿indeseados?) del modelo. Un triunfalismo que comprende los años 90 y que deja de lado el hecho de que -en este caso- las tres sociedades reformadas vinieran de una secular matriz británica, y de la impronta, en gran parte positiva, del Estado de Bienestar, cuyo impacto -aun después de haber pasado gobiernos mayoritarios que retóricamente renegaran de tal precepto- ni siquiera hoy es desdeñable.

La dualidad social parece la marca indiscutible del fenómeno reformista. Más economía, poco derrame, ricos más ricos y mala distribución de los ingresos, sociedades sujetas a la volatilidad del capital financiero global, minimalización del precio proporcional de los activos físicos. Seguramente el retorno de crisis recesivas hará regresar nuevos enfoques neokeynesianos.

Si el gerenciamiento público es un instrumento y no un fin, su introducción ha servido para renovar y ampliar concepciones previas. Su aplicación ha traído un debate y una práctica útil, en tanto no se considere erróneamente y con soberbia -en la que ha caído la eufórica derecha en su paso por el

poder- que hay una sola solución para la administración de lo público, en cualquier momento y circunstancia.

Un medio para lograr eficiencia, para vincular inversión pública con efectos concretos, para reducir gastos indeseables y la disipación de esfuerzos de una sociedad, ha servido absurdamente como fórmula mundial antisocialista. La confusión entre medios y fines no es patrimonio de estas dos últimas décadas de la historia. ¿Por qué confundir entonces método con doctrina?

Bibliografía

- Boston, Jonatan (1999), "New Zealand's Model of Public Management: the Promise and the Reality", en *NIRA Review*, Vol. 6 N° 2, Spring, Tokyo.
- Boston, Jonatan; Martin, J.; Pallot, J.; y Walsh, P. (1996), *Public Management: the New Zealand's Model*, Auckland, Oxford University Press.
- Bourgon, Jocelyne (1998), Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada, Sixth Annual Report, Ottawa, mimeo, <http://www.pco.gc.ca>.
- Canadian Labour Congress (2001), Getting to Know Privatization. Going Public in Our Communities: Public Service-Our Right, Ottawa, Congres du Travail du Canada, mimeo, <http://www.clc-ctc.ca>.
- Cardoso, Oscar Raúl (2001), "El neoliberalismo es una ideología agotada", entrevista a John Gray (filósofo), en *Clarín*, Buenos Aires, 2 de septiembre, pp. 28-29.
- Cardoso, Oscar Raúl (2001), "La antiglobalización no debe imitar al imperialismo", entrevista a Jane Kelsey (jurista), *Clarín*, Buenos Aires, 9 de septiembre, pp. 30-31.
- Estévez, Alejandro y Calle, Fabián (2001), El institucionalismo ingenuo: las reformas del Estado de segunda generación, Buenos Aires, mimeo.
- Feingebau, Harvey; Henig, J.; y Hamnett, C. (1998), *Shrinking the State: the Political Underpinnings of Privatization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Government of Canada (1992), *Public Management: Profiles 1992*, Ottawa, Privy Council Office, Ministry of Treasury and Economics.
- Government of Canada (1997), *The Public Service of Canada at a Glance*, Ottawa, Public Service Commission, Treasury Board Secretariat, Privy Council Office.
- Gwartney, James; Holcombe, R.; y Lawson, R. (2000), *Taille de l'État et richesse des nations: cahier de recherche*, Montreal, Institute Economique de Montreal.
- Khun, Thomas S. (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pierre, J., (ed.) (1995), *Bureaucracy in the Modern State: an Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar.
- Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- www.margareththatcher.com, Independent Website about Prime-Ministers.com Project (this site is owned and maintained by Iain Dale).
- www.nlc-bnc.ca/primeministers, National Library of Canada and National Archives of Canada, Ottawa.
- www.primeminister.govt.nz/oldpms/1984lange.html, Oficial Website of the Prime Minister of New Zealand, David Lange.
- www.thatcheronline.co.uk, The Margaret Thatcher Site (the net's largest and most extensive site dedicated to Margaret Thatcher).