

Las Reformas del Estado en Nueva Zelanda*

HARALD BEYER B.

Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.
Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.
Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles.

* Este documento está basado en la experiencia recolectada en un viaje a Nueva Zelanda, durante la última quincena de febrero de 1998, para conocer el proceso de reforma del Estado en ese país. Formé parte de una comisión que integraban altos funcionarios de gobierno y representantes de distintos centros de estudio. Este viaje no habría sido posible sin el apoyo de la Cámara Chilena Neozelandesa de Comercio, Carter Holt Harvey y Máximo Pacheco M. Un agradecimiento especial merece el embajador de Chile en Nueva Zelanda, Fernando Reyes Matta, que organizó una excelente agenda de reuniones. Se agradecen los comentarios recibidos en la presentación de una versión preliminar de este trabajo frente a la Comisión de Reforma del Estado del CEP y de los Consejos Directivo y Asesor del CEP. Salvador Valdés Prieto realizó comentarios significativos que permitieron mejorar este trabajo. Por supuesto, la responsabilidad final sobre este documento recae en su autor.

Indice de Materias

Introducción	171
1. Nueva Zelanda	171
2. El contexto político y económico de las reformas	173
3. Un panorama general de las reformas económicas	176
4. Las reformas del gobierno central	180
Introducción	180
La fuerza de las ideas	181
Diagnóstico del sector público	183
La State Sector Act	189
La Public Finance Act de 1989	191
Otras reformas	198
Reformas en otros Poderes del Estado	200
5. Una evaluación de las reformas	200
6. Conclusiones: Interrogantes para Chile	203
Referencias bibliográficas	206

INTRODUCCIÓN

Nueva Zelanda ha llevado a cabo en los últimos diez años una serie de reformas del Estado únicas en el mundo. Éstas modificaron sustancialmente la gestión pública en dicho país. Entre otros aspectos, Nueva Zelanda terminó con la carrera funcionaria en el sector público. Los jefes o gerentes de los servicios públicos dejaron de ser funcionarios de carrera y comenzaron a ser seleccionados a través de procesos competitivos y abiertos. Los presupuestos de los servicios públicos se asignan en función de tareas o productos que quedan establecidos en contratos de desempeño que firman los jefes de servicio con sus respectivos ministros. La labor desarrollada por los gerentes es evaluada anualmente en función del cumplimiento de los contratos. Para que tengan la oportunidad de realizar una buena gestión, los jefes de los servicios públicos tienen la libertad para administrar su personal y los recursos financieros para realizar cada una de las tareas que les son encomendadas.

1. NUEVA ZELANDIA

Nueva Zelanda se ha convertido, tal vez, en el país más estudiado y admirado en la última parte de este siglo. Numerosos son los países interesados en reformar su economía y su sector público que miran hacia Nueva Zelanda como modelo a seguir. Sólo durante 1997 este pequeño país del Pacífico Sur recibió la visita de 57 delegaciones que buscaban conocer en profundidad sus reformas¹. Este trabajo pretende describir esas reformas con la ventaja que otorga haber visitado el país y conocer *in situ*

¹ De hecho, uno de los aspectos que llama la atención en Nueva Zelanda es la cantidad de ex ministros y funcionarios públicos que han instalado oficinas de consultoría en dicho país.

la marcha del proceso y a importantes actores que las impulsaron. Nueva Zelanda tiene 3,5 millones de habitantes y una superficie de 270 mil km². Un poco más del 80% de su población es de origen europeo. La población nativa maorí alcanza a un 13% del total. Otro 4% proviene de las Islas del Pacífico, principalmente Samoa. El producto per cápita alcanzó en 1996 una cifra del orden de US\$ 16.300. Al igual que Chile, es un país orientado hacia el exterior. El volumen de su comercio internacional de bienes y servicios supera el 60% del PIB. Las exportaciones están relativamente concentradas en términos de su mercado (50% van a tres países: Australia, Japón y Estados Unidos) y composición (40% son productos lácteos, carne y lana). En todo caso, los mercados y la composición se han diversificado en forma importante respecto de 1970, año en que la mitad de las exportaciones iba a Gran Bretaña y cerca del 75% estaba conformado por productos lácteos, carne y lana.

Nueva Zelanda heredó sus instituciones políticas de Gran Bretaña. Originalmente una colonia británica, es en la actualidad una monarquía parlamentaria, integrante de la Commonwealth. No tiene una Constitución escrita. La misma es una mezcla de estatutos y convenciones que se recogen en el Acta Constitucional². El papel de jefe de Estado es desempeñado por el Gobernador General, quien representa a la Reina³. Tiene un parlamento unicameral que se renueva cada tres años. El gobierno lo forma el partido o coalición mayoritaria. Hasta antes de la elección de 1996 los parlamentarios eran elegidos por mayoría simple en distritos unipersonales. En un referéndum realizado en conjunto con la elección de 1993 se aprobó la modificación del sistema electoral. Este cambio en el sistema electoral había sido propuesto por la *Royal Commission on the Electoral System* en 1986, una comisión especialmente creada para estudiar posibles reformas electorales⁴. La comisión recomendó el sistema proporcional mixto como una forma de “recuperar nuestra democracia, reforzar los derechos políticos de los ciudadanos y poner un freno al poder ‘ilimitado’ de los gobiernos unipartidistas”⁵. (Citado en Gendall, 1998.)

² La primera Acta Constitucional, que data de 1852, recogía estatutos y convenciones británicas. Ésta fue reemplazada recién en 1986. Este reemplazo, sin embargo, no hay que verlo como una reforma real sino como una compilación de prácticas constitucionales existentes (Arseneau, 1992).

³ A diferencia de lo que ocurre en Australia, no hay mayores presiones para abandonar la monarquía y convertirse en república.

⁴ La creación de esta comisión había sido una propuesta lanzada en la campaña electoral de 1984 por el Partido Laborista.

⁵ El nuevo sistema es uno proporcional mixto igual al de Alemania. Nueva Zelanda tiene 65 distritos electorales, cinco de ellos restringidos a votantes de origen maorí. El

La historia constitucional de Nueva Zelanda se remonta a 1840, año en el que se firma el Tratado de Waitangi entre el pueblo maorí y la Corona británica. El Tratado reconoce los derechos de los nativos sobre su tierra y le otorga a la Corona el derecho de gobernar. El poblamiento creciente de europeos generó, sin embargo, amplios conflictos entre nativos y colonizadores, especialmente entre 1860 y 1872. Las disputas territoriales, de una u otra manera, se mantienen en la actualidad. El gobierno estableció, sin embargo, en 1975 un Tribunal para honrar el Tratado, lo que ha disminuido la presión sobre el poder político. Su objetivo es adjudicar derechos de propiedad y realizar recomendaciones al respecto. Desde muy temprano, 1852, Nueva Zelanda tuvo un grado importante de autonomía. En 1907 obtuvo total control sobre su gobierno. Sin embargo, prefirió dejar hasta 1947 gran parte de sus relaciones exteriores en manos de Gran Bretaña⁶.

Administrativamente el gobierno está organizado en forma muy centralizada. No existen gobiernos regionales ni estatales. Los gobiernos locales, a su vez, están restringidos principalmente a la provisión de servicios que son financiados con impuestos a los bienes raíces. La administración central controla todo el gasto social que representa un 72% del total del gasto público. Este gasto equivale, a su vez, a aproximadamente un 34% del PIB. Algo más del 53% del gasto social, esto es un 13% del PIB, se gasta en pensiones y transferencias. El gasto en educación equivale a un 5,5% del PIB.

2. EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LAS REFORMAS

Hacia 1950 Nueva Zelanda había alcanzado lo que James (1992) ha llamado “un consenso de prosperidad”. Éste se fundaba en un nivel de vida relativamente alto⁷ y un Estado benefactor amplio que buscaba, por lo menos en el discurso oficial, asegurarle a los neozelandeses un nivel mínimo de vida, más allá del que resultase de la asignación “privada” de los recursos⁸. Nueva Zelanda había sido favorecida por el acceso privile-

número total de escaños en el parlamento es de 120. Los electores tienen dos votos: uno para un parlamentario representante del distrito y otro para el partido. La composición del Parlamento es determinada por el voto de partido.

⁶ De esta manera no confirmó el Estatuto de Westminster de 1931 hasta el año 1947.

⁷ En 1950 Nueva Zelanda se encontraba entre los cinco países con mayor ingreso *per cápita* en el mundo.

⁸ Privada va entre comillas porque, como veremos más adelante, la neozelandesa era una economía altamente intervenida y regulada.

giado a los mercados británicos, lo que explicaba en gran medida su alto nivel de desarrollo⁹. Los programas sociales se habían iniciado en la última década del siglo pasado y en la década de 1930 el Estado benefactor se había consolidado en Nueva Zelanda. Este consenso se cimentaba en una serie de elementos culturales que le daban una cohesión importante a la sociedad neozelandesa¹⁰. Cualquier intento de alejarse de este consenso era castigado severamente por los electores (James, 1992). Mantener este consenso exigía, sin embargo, un proteccionismo excesivo. Para asegurar un alto empleo existían desde 1939 licencias de importación. Si una empresa podía demostrar que estaba capacitada para elaborar un determinado producto, el gobierno le concedía una protección inmediata frente a la competencia externa. Pero la economía no estaba sólo protegida de la competencia externa. Las regulaciones internas controlaban el grado de competencia al interior de cada industria. Ello ocurría desde la industria productora de huevos hasta la industria distribuidora de películas. La compra de margarina, por ejemplo, sólo se autorizaba con receta médica¹¹ (Brash, 1996).

Los agricultores, a su vez, eran subsidiados fuertemente por el gobierno. No debe extrañarnos, entonces, que entre 1950 y 1985 Nueva Zelanda haya sido considerada la economía más protegida de las que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (Douglas, 1993). Pero la economía neozelandesa exhibía también una regulación ineficiente del mercado laboral dirigida por criterios redistributivos antes que de productividad. Nueva Zelanda contaba, además, con numerosas empresas estatales mal administradas (Scott, 1996). Los controles de precio abundaban en la economía. Desde 1950, en promedio, un quinto de los productos del IPC tenían precios fijados administrativamente (Rudd, 1992). Hacia fines de 1970 los controles de precio se agudizaron.

Esta regulación excesiva fue acompañada de un crecimiento paulatino del gasto público que se empinó del 17% que alcanzaba en 1940 a una cifra por encima del 40% en 1984. Hacia fines de los años 60 este aumento en el gasto se acompañó de un crecimiento similar en los ingresos fiscales, lo que permitió mantener un presupuesto fiscal equilibrado¹².

⁹ Nueva Zelanda incluso era conocida como “la granja” de Inglaterra.

¹⁰ Entre otros: la necesidad de sentirse parte de Gran Bretaña, la expectativa de concordar con valores y normas que se estimaban como aspectos fundacionales de la sociedad neozelandesa y una ciega confianza en que todo neozelandés debe tener una oportunidad de integrarse a un proyecto común. Para más detalles véase James (1992).

¹¹ En los años 50 y 60 la producción e importación de margarina estaba prohibida.

¹² En 1970 el gasto público se situaba en torno al 28% del PIB y el déficit fiscal nunca había superado el 2% del producto.

A partir de 1970 la brecha entre gastos e ingresos públicos comienza a crecer. Hasta ese entonces el crecimiento en el gasto público se explicaba por la expansión de los programas sociales. En los años siguientes el gobierno se embarcó en grandes proyectos de inversión que aumentaron el nivel de deuda y, por consiguiente, el servicio financiero de la deuda. Los salarios en el sector público crecieron a tasas mayores que la inflación sin que hubiese como contrapartida un aumento en la productividad. Nuevos enfoques políticos influidos por el desarrollo de la social democracia en Europa se tradujeron en decisiones que incrementaron los costos reales de los programas sociales, especialmente en materia de pensiones. No nos debe extrañar que, en este contexto, el déficit fiscal creciera hasta acercarse a un 7% del PIB en 1982.

Los efectos de las regulaciones, distorsiones y malas decisiones económicas se dejaban sentir cada vez con más fuerza en la economía neozelandesa. Entre los países de la OCDE, Nueva Zelandia tuvo entre 1950 y 1985 la tasa más lenta de crecimiento económico. Fue menos de la mitad del promedio de la OCDE. De ser el quinto país más rico en 1950 pasó a ocupar el lugar número 20 en 1985¹³. Los primeros síntomas de este deterioro relativo quedaron de manifiesto a principios de la década de los sesenta. El Consejo Económico y Monetario en su informe de 1962 advierte sobre el bajo crecimiento en la productividad del país (citado en Douglas, 1993). Sin embargo, no se percibía la necesidad de alterar la estructura y política económicas del país. El bajo desempleo y el hecho de que el producto *per cápita* seguía creciendo reducía la presión por cambios.

Durante los 70, sin embargo, se hizo cada vez más evidente que Nueva Zelandia necesitaba cambios radicales. La economía virtualmente se estancó. Una serie de *shocks* externos negativos agravaron la situación de Nueva Zelandia. El ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad Europea en 1972 redujo drásticamente las exportaciones agrícolas de Nueva Zelandia a ese país. El incremento de los precios del petróleo en 1973 no hizo más que agravar la crisis económica del país. Por primera vez, después de la depresión de los años treinta, observaban tasas de desempleo apreciables. El gobierno respondió a la crisis endeudándose para incrementar los subsidios a las empresas exportadoras y para invertir en grandes proyectos intensivos en empleo, entre ellos desarrollos energéticos alternativos al petróleo. El déficit fiscal se incrementó y la inflación se elevó considerablemente. Se extendieron las regulaciones y, esporádicamente, se establecieron controles de precios y salarios. El tipo de cambio se había apreciado en forma importante. En este proceso la deuda externa total del país había pasado de un

¹³ La riqueza medida por el nivel de ingreso per cápita.

11% del PIB en 1973 a un 95 % en 1982. No sólo el déficit fiscal era alto, también el déficit en cuenta corriente se empinaba en torno a 6%. Comienza un esfuerzo por estabilizar la economía. Durante 1982 el gobierno promueve un congelamiento masivo de salarios, precios, arriendos y tasas de interés por 12 meses, el que es posteriormente prorrogado por otros 12 meses. Adicionalmente se recortan algunos programas sociales.

Hacia comienzos de 1984 resultaba evidente que la estabilización de la economía no estaba resultando. El déficit fiscal se mantenía en torno al 6% y el déficit en cuenta corriente se había disparado a un 9%. El gobierno del Partido Nacional, encabezado por el primer ministro Robert Muldoon, decide llamar a elecciones anticipadas para julio de 1984¹⁴. En el período previo a la elección se produce una fuga importante de capitales en anticipación a la probable llegada de los laboristas al poder y en respuesta a lo que se consideraba una devaluación inminente. El Banco Central suspende el 15 de julio de 1984 la transacción de moneda extranjera originando una crisis cambiaria de proporciones. De paso se genera una crisis constitucional por la negativa del gobierno saliente, aún en el poder, de devaluar la moneda. Ésta termina con la decisión del gobierno saliente de acatar las instrucciones del nuevo gobierno. El 18 de julio de 1984 se devalúa la moneda neozelandesa en un 20%. A comienzos de 1985 el nuevo gobierno laborista dejaría flotar el tipo de cambio e iniciaría el vasto programa de reformas económicas admirado en el mundo entero.

3. UN PANORAMA GENERAL DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS

A partir de 1984 Nueva Zelanda se embarcó en un extenso proceso de reformas económicas y del Estado que ha sido descrito como “uno de los episodios más notables de liberalización que puede ofrecer la historia” (Henderson, 1995). Este proceso incluyó muchas reformas económicas “tradicionales”, entre otras: apertura comercial, desregulación del mercado de capitales, privatización de empresas, reforma tributaria, flexibilización del mercado laboral, cambios en política monetaria y reducción del gasto público. Pero quizás el aspecto más novedoso de este proceso es que se le agregó una profunda reforma del sector público que modificó radicalmente la administración del mismo. Llama la atención la coherencia, rapidez y la profundidad de algunas de las reformas. Respecto de este último punto cabe destacar que, por ejemplo, el mercado de capitales fue liberalizado completamente, la tasa marginal máxima de impuesto a la

¹⁴ A realizarse originalmente en diciembre de 1984.

renta fue reducida de 66% a 33%, y la apertura comercial, aún en ejecución, pretende llevar todos los aranceles a cero. El año 2000 el 95% de los productos importados tuvo una tarifa de esta magnitud.

Una lista no exhaustiva de las reformas económicas y sociales más importantes llevadas a cabo por Nueva Zelandia desde 1984 incluyen las siguientes¹⁵:

- Abolición de controles sobre las tasas de interés.
- Término de incentivos a los exportadores.
- Eliminación de los subsidios a la industria.
- Abolición de alrededor de 500 regulaciones consideradas innecesarias y restrictivas de la competencia. Por ejemplo: liberalización del transporte de carga, término de monopolios en la industria del turismo, abolición de regulaciones de calidad.
- Liberalización de los precios y los salarios.
- Eliminación de los controles de cambio.
- Término de controles sobre la banca.
- Remoción de todos los límites impuestos a la propiedad de extranjeros en la economía, con la excepción de los terrenos costeros.
- Término de las licencias de importación y reducción de las tarifas.
- Corporativización y posterior privatización de un gran número de empresas públicas.
- Liberalización de los mercados laborales en 1987 y 1991 con el objetivo de reducir el poder de los sindicatos.
- Introducción del IVA y reducción de los impuestos a las personas. Simplificación del sistema tributario y creación del impuesto negativo.
- Traspaso de los colegios a consejos administrados por los profesores.
- Cuasi-corporativización de las universidades y término de la gratuidad.
- Creación de un Banco Central independiente

Han transcurrido 13 años desde que se iniciara el proceso de reformas de Nueva Zelandia. Probablemente aún es muy pronto para realizar una evaluación exhaustiva de los resultados¹⁶. Como ocurre en muchos

¹⁵ Se presentan aproximadamente en orden cronológico. Fuentes son Evans *et al.* (1996), Brash (1996), James (1992) y Scott (1996).

¹⁶ Más aún cuando diversas figuras políticas y analistas independientes afirman que todavía hay un largo camino por recorrer para alcanzar lo que el gobierno laborista que iniciara las reformas en 1984 se propusiera alcanzar.

procesos de reforma los costos se hicieron sentir¹⁷. Puede argumentarse, sin embargo, que estos fueron mayores de los estrictamente necesarios. Por una parte, inició las reformas la liberalización de la cuenta de capitales. Luego le siguieron la apertura comercial y después de siete años las reformas del mercado laboral. Esta secuencia en las reformas no es habitualmente la más recomendada en la literatura y puede elevar innecesariamente los costos de un programa económico¹⁸.

Por otra parte, la credibilidad del programa de estabilización y reestructuración de la economía fue puesto en tela de juicio en sus inicios. Contribuyeron a esta falta de credibilidad alzas salariales desmedidas (14% en términos reales entre 1985 y 1986)¹⁹; incrementos en el gasto público en educación del orden de 7% real anual y en salud del 3,5% real anual; la lenta reducción en el déficit fiscal²⁰, causada en gran medida porque los incrementos de gasto en programas sociales no fueron debidamente compensados por reducciones de otros gastos públicos; una alta volatilidad en el tipo de cambio²¹ y una política monetaria errática²², producto, en alguna medida, de la escasa independencia de la autoridad monetaria²³. A esto se agregó el lento crecimiento de la economía mundial hacia fines de los '80 y comienzos de los '90 que repercutió en Nueva Zelanda. El PIB no creció en 1990 y cayó en 1,5% en 1991.

Con todo, una vez consolidadas las reformas de la última parte de los '80 y luego de la reforma laboral de 1991 que puso término a la sindicalización obligatoria y a la negociación centralizada, la economía ha mostrado un comportamiento muy dinámico. Todos los indicadores sugieren que Nueva Zelanda se benefició del proceso de reformas. Así, por ejemplo, mientras en la situación previa a las reformas la competitividad de la economía neozelandesa era puesta en duda (Douglas, 1980), el último *Informe Global de Competitividad* ubica a Nueva Zelanda como el tercer país

¹⁷ Por ejemplo, el PIB creció en el período 1984-1991 a una tasa del 1%, tasa inferior al crecimiento registrado en los años anteriores a la reforma, y el desempleo llegó a un 11% en 1991, año en que se reforma la legislación laboral.

¹⁸ Véase, por ejemplo, McKinnon (1982) y Edwards (1992).

¹⁹ Es cierto que por dos años los salarios habían estado congelados legalmente pero dada la situación macroeconómica por la que estaba atravesando el país, estas alzas no se justificaban.

²⁰ Sólo el año 1994, después de 10 años de iniciadas las reformas y con un gobierno distinto, se logró equilibrar el presupuesto público.

²¹ Edwards (1992) ha argumentado que una alta volatilidad del tipo de cambio afecta adversamente el crecimiento económico.

²² Véase Evans *et al.* (1996).

²³ Este problema fue reconocido por el gobierno neozelandés dictando hacia fines de 1989 la *Reserve Bank Act* que otorgaba mayor independencia al Banco Central y fijaba expresamente como su objetivo la estabilidad de precios.

más competitivo del mundo. Por otra parte, el período post-reforma encuentra a Nueva Zelanda con tasas de crecimiento del PIB superiores a las del período pre-reforma. La tasa de inflación se redujo significativamente. Estos resultados se fortalecen al comparar el comportamiento de Nueva Zelanda con los demás países de la OCDE.

CUADRO 1 INFLACIÓN Y CRECIMIENTO

	1970 Nueva Zelanda	1983 OCDE	1992 Nueva Zelanda	1997 OCDE
Crecimiento PIB	2,6%	2,8%	4,1%	2,1%
Inflación	12,5%	8,6%	1,9%	2,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Fondo Monetario Internacional compilados en *International Financial Statistics Yearbook 1996* y *World Economic Outlook*. Para 1997 se utilizó la última estimación disponible.

Puede llamar la atención la relativamente baja tasa de crecimiento del PIB de Nueva Zelanda, si se la compara con la tasa chilena. No debe olvidarse, sin embargo, que un país con un alto nivel de ingreso *per cápita* debería crecer, en concordancia con las teorías modernas de crecimiento, a una tasa menor que un país de ingresos medios como Chile²⁴. El desempleo, a su vez, hacia fines de 1997 no superaba el 6% de la fuerza de trabajo. Entre los países de la OCDE, en cambio, el promedio de la tasa de desempleo se ubicaba por encima del 8% promedio. El déficit fiscal que, previo a la reforma, alcanzó magnitudes considerables actualmente ha desaparecido. En los últimos tres años se ha registrado un leve superávit fiscal.

En general, las reformas parecen haber sido aceptadas por la gran mayoría de la población. Aunque en el proceso hubo muchos sectores afectados se percibe un apoyo razonable al proceso. Los trabajadores del sector público, por ejemplo, aunque bastante críticos de la nueva estructura organizacional del gobierno, no postulan una vuelta al sistema pasado²⁵.

Por otro lado, también se sostiene que el apoyo que obtuvo la modificación del sistema electoral en los votantes neozelandeses fue un voto de castigo a la clase política que había permitido alteraciones tan radicales en la estructura económica y social del país, borrando 50 años de Estado benefactor²⁶. Sin embargo, los montos asignados a los programas sociales

²⁴ Al respecto véase, por ejemplo, Barro y Sala-I-Martin (1995), capítulo 11.

²⁵ Esta impresión queda de una reunión sostenida con el Sindicato de los Trabajadores del Sector Público.

²⁶ Este planteamiento se encuentra en Gendall (1998).

tradicionales no fueron recortados²⁷. El gasto social como porcentaje del PIB entre 1984 y 1995 no sólo no cayó sino que se incrementó levemente (Evans *et al.*, 1996). El castigo a la clase política se explicaría no tanto por las reformas en sí, sino que por la reiterada falta de los políticos a sus promesas²⁸.

4. LAS REFORMAS DEL GOBIERNO CENTRAL

Introducción

En lo que se refiere al sector público, la reforma neozelandesa tiene tres elementos centrales, equivalentes a igual número de leyes. El primer paso lo constituyó la promulgación en 1986 de la *State Owned Enterprises Act*. Ésta estableció que todas las actividades comerciales del Estado debían reestructurarse en empresas públicas, al amparo de la legislación que regulaba las actividades del sector privado. Las empresas públicas debían guiarse sólo por criterios comerciales. Si el gobierno le impone una tarea no comercial a la empresa pública debe compensarla monetariamente para que la lleve a cabo. A partir de 1988 muchas de estas empresas fueron privatizadas. Las empresas privatizadas suman a la fecha alrededor de 35 y le reportaron al Fisco unos NZ\$ 15.000 millones, esto es US\$ 9.000 millones. (M. Bale y T. Dale, 1998). El gobierno anunció recientemente la privatización de otras cinco empresas, de un total de 14 aún en manos del Estado²⁹. Este proceso de corporativización y posterior privatización, si bien de interés, no será abordado en este trabajo más allá de lo que ya hemos señalado³⁰.

Un segundo aspecto central de la reforma del sector público en Nueva Zelandia fue la promulgación en 1988 de la *State Sector Act*. Ésta tenía como objetivo concreto aumentar la efectividad y eficiencia del sec-

²⁷ Sin embargo, algunos programas específicos se cortaron y otros fueron reestructurados.

²⁸ Esta tesis nos fue planteada por Colin James, destacado periodista neozelandés, en una reunión realizada en el *Institute of Policy Studies* de la Universidad de Victoria en Wellington. Una promesa incumplida es relatada por Martín (1992). Sostiene que en 1987 circularon rumores de que el gobierno estaba promoviendo un cambio radical en el sector público central. El gobierno de turno negó enfáticamente que se estuviese pensando algo así. Sin embargo, después de ser reelecto anunció la *State Sector Act* que modificaría sustancialmente el funcionamiento del sector público.

²⁹ Nueva Zelandia Primero, partido que junto al Partido Nacional forma la actual coalición de gobierno, impuso como condición para formar gobierno que no se privatizaran cinco de estas catorce empresas.

³⁰ El lector interesado puede consultar I. Duncan y A. Bollard (1992).

tor público. Un tercer cuerpo legislativo, la *Public Finance Act*, dictado en 1989, vino a modificar radicalmente la administración financiera de los recursos públicos. Es en el análisis de estos aspectos que concentraremos nuestro estudio.

El servicio público neozelandés, previo a la reforma, funcionaba de una manera análoga al Servicio Civil británico. Era una burocracia profesionalizada donde la carrera funcionaria estaba plenamente consagrada. Se alcanzaba el puesto de jefe de departamento después de una larga carrera y una vez que se asumía ese cargo se permanecía en él hasta el momento de la jubilación. Los jefes de departamento eran inamovibles en tanto no cometieran faltas graves en su gestión. El nombramiento lo hacía un comité de funcionarios del sector público de alto rango bajo los auspicios de la *State Service Commission*, departamento dependiente del Ministerio de Servicios del Estado y que tenía a su cargo la administración de personal del sector público.

Los demás empleados del sector público también eran inamovibles y eran contratados en su totalidad por la *State Service Commission*, departamento que, además, tenía a su cargo definir su posición en la escala salarial del sector público. Esta escala era determinada de común acuerdo con el Departamento del Tesoro, a cargo de las finanzas del país, y el Departamento del primer ministro y dependía de la “clase” ocupacional en la que se encontraba el empleado público, la que tenía que ver más con la antigüedad en el servicio público que con la función específica desempeñada.

La fuerza de las ideas

La situación de crisis económica que vivía Nueva Zelanda hacía, de alguna manera, inevitable la introducción de reformas radicales. Con todo, los cambios en el sector público podían pensarse independientemente de las reformas macroeconómicas y sectoriales necesarias para apuntalar y flexibilizar la economía³¹. Sin embargo, en el caso de este país éstos estuvieron íntimamente relacionados con aquéllas. El sector público se percibía como costoso e ineficiente, lento para responder a los cambios y, por lo tanto, con escasa capacidad para apoyar a un gobierno interesado en reformar radicalmente la estructura económica del país. Pero poner todo el peso del origen de las reformas en la crisis económica implicaría subestimar la convicción intelectual de que había que realizar cambios urgentes en el funcionamiento del sector público.

³¹ De hecho, en las reformas estructurales de la mayoría de los países de América Latina el funcionamiento del sector público se ha mantenido prácticamente inalterado.

Esta convicción iba más allá de la coyuntura económica y estaba incubándose desde mediados de los años 70. Surgían desde los propios organismos públicos diversos trabajos que sugerían cambios radicales en el funcionamiento del sector público. Uno de los temas que preocupaba especialmente era la ineficiencia con la que se gastaban los recursos, lo que se atribuía a la falta de escrutinio (*accountability*) de la gestión pública³².

Destacaba en este sentido el Departamento del Tesoro. Dos razones fundamentales explicaban este protagonismo: (1) los jóvenes talentosos que ingresaban al sector público tradicionalmente lo hacían a través del Tesoro, aportando las nuevas ideas que recorrían el mundo universitario fuera y dentro de Nueva Zelanda³³, (2) el primer ministro Muldoon, líder del Partido Nacional, que gobernara Nueva Zelanda entre 1975 y 1984, asumió también el ministerio de Finanzas. Durante su gobierno ignoró completamente las recomendaciones de política que le hiciera el Tesoro y recurrió sólo ocasionalmente a su asesoría. Esta situación obligó al Tesoro a refugiarse en un análisis menos coyuntural de la economía y más orientado al largo plazo, a la espera de que terminara el ostracismo al que lo tenían condenado.

Pero también había aportes y revisiones críticas de otros departamentos. En 1978 el contralor y auditor general criticaba el sistema público de administración de los recursos financieros. En este escenario fue consolidándose, entre numerosos funcionarios públicos, la convicción de que se requerían reformas profundas en la administración central del gobierno. Se discutieron diferentes alternativas de reforma. Se fueron fortaleciendo ciertas alternativas y debilitándose otras. Y cuando asumió un gobierno favorable al cambio, había proyectos de reforma concretos y coherentes. Esta coherencia en la implementación de las reformas del sector público es, tal vez, lo que más llama la atención en Nueva Zelanda. Como veíamos no fue fruto de la casualidad sino de un largo proceso de discusión y maduración intelectuales.

³² El problema era uno de gestión y no de malversación. No había preocupación por actos de corrupción como tampoco por fraudes. De hecho, todos los indicadores sugieren que Nueva Zelanda es el país menos corrupto en el mundo.

³³ En este sentido es interesante la observación que hace James (1992) de que en los inicios de las reformas económicas, los ministros del nuevo gobierno laborista se expresaban en una jerga excesivamente académica. Por ejemplo, era común escuchar al ministro de Finanzas Roger Douglas sostener que el exceso de regulaciones en Nueva Zelanda se explicaba por “la captura” de la que habían sido objeto los servicios públicos por parte del sector privado. Hacia mediados de los 80 la teoría de la captura de los reguladores estaba recién “popularizándose” fuera de las aulas universitarias.

Para muchos analistas la reforma no habría sido posible sin el recambio generacional que significó la elección del nuevo gobierno laborista. La edad promedio del gabinete estaba en los 42 años. Roger Douglas, ministro de Finanzas, era el integrante del gabinete de mayor edad. Tenía 46 años al asumir en 1984. Esta generación había nacido en una sociedad relativamente afluente y segura. En opinión de James (1992) ella era de un temperamento más libre que la generación de sus padres, quienes eran los que habían construido el “consenso de prosperidad”. Por lo mismo eran más abiertos a tomar riesgos y cuestionar lo que sus padres habían alcanzado. El nivel de compromiso con lo establecido era modesto. Por otra parte, para esta generación la influencia británica cedía paso a la de Estados Unidos, una sociedad admirada por sus altos grados de libertad, a pesar de su relativamente mayor inseguridad social. Para esta generación el cambio era no sólo bienvenido sino deseable. Ayudaba también el hecho de que la política neozelandesa había estado dominada por el Partido Nacional. En los casi 40 años que habían transcurrido luego de la Segunda Guerra Mundial el laborismo había ocupado el gobierno sólo por seis años. Por ello tenía un bajo nivel de compromiso con el funcionamiento del Estado.

Diagnóstico del sector público

La idea de que se requerían importantes cambios en el sector público cobraba fuerza. Se quería remediar la baja eficiencia y efectividad en la provisión de los servicios público, pero también se deseaba una organización que respondiera con energía a las nuevas prioridades de los distintos gobiernos sin que importara su color político. Pero, por supuesto, no se quería partir de cero. Por ello, junto con una revisión crítica del servicio público neozelandés se realizó una investigación exhaustiva de la literatura especializada. El marco de análisis que se fue consolidando para evaluar los cambios en el sector público estuvo influido, en forma predominante, por las teorías de agencia, economía institucional y elección pública (Scott, 1996; Bale y Dale, 1998).

En el marco definido por estos desarrollos teóricos, el problema que el gobierno tenía que resolver era cómo establecer un contrato entre el patrón (el gabinete) y el agente (los jefes de departamento) que redujera los costos de agencia. Ello requería, entre otros aspectos, de (1) la definición precisa de tareas para cada departamento, (2) el establecimiento claro de responsabilidades, (3) la generación de incentivos correctos y (4) un control adecuado del grado de cumplimiento de las tareas encomendadas. Por supuesto, un esquema de estas características difícilmente podía funcionar

sin grados importantes de autonomía en la gestión de cada uno de los departamentos. Por ejemplo, no es fácil evaluar un jefe de departamento si su gestión está limitada por demasiadas rigideces. Un problema adicional en este contexto era cómo establecer una estructura de gobierno que minimizara los costos de transacción entre las distintas partes involucradas. Éste era un problema mayor por la tradicional ausencia de metas cuantitativas en el sector público, que no hacía fácil definir un contrato basado en desempeño. Por la misma razón la evaluación y control del desempeño de cada uno de los departamentos no era simple. Una última preocupación era reducir las posibilidades de que los servidores públicos se vean expuestos a potenciales “capturas” por parte de grupos de interés tanto del sector privado como del propio servicio público.

La revisión de las experiencias concretas de operación del sector público y de la literatura especializada le permitieron al Departamento del Tesoro plantear en 1984 en su informe al nuevo gobierno laborista³⁴ las críticas fundamentales al sistema de gestión pública existente en Nueva Zelanda. Las más relevantes eran las siguientes:

- Los objetivos de los diversos servicios públicos no estaban claramente definidos.
- Las responsabilidades de los políticos y de los servidores públicos eran confusas, por lo que el control y la evaluación de desempeño eran escasos, diluyendo las responsabilidades de los diversos actores.
- Los departamentos no se concentraban en tareas específicas. Éstas, además, estaban agrupadas de manera que reducían la posibilidad de un buen desempeño. Por ejemplo, los conflictos de interés abundaban. Los departamentos tenían que entregar recomendaciones de política sobre actividades que ellos mismos regulaban.
- Los sistemas de contabilidad del sector público no recogían los costos reales de llevar a cabo los diversos programas públicos. Por ejemplo, no se incluía el costo de capital de los activos utilizados ni las depreciaciones de dichos activos.
- Los jefes de departamento tenían escaso control sobre los recursos financieros que les eran asignados. El presupuesto era asignado sobre la base de insumos, la mayoría de las veces en función de criterios históricos. Prácticamente no había posibilidades de alterar el *mix* de insumos.

³⁴ Tesoro de Nueva Zelanda, *Briefings to the Incoming Government Economic Management 1984*.

- Los sistemas de control de la gestión del sector público eran excesivamente centralizados, al extremo de que una fracción importante de las decisiones se tomaban en el nivel central.
- No había sanciones para aquellos que se desempeñaban mal. El control recaía sobre los insumos y no sobre el cumplimiento de las tareas asignadas.
- Los ministros tendían a involucrarse excesivamente en la administración de los departamentos, aunque no tuviesen el suficiente conocimiento de los mismos. En parte esto se explicaba por lo diluidas que estaban las responsabilidades.
- Los jefes de departamento tenían escasa influencia en la administración de los recursos humanos de sus respectivos departamentos.

El gobierno que asumió en 1984 compartía, en términos generales, este diagnóstico. La prioridad que suponía la estabilización de la economía y las reformas estructurales, sin embargo, postergó las decisiones de reforma del sector público central. Entre 1984 y 1987, período que cubre el primer gobierno laborista, los esfuerzos se concentraron en corporativizar las actividades comerciales del Estado. En el campo de la gestión pública, sólo se produjo una delegación parcial de la toma de decisiones, especialmente en materia de fijación de salarios y administración de personal, desde los niveles centrales a los respectivos departamentos. Pero estos cambios estaban lejos de significar cambios importantes en el funcionamiento del Estado y satisfacer el marco organizacional y de gestión que se pretendía a la luz del análisis desarrollado y compartido por el gobierno y el Departamento del Tesoro.

Con todo, junto con el proceso de corporativización se inició una importante reestructuración de las distintas entidades y departamentos del sector público. Favoreció esta reestructuración que gran parte de las actividades comerciales estaban organizadas como unidades independientes o estaban insertas en departamentos. Por ejemplo, el Departamento de Energía era responsable de la producción de carbón y electricidad como también de la fijación de algunas tarifas y de la asesoría de políticas en el sector energético. Lo que hacía la corporativización era separar las actividades comerciales de los distintos departamentos del gobierno y constituir empresas públicas que desarrollaran dichas actividades. En este proceso parecía natural reestructurar y consolidar las actividades no comerciales del sector público. Por ejemplo, el Departamento de Energía al que hacíamos referencia terminó finalmente desapareciendo y las actividades no comerciales que realizaba fueron traspasadas al Departamento de Comercio.

Estos cambios eran por sí solos importantes. Significaban reducir conflictos de interés y “aligerar” la estructura burocrática del Estado. Sin

embargo, la presión por cambios en el Estado iba más allá de estas transformaciones. En el gobierno asumido en 1984 se estaba produciendo una creciente insatisfacción con el desempeño de la burocracia, aspecto que trascendía la estructura del Estado propiamente tal. Había descontento con el funcionamiento del sector público incluso en las áreas en las que en Nueva Zelanda se estimaba que la labor del Estado era insustituible como defensa, policía, aduanas, etc. Entre otros aspectos, se la consideraba lenta para responder al cambio de prioridades establecidas por el gobierno e incluso inmune a la presión ejercida por los ministros para llevar a cabo sus políticas. Se percibía que el sistema de incentivos que regía en la burocracia la hacía totalmente inefectiva: básicamente carrera funcionaria e inmovilidad. Se fue generando al interior del gabinete laborista la opinión de que la reforma del Estado era impostergable. Reforzaba este hecho que el proceso de corporativización había producido ganancias de eficiencia mayores de las esperadas (Scott, 1996). La pregunta que el gabinete se formulaba era por qué no replicar estas ganancias en el resto del sector público³⁵ (Martín, 1992).

La reelección de los laboristas en 1987 volvió inevitable la reforma. El Departamento del Tesoro en su *Government Management*, el informe al “nuevo” gobierno electo en 1987, recogía estas opiniones y trataba de justificar analíticamente, en función de las teorías antes discutidas, la inefectividad del sector público. Entre otros aspectos el informe consignaba que el sector público permitía un comportamiento oportunista³⁶ de los burócratas porque, entre otros aspectos, carecía de los controles que traía consigo la necesidad de satisfacer a los consumidores. Una preocupación especial era la evidente falta de mecanismos que impidieran o, al menos, atenuaran la posibilidad de que los funcionarios públicos “capturasen” a los ministros. En términos prácticos ello significaba que los ministros no podían “sacarle trote” a los departamentos que estaban a su cargo. Se argumentaba que ello estaba asociado a dos aspectos centrales: (1) una definición ambigua, a veces contradictoria, en los servicios públicos de los objetivos de cada departamento que hacía más difícil monitorear su

³⁵ Los ahorros que pudiesen hacerse en el sector público eran bienvenidos en el gobierno porque se consideraba que el proceso de estabilización y ajuste estructural estaba lejos de ser completado. A esas alturas el déficit fiscal todavía estaba por sobre el 3% del PIB.

³⁶ En general, éste surge cuando una relación contractual por alguna razón no queda bien especificada. Generalmente, ello ocurre cuando suceden eventos que no fueron anticipados adecuadamente en un contrato, otorgándole a alguna de las partes la posibilidad de “aprovecharse” de ese vacío. También cuando hay asimetrías importantes en la información entre patrones y agentes. Véase al respecto Klein, Crawford y Alchian (1976) y Williamson (1985).

cumplimiento y (2) una asimetría en la información entre funcionarios públicos y ministros respecto de la operación de cada uno de los departamentos³⁷.

El informe del Tesoro sugería que ambos problemas eran abordables. Especial atención dedicaba al segundo aspecto. Reconocía que la existencia de conocimiento específico y disperso que puede traducirse en un comportamiento oportunista es, sin embargo, una característica de todas las organizaciones complejas: públicas o privadas, con o sin fines de lucro³⁸. Se sugería que atacar este problema requería de cambios en la forma de definir las tareas de los departamentos, en la estructura del Estado y en la gestión pública. Específicamente en el informe se sugerían los siguientes principios para guiar la reforma del sector público:

- el gobierno debía tener objetivos claros que informaran a los jefes de departamento lo que se esperaba de ellos e hicieran posible evaluar su desempeño;
- el gobierno debía ser transparente en explicitar dichos objetivos y los medios económicos que permitirían alcanzarlos;
- el Estado debía estructurarse de manera tal de minimizar las posibilidades de captura;
- la nueva estructura organizacional debía otorgarle a los jefes de departamento y servidores públicos, en general, los incentivos necesarios para alcanzar las metas gubernamentales antes que las propias;
- la nueva estructura organizacional debía asegurar un uso eficiente y transparente de la información;
- la nueva estructura organizacional debía permitir que los agentes (jefes de departamento) quedaran sujetos al control de los patrones y que se definieran las responsabilidades de cada cual, y
- la nueva estructura organizacional debía promover la competencia tanto en el área de asesoría de políticas como de prestación de servicios.

³⁷ En la práctica, esto significa que los funcionarios cuentan con mejor información de cómo opera el sector público que los ministros y, por lo tanto, pueden “ocultarles” el verdadero significado de sus operaciones. Por ejemplo, engañándolos respecto de sus capacidades para desarrollar determinadas tareas, el costo o viabilidad de dichas tareas, o las razones por las que no se alcanzaban determinados objetivos.

³⁸ Aquí el informe no hacía más que seguir la literatura especializada en el tema. Véase, Fama y Jensen (1983). Estos autores, por ejemplo, enfatizan la necesidad de separar la iniciación e implementación de decisiones de la aprobación y control de las mismas en toda organización compleja.

En términos de acciones concretas, las reformas que el Government Management recomendaba podían dividirse en (1) aquellas que promovían la autonomía de la gestión públicas y la definición clara de responsabilidades (accountability) y (2) aquellas que buscaban introducir arreglos contractuales específicos en las tareas del sector público, de modo de reducir los costos de agencia.

Los principales cuerpos legales que permitieron reformar el Estado en Nueva Zelanda fueron la State Sector Act de 1988 y la Public Finance Act de 1989. Estas leyes alteraron radicalmente el funcionamiento del sector público. La realidad política del país —un gobierno parlamentario con un sistema electoral de primera mayoría— permitió aprobar esta legislación que alteraba el modo tradicional de entender el sector público neozelandés sin mayores trámites.

El Partido Nacional en la oposición manifestó en ese momento su temor de que la State Sector Act significara la politización de la burocracia³⁹. De hecho, este partido al recuperar el poder después de la elección de diciembre de 1990, encomienda a una comisión investigadora que analice y evalúe la reforma del Estado. Sin embargo, la comisión encabezada por Basil Logan, previamente Presidente Ejecutivo de IBM en Nueva Zelanda, evacuó un informe extremadamente positivo sobre estas reformas, consolidándolas políticamente.

Al término de la reestructuración del sector público y de la operación en plenitud de los nuevos cuerpos legales que reformaron el funcionamiento del Estado, el sector público se había reducido desde aproximadamente 88.000 a 35.000 jornadas completas y desde 53 a 39 departamentos y agencias (State Service Commission, 1996)⁴⁰. Del total de plazas reducidas alrededor de 25.000 se explican por el personal que fue traspasado a las nuevas empresas públicas (Martin, 1992). Un número no precisado de funcionarios públicos fue traspasado a entidades autónomas pero de derecho público que no eran departamentos del gobierno y tampoco empresas públicas⁴¹. Estas entidades operan con un consejo o

³⁹ Richardson (1995), por ejemplo, sostiene que éste era un temor efectivo en su partido.

⁴⁰ Rudd (1992), citando fuentes oficiales, sostiene que al inicio del gobierno laborista en 1984 los funcionarios públicos habrían sumado cerca de 68.000 y se habrían incrementado al cabo de tres años a 72.000. En este sentido, el número total de funcionarios del sector público previo a la reforma presenta algunas discrepancias. Respecto de las cifras finales parece haber un mayor consenso. Ellas están basadas en un estudio, realizado por la *State Service Commission* hacia finales de 1993, que recogió información de los distintos departamentos.

⁴¹ No nos fue posible consignar cuál es el número exacto de personas que dejó de pertenecer al sector público al crearse estas entidades autónomas. Pero este número no habría sido superior a las 9.000.

directorio que nombra a sus jefes ejecutivos. Sólo en 1992 se regularizó su situación y actualmente son conocidas como “entidades de la Corona”. En la actualidad éstas son un poco más de 2700 e incluyen, entre otras, más de 2.600 establecimientos educacionales⁴², institutos de investigación, hospitales públicos y la Orquesta Sinfónica de Nueva Zelanda.

La State Sector Act

La reelección del gobierno laborista en 1987 abrió el camino para iniciar una reforma del sector público que asegurara una mayor eficiencia en la gestión. En 1988 se aprueba la State Sector Act que modifica en forma sustantiva el estatuto de 1962 y reemplaza la Ley que regulaba las condiciones de empleo del sector público y que databa de 1977. Bajo estos cuerpos legales, el servicio público estaba estructurado de manera uniforme y única. Era un servicio que plasmaba la carrera funcionaria y que ofrecía a sus empleados una permanencia de 40 años en el servicio público si ellos así lo deseaban. Los funcionarios podían moverse entre departamentos y disfrutar iguales condiciones de trabajo y de salario. Los nombramientos y promociones, aunque teóricamente basados en mérito, respondían generalmente a antigüedad en el servicio público. Para alguien que viniese de fuera del sector público era prácticamente imposible obtener en forma inmediata un cargo relativamente alto en el servicio público. Debía comenzar desde los niveles más bajos en la estructura administrativa. La State Service Act de 1988 cambió radicalmente la administración de los recursos humanos en el sector público. Los cambios principales fueron los siguientes:

- La Ley estipula que, en general, los gerentes o directores de servicio tienen la libertad para contratar y despedir el personal que deseen en las condiciones estipuladas por las leyes y los contratos, respectivamente.
- Se establece en esta nueva ley que las relaciones laborales al interior del sector público se regirán por las mismas leyes que regulan el sector privado, acabando con la inamovilidad.
- Si bien la State Sector Commission fue considerada como empleador para los efectos de negociación de las condiciones de empleo, remuneraciones incluidas, con el sindicato de los trabajadores del sec-

⁴² Recuérdese que los colegios fueron traspasados a los padres, pero en términos prácticos siguen siendo entidades públicas.

tor público, en 1992 delegó estas responsabilidades a los gerentes, algo que la propia Ley le permitía.

- A los gerentes se les encomienda legalmente la operación eficiente y efectiva de los departamentos. Se autoriza a la State Service Commission evaluar periódicamente el cumplimiento de los criterios de eficiencia y efectividad. Se le permite remover con el acuerdo del gabinete a aquellos gerentes que no cumplan con estos criterios.
- Los jefes de departamento, o gerentes (*chief executives*) en la nueva Ley, se nombran por un período fijo de cinco años, pudiendo extenderse su nombramiento por otros tres. Como los gobiernos deben reelegirse cada tres años, el nombramiento de estos gerentes tiende a separarse del proceso político. El empleador es la State Service Commission. Ésta negocia su salario y los beneficios del puesto. Esta negociación puede contemplar eventualmente bonos por desempeño. En algunos casos éstos han alcanzado un 15% del total del paquete salarial. De esta forma se termina con los “jefes permanentes” que accedían a estos cargos luego de una larga carrera en el sector público.
- Los nombramientos de los gerentes son aprobados por el gabinete, previa recomendación de la State Service Commission⁴³. Ésta elabora un perfil del candidato luego de conocer la opinión del ministro del cual depende el departamento para el cual se busca un gerente. Se consulta también a los distintos agentes del sector público y privado que se relacionan con dicho departamento. Generalmente con la ayuda de *headhunters* se define una lista de potenciales candidatos y el Comisionado del Servicio Público (*State Service Commissioner*) con el apoyo de un panel asesor recomienda un nombre. El gabinete puede rechazar la recomendación y pedir el nombramiento de una persona determinada. Pero en este caso debe manifestar públicamente que éste es un nombramiento político. En los 10 años que lleva aplicándose esta legislación ello no ha ocurrido.
- Se estableció un Servicio de Ejecutivos Seniors bajo el auspicio de la State Service Commission para desarrollar un núcleo de ejecutivos de alto nivel del sector público que no superara las 500 personas. La idea era que los altos directivos del sector público fueran seleccionados de este pool. Se accedía a este Servicio por recomendación de los gerentes de los distintos departamentos previa con-

⁴³ Esta institución es dirigida por el State Service Commissioner. Por razones obvias su nombramiento no sigue este proceso. Es nombrado en su cargo por el primer ministro, pero en iguales condiciones al resto de los jefes de servicio.

sulta a la State Service Commission. Los nombramientos se hacían por un período máximo de cinco años (eventualmente renovables).

Esta Ley terminó con la inamovilidad y la carrera funcionaria en el sector público. La reforma, sin duda, buscaba una mayor receptividad de la burocracia a las directrices del gobierno que la que había existido en el sistema antiguo. La falta de compromiso de la burocracia con las tareas gubernamentales se asociaba con una ausencia total de incentivos para hacer un buen trabajo. Las remuneraciones y los nombramientos en el sector público neozelandés guardaban poca relación con el desempeño de los funcionarios. Esta Ley de 1988 era un primer intento para solucionar esta anomalía. Otorgaba a los jefes de departamento o gerentes autonomía en el manejo de los recursos humanos de cada uno de los servicios. En este sentido, el nuevo cuerpo legal apuntaba fundamentalmente a remover rigideces que pudiesen afectar la gestión de los departamentos.

En lo que se refiere a problemas de agencia y costos de transacción los avances eran prácticamente nulos. Respecto de este primer problema, se podría argumentar que la normativa sentaba las bases para que los distintos gerentes fueran evaluados en función de su desempeño, aunque no estableciese específicamente la forma como se llevaría a cabo la evaluación. Además, la Ley contenía dos elementos que bien administrados podían contribuir a incentivar a los gerentes a realizar una buena tarea: (1) bonos por desempeño y (2) remoción si su desempeño era deficiente. Estas medidas, sin embargo, estaban lejos de asegurar que los gerentes emplearían sus mayores esfuerzos en llevar a cabo las tareas que le fuesen encomendadas. Con todo, la amenaza de evaluación y eventual remoción del cargo aumentaba relativamente el poder del gabinete sobre la burocracia. Poder que, por supuesto, hay que entender como la capacidad del gabinete de exigirle a los funcionarios públicos el cumplimiento efectivo de las tareas que se les había encomendado. Antes, con una burocracia inamovible desde los cargos más altos hasta los más bajos, realizar tales exigencias no tenían la fuerza necesaria.

La Public Finance Act de 1989

Esta Ley hay que entenderla como complementaria de la State Sector Act de 1988. Por una parte, esta normativa incluía reformas que facilitaban la administración financiera en cada uno de los departamentos, reforzando así el énfasis en la gestión característico de la State Service Act. Por otra parte, este nuevo cuerpo legal intentaba lidiar con los costos de transacción y los problemas de agencia que existían en el sector público,

estableciendo contratos claramente especificados entre los distintos ministros y los jefes de departamento que especificaban de la manera más clara posible las tareas que cada departamento debía desarrollar y la forma en que se iba a evaluar el cumplimiento de estas tareas. En lo medular la Public Finance Act establecía lo siguiente:

- *Reforma a la forma de asignación de los recursos públicos.* Se reemplazó el sistema de asignación de recursos basado en insumos, esto es partidas presupuestarias basadas en el costo de insumos como personal, viáticos, materiales, etc., por un sistema basado en “resultados” (*outcomes*) y “productos” (*outputs*). Las asignaciones no especifican los insumos en los que se deben gastar estos recursos. Los departamentos, sin embargo, tienen sólo una muy limitada flexibilidad para reasignar recursos entre productos. Modificaciones importantes requieren de la aprobación del Parlamento. Los resultados son definidos por la Public Finance Act como “impactos en, o la consecuencia para, la comunidad de las ... actividades del gobierno”. Es responsabilidad del gabinete definir estos resultados. El cumplimiento de estos será evaluado en el Parlamento y, en último término, por la opinión pública ilustrada y los electores. Para alcanzar estos resultados el gabinete, o si se quiere, el poder político deberá adquirir los productos que sirvan para esos propósitos. Estos pueden ser adquiridos con cualquier “proveedor”, aunque generalmente son provistos por los departamentos correspondientes. Los recursos son asignados en función del costo y la calidad que significa generar estos productos. La idea es que estos sean ofrecidos sobre una base competitiva o, al menos, desafiante. Para acercarse a ese ideal se comparan habitualmente costos entre departamentos y, en la medida de lo posible, con servicios similares ofrecidos en el sector privado. La responsabilidad del gerente, entonces, es generar el nivel acordado de producto con la calidad especificada dentro de los límites de tiempo y costos acordados. De esta manera, por ejemplo, el Jefe del Departamento de Bienestar Social es responsable por pagar a tiempo los beneficios sociales, atender las consultas de los beneficiarios, pero no por la naturaleza y el monto de dichos beneficios.
- *Contratos anuales de desempeño (performance agreements).* Son acuerdos entre el ministro responsable y el jefe del departamento. Permiten la evaluación de los gerentes y sus respectivos departamentos, definiendo de paso sus responsabilidades, específicamente los productos que se le han encomendado y la calidad esperada de los productos. Al

ser públicos y claros facilitan el escrutinio de los ciudadanos. Estos contratos son firmados por el ministro y el gerente. Tienen una duración de un año, lo que permite una evaluación relativamente continua e inmediata de la labor desarrollada por los servicios. Están estructurados en tres partes. La primera parte especifica los áreas claves en el departamento que dicen relación con las preocupaciones estratégicas del gobierno y que requieren la atención personal del gerente del departamento. Las áreas claves son compromisos de mediano plazo de los departamentos con los objetivos de política de mediano y largo plazo o consideraciones estratégicas del gobierno. A través de esta vía se le daría más consistencia al gobierno⁴⁴. La segunda parte estipula claramente los productos que el ministro desea adquirir. Desde 1994 este capítulo ha tomado la forma de un contrato de compra (*purchase agreement*). El objetivo es que este acuerdo provea al ministro la suficiente información para evaluar el costo e importancia de cada uno de los productos, y para que pueda realizar comparaciones con productos similares en otros departamentos del sector público o directamente en el sector privado. La tercera y última parte provee información que permita verificar el grado de cumplimiento del departamento con responsabilidades legales y las políticas del gobierno. Esto le permite al gobierno manejar mejor sus compromisos de mediano y largo plazo en términos de, por ejemplo, su agenda política o los niveles adecuados de inversiones.

- *Reemplazo del sistema de contabilidad.* La necesidad de contar con una mejor información financiera para evaluar a los gerentes, unido al hecho de que los ministros tenían simultáneamente una relación de compradores y dueños con los departamentos que estaban a su cargo, llevó a un cambio en el sistema tradicional de contabilidad de caja. Se adoptó uno de Prácticas Contables Generalmente Aceptadas. De ese modo, la contabilidad del sector público pasó a realizarse sobre base devengada. Pero también se requería de una mejor administración de activos y una evaluación real de los costos de prestar los servicios. Por lo tanto, también se incluyeron los costos de capital y la depreciación de los activos en el costo de proveer los servicios. De este modo, se evitó el uso excesivo de capital en la

⁴⁴ Véase Matheson *et al.* (1997). Cabe hacer notar que la preocupación por la planificación estratégica surgió de algunas observaciones contenidas en el informe de la Comisión Logan a la que hacíamos referencia anteriormente. Éstas apuntaban a darle un mayor horizonte y una perspectiva más clara a la gestión pública.

provisión de los productos. También ayudaba al ministro a cumplir sus dos papeles: como comprador estaba interesado en adquirir los productos que le ofrecía su departamento. Pero como dueño, en representación del gobierno, estaba interesado en obtener el mejor “retorno” de los recursos totales invertidos en su departamento, asegurándose que no sean malgastados y así debiliten la capacidad futura del departamento de proveer servicios. Los departamentos no sólo tienen que presentar su presupuesto sobre base devengada sino también tienen que presentar un balance. El primer balance consolidado del sector público en 1991 arrojó un pasivo neto de NZ\$ 14.000 millones (Evans *et al.*, 1996.)

- *Descentralización del control y gestión financieros.* Los gerentes no sólo tuvieron con esta Ley una mayor autonomía en el manejo financiero del departamento, sino que también asumieron la responsabilidad de proveer una información financiera exhaustiva. De esta manera, los gerentes tenían entera libertad para deshacerse de los activos que estimaban imprescindibles. Por ejemplo, podían devolverle al Estado los edificios públicos que ocupaban ahorrándose los costos de capital que el Departamento del Tesoro les cargaba y reemplazarlos por arriendos en edificios privados. Como contrapartida este cuerpo legal contempla exigentes informes financieros. Estos siguen los criterios establecidos por el Departamento del Tesoro que no son más que los definidos para el sector privado en las prácticas contables generalmente aceptadas. Cada departamento debe preparar un informe mensual de su gestión financiera. En esta tarea es “controlado” por el Departamento del Tesoro. Trimestralmente, cada departamento presenta un reporte detallado de sus estados financieros. Estos incluyen balance, estados de cambio en las posiciones financieras, flujos de caja y, en general, todos los informes que son comunes en el sector privado. El informe debe contener las cifras comparativas de años anteriores para cada uno de los estados financieros. Los departamentos también deben informar anualmente respecto de su desempeño no financiero, es decir si cumplieron con las metas establecidas en el acuerdo de desempeño.

Es en esta Ley donde, tal vez, se encuentran los aspectos más novedosos de la reforma neozelandesa. La asignación de recursos sobre la base de productos es uno de estos aspectos. Es difícil pensar que el jefe de un servicio público pueda realizar una buena gestión si no dispone de flexibilidad para manejar el presupuesto de su servicio. Desde luego, no espera-

mos que los gerentes de una empresa pública o privada puedan desenvolverse en sus cargos sin dicha flexibilidad. Sin embargo, la administración financiera no es totalmente flexible. Existen límites definidos por los productos que se generan. Los departamentos elaboran una serie de productos con presupuestos dados y no existe la posibilidad, a no ser que exista el acuerdo del Parlamento, para reasignar recursos entre una tarea (o producto) y otra. Ello le ayuda al Departamento del Tesoro a mantener un control más acabado del presupuesto de la nación. Permite, por otra parte, una evaluación más precisa de la gestión de cada departamento.

Otro aspecto novedoso es, sin lugar a dudas, el acuerdo de desempeño y, específicamente, lo que se refiere a la compra de productos que se ve obligado a hacer un ministro para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, si el ministro de Policía quiere reducir las ofensas contra la propiedad debe contratar productos específicos con el Departamento de Policía, representado por su Comisionado. En ese caso concreto podría ser un número determinado de rondas a las horas en las que estas ofensas ocurren con mayor frecuencia. Este acuerdo de desempeño tiene la virtud de darle más transparencia a la acción del Estado. Al establecer tareas concretas para los gerentes y sus servicios facilita una evaluación real del desempeño de éstos. Se sabe con claridad en qué se están gastando los recursos públicos.

Respecto de este último aspecto es interesante notar que en el primer presupuesto aprobado en este esquema, el gobierno se percató de que realmente no le interesaba “comprar” muchos de los productos que se le ofrecía. Presionado, además, por un déficit fiscal superior al 3% del PIB dejó de adquirir todos aquellos productos que no requería para satisfacer sus objetivos políticos (Scott, 1996.) Por supuesto, no es fácil definir la acción de los departamentos en términos de estos productos. Los ministros tampoco tienen una noción clara de cuáles productos son los más efectivos para alcanzar los resultados deseados. Ejemplos de productos se presentan en el Cuadro 2.

Las dificultades de definir estos productos quedaron en evidencia la primera vez que se asignaron los recursos públicos a base de productos. Todos los departamentos del gobierno tuvieron que preparar un listado de los productos que elaboraban y agruparlos en categorías homogéneas, estableciendo además su costo estimado. Este listado fue generado a través de una discusión entre los departamentos, por una parte, y el Departamento del Tesoro y la State Service Commission, por otra. Indudablemente el proceso no fue fácil. Ha habido desde que se encuentra en marcha el sistema un proceso de ensayo y error que ha ido perfeccionando la definición de productos. Hay que tener en cuenta, además, que la razón de este enfoque es, en última instancia, controlar el desempeño de los distin-

CUADRO 2 EJEMPLOS DE PRODUCTOS CONTRATADOS POR LOS MINISTROS CON LOS GERENTES PÚBLICOS

Ejemplo 1

Proveedor: Departamento de Policía
 Nombre: Servicios de custodia
 Descripción: Provisión de servicios carcelarios en las estaciones de policía y en las cortes para personas arrestadas o sujetas a una orden judicial. Incluye los servicios de escolta desde y hacia los establecimientos penales.
 Calidad: Asegurar que haya menos de un incidente por cada 100 custodias. Asegurar que el 100% de los arrestos sean ejecutados de acuerdo a la Ley.
 Costo: NZ\$ 15.503.000

Ejemplo 2

Proveedor: Departamento de Bienestar Social
 Tipo: Evaluación de beneficios de invalidez
 Descripción: Evaluar derecho al beneficio en función de criterios predeterminados, determinar el monto del beneficio y revisar el derecho después de seis meses.
 Cantidad: Se estima en 2.400 evaluaciones con un rango entre 1.600 y 3.200, basado en datos de 1995 con un nivel de confianza de 95%. Habrá un cambio en el costo de proveer este producto si el número de evaluaciones aumenta o decrece en 200.
 Costo: NZ\$ 171.000

Ejemplo 3

Proveedor: Servicio de Impuestos Internos
 Tipo: Auditoría de contribuyentes
 Descripción: Auditar a todo tipo de contribuyentes, especialmente los con un alto riesgo de no cumplir sus obligaciones.
 Cantidad: Una serie de auditorías de distinta intensidad totalizando 82.450 para empresas pequeñas, 3.875 para empresas medianas, 1.150 para corporaciones y 17.500 para personas naturales.
 Calidad: En el caso de pequeñas empresas recuperar NZ\$ 3,3 por cada dólar invertido en las auditorías. En el caso de empresas medianas 4,7. Para corporaciones la recuperación debe ser de 11 dólares por cada dólar invertido. Para personas naturales la tasa de retorno es de 2,5 dólares. Se establecen, además, tiempos máximos para desarrollar auditorías.
 Costo: El costo total es de NZ\$ 84.311.000.

Fuente: Contratos de Desempeño de los respectivos departamentos.

tos departamentos. Por lo tanto, puede darse la tendencia de parte de los gerentes a definir amplia o vagamente los productos, de modo de diluir responsabilidades y evitar controles muy exigentes. De este modo, una especificación perfecta de los productos es difícil de alcanzar.

Desde el punto de vista del escrutinio público, la separación entre productos y resultados tiene la ventaja adicional de definir claramente las responsabilidades de los distintos actores involucrados en la gestión gubernamental. Los gerentes de departamento son ejecutores de tareas encomendadas por el gobierno electo y, por lo tanto, sólo se los puede evaluar por su capacidad para llevar a cabo dichas tareas. Éstas se articulan en función de los objetivos políticos aprobados en el seno del gabinete que por su naturaleza no siempre tienen una articulación clara en términos de acciones. Ejemplos típicos son los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, de defender la soberanía nacional o de promover el interés del país en los foros internacionales. Estos objetivos no pueden ser controlados por los jefes de departamento y, por consiguiente, ellos no pueden ser evaluados en función del cumplimiento de tales objetivos.

En la práctica, estos criterios llevan a una relativa separación entre control de la gestión y la gestión misma. Los controladores del gobierno (el gabinete) definen sus objetivos (políticos) y se encomienda su ejecución a los gerentes (los jefes de servicio). Sin embargo, no es el cumplimiento directo de esos objetivos lo que se les encarga sino productos específicos que los gerentes puedan desarrollar en sus departamentos. El gabinete no se involucra en la gestión de los departamentos, pero sí controla que los servicios públicos no se desvíen del cumplimiento de las tareas que les fueron encomendadas.

Los contratos entre los ministros y sus jefes de servicio tienen la virtud de reducir los costos de transacción en el sector público. Por una parte, reducen los problemas de agencia. Los ministros en su negociación anual de contratos con los jefes de departamento son asesorados por el Departamento del Tesoro y la State Service Commission. La labor de estas instituciones no sólo es velar porque se logre un marco presupuestario razonable y una definición precisa y realista de productos sino también evitar que el ministro sea “engañado” por los jefes de servicio⁴⁵. De este modo, la presión sobre los gerentes para que revelen los verdaderos costos de desarrollo de cada uno de los productos que se les desea encomendar es mayor. Si esto se une a eventuales premios por desempeño y una estricta evaluación, los incentivos de los jefes de servicio para desarrollar de la mejor manera posible su labor crecen. Con ello, aumenta la probabilidad de que

⁴⁵ Es decir, evitar un comportamiento oportunista del gerente.

los recursos públicos se gasten bien y no en actividades socialmente poco rentables⁴⁶.

Los contratos, por otra parte, le permite a los jefes de servicio resistir de mejor manera las múltiples presiones a las que se ven sometidos. Wilson (1989) y Dixit (1996), por ejemplo, sostienen que la principal fuente de costos de transacción en el sector público tiene que ver con el hecho de que las agencias públicas deben responder simultáneamente a distintos patrones. Por esta razón, los contratos de desempeño entre ministros y gerentes públicos pueden ser un aspecto importante en el logro de los objetivos de mayor eficiencia y mayor transparencia en el sector público. Los gerentes tienen pocos incentivos en este nuevo esquema para someterse a la presión de patrones que no han podido dejar estampados sus objetivos en los contratos de desempeño y sí tienen incentivos para responderle a sus ministros.

En el esquema anterior, en cambio, la suerte de los jefes de departamento poco tenía que ver con la evaluación que el ministro respectivo hiciese de ellos, otorgándose espacio, entonces, para que los jefes de servicio respondiesen a las presiones ejercidas por otros patrones.

Otras reformas

Hubo reformas adicionales que no fueron de la magnitud de los dos cuerpos legislativos anteriores aunque ayudaron a consolidar las reformas establecidas. Algunas de ellas surgen del informe de la Comisión Logan de 1991 a la que se hacía referencia anteriormente. El informe si bien alababa las reformas sugería la necesidad de avanzar en (1) la definición de estrategias colectivas y planes organizacionales concretos al interior de cada departamento, (2) una especificación adecuada de los estándares de desempeño requeridos y su medición en los acuerdos de desempeño, (3) una medición objetiva de desempeño y recompensas por un buen desempeño y (4) crear las condiciones para asegurar la incorporación al servicio público de ejecutivos de calidad. Sin embargo, el informe atribuía esta situación a un problema de transición entre sistemas más que a un problema de la estructura del sector público.

Entre los aspectos que se modificaron para hacer frente a estas preocupaciones se incluye la separación de los acuerdos de compra de productos del acuerdo de desempeño. Con ello se buscaba obtener más

⁴⁶ Por supuesto, aún se está lejos de la perfección. No debe olvidarse sin embargo que no es óptimo reducir los problemas de agencia a cero, dado que los costos adicionales puedan terminar siendo mayores que los beneficios esperados de reducir dichos problemas.

información de los proveedores de productos, de modo de definirlos más adecuadamente. También se comenzaron a aplicar conceptos de planificación estratégica para comprometer a los distintos departamentos en una visión más global del gobierno. Con este propósito el gobierno definió objetivos estratégicos que le daban una orientación de futuro a su gestión. Ello permitía al interior de cada departamento establecer áreas claves de la gestión habitual que estuviesen vinculadas a dichos objetivos y a las cuales el gerente debía otorgarles especial atención.

La preocupación por la capacidad gerencial del sector público tenía su origen en el fracaso del Servicio de Ejecutivos Seniors, fracaso asociado a dos aspectos principales: (1) su uso como instrumento de control salarial y (2) que muchos altos ejecutivos no vieron el mérito de la idea y sencillamente lo ignoraron⁴⁷. La State Service Commission se ha hecho cargo de este problema creando un Centro de Desarrollo de Gestión que de alguna manera pretende ser un punto de encuentro de ejecutivos públicos y privados, de modo de crear un polo de desarrollo gerencial. Éste contempla acoger capacitación e investigación sobre temas de alta gerencia.

Una Ley que no está directamente ligada con el funcionamiento del sector público pero que indudablemente lo influye es la *Fiscal Responsibility Act* aprobada en 1994. Ella se diseñó para incentivar un comportamiento fiscal prudente de parte del gobierno. Entre otros aspectos, esta Ley considera:

- Reducir la deuda de la Corona a niveles prudentes a través de mantener superávit operacionales todos los años.
- Alcanzar una situación patrimonial que permita un colchón en el caso de eventos adversos.
- Seguir políticas consistentes con un grado razonable de predicción del nivel y estabilidad de los impuestos en el futuro.

Por otra parte, la State Service Commission ha dictado, desde la aprobación de la reformas, una serie de principios para guiar la administración de personal en el sector público. También en 1990 publicó “Un Código de Conducta del Servicio Público” que establecía una serie de estándares mínimos de integridad y conducta que debían regir en el servicio público. El Departamento del Tesoro dicta habitualmente nuevos principios que deben seguir los departamentos en la presentación de sus estados financie-

⁴⁷ Más aún cuando la Ley sostenía que los gerentes de departamento tenían la libertad para contratar a sus empleados con total libertad, con prescindencia de su origen.

ros. Ninguna de estas reglas tuvo, sin embargo, la característica de alterar el funcionamiento del sector público.

Reformas en otros Poderes del Estado

Las reformas del Estado neozelandés que apuntaban a aumentar la eficiencia y transparencia del Estado se concentraron exclusivamente en el Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo reestructuró algunos de los servicios dependientes del Parlamento, pero por razones que poco tenían que ver con las reformas iniciadas desde el gabinete por el Partido Laborista en 1988. Las Cortes neozelandesas tampoco experimentaron cambios fundamentales asociados al proceso de reformas del Estado. Con todo, en 1991 se creó la Corte del Medio Ambiente como una división de las Cortes de Distrito y en respuesta a la *Resource Management Act* del mismo año. En 1989 se había creado la Corte Juvenil en respuesta a la *Children, Young Persons, and their Families Act* del mismo año. La creación de estas Cortes responde más bien a razones de conveniencia organizacional más que a cambios reales en la categoría de los juicios o en las tareas judiciales a desarrollar.

5. UNA EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS

Todo sugiere que las reformas del sector público en Nueva Zelanda han sido un éxito. Los detractores son los menos y ninguna de las personas con las que tuvimos la oportunidad de dialogar sobre las reformas manifiesta que hay que volver atrás en esta materia. Más bien se observan dos tipos de posiciones: aquellas que no apoyan nuevas reformas y, a lo más, están por consolidar las ya realizadas y aquellas que creen que todavía se está lejos de alcanzar un óptimo y que se deben retomar las reformas.

Ha habido ganancias importantes de productividad y eficiencia. En los últimos cinco años los presupuestos de los distintos departamentos se han mantenido prácticamente congelados en términos nominales y no se han observado deterioros en la prestación de servicios. Los gerentes han prescindido de activos por un valor equivalente a los NZ\$ 2.300 millones y el mejor manejo de los flujos de caja ha permitido ahorros que bordean los NZ\$ 300 millones anuales. Estas ganancias en eficiencia no se habrían logrado sin la mayor flexibilidad que han obtenido los gerentes en el manejo de sus recursos financieros y humanos. También ha contribuido a una mayor eficiencia el mayor control que tienen los ministros sobre las tareas que llevan a cabo los departamentos bajo su responsabilidad. También hay

consenso entre los diversos actores de que ha aumentado la transparencia de la gestión pública tanto en el aspecto de gestión como en el de uso de los recursos. Hay confianza en que se han elegido las mejores personas disponibles para los cargos que se han debido llenar. No hay evidencia de abusos de poder y tampoco, salvo un caso menor, de mal uso de los recursos públicos.

Pero también han surgido algunos inconvenientes asociados a la reforma que vale la pena destacar⁴⁸:

- Ha existido una tendencia a la fragmentación del servicio público. Los departamentos cumplen sus tareas y se olvidan de que están insertos en una estructura más amplia. Probablemente influye en este hecho que en un gobierno parlamentario cada ministro tiene en alguna medida su propia agenda política, además de la del gobierno. Se han hecho esfuerzos para asegurar una coordinación entre departamentos a través de introducir criterios de planificación estratégica en su gestión.
- Los ministros tienden a privilegiar su papel de compradores de productos antes que de dueños de sus departamentos. En el primer papel ellos no son más que una extensión de sus departamentos y actúan, especialmente, en la negociación del presupuesto en conjunto con sus gerentes. En la segunda dimensión lo que le interesa es controlar la eficiencia del departamento en su gestión tanto desde el punto de vista del costo total que representa la provisión de los productos como de la capacidad de proveer estos u otros productos en el largo plazo. Ambos papeles no siempre van de la mano. Desde el punto del gobierno central y de la viabilidad futura del gobierno, convendría que se resolviese en favor de su papel de dueño. Pero ello ocurre menos de lo deseado. En gran medida porque el ministro es evaluado en función de su capacidad de satisfacer la agenda política. De hecho, la crítica más frecuente a los gerentes es que responden casi exclusivamente a los intereses del ministro y tienen poca preocupación por el gobierno como un todo. Aquí, sin embargo, debería ayudar el nuevo énfasis en la gestión estratégica. Tampoco debe olvidarse, sin embargo, que uno de los factores que impide un buen desempeño del servicio público es la existencia de múltiples patrones.

⁴⁸ La apreciación de estos problemas proviene de la conversación con diversas personalidades del sector público y privado neozelandés así como también del informe preparado por Schick (1996) para la State Service Commission.

- En general no hay mucha satisfacción con la asesoría que prestan los departamentos a los ministros. Ésta es un producto que deben comprar los ministros y, en la práctica, la encuentran pobre, especialmente en lo que se refiere a los efectos sobre resultados. Teóricamente la pueden contratar en el sector privado, pero en muchos casos no lo hacen por razones de prudencia o falta de especialistas en el mismo. Con todo, es cuestionable que los ministros deban comprar este servicio ya sea en sus departamentos o en el sector privado. Parece razonable que cuenten con un grupo de asesores de su confianza que los ayuden en la definición de los productos más apropiados para alcanzar sus objetivos políticos. En la actualidad los ministros cuentan con asesores que los apoyan más bien en su gestión política: prensa, negociación parlamentaria, vínculos partidarios, etc. Indudablemente que surge la interrogante de si no significa involucrarse en la gestión de los departamentos.
- Aunque se ha avanzado significativamente en la definición de productos, aún se está lejos de una situación óptima. En muchos casos es difícil definirlos adecuadamente y, en otros, se confunden con resultados. Se relaciona con este aspecto el hecho de que, en la práctica, no existe una verificación exhaustiva de los costos reales de proveer un producto. Los gerentes, entonces, prefieren establecerlos vagamente de modo de ganar grados de libertad en su gestión.
- Cada año hay que ponerle precio a los productos. Este proceso presenta ciertas dificultades, especialmente en aquellos casos en los que las tareas que se les ha encomendado a los ministros no tienen su similar en el sector privado o en otros departamentos del sector público. A pesar de los esfuerzos realizados para definir precios verdaderos, la inexistencia de un test de mercado dificulta avances más rápidos en esta dirección.
- Los informes de desempeño son poco satisfactorios. Hay que mejorarlos especialmente en la justificación de por qué no se cumplió una determinada meta. Da la impresión de que muchas son aceptadas sin mayor investigación.
- Las ganancias en eficiencia han sido muy disímiles entre los distintos departamentos y no hay una explicación convincente de por qué esto ha sido así. La explicación más frecuente es que no sólo se requieren cambios institucionales sino también líderes capaces de generar el cambio. Esta explicación, si bien razonable, abre la discusión de por qué no se han cambiado esos gerentes, especialmente si el incumplimiento de los acuerdos de desempeño es una causa de término de los contratos.

Estas observaciones críticas no deben ser tomadas como objeciones fundamentales al proceso de reformas del Estado en Nueva Zelanda. Algunas tienen un carácter más transitorias, otras –como el problema de definir los precios correctos– son insalvables. Con todo, estos costos parecen ser poco importantes cuando se los compara con los beneficios de una reforma de esta naturaleza. Ésta parece ser la conclusión a la que ha llegado la elite política neozelandesa y que aparentemente sería compartida por la opinión pública informada y los electores de ese país.

6. CONCLUSIONES: INTERROGANTES PARA CHILE

Indudablemente Nueva Zelanda es un país particular. Tenía instaurado un servicio público profesionalizado antes de iniciar las reformas. No es el caso de Chile donde todos los cargos directivos de la administración pública, directa o indirectamente, son de exclusiva confianza del Presidente de la República y tienden a ser nominaciones políticas. Esto incluye no sólo a los directores de servicio sino que también a los jefes de departamento en cada servicio y a los jefes regionales de las distintas reparticiones públicas. A esto se agregan los intendentes, los secretarios regionales ministeriales, y los cargos directivos en estas instituciones. Los altos directivos del servicio público en Nueva Zelanda, en cambio, nunca han estado sujetos a la voluntad política de un primer ministro.

Éste, sin embargo, será un aspecto central en la discusión sobre la reforma del Estado en Chile. Estos cargos son no sólo de confianza del Presidente sino que también del partido o la coalición de partidos que apoya al Presidente. Muchas veces los nombramientos en el sector público son una recompensa por el trabajo desarrollado en una campaña política y, en general, por los servicios prestados a los partidos gobernantes. De ahí que es posible argumentar que ésta es una forma de financiar la actividad política en nuestro país. Más aún cuando en nuestro país no existe la costumbre tan extendida en algunas democracias modernas de recaudar fondos mientras se está ejerciendo un cargo de elección popular. Pareciera surgir de esta observación la necesidad de compensar a los partidos políticos, en el evento de que en Chile las reformas del Estado siguieran los lineamientos definidos por Nueva Zelanda.

Parece injusto negar que estos nombramientos políticos también responden a la necesidad de empujar la agenda del gobierno que asume. Pero la posibilidad de llevar adelante esta agenda no pasa por el nombramiento político de los directivos públicos. La experiencia neozelandesa nos sugiere que ello tiene mucho más que ver con incentivos y una estructura de

gobierno que reduzca los costos de transacción y los problemas de agencia en el sector público. Los nombramientos políticos pueden exacerbar estos inconvenientes. Por una parte, la posibilidad de que se multipliquen los patrones crece considerablemente. Por otra parte, se hace prácticamente imposible lograr la separación entre control y gestión, lo que puede diluir considerablemente las responsabilidades de ministros y departamentos. Por consiguiente, la gestión se vuelve menos transparente.

La inamovilidad en el sector público, a su vez, parece ser una respuesta razonable a los nombramientos políticos en los cargos directivos. De este modo, si los directivos del sector público siguen siendo nombrados con criterios que en lo medular son políticos, difícilmente se podrá terminar con la inamovilidad de la que gozan en la actualidad los funcionarios de ese sector. También hay que tener claro que el eventual término de la inamovilidad puede significar un número importante de despidos. En Nueva Zelanda las nuevas exigencias de eficiencia a los gerentes redujo la fuerza laboral en el sector público en aproximadamente un 25%, magnitud que los que iniciaron la reforma no se imaginaron. En Chile no hay claridad respecto de cuánto sería el personal que debería dejar sus funciones si se exige eficiencia y se entregan los incentivos correctos. Pero una mirada superficial a los ministerios sugiere que los despidos pueden ser significativos.

Probablemente es más sencillo avanzar hacia una administración más flexible de los recursos financieros. Eventualmente de este proceso se pueden obtener importantes ganancias de productividad. Si a esto se le une un directivo con liderazgo los cambios pueden ser significativos. Por otro lado, una definición de tareas precisas o productos para cada uno de los jefes de servicio es un objetivo que parece posible de lograr.

Por supuesto, ésta no es una tarea fácil. Hemos visto que la experiencia de Nueva Zelanda revela las dificultades de avanzar en este ámbito, pero también nos sugiere que este camino es posible. La definición clara de objetivos indudablemente ayuda a aumentar la productividad en los distintos servicios públicos. La labor de los ministros en esta nueva estructura sería asegurarse de que en su cartera se cumpliera la agenda del gobierno de la forma más efectiva posible. Para ello debe definir, de la mejor manera, las tareas que deben acometer los servicios públicos de su dependencia.

Una mayor autonomía financiera, sin embargo, exige un control estricto de los jefes de servicio. Se requiere transparencia y una evaluación independiente de su gestión. Uno de los pilares fundamentales de la reforma en Nueva Zelanda es la transparencia. ¿Cómo se logra la transparencia si los jefes de servicio son nombrados por el Presidente según criterios

políticos? Por otra parte, evaluar la gestión de un jefe de servicio se hace muy difícil si se sabe que está restringido en un aspecto importante de su gestión: el personal. ¿No servirá esta restricción como una justificación de su gestión?

La dificultad de promover reformas de esta naturaleza queda en evidencia al analizar lo poco que se avanzó en Nueva Zelandia en las áreas de salud y educación. Los cambios en estos sectores, especialmente en salud, han sufrido serios reveses. Un intento reciente por darle un tono más comercial a los hospitales públicos acaba de ser revertido. Estos sectores, por supuesto, son los que concentran los más diversos grupos de interés y, también, sindicatos muy fuertes.

La experiencia neozelandesa en esta materia nos indica lo difícil que es gobernar en presencia de grupos de presión muy fuertes. En educación las autoridades desearían moverse hacia un sistema de bonos, similar al vigente en Chile desde 1981. Pero su objetivo es tener antes un examen nacional en práctica para que se puedan evaluar los resultados de cada colegio. Estas propuestas han generado un rechazo del sindicato de profesores. En Chile, tal vez, los cambios requeridos son de otra naturaleza, pero entre otros aspectos apuntan a flexibilizar el estatuto docente, medida que cuenta con la resistencia del Colegio de Profesores. En el área de la salud en Chile hay que avanzar hacia una mayor autonomía de los hospitales públicos. En la práctica estos son extensiones del ministerio de Salud, aunque éste no tenga la administración de los mismos. Los profesionales de la salud son, en realidad, parte de la planta del ministerio de Salud. Este arreglo no parece sano desde el punto de vista de la gestión hospitalaria. Sin embargo, somos testigos de cómo son habitualmente abortados proyectos de reforma que buscan terminar con estos arreglos contractuales.

Sin embargo, una reforma que, en lo referido al gobierno central, siguiera lineamientos parecidos a los de Nueva Zelandia podría hacerle muy bien al país, pero surgen muchas interrogantes que no tienen una respuesta fácil. Se requieren consensos que, tal vez, en Nueva Zelandia no fueron necesarios por las características de su sistema de gobierno. El gobierno de turno tenía mucha libertad para introducir los cambios deseados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arseneau, Therese (1992), "A Bill of Rights" en M. Holland y J. Boston, eds., *The Fourth Labor Government: Politics and Policy in New Zealand*, Oxford: Oxford University Press, 2da. edición.
- Bale, Malcom y T. Dale (1998), "Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries", *World Bank Research Observer*, Febrero.
- Barro, Robert y X. Sala-I-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York: McGraw Hill.
- Brash, Donald (1996), *New Zealand's Remarkable Reforms*, Londres: Institute of Economic Affairs, *Occasional Paper* 100.
- Dixit, Avinash (1996), *The Making of Economic Policy*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Douglas, Roger (1980), *There's got to be a better way!*, Wellington: Fourth Estate Books.
- Duncan, Ian y A. Bollard (1992), *Corporatization and Privatization. Lessons from New Zealand*, Auckland: Oxford University Press.
- Edwards, Sebastián (1992), *The Sequencing of Structural Adjustment and Stabilization*, San Francisco: ICS Press.
- Evans, Lewis, A. Grimes y B. Wilkinson (1995), "Economic Reform in New Zealand 1984-1995: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, pp. 1856-1902.
- Fama, Eugene y M. Jensen (1983), "The Structure of Ownership", *Journal of Law and Economics*, Vol. XXVI 2, Octubre.
- Gendall, Phillip (1998), "Democracy in New Zealand: Fundamental Change or Simply More of the Same?", trabajo presentado en el Seminario Regional de Investigación en Opinión Pública y Democracia de la World Association for Public Opinion Research, enero.
- Henderson, David (1995), "The Revival of Economic Liberalism: Australia in an International Perspective", *Australian Economic Review*, Enero-Marzo, 109, pp. 59-85.
- James, Colin (1992), *New Territory: The Transformation of New Zealand 1984-92*, St. Leonards, Australia: Allen & Unwin Australia Limited.
- Klein, Benjamin, R. Crawford y A. Alchian (1978), "Vertical Integration, Appropriable Rents and Competitive Contracting Process", *Journal of Law and Economics*, Vol. 21 Octubre, pp. 297-326.
- Martin, John (1992), "Remaking the State Service" en M. Holland y J. Boston, eds., *The Fourth Labor Government: Politics and Policy in New Zealand*, Oxford: Oxford University Press, 2da. edición.
- Matheson, Alex, G. Scanlan y R. Tanner (1996), "Strategic Management in Government: Extending the Reform Model in New Zealand", trabajo presentado en la reunión anual de noviembre de 1996 del Public Management Service (PUMA) de la OCDE.

- McKinnon, Ronald (1992), "The Order of Economic Liberalization: Lessons from Chile and Argentina", *Carnegie Rochester Conference Series in Public Policy*, 17 (Otoño), 159-186.
- Richardson, Ruth (1995), *Making a Difference*, Christchurch: Shoal Bay Press Ltd.
- Rudd, Chris (1992), "The Role of the State in the New Zealand Economy" en M. Holland y J. Boston, eds., *The Fourth Labor Government: Politics and Policy in New Zealand*, Oxford: Oxford University Press, 2da. edición.
- Schick, Allen (1996), "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand Sector in a Time of Change", Informe preparado para la State Service Commission y el Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda, Agosto.
- Scott, Graham (1996), "Government Reform in New Zealand", Fondo Monetario Internacional, *Occasional Paper* 140 (Octubre).
- State Service Commission (1996), "New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change", Wellington.
- Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York: The Free Press.
- Wilson, James (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.