

GOBIERNO LOCAL Y THATCHERISMO: REDEFINICION DE LA POLITICA MUNICIPAL BRITANICA ENTRE 1979 Y 1990 (*)

Por JOAQUIM BRUGUE TORRUELLA

SUMARIO

I. EL CONTEXTO DEL GOBIERNO LOCAL BRITÁNICO: 1. *La crisis fiscal y su impacto sobre el gobierno local.* 2. *El contexto político del gobierno local.*—II. APROXIMACIÓN THATCHERISTA AL GOBIERNO LOCAL: 1. *La «New Right» o los fundamentos ideológicos del thatcherismo.* 2. *Las políticas thatcheristas y su aplicación al gobierno local: a) Los objetivos del thatcherismo; b) El programa conservador y el gobierno local.* 3. *Conclusiones provisionales.*—BIBLIOGRAFÍA.

Uno de los temas más controvertidos durante el período thatcherista ha sido el gobierno local. Políticos, académicos y ciudadanos se han visto mezclados en una polémica sin parangón en otras democracias occidentales. Es frecuente afirmar que, desde el triunfo thatcherista en 1979, el gobierno local británico está sujeto a una profunda redefinición. En cualquier caso, lo que es innegable es la gran dedicación y la prolífica legislación que se ha ocupado de asuntos locales durante esta etapa. El conflicto provocado por la polémica *poll tax* no sólo ha sido la manifestación de una novedosa aproximación a las finanzas locales, sino que ha desencadenado también masivas movilizaciones populares y, finalmente, ha resultado ser una de las causas principales

(*) Este artículo se basa en un trabajo realizado en el Fitzwilliam College de Cambridge bajo la dirección de Tony Barker (profesor del departamento de Government en la Universidad de Essex) y Josep María Vallès (catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona), a quienes debo agradecer no sólo su dedicación docente, sino también el constante estímulo que han sabido y saben imprimir en mi trabajo.

de la caída de la señora Thatcher. La relevancia política de la *poll tax* es expresión de la importancia que han tenido los asuntos municipales durante este período. Analizando la época thatcherista en relación con el gobierno local pretendo tanto estudiar sus propias peculiaridades como aprovechar las lecciones que nos pueden ayudar a comprender mejor la realidad local española.

Con estos dos objetivos, el artículo se divide en dos apartados. El primero está dedicado a enmarcar el gobierno local británico en su contexto político y socioeconómico. El análisis de este marco exterior nos será útil para comprender mejor la realidad municipal británica, pero también para proporcionarnos elementos de comparación con el caso español. Muchas de las diferencias entre el gobierno local británico y el español se podrán apreciar mejor bajo el prisma de un contexto político y socioeconómico diferente y considerando que su historia más reciente arranca de puntos de partida dispares.

El segundo apartado se centra en la descripción concreta del proyecto thatcherista respecto al ámbito local. Haré mención a la perspectiva ideológica que lo inspira, a algunas de sus actuaciones concretas y anticiparé, a modo de conclusión, las implicaciones que este proyecto pueda suponer en la redefinición del gobierno local.

I. EL CONTEXTO DEL GOBIERNO LOCAL BRITANICO

Después de un prolongado período de aparente estabilidad, caracterizado por elevadas tasas de crecimiento y niveles reducidos de inflación y paro, la crisis petrolífera de 1973 cambió la boyante situación de las democracias occidentales, entre ellas Gran Bretaña. Desde mediados de los setenta estas sociedades han experimentado profundas transformaciones. En términos económicos ha crecido la incertidumbre, planteándose serias dudas sobre la capacidad de crecimiento continuado y la bondad de las políticas económicas keynesianas en el control de la inflación y el paro. En términos políticos hemos asistido a un proceso de politización y polarización que ha desafiado el tradicional acuerdo en torno al Estado del bienestar.

La recesión económica de los años setenta frustró las expectativas creadas en relación con la capacidad financiera del Estado. Al mismo tiempo, los ciudadanos no frenaron sus demandas al sector público, sino que incluso las aumentaron como resultado del crecimiento del paro y en consonancia con un contexto de expectativas crecientes (tabla 1, para el caso británico). Por tanto, los gobiernos de estos países han tenido que afrontar simultáneamente la reducción de su capacidad financiera y el aumento de las demandas ciuda-

danas. Ambas tendencias han ejercido presión sobre las estructuras políticas, generando lo que se conoce como «la crisis fiscal del Estado»: si, por un lado, el gobierno decide reducir sus gastos, las consecuencias son conflicto social; si, en cambio, mantiene sus niveles de gasto, el resultado es una creciente participación en el PIB y una reducción de la capacidad económica privada (Rose y Page, 1982; O'Connor, 1972).

TABLA I
INDICADORES ECONOMICOS DURANTE EL GOBIERNO THATCHER

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Déficit público/PIB (%)	1,98	2,99	3,64	3,76	3,60	3,56	2,96
PIB real (%)	2,1	-2,2	-1,3	1,8	3,2	1,6	2,4
Precios al consumo (%)	13,5	17,9	11,9	8,6	4,6	5,0	6,1
Crecimiento oferta monet. (%)	9,1	4,0	17,7	11,3	11,1	15,4	18,1
Paro (%)	5,3	6,8	10,5	12,2	13,0	11,7	11,9

FUENTE: *International Economic Statistics*, junio 1986, The Economist Publications Ltd.

Intentos de hacer frente a esta situación se han planteado desde diferentes perspectivas. La derecha ha argumentado que el Estado es una especie de *parásito* (Hayek, 1960) y que su crecimiento produce desajustes crónicos de la economía. Desde perspectivas situadas en la izquierda del espectro ideológico, en cambio, se enfatizan las *contradicciones estructurales del Estado actual* (Newton y Karran, 1985).

1. *La crisis fiscal y su impacto sobre el gobierno local*

La crisis fiscal del Estado tiene un impacto especial en los gobiernos locales. La razón se encuentra en la falta de control tanto sobre la oferta como sobre la demanda por parte de los responsables municipales. Por un lado, los consistorios son incapaces de reducir el peso de sus responsabilidades; mientras, simultáneamente, no disponen de medios para incrementar sus recursos. El resultado es dramático si a una posición intrínsecamente delicada sumamos presiones exteriores que se traducen en cortes en los ingresos e incrementos en las demandas ciudadanas (Sharpe, 1981).

Estos factores se manifiestan de forma particularmente clara en el caso británico. En primer lugar, Gran Bretaña —junto con España— son los únicos países de Europa occidental donde, tras el impacto de la crisis de 1973, las proporciones de consumo y gastos nacionales absorbidas por los gobiernos

locales han disminuido en términos marginales (véase tabla 2). Esto significa que en Gran Bretaña y en España las autoridades locales han soportado un corte en sus recursos relativamente superior al soportado por el resto de los municipios de su entorno (Newton, 1981).

TABLA 2
TASA DE INCREMENTO ANUAL DEL GASTO TOTAL
DE LA ADMINISTRACION LOCAL
(Porcentaje respecto el PIB y respecto el gasto total
de la Administración central)

	% PIB	% gasto total Administración central
Dinamarca (1972-79)	+0,87	+1,47
Suecia (1971-80)	+0,61	-0,26
Finlandia (1972-78)	+0,41	+0,42
Noruega (1972-79)	+0,32	-0,17
Austria (1973-79)	+0,19	-0,48
Francia (1972-80)	+0,11	-0,10
Holanda (1974-79)	+0,10	-0,50
Estados Unidos (1972-79)	+0,07	-0,87
República Federal Alemana (1971-79)	+0,04	-0,47
Canadá (1974-79)	+0,02	+0,27
Suiza (1971-79)	+0,02	-1,06
Australia (1972-80)	+0,01	-0,03
Gran Bretaña (1971-80)	-0,004	-0,29
España (1971-79)	-0,03	-0,32

FUENTE: Newton y Karran, 1985, pág. 9.

En segundo lugar, el gobierno local británico se caracteriza por desarrollar un gran número y tipo de funciones. El volumen de bienes y servicios bajo responsabilidad de las autoridades locales británicas obliga a gastar más y a tener menos capacidad de adaptación a una situación de crisis (Newton y Karran, 1984). En el caso español, la situación debería ser diferente, puesto que las competencias locales son menores y están redactadas en términos ambiguos. Sin embargo, en España cabría señalar que las expectativas ciudadanas creadas durante el proceso de transición a la democracia se han traducido en una gran presión sobre los gobiernos locales. El ayuntamiento español puede no tener que asumir demasiadas responsabilidades, pero la situación coyuntural le ha obligado no sólo a satisfacer todos los ámbitos en que pueda tener alguna competencia, sino incluso a traspasar el límite tanto de su nivel competencial como de su capacidad financiera (Vallès, 1988).

Sin embargo, basándonos en los argumentos de K. Newton (1981), parece que la crisis fiscal a nivel local no es principalmente un resultado de desajustes económicos, sino más bien de presiones políticas. Desde esta perspectiva, el gobierno local aparece cruzado por las demandas de más y mejores servicios, por las iniciativas nacionales encaminadas a reducir sus gastos y por las manifestaciones de ciudadanos preocupados por reducir su carga impositiva. La debilidad económica municipal, por tanto, puede ser descrita en términos políticos, y de esto nos ocuparemos en la próxima sección.

2. *El contexto político del gobierno local*

El sistema político británico se ha caracterizado tradicionalmente por su unidad, centralización y coherencia. Su prolongada tradición democrática y la estabilidad de su sistema de partidos ha contribuido a fomentar esta visión. Sin embargo, ésta es una percepción sesgada del actual sistema político británico.

Más apropiadamente, el proceso de toma de decisiones británico tendría que definirse como confuso, complejo, fragmentado y a menudo incoherente. Se realiza a través de un sistema de pactos entre la Administración, los políticos y los grupos de interés, sin que existan modelos predefinidos de actuación para ninguno de estos actores. Como ejemplo cabría citar la compleja red de comités y subcomités departamentales e interdepartamentales a través de la cual se construyen los pactos entre el Gabinete y la Administración.

Esta fragmentación, sin embargo, no impide que el Gobierno central monopolice la autoridad y los recursos. En realidad, el sistema británico se caracteriza por un fuerte Ejecutivo que establece relaciones asimétricas con la periferia local (Rhodes, 1988). Por tanto, una primera conclusión tiene que subrayar la coexistencia en Gran Bretaña de un modelo corporatista y otro pluralista de democracia. Es en este entramado donde el gobierno local debe ser analizado.

La pregunta fundamental es: ¿puede el gobierno nacional controlar adecuadamente su entorno?, o más específicamente, ¿puede equilibrar las demandas ciudadanas y las necesidades financieras que de ellas se desprenden? A pesar del centralismo británico, el gobierno nacional parece incapaz de manejar la totalidad de su contexto socioeconómico, en el cual proliferan múltiples centros de poder y diversas organizaciones involucradas en el control político del entorno social. En esta situación, las relaciones centro-periferia se convierten en un tema crucial. Tanto el gobierno nacional como los locales, en tanto que elegidos democráticamente, pueden reclamar la legitimidad de su poder político y la responsabilidad de atribuirse competencias que les permitan

incidir en la resolución de los conflictos que surgen en sus territorios (Budge y Mackay, 1988).

Uno de los rasgos distintivos del gobierno Thatcher ha sido su incidencia en las relaciones centro-periferia. Tanto los gobiernos locales como el central tienen sus propios recursos: las autoridades municipales son claves en la implementación de las políticas nacionales, mientras que el poder central mantiene su capacidad de determinar la autonomía, las funciones y los recursos locales. Hasta mediada la década de los setenta existía una relación consensuada entre el centro y la periferia que mantenía la tensión dentro de los límites marcados por el Estado del bienestar. Cuando la señora Thatcher alcanza el poder, la tensión se convierte en conflicto abierto. La introducción de diversos controles nacionales, los cambios en el sistema de financiación local y la manifiesta voluntad de reducir el protagonismo político local generan un nuevo estilo de relación antagónica y enfrentada que definen la era *thatcherista*.

Desde la perspectiva corporatista, habíamos mencionado la fragmentación, desarticulación e interdependencia del proceso de toma de decisiones británico. El gobierno *thatcherista* observó que el Estado tenía que negociar en demasiados frentes, atender a demandas de grupos sociales diversos y que carecía de la fuerza necesaria para ejercer su tarea de dirección política. En consecuencia, dedicó grandes esfuerzos, por ejemplo, a debilitar el poder sindical y reestructurar el sistema sanitario. El objetivo era reapropiarse de la capacidad necesaria para imponer sus políticas económicas y sanitarias. Sin embargo, el gobierno central británico no ha contado tradicionalmente con los vínculos necesarios con las esferas empresariales o con una suficiente capacidad de control sobre la implementación de sus iniciativas legislativas. Por tanto, a pesar de sus victorias sobre los sindicatos o de la promulgación de nuevas leyes destinadas a reestructurar la sanidad, sus actuaciones han tenido un éxito relativo. De la misma manera que las autoridades municipales, amparadas en el poder que ofrece su capacidad de ejecución, han ido sorteando los múltiples intentos de control central; los sindicatos o las asociaciones de médicos han resistido también el ataque del gobierno nacional. Los resultados, en los ejemplos citados, han sido victorias pírricas sobre los actores sindicales y sanitarios, pero fracasos en la gestión de la economía y en la reorientación del sistema sanitario.

Desde esta óptica, el centralismo británico sería una falsa imagen. Gran Bretaña quedaría definida más apropiadamente como una *sociedad sin centro* o *multicentro*, en la que cada uno de ellos actúa independientemente pero estableciendo complicados nudos de interrelación. Por tanto, cuando el gobierno central británico pretende acomodar demandas y posturas en competencia

se encuentra en una postura muy débil, lo cual genera frecuentemente resultados no intencionados e incoherentes con los objetivos trazados. A este respecto, el *thatcherismo*, con su percepción equivocadamente centralista del sistema político británico, no ha hecho más que incrementar la confusión, la descoordinación y la incertidumbre. Aplicar un modelo centralista a una realidad fragmentada puede haber sido uno de los mayores errores del proyecto *thatcherista* (Budge y Mackay, 1988).

II. APROXIMACION THATCHERISTA AL GOBIERNO LOCAL

La principal conclusión que se extrae de lo dicho hasta el momento hace referencia al impacto del cambiante contexto socioeconómico en la provisión y financiación de los servicios públicos locales. A partir de ahora, me concentraré en la respuesta específica que el *thatcherismo* da a los nuevos retos y, en particular, a la manera en que estas respuestas afectan al gobierno local.

El impacto de la época *thatcherista* en la administración municipal será, por tanto, analizado en relación a su contexto. En realidad, mi hipótesis de partida supone que el gobierno local se halla inmerso en un proceso de transformación resultado de los cambios sociales, políticos y económicos que se han experimentado durante la última década y, en cierta medida, independiente de las políticas desarrolladas por un gobierno en particular. Es cierto que el *thatcherismo* ha supuesto un reto a los modelos tradicionales de gobierno local, pero también es cierto que el propio contexto socioeconómico ha retado al gobierno Thatcher, obligándole a proponer nuevas estrategias y a poner en práctica respuestas innovadoras.

Así pues, este segundo apartado analizará, en primer lugar, las ideas y la ideología *thatcherista*, intentando descifrar si representa una perspectiva pragmática y oportunista o, por el contrario, contiene ideas y principios que orientan coherentemente su actuación. En segundo lugar, se presentará una descripción de las políticas *thatcheristas* más destacadas en términos de impacto local. Finalmente, y a modo de conclusión, pretendemos analizar el impacto de sus actuaciones, subrayando alguna de sus consecuencias más relevantes en el modelo de democracia local.

1. *La «New Right» o los fundamentos ideológicos del thatcherismo*

Tras un período de dificultades económicas y políticas como el descrito anteriormente, los partidos, las ideas y los movimientos conservadores han

proliferado en diversas democracias occidentales. Sus argumentos, articulados bajo el título de la Nueva Derecha (ND), se presentan como una alternativa al Estado del bienestar y al consenso que se había creado en torno a sus principios de intervención estatal, expansión de los servicios públicos y políticas económicas keynesianas. La perspectiva de la ND se nutre principalmente de dos enfoques aparentemente contradictorios: el liberalismo y el conservadurismo.

El liberalismo es, sin lugar a dudas, el elemento fundamental de la ND. A partir de la tradición liberal clásica, los teóricos de la ND recuperan su confianza en los mecanismos de mercado y en la iniciativa privada. Mantienen con firmeza que los gobiernos *del bienestar* han fracasado, sugiriendo que es necesaria una reducción drástica del gasto público y una promoción de la iniciativa privada. En términos generales, sus propuestas se traducen en políticas monetaristas, lo que significa reducir la intervención estatal al control de la oferta monetaria y *a nada más*. Por tanto, la ND hereda del liberalismo clásico su creencia en que el mercado, articulado a través de la libertad de precios y los mecanismos de ajuste automáticos, es el mejor medio de asignar recursos escasos y de coordinar sistemas socioeconómicos complejos. Obviamente, es imposible negar que el mercado también produce desigualdades sociales, pero los partidarios de la ND aseguran que éste es el precio del progreso y que, en cualquier caso, es un problema que tampoco había sido satisfactoriamente solucionado por el Estado del bienestar.

Un segundo rasgo del liberalismo, desarrollado profusamente por los teóricos de la Elección Pública (Niskanen, 1971), es su énfasis en la libertad y el individualismo. La idea central es muy simple: la ausencia de mecanismos de mercado que regulen el mundo político es responsable del crecimiento *incontrolado* de la esfera pública. En consecuencia, proponen la introducción de competencia partidista, la promoción de actores públicos guiados por principios racionales y egoístas y la utilización de una lógica maximizadora de beneficios como medios para facilitar la introducción de mecanismos de mercado en la esfera política.

Los teóricos de la Elección Pública, sin embargo, reconocen que el intercambio libre de mercado no siempre genera beneficios colectivos. El *Dilema del Prisionero* es el ejemplo más claro de sus limitaciones. Por tanto, admiten la necesidad de ciertos mecanismos de cooperación y ciertas dosis de autoridad política. El resultado les obliga a combinar las ideas liberales clásicas de Estado mínimo con la necesidad de un gobierno fuerte (King, 1987). La contradicción expresada en la frase anterior nunca ha sido plenamente superada por los teóricos de la ND, aunque el elemento conservador de su ideología ha ayudado a apaciguarla.

El conservadurismo es un rasgo secundario en la ideología de la ND, pero su componente autoritario y sus valores tradicionales de *familia y orden* han contribuido positivamente a articular lo que se ha convertido en el lema de la ND: «The Free Economy and the Strong State» (Gamble, 1985).

Inspirándose en la ideología de la ND, el énfasis *thatcherista* en reducir la dimensión estatal, promover políticas monetaristas e impulsar estrategias privatizadoras debe entenderse también como una respuesta a la crisis de hegemonía de los años setenta. Aquella década, caracterizada por el declive económico, la aparición de problemas sociales de diversa índole, el fracaso del corporatismo y el colapso de las finanzas públicas introdujo la idea de que el Estado se había *saturado* (Birch, 1984). El análisis realizado por la señora Thatcher de la situación británica destacaba la indisciplina, la excesiva imposición pública y la exagerada presencia del Estado en todos los ámbitos de la vida nacional. Este diagnóstico sugería que se encontraba ante una crisis de autoridad, ante una invasión de la esfera pública por parte de diferentes grupos de presión y ante una excesiva politización de los procesos de toma de decisiones (Gamble, 1988). En consecuencia, la solución *thatcherista* tenía que pasar por reducir las actividades gubernamentales, racionalizar la gestión de los asuntos públicos y controlar los grupos de presión, especialmente los sindicatos.

En el ámbito local, también encontramos presiones de cambio. Desde la ND se señala que las autoridades locales son ineficientes en la prestación de servicios y que malgastan los recursos públicos. Por tanto, desde la óptica *thatcherista*, se considera necesaria una profunda reestructuración del gobierno local, basada principalmente en un mayor control sobre sus actividades. Abordaremos este tema más detalladamente en el próximo apartado.

Antes de finalizar, sin embargo, debemos realizar una breve reflexión sobre si el *thatcherismo* representa una propuesta ideológica coherente o, en cambio, debe ser evaluado dentro de la tradición pragmática y oportunista del conservadurismo británico (*municipal Toryist tradition*). Es decir, el modelo *thatcherista* puede ser, siguiendo la tradición Tory, un instinto, una moral y un liderazgo (Riddley, 1983) o, por el contrario, puede significar una ruptura con la tradición conservadora y contar con principios e ideas que imformen coherentemente sus líneas de actuación. La interpretación ideológica del *thatcherismo* se ve reforzada por sus discrepancias con las políticas conservadoras tradicionales. El toryísmo municipal se ha caracterizado durante el último siglo por su compromiso con la autonomía local, la extensión del bienestar público y su voluntad paternalista de servicio a la comunidad. El *thatcherismo*, por el contrario, rechaza estos principios y propone un mayor control sobre

las autoridades locales y la reducción de unos servicios públicos evaluados globalmente como ineficientes.

Según algunos autores (Butcher *et al.*, 1990), sin embargo, ambas interpretaciones son equivocadas, ya que olvidan que el partido conservador tiene en la defensa de la propiedad la pieza articuladora de sus actuaciones. Esta perspectiva particularista, como es obvio, le genera dificultades electorales que deben ser superadas a través de planteamientos generalistas en sus programas políticos. Con el fin de representar intereses de carácter nacional, el partido conservador utiliza dos mecanismos: «políticos simbólicos» y «política de interés nacional». Sin entrar en su explicación, tan sólo cabe recordar que considerar el *thatcherismo* como una forma oportunista de liderazgo es tan erróneo como proclamar que representa una ruptura con las posturas conservadoras tradicionales. El gobierno *thatcherista* representa más bien una rica mezcla donde se combinan los resonantes temas del toryísmo orgánico (nación, familia, deber, autoridad y tradición) con las agresivas propuestas del neoliberalismo (individualismo, competitividad, antiestatismo, etc.) (Hall, 1983).

2. *Las políticas thatcheristas y su aplicación al gobierno local*

En este apartado no se intenta hacer un repaso exhaustivo de las múltiples actividades del gobierno *thatcherista*, sino tan sólo identificar e ilustrar algunos factores clave. Con este fin analizaré, en primer lugar, los objetivos que inspiran las políticas *thatcheristas* y, en segundo lugar, algunos puntos concretos del programa conservador.

a) *Los objetivos del thatcherismo*

El primer y principal objetivo del *thatcherismo* es «reducir el sector público». El excesivo volumen estatal es evaluado como el origen de todos los problemas políticos y económicos. Consecuentemente, a nivel local, la primera preocupación debe ser controlar a las autoridades municipales y limitar sus gastos. Observando los datos, sin embargo, se observa que el *thatcherismo* ha cambiado la composición del gasto público, pero que sólo en ocasiones excepcionales ha logrado reducirlo. En cualquier caso, lo que ahora importa son las consecuencias de los objetivos *thatcheristas* a nivel municipal. En este sentido, tras la opción de rebajar el gasto público, se encuentra la intención conservadora de reducir las irracionalidades y la burocracia y de fomentar la competitividad y la privatización: la llamada «*value for money*» *ideology*. Las iniciativas inspiradas en esta ideología tienen un impacto obvio en las relaciones centro-periferia, puesto que suponen una intensificación del control y la intervención nacional en los asuntos locales, así como la reducción de

la capacidad financiera municipal. El argumento thatcherista explicaba que éstas no eran unas medidas gratuitas, sino que pretendían facilitar el paso a una profunda reestructuración del proceso político local.

Esta reestructuración es el segundo objetivo de las políticas thatcheristas. Desde el gobierno central se pretende redefinir el papel del gobierno local, la forma en que se estructuran las relaciones entre sus cuerpos gubernamentales y no gubernamentales y las fórmulas de gestión y organización con las que operan (Butcher *et al.*, 1990). Las pretensiones thatcheristas, pues, suponen una ruptura con el modelo tradicional de gobierno local: un serio intento de modificar tanto su papel como sus mecanismos de actuación. Como ya había mencionado anteriormente, estos cambios no se deben únicamente a las iniciativas impulsadas por un gobierno particular, sino que responden a presiones externas de carácter general: la entrada de una nueva era marcada por la incertidumbre y la rapidez del cambio social (Stoker, 1989; Stewart, 1989).

Desde principios del siglo xx, el modelo británico de gobierno local se basaba en la provisión directa de servicios públicos; anticipando la responsabilidad que más tarde asumiría de implementador del Estado del bienestar. Sus actuaciones se organizaban bajo los principios de uniformidad, jerarquía y funcionalidad. La década thatcherista ha alterado esta percepción y ha promocionado una nueva concepción del gobierno local. Desde 1979 se puede afirmar que los valores inspiradores del nuevo gobierno local son responsabilidad (control de los gastos), dirección estatal (control político), privatización y eficiencia (nuevas maneras de trabajar). El tradicional municipio del bienestar se empezó a transformar en un sistema orientado al consumidor y a la gestión eficiente, no al ciudadano ni a las prioridades políticas.

Los intentos thatcheristas de hacer realidad sus objetivos se han traducido en experiencias diversas, pero podemos identificar cuatro elementos básicos: 1) *preocupación por el usuario* («radical consumerism»), utilizada para reforzar la responsabilidad de los prestadores de servicios públicos locales a través de la introducción de mecanismos de mercado en las instituciones y actuaciones municipales; 2) *pluralismo local* («local pluralism»), entendido como medio de devolver recursos y capacidad decisoria a los diferentes grupos de la comunidad; 3) *descentralización administrativa* («administrative decentralization»), orientada a racionalizar la gestión y a aumentar la responsabilidad con que se prestan los servicios públicos, y 4) *despartidificación local* («radical democratization»), con el fin de incrementar la presencia popular y limitar la politización municipal. Todos estos elementos se utilizan de manera que refuerzan la confianza thatcherista en el mercado, la privatización, la gestión eficiente y la orientación al consumidor.

Como era de prever, las iniciativas conservadoras chocaron frontalmente

con las aspiraciones de las autoridades locales, generándose el conflicto que ha caracterizado las relaciones centro-periferia durante todo el período thatcherista. Desde los años cuarenta se había establecido un modelo de relaciones negociadas y consensuadas, mientras que a partir de 1979 se introduce un nuevo modelo marcado por el antagonismo, el autoritarismo central y la arbitrariedad. Controles nacionales, interferencias e intensificación del conflicto son los rasgos fundamentales de la nueva etapa (Stoker, 1988).

Las autoridades locales reaccionaron ante los ataques del gobierno central, mostrando una convencida resistencia que se vio reforzada por la tradición no ejecutante de la administración central británica (*hands-off*) y por el también tradicional poder del gobierno municipal en la prestación de servicios públicos. Además, el partido laborista era especialmente poderoso a nivel local y pudo desarrollar una intensa actividad reivindicativa. En definitiva, a pesar del incremento del intervencionismo nacional, los objetivos centralistas no fueron siempre alcanzados.

b) *El programa conservador y el gobierno local*

Podemos identificar ciertas áreas en las cuales el programa conservador incide en el gobierno municipal. En todas ellas se trata de alterar el papel y las formas de actuación municipales.

En primer lugar, encontramos una serie de medidas encaminadas a impulsar procesos privatizadores, tanto respecto a la titularidad como a la gestión de los servicios locales. En términos generales, se trata de limitar el sector público, de potenciar el privado y también de mejorar las actuaciones de lo que finalmente continúe en manos públicas (Young, 1986).

El ejemplo más claro lo encontramos en la introducción, en 1987, del *Compulsory Competitive Tendering*, es decir, de una ley que obliga a las autoridades locales a someter a concurso público algunos de sus servicios (limpieza de calles, mantenimiento de parques, comidas escolares, limpieza de edificios, mantenimiento del parque automovilístico, recogida de basuras y algunos servicios de ocio). La organización municipal puede aspirar a prestar estos servicios, pero no sin pasar por un concurso en el que la ley obliga explícitamente a que el ganador haya presentado el proyecto más económico. Las implicaciones de esta ley son importantísimas, ya que no sólo modifican la forma en que los ayuntamientos deben prestar sus servicios, sino que también altera el propio papel de prestador directo que los había caracterizado. Podemos observar el resultado de esta legislación en la tabla 3.

TABLA 3
SERVICIOS MUNICIPALES^a SUBCONTRATADOS (1982-89)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89
% de ayuntamientos subcontratando	13	11	11	16	10	30	32
% conservadores	74	77	76	57	61	43	52
% laboristas	5	—	4	16	12	18	16
% otros	21	23	20	27	27	39	32

FUENTE: «Local Government Chronicle», julio 1989.

Otras estrategias nacionales se dirigen a la privatización de propiedades públicas, la relajación de monopolios estatales, la contratación de empresas para el desempeño de actividades tradicionalmente en manos públicas, proyectos de inversión mixta, reducción de subsidios, incremento de las tarifas de los servicios públicos y, en general, introducción de mecanismos capaces de extender las prácticas características del sector privado en la esfera pública. Todas estas iniciativas han sido muy populares desde 1979, ya que coinciden con la voluntad de impulsar la competitividad y la eficiencia de las agencias públicas (Dunleavy, 1986).

En segundo lugar, tras la aparición del informe *Paying for Local Government* en 1985, se inició un proceso de transformación de las finanzas locales. Este es un tema crucial, en tanto que no sólo afecta a la capacidad económica municipal, sino también a su propio papel y al futuro de la democracia local. La agresividad con que el gobierno Thatcher ha tratado este tema y la resistencia ofrecida por las autoridades municipales han convertido las finanzas locales en un auténtico campo de batalla: *the battle over local spending* (Stoker, 1988).

La legislación en temas de financiación local ha sido prolífica durante el mandato de la señora Thatcher y ha estado orientada a un único objetivo: reducir y controlar el gasto local. Las primeras medidas, aparecidas en 1980 (*Local Government, Planning and Land Act*), se encaminaron a revisar la asignación de subsidios estatales. Se introdujo un nuevo sistema (*System of Block Grants: GRE*) que repartía el dinero público a partir de unos parámetros de necesidad marcados por el gobierno central y que penalizaba aquellas autoridades municipales que no se ajustaban a estas previsiones de gasto.

En 1982, con la publicación de la *Local Government Financial Act*, se produce un nuevo ataque a las finanzas locales. Esta ley incapacitaba a las

autoridades locales para incrementar sus impuestos (*rates and precepts*), así como dotaba de poderes extraordinarios al Secretario de Estado para el Medio Ambiente (señor Heseltine en aquel momento) para castigar a aquellos consistorios que no aceptaran el control central. Este control se agudiza en 1984 con la posibilidad de *rate-capping* introducida en la *Rates Act*. El *rate-capping* permitía al gobierno central intervenir en las finanzas de cualquier ayuntamiento que no se adaptara a las directrices marcadas por ley.

Finalmente, en 1988, la *Local Government Finance Act* suprime el sistema impositivo local existente (*rates*) e introduce la polémica *community charge*, más conocida como *poll tax*. Sin entrar en los componentes regresivos de este tipo impositivo (véase tabla 4), diversos autores destacan que, gracias a la extensión de la carga impositiva a todos los adultos, es posible que el gobierno haya sido capaz de moderar el deseo de gasto local; pero que de esto no se deduce un mayor grado de responsabilidad pública ni una simplificación del proceso recaudatorio (Travers, 1989).

TABLA 4
RELACION ENTRE
«RATES» Y «COMMUNITY CHARGE»
CON INGRESOS NETOS POR FAMILIA
(Precios de 1986-87)

<i>Ingresos netos por familia</i>	<i>Rates</i>	<i>Poll tax</i>
-50	1,64	1,63
50/75	3,04	3,13
75/100	5,94	6,31
100/150	7,18	7,64
150/200	7,90	7,91
200/250	8,29	7,89
250/300	8,71	7,52
300/350	9,27	7,31
359/400	9,95	7,31
400/500	10,50	7,34
+500	13,62	6,89

FUENTE: Travers, T. (1989), *Community Charge and Other Financial Charges*, en Stewart y Stoker (eds.) (1989b).

La *poll tax* ha generado reacciones violentas en gran parte de Gran Bretaña y ha resultado ser un arma de doble filo. Junto con el tema europeo, la *poll tax* ha sido una de las causas directas de la caída de Margaret Thatcher.

Recientemente ha sido sustituida por la *council tax*, un tipo impositivo muy parecido al viejo sistema de *rates*.

En tercer lugar, podemos mencionar las actuaciones nacionales en los temas tradicionalmente municipales de educación y vivienda. En el campo educativo, que absorbe la mayor parte de los recursos locales, se han promocionado medidas de ahorro (como la supresión simbólica del vaso de leche a la hora de la merienda) y la posibilidad de que las escuelas que lo deseen se desvinculen (*opt out*) de las autoridades locales. De manera similar, se ha pretendido disminuir el papel preponderante que las autoridades municipales desempeñaban en la provisión de viviendas, privatizando edificios públicos y alentando la gestión por parte de grupos de propietarios.

3. Conclusiones provisionales

El *ataque* conservador al gobierno local parece mostrar cierta coherencia ideológica, una visión sobre lo que debería ser y representar el municipio de los noventa. Las propuestas ideológicas de la ND son la fuente inspiradora de las acciones thatcheristas encaminadas a modificar el modelo clásico de gobierno local, pero también representan un proyecto político global.

La era thatcherista, por tanto, podría ser vista como un intento de crear un nuevo orden político y económico (Butcher *et al.*, 1990). En términos económicos, como hemos mencionado repetidamente, sus propuestas descansarían en una visión individualista y mercantilista del mundo, mientras que en términos políticos, se traducirían en una reducción del sector público y de la regulación estatal. Así pues, podríamos entender el *thatcherismo* como un intento de redefinir la frontera de lo político: un retroceso de la esfera pública en favor de una expansión de la privada.

Las consecuencias de tal redefinición son importantes a nivel local y las podemos resumir en dos grandes apartados: consecuencias sobre la democracia y sobre la administración municipal. Ambos elementos se hallan en el núcleo de toda discusión sobre el gobierno local.

En primer lugar, la democracia local se va a ver alterada. Tradicionalmente, los políticos conservadores han defendido la autonomía local en contra de la centralización, mientras que en la actualidad parecen defender a los individuos (pagadores de impuestos) del gobierno local. El resultado es una «democracia del contribuyente» o, utilizando el término original, *ratepayer democracy* (Gyford, 1985). El individuo deja de ser tratado como un ciudadano y pasa a ser un hombre económico, mientras que la actividad política deja de estar guiada por principios de carácter humanista y se somete a los mecanismos de mercado. Una democracia mercantilista no sólo implica menos

dinero para el gobierno local, sino también menos gobierno local. La pérdida de sus servicios, la privatización de sus actividades y la mercantilización de sus formas de actuación dinamitan la clásica concepción del gobierno local, sin que su futuro se vea aún con claridad.

Para algunos puede significar su desaparición pura y simple, mientras que para otros puede suponer el paso de un modelo gerencial a otro en el que las autoridades locales desempeñarán un papel de promotores y de articuladores de diferentes iniciativas. Para los primeros, situar esta tendencia en el límite implica despolitizar el ayuntamiento y ceder la prestación de los servicios públicos a empresas privadas. Sin dimensión política ni servicios públicos desaparece el gobierno local. Para los segundos, en cambio, el resultado va a ser una transformación en el papel del gobierno local. Con esta esperanza ha nacido una extensa bibliografía académica que, bajo el rótulo de *enabling politics*, sugiere la posibilidad de que esté apareciendo un nuevo modelo de gobierno municipal (Riddley, 1988; Stewart y Stoker, 1989; Gyford, 1991a y 1991b; etc.).

En pocas palabras, el concepto de *políticos capacitadores* (*enabling politics*) se basa en reconocer que los ayuntamientos han dejado de ser los proveedores monopolistas de servicios públicos locales y que, por tanto, han de aceptar tanto la participación de otros sectores (privado, voluntario e informal) como la necesidad de readaptar sus estructuras organizativas a nuevos requisitos de eficiencia. Esto no significa que desaparezca el gobierno local, sino que sus representantes dejan de concentrarse en la gestión de sus tareas y pasan a preocuparse de establecer prioridades, captar las necesidades de su comunidad y buscar los medios necesarios para satisfacerlos. Las palabras que definirían los nuevos *políticos capacitadores* son promoción, control, dirección y evaluación. En cierta medida, se abre paso un nuevo modelo de gobierno local que puede ceder responsabilidades de ejecución, pero que también puede mejorar su capacidad de elección.

En segundo lugar, tal como anticipábamos en el párrafo anterior, las políticas thatcheristas han supuesto un cambio en la gestión, la estructura y la organización municipal. A través de diversas iniciativas se intenta introducir competitividad y eficiencia en los ayuntamientos, con el resultado de que se transforma su estilo y sus prácticas de trabajo. Desaparece su principal función de proveedor directo de servicios públicos, mientras que aparecen nuevas tareas como las de organizar concursos y coordinar sus actuaciones con actores hasta el momento desconocidos en el ámbito de la Administración local. La necesidad de las autoridades locales de operar en un ambiente más complejo, más competitivo y donde intervienen un número creciente de actores supone un cambio en sus formas de actuación. El futuro tampoco se vislumbra con

excesiva claridad, pero parece inevitable un incremento de la fragmentación en los procesos de toma de decisiones, una especialización funcional de las tareas y quizá una mayor politización de unos políticos locales que verán perder su dimensión gerencial, pero que posiblemente puedan desempeñar un papel de coordinación o de arbitraje entre diferentes alternativas o prioridades.

El debate sobre el gobierno local británico queda todavía lejos de las experiencias municipales españolas. Sin embargo, puede aportarnos elementos que nos ayuden a observar desde otra óptica el futuro de nuestros ayuntamientos y, en especial, ayudarnos a reflexionar sobre al menos dos puntos. En primer lugar, el proceso de democratización español despertó en su momento grandes expectativas sobre los gobiernos locales. Su democratización era y es observada como una panacea, como un medio de alcanzar lo que en otros países occidentales habían sido los llamados «municipios del bienestar». La experiencia británica puede advertirnos que el actual contexto político y económico ha puesto en crisis este modelo, y que una insistencia por nuestra parte en alcanzarlos a toda costa puede provocar importantes perturbaciones. En segundo lugar, el caso expuesto en este artículo puede ayudarnos en una de las tareas que más esfuerzos ha acaparado en la última década: la reestructuración de la gestión y la organización municipal. Los modelos de prestación de servicios públicos, la utilización de métodos privatizadores o el tipo de relación que ha de establecer el ayuntamiento con su comunidad son aún interrogantes que los gobiernos locales españoles han de resolver. El caso británico aporta nuevos elementos a este debate que merecen ser tenidos en cuenta si de verdad pretendemos democratizar y modernizar los ayuntamientos españoles.

BIBLIOGRAFIA

- BIRCH, A. H.: *Overload, Ungovernability and Delegation: The Theories and the British Case*, «British Journal of Political Science», vol. 14 (1984), págs. 135-160.
- BUDGE, I., y MACKAY, D.: *The Changing British Political System: Into de 1990s*, Londres, Logman, 1988.
- BUTCHER, H.; LAW, I. G.; LEACH, R., y MULLARD, M.: *Local Government and Thatcherism*, Londres, Routledge, 1990.
- DUNLEAVY, P.: *Explaining the Privatization Boom*, «Public Administration», vol. 61 (1986), págs. 13-34.
- GAMBLE, A.: *Smashing the State*, «Marxism Today» (junio 1985), págs. 21-26.
- *The Free Economy and the Strong State*, Londres, Macmillan, 1988.
- GYFORD, J.: *The Politics of Local Socialism*, Londres, Allen & Unwin, 1985.

- *The Enabling Council: A Third Model*, «Local Government Studies» (enero-febrero 1991a).
- *Citizens, Consumers and Councils*, Londres, Macmillan, 1991b.
- HALL, S., y JACQUES, M. (eds.): *The Politics of Thatcherism*, Londres, Lawrence and Wishart, 1983.
- HAYEK, F. A.: *The Constitution of Liberty*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1960.
- KING, D. S.: *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, Londres, Macmillan, 1987.
- NEWTON, K.: *Balancing the Books: Financial Problems of Local Government in Western Europe*, Londres, Sage Publications, 1981.
- NEWTON, K., y KARRAN, T.: *The Politics of Local Expenditure*, Londres, Macmillan, 1985.
- NISKANEN, W. A.: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- O'CONNOR, J.: *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1972.
- RHODES, R. A. W.: *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*, Londres, Allen & Unwin, 1988.
- RIDDLEY, N.: *The Local Right: Enabling Not Providing*, CPS, 92 (1988).
- ROSE, R., y PAGE, E. (eds.): *Fiscal Stress in Cities*, Londres, Allen & Unwin, 1982.
- SHARPE, L. J.: *The Local Fiscal Crisis in Western Europe: Myths and Realities*, Londres, Sage Publications, 1981.
- STEWART, M.: *The Changing Organization and Management of Local Authorities*, en STEWART, M., y STOKER, G. (eds.): *The Future of Local Government*, Londres, Macmillan, 1989.
- STEWART, M., y STOKER, G.: *From Local Administration to Community Government*, «Fabian Research Series», 351 (1989).
- *The Future of Local Government*, Londres, Macmillan, 1989b.
- STOKER, G.: *The Politics of Local Government*, Londres, Macmillan, 1988.
- *Creating a Local Government for a Post-Fordist Society*, en STEWART, M., y STOKER, G. (eds.): *The Future of Local Government*, Londres, Macmillan, 1989.
- TRAVERS, T.: *Community Charge and Other Financial Changes*, en STEWART, M., y STOKER, G. (eds.): *The Future of Local Government*, Londres, Macmillan, 1989.
- VALLES, J. M.: *Democracia local: la función política de los elegidos locales* (sin publicar).
- YOUNG, K.: *The Nature of Privatization in Britain, 1979-85*, «West European Politics», vol. 9, núm. 2 (1986).