

# Reino Unido

## Opciones privadas versus responsabilidad y equidad

Catherine Needham

Los servicios públicos han sido una prioridad de los dos últimos gobiernos. Es de esperar que el tercer mandato laborista siga dando respuesta a las demandas de mayor financiamiento y mejoría de la calidad. Sin embargo, el gobierno sigue confiando en las reglas de mercado y la elección individual como únicos motores del cambio, al tiempo que se niega a debatir sobre las visibles carencias en torno a la responsabilidad política y la equidad de los servicios del Estado.

Los servicios públicos en el Reino Unido, como en cualquier otro país, son una mezcla heterogénea de servicios con límites imprecisos y no un conjunto cerrado y preestablecido. Si bien los teóricos de la administración pública se han empeñado en clasificar los servicios públicos en función de los flujos de financiación y los canales de rendición de cuentas, el carácter de *público* suele atribuirse a aquellos servicios que, según la opinión general, son de interés colectivo más que individual.

Los servicios públicos del Reino Unido se basan en el Estado de bienestar (*welfare state*), cuya forma actual se inspiró en el informe de 1942 'Seguridad Social y Servicios Afines' (conocido como Informe Beveridge). El economista británico William Beveridge propuso un sistema contributivo de seguros en el que las prestaciones no dependieran de los recursos económicos (como anteriormente) sino que se financiaran como un derecho de ciudadanía. La aplicación de las propuestas de Beveridge, así como la creación del Servicio Nacional de Salud (NHS en su sigla en inglés) y la implantación de un sistema de educación obligatoria, dio origen, a fines de los 40, a un modelo de servicios públicos que aún es reconocible hoy día. El gobierno suministra o regula un amplio abanico de servicios, que van desde la sanidad y la educación

a los servicios sociales, pasando por las fuerzas policiales y los tribunales de justicia, el transporte público, el servicio postal, los servicios básicos (agua, gas, electricidad), los servicios ambientales, las carreteras, los permisos de conducir y los pasaportes. Aunque no todos ellos están en la línea de vanguardia del debate sobre los servicios públicos, sí es cierto que, juntos, conforman un conjunto de servicios que son provistos a partir de principios determinados por el Estado, en lugar de quedar librados al juego del libre mercado.

Todos los gobiernos británicos desde los años cincuenta han dejado su impronta en el suministro de los servicios públicos, y ninguno lo ha hecho tanto como los de Margaret Thatcher y John Major, entre 1979 y 1997. Aunque los dieciocho años de gobierno conservador mantuvieron el porcentaje de PNB destinado por el Estado a la prestación de servicios relativamente estable, transformaron de forma radical los parámetros por los que se regía dicha prestación. Los gobiernos encabezados por Thatcher y Major siguieron una agenda de 'nueva gestión pública' (*new public management*) que conjugaba la privatización y la desmembración de los servicios públicos, criterios de competencia, la medición del rendimiento y un control de costes más estricto (Hood,

1991:4-5). Los gobiernos conservadores privatizaron la mayoría de industrias y empresas nacionalizadas; subcontrataron al sector privado la prestación de servicios nacionales y locales; descentralizaron, con las reformas *Next Steps* (Próximos Pasos), gran parte de la administración pública en organismos ejecutivos; establecieron un mercado interno en el seno del NHS; introdujeron indicadores de rendimiento en la mayoría de los servicios públicos; y ampliaron las posibilidades de elección y respuesta de los usuarios.

Cuando los conservadores abandonaron el gobierno, en 1997, ya se había pasado de un 'Estado de bienestar', en que el gobierno financiaba y producía un gran número de servicios, a un 'Estado regulador', en que el gobierno regulaba un número menor de servicios públicos (Loughlin y Scott, 1997:205). Aunque durante la campaña electoral de 1997 los laboristas utilizaron el lema "24 horas para salvar el NHS", al llegar al poder apenas modificaron la agenda conservadora, compartiendo con sus predecesores muchos de aquellos nuevos principios sobre la gestión pública. El Primer Ministro Tony Blair, que tomó como asesores a altos ejecutivos del mundo empresarial, dejó muy claro que, para mejorar los servicios públicos, era imprescindible inyectar en ellos parte del dinamismo del sector privado. Así, en lugar de descartar las medidas para aumentar la eficiencia y los objetivos de rendimiento establecidos por sus antecesores, los laboristas intentaron ampliarlas y mejorarlas. El hecho de hacer hincapié en el suministro "conjunto" de servicios y en la necesidad de encontrar "la mejor relación entre precio y calidad", por ejemplo, era un intento de enmienda de la fragmentación y el recorte de costes, aparentemente arbitrario, de las reformas previas. El compromiso con "políticas fundamentadas en hechos fehacientes" perseguía arraigar las reformas en el racionalismo administrativo con mayor firmeza.

Al momento actual, llegado a su tercera legislatura y tras nueve años en el poder, puede decirse que el gobierno laborista ha alterado el entorno de la prestación de servicios públicos. Durante la primera legislatura, el laborismo se concentró en las reformas sociales utilizando un "nuevo pacto", un programa que reestructuró el Estado de bienestar haciendo que la gente volviera a trabajar y que pretendía abordar el problema de la pobreza entre niños y ancianos. Aquel período presenció también la creación de un gran número de objetivos de rendimiento para mejorar el suministro de servicios en los gobiernos locales y central. Se exigió a los departamentos

de la administración que firmaran Acuerdos de Servicios Públicos con Hacienda, por los que la futura financiación quedaba supeditada al cumplimiento de una serie de objetivos. El segundo mandato dio lugar a varias propuestas radicales para reestructurar los servicios públicos, como fundaciones hospitalarias (centros independientes de diagnóstico y tratamiento para aliviar la carga del NHS), escuelas de secundaria con patrocinadores privados y tasas de matrícula universitaria. La tercera legislatura laborista prometió una inyección de localismo y alternativas en la prestación de servicios públicos, liberando así a los proveedores con un alto rendimiento de la pesada carga del régimen basado en la consecución de objetivos. Los gobiernos laboristas mostraron el mismo entusiasmo que los conservadores por las soluciones paraestatales, y defendieron un enfoque de gobernanza por el que el gobierno trabaja en asociación con organizaciones privadas y sin fines de lucro para prestar una serie de servicios (Rhodes, 1997).

El paradigma dominante del neoliberalismo en el seno del gobierno choca de frente con sus compromisos tradicionales, que apostaban por un modelo de mercado social, y eso se refleja en los sindicatos y las actitudes públicas. La pertenencia a la Unión Europea (UE) ejerce una influencia ambigua, ya que ésta apoya el modelo social mediante el fortalecimiento de los derechos en materia de empleo, pero pone freno a la inversión estatal en servicios públicos valiéndose de los criterios de convergencia monetaria y económica (Bieler, 2003:31). El gobierno británico sostiene que sus políticas son inevitables dados los retos que deben afrontar los servicios públicos existentes: una población envejecida, costes sanitarios en aumento, mayores expectativas públicas, la crisis inminente de las pensiones, cambios en las estructuras familiares, una tasa de afiliación sindical en descenso y amenazas de fuga de capitales.

### La financiación y otros temas clave

El gobierno británico gasta cerca del 41 por ciento del ingreso nacional, porcentaje que equivaldría a 453.000 millones de libras esterlinas durante el ejercicio fiscal 2003-04, o 7.700 libras por persona (equivalente a 14.183 dólares).

La seguridad social y la sanidad han sido objeto de crecimiento en los últimos años. El Institute of Fiscal Studies indica que, entre 1978-79 y 2003-04, el gasto en prestaciones de la seguridad social ha aumentado más del



doble en términos reales (Emmerson et al, 2004). Dado el compromiso del gobierno laborista en reducir la pobreza entre niños y ancianos, es probable que el presupuesto de la seguridad social siga al alza. El gasto en sanidad también se ha ido ampliando, en consonancia con el objetivo del gobierno de ir acercándose a la media europea. El gasto en otros servicios públicos –educación, seguridad ciudadana, transporte– ha ido aumentando paulatinamente durante los gobiernos laboristas después de muchos años de inversiones insuficientes. El gasto en defensa se ha reducido en más de la mitad desde mediados de los ochenta hasta la actualidad.

El gobierno recauda sus ingresos de diversas fuentes, de las que la más importante es el impuesto sobre la renta. A diferencia de otros países con sistema de seguridad social, que ponen el acento en la redistribución intertemporal durante el ciclo vital, el Reino Unido financia la mayoría de servicios públicos mediante un régimen tributario general, que enfatiza las transferencias interpersonales. En 2004-05, se espera que el impuesto sobre la renta genere 128.000 millones de libras, lo cual equivaldría al 28 por ciento del ingreso público.

En el Reino Unido, los impuestos, comparados con la media del G7 y la UE, son relativamente bajos. El porcentaje máximo de retención sobre los ingresos se redujo al 60 por ciento en 1979, y al 30 por ciento en 1988. El porcentaje básico cayó del 35 por ciento en 1977 al 22 por ciento en 2000 (Clark y Dilnot, 2002). Sin embargo, estas reducciones se vieron contrarrestadas por la eliminación de bonificaciones como la desgravación fiscal hipotecaria, la deducción de primas por seguro de vida y la prestación por matrimonio. El número de contribuyentes de porcentajes más elevados aumentó debido a cambios en los umbrales. Después de 1997, el gobierno laborista redujo el porcentaje tributario básico al 10 por ciento e introdujo un sistema de compensaciones impositivas. El crédito tributario por hijo y el crédito tributario a trabajadores son prestaciones que se basan en los recursos económicos y están concebidas para conseguir que el trabajo resulte más atractivo para las familias con ingresos bajos.

El seguro nacional funciona prácticamente igual que el ingreso sobre la renta. Todos los trabajadores deben pagarlo para poder tener derecho a una serie de prestaciones, como la pensión de jubilación, el subsidio por incapacidad, la ayuda para demandantes de empleo y el subsidio por maternidad. El impuesto sobre el valor agregado (IVA) es un tributo sobre las ventas que grava los

artículos no básicos en un 17,5 por ciento. El gasoil doméstico se grava en un porcentaje menor. El impuesto sobre sociedades suele ser del 30 por ciento aunque, en el caso de pequeñas empresas, se reduce al 19 por ciento. El gobierno central se encarga de recaudar todos los impuestos, excepto el impuesto municipal, que representa el 4 por ciento de los ingresos totales (Adam, 2004).

Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las tasas de utilización (como peajes de carreteras y tasas de matriculación en la enseñanza) representan menos del 1 por ciento del ingreso público en proporción con el PNB británico. Esta cifra –que incluye el pago de recetas del NHS, y los servicios de odontología y óptica– es inferior que en la mayoría de países europeos (Robinson, 2004). Sin embargo, parece observarse una tendencia política hacia el incremento de las tasas de utilización –o ‘copagos’, como se denominan en ocasiones–, uno de los varios elementos de la agenda de reformas laborista que pone de relieve su interés por controlar los costes.

### Contención de costes

Una de las prioridades del gobierno laborista ha sido mejorar el control de los costes de los servicios públicos. Aunque el gasto público tiende al alza, el gobierno ha subrayado la necesidad de aumentar las inversiones y, con ellas, la eficiencia. Con miras a introducir éste último elemento en la agenda, en 2003 se estableció una comisión independiente dirigida por Sir Peter Gershon (Walker, 2004). El informe de la comisión Gershon, publicado en 2004, instaba al gobierno a economizar 21.500 millones de libras en “ahorros por eficiencia” (Gershon, 2004). Además de éste, el gobierno también encargó informes sobre cómo mejorar las medidas de productividad del gobierno (Atkinson, 2005) y sobre la reubicación de los funcionarios públicos fuera de Londres (Lyons, 2004).

En el presupuesto de 2004, y respondiendo a las recomendaciones de Gershon, el ministro de Hacienda anunció que los servicios públicos alcanzarían unos ahorros por eficiencia del 2,5 por ciento (HM Treasury, 2004). Estos ahorros no suponían un recorte; los departamentos y las administraciones locales podían conservar toda ganancia ‘cobrable’ obtenida mediante esa mejor eficiencia. Sin embargo, aquellos encargados de detectar posibles áreas donde economizar expresaron su preocupación ante futuras ‘distorsiones del acuerdo’, que permitirían descontar todo ahorro de los fondos de los gobiernos locales (Gillespie, 2005).

El traspaso de recursos y decisiones al personal de atención al público ha sido una de las prioridades para mejorar los servicios de cara a los usuarios. Como indicaba el Informe Gershon, *“el objetivo de este informe consiste en garantizar que el personal de primera línea reciba los recursos que necesita para mejorar el desempeño de su trabajo, y que se elimine la burocracia que pueda interponerse en su camino”* (Gershon, 2004:37). Este acento en el personal de atención al público pretendía, además de mejorar la experiencia de los usuarios, aumentar la eficiencia de los servicios. Según Gershon, *“los empleados de primera línea tienen la misión de suministrar servicios al usuario, por lo que reducir el tiempo que no se dedican a estas actividades básicas constituye un elemento importante en materia de eficiencia”* (Gershon, 2004:10). Los sindicatos de representación del funcionariado, como el Sindicato de Servicios Públicos y Comerciales (PCS), han reaccionado con enojo ante la insinuación de que los burócratas de apoyo administrativo están de más, y han destacado el importante papel que desempeña el personal auxiliar a la hora de garantizar el suministro de los servicios de primera línea (Serwotka, 2005).

Este resuelto empeño en gastar menos dinero fue acompañado del interés por subcontratar el máximo de actividades posibles. Se consideraba que destinar fondos a compras en lugar de gastarlo en personal interno era una manera de abordar los problemas entre administradores y agentes que impedían el uso eficiente de los recursos, pues los papeles estarían definidos más netamente. En un documento de 2003, Blair señalaba que *“deberíamos ser más radicales en lo que respecta al papel del Estado como regulador y no como proveedor”* (Blair, 2003). El Informe Gershon identificó en la compra pública un área esencial para economizar costes, y apoyó la creación de Centros Regionales de Excelencia para asistir a los gobiernos e instituciones locales en estos procedimientos (ODPM, 2003; Gershon, 2004:9). Uno de los aspectos más controvertidos de la subcontratación ha sido el uso de centros independientes de diagnóstico y tratamiento por parte del NHS para reducir las listas de espera de cirugías programadas. Aunque el gobierno asegura que estos centros no son más que una manera rentable de acortar las listas de espera, hay voces críticas, como la de Allyson Pollock, profesor de Políticas Sanitarias en el University College de Londres, que sostienen que esto provoca que el NHS reduzca el número de camas, pierda ingresos y, además, su capacidad para formar a médicos, pues los contratos de éstos se trasladan

obligatoriamente a los nuevos centros (Pollock, 2005).

La agenda de contención de costes en el ámbito de la vivienda de protección oficial ha desencadenado un proceso masivo de traslado voluntario del parque inmobiliario social a las denominadas Organizaciones Administrativas de Base (ALMO, *arms-length management organisations*). A los inquilinos que han sido consultados sobre el traslado se les ha dicho que las reparaciones atrasadas sólo se ejecutarán si apoyan este cambio, y por eso algunas personas han rechazado un acuerdo que consideran que no ofrece alternativa (Daly et al, 2004). Así que cada vez es mayor el apoyo a un movimiento que reivindica la llamada ‘cuarta opción’, por la que el parque inmobiliario social seguiría controlado por la administración pública. Sin embargo, el gobierno se ha negado por el momento a aceptar esta propuesta.

En cuanto a los subsidios de asistencia social, la agenda de contención de costes se ha convertido en un auténtico juego de manos presupuestario que ha convertido la transferencia de prestaciones en créditos tributarios, que se contabilizan como cargas fiscales negativas y no como gastos (Grieve Smith, 2002). El laborismo ha ampliado también el uso del ajuste de las prestaciones sociales –como los subsidios por hijos– según el destinatario, subrayando la importancia de seleccionar bien los recursos para maximizar las prestaciones sociales en lugar de prestar una cobertura universal. Aunque se suponía que este empeño por alcanzar la eficiencia distributiva de los recursos sería compatible con otras iniciativas que garantizaran la eficiencia productiva (es decir, mejorar la proporción entre entradas y salidas), estas dos ideas no convergían necesariamente. Un informe parlamentario sobre el sistema británico de créditos tributarios publicado en junio de 2005, por ejemplo, destacaba el desperdicio y la ineficacia del complejo sistema de pagos (Parliamentary Ombudsman, 2005).

La competencia –o ‘disputabilidad’ (*contestability*), como se conoce en el gobierno– se ha visto como el elemento motor clave de la eficiencia en la prestación de servicios. El sistema de pago en función de los resultados que se está introduciendo en el NHS, acompañado de una mayor posibilidad de elección por parte del usuario, garantiza que el dinero siga al paciente y se amenace a los hospitales menos populares con el cierre. Los críticos del plan advierten que, con él, se pone fin a toda la tradición de apoyo mutuo y colaboración que caracterizaba al NHS, al menos hasta que los conservadores introdujeron el mercado interno en los noventa. En el NHS actual, los



críticos encuentran una cultura comercial allí donde solía haber un sistema de valores sobre lo que significa la atención médica, una infraestructura de propiedad privada en lugar de un conjunto de instituciones públicas, y un servicio fragmentado e ineficiente en lugar de un sistema integrado de planificación asistencial (Pollock, 2005). En febrero de 2005 se anunció la posible eliminación de algunos servicios de guardia de medicina general, lo cual confirma plenamente la inquietud de aquellos que temen la fragmentación de la atención médica y la acentuación de las desigualdades regionales en el servicio (Laurance, 2005).

Finalmente, la agenda de contención de costes se ha completado con la ampliación de los copagos. En Londres y en algunas carreteras principales se ha instalado un sistema de peajes. A partir de 2006, los estudiantes universitarios deberán pagar hasta 3.000 libras por tasas de matrícula. Aunque parte del objetivo de estas reformas es reducir los costes de servicio soportados por el Estado, también persiguen complementar un proceso paralelo: la transferencia de riesgos.

### Transferencia de riesgos

Los últimos gobiernos británicos han mostrado su interés por alejar cualquier tipo de riesgo de las instituciones políticas. En este sentido, una de las piezas clave ha sido la transferencia de riesgos al sector privado mediante proyectos de financiación privada. En 1999, Blair se comprometió a ampliar el papel del mercado y reducir el alcance del Estado en un documento que presentó junto al Canciller alemán Gerhard Schröder, titulado *“El camino a seguir por los socialdemócratas europeos”* (Blair y Schröder, 1999). La financiación privada de los servicios públicos está concebida para reducir riesgos y costes aprovechando los incentivos de eficiencia de los agentes del sector privado. Se prevé que las asociaciones público-privadas (APP, o PPP en inglés) en el Reino Unido aporten 7.000 millones de libras anuales en concepto de nuevas inversiones (ESRC, 2004). Empresas privadas se encargan ahora de construir y gestionar algunos componentes fundamentales de la provisión pública –como la vivienda social a través de las citadas organizaciones ALMO– con una supervisión estatal mínima.

La privatización se utiliza incluso en aquellos casos en que no parece ser la mejor opción para resolver los problemas de calidad del servicio, como sucedió con los ferrocarriles (Catalyst, 2005). En muchos proyectos, la transferencia de riesgos no se ha dado como debería por-

que, con miras a fomentar la participación, los contratistas privados quedan protegidos de cualquier riesgo mayor (Grieve Smith, 2002:9). El precio político del fracaso en los proyectos con grandes inversiones sigue siendo tan alto que los gobiernos locales y central tienen que ayudar a los agentes que rinden poco, lo cual desdibuja la idea de la transferencia de riesgos. El informe de un Comité de Cuentas Públicas sobre los enormes beneficios imprevistos obtenidos por los programas de Iniciativa de Financiación Privada puso de manifiesto el alcance de la rapiña de los servicios públicos en beneficio privado (Hencke, 2005). Muchos de los críticos de las APP están consternados porque se han firmado contratos de 20 a 25 años por servicios como la puesta al día de consultas de medicina general y el suministro de menús escolares, ya que es muy difícil que el gobierno pueda rescindirlos aunque los servicios prestados no cubren las necesidades de los usuarios.

Otra de las formas de transferencia de riesgos que se ha practicado en el Reino Unido es la que va del gobierno al individuo. Ejemplo de ello sería lo sucedido con las pensiones. Desde los ochenta, el gobierno ha animado a las personas a adoptar planes de jubilación privados o de empresa, lo cual ha generado un escándalo sobre la acentuación de la pobreza entre los ancianos (Davies et al, 2003). El aumento de los planes de trabajo obligatorios, como el programa Del Subsidio al Trabajo (*Welfare to Work*), traslada la responsabilidad del desempleo a la persona, y se centra en la penalización individual en lugar de abordar el problema del elevado índice de desempleo estructural en zonas deterioradas. La introducción del copago también forma parte de la agenda para la transferencia de riesgos. Las tasas de matriculación en la educación superior, por ejemplo, se justifican afirmando que los graduados universitarios, en el futuro, obtendrán mayores ingresos que el resto, aunque hay quien se pregunta hasta qué punto será eso cierto cuando el mercado se vaya saturando de licenciados. Otro de los mecanismos empleados por el gobierno ha sido el pago directo de las prestaciones para atención médica a aquellos con derecho a ayuda estatal. Los beneficiarios tienen más libertad para gestionar su propio paquete médico, incluido el pago y la selección de los proveedores sanitarios. Aunque puede que la medida fortalezca la capacidad de maniobra de muchos usuarios, con ella se traslada la responsabilidad de elegir el servicio y el personal adecuados del Estado al individuo.

La retórica de la posibilidad de elección, uno de los

núcleos de la agenda de Blair, también puede considerarse un tipo de transferencia de riesgos. Esta posibilidad de elección se ha incorporado a un amplio abanico de servicios y procesos y, aunque puede que muchos supongan una liberación para los usuarios, otros provocan cierta inquietud en materia de riesgo, capacidad y equidad. La responsabilidad de elegir el hospital y la escuela se transfiere al usuario, un hecho que muchas personas pueden considerar como un riesgo en una situación de gran incertidumbre. Existe además el peligro de que las personas más capacitadas para ejercer su posibilidad de elección acumulen los recursos. Las desigualdades aparecerán con mayor probabilidad en los sectores con baja capacitación. La opción de poder elegir escuela durante los últimos 15 años nos ha enseñado que la capacitación limitada lleva a que las mejores escuelas elijan a sus alumnos, y no al revés. Lo mismo podría pasar con el NHS, con los mejores hospitales y centros de tratamiento privados seleccionando a los pacientes e ignorando a aquellos con necesidades crónicas o complejas.

### **Descentralización**

Aunque el gobierno laborista inició su andadura en el poder subrayando la importancia de las auditorías y las regulaciones centrales, últimamente ha mostrado su entusiasmo por aplicar regímenes de inspección superficiales a los proveedores con mayor rendimiento. En los gobiernos locales, en concreto, ha apoyado una agenda basada en un 'nuevo localismo', reduciendo el número de objetivos y animando a la administración local a estudiar enfoques innovadores para la prestación de servicios en colaboración con el sector sin fines de lucro y con el sector comercial. El gobierno ha señalado que considera que las 'comunidades' son agentes importantes en la mejora de los servicios públicos, y pretende fomentar las iniciativas comunitarias para el suministro de éstos. Tras las elecciones de 2005, se creó el puesto de Ministro de Comunidades y Gobierno Local, que pone de manifiesto la importancia de este factor en la tercera legislatura laborista.

Hay dos ámbitos que ejemplifican muy bien esa búsqueda de modelos paraestatales innovadores en la prestación de servicios por parte del gobierno. Desde 2004, los centros hospitalarios sin fines de lucro (*hospital trusts*) de mayor rendimiento han tenido la posibilidad de convertirse en empresas de interés público con estatus de fundación. Estas fundaciones hospitalarias (*foundation hospi-*

*tal*) gozan de mayor libertad que otros hospitales para gestionar sus finanzas y vender sus bienes capitales. Se elige a representantes de las comunidades locales para el consejo de administración de la fundación, con lo que en teoría se fortalece la responsabilidad ante los habitantes de la zona. Sin embargo, las voces críticas indican que el estatus de fundación mina el principio de cooperación y planificación central en que se ha sustentado el éxito del NHS desde su nacimiento (Pollock, 2005).

Las escuelas de enseñanza secundaria con patrocinadores privados (*academy schools*) son otra iniciativa desarrollada durante la segunda legislatura de los laboristas que ha desempeñado un papel decisivo en la agenda educativa de su tercer mandato. Este tipo de centro es la respuesta del gobierno a las escuelas 'fracasadas', sobre todo en los barrios urbanos marginales, y a la demanda en aumento de plazas escolares. Esta iniciativa clausura las escuelas 'fracasadas' y permite una pequeña aportación privada que contribuya a financiar el coste de nuevas instalaciones. Por dos millones de libras los inversores privados pueden decidir el nombre de la escuela y designar a la mayoría de los miembros del consejo directivo. Los riesgos económicos de estas escuelas siguen corriendo a cargo del sector público, ya que todos los costes futuros (déficit presupuestario, salarios, gastos generales) dependen del Estado a perpetuidad. Los defensores de la iniciativa afirman que estas escuelas inyectan fondos privados, visión comercial e inversiones públicas en zonas especialmente deprimidas. Los críticos, por su parte, sostienen que se trata de un experimento sin resultados constatados, que acaba con el apoyo de las autoridades educativas locales a las escuelas vulnerables, que permite una influencia excesiva a los inversores privados y el desarrollo de sus propias agendas educativas, y que priva a las escuelas cercanas de recursos y buenos profesores.

Los críticos de estos modelos paraestatales para la prestación de servicios han destacado la limitada responsabilidad de estas nuevas instituciones. La preocupación por la gestión económica y por cuestiones de personal en algunos de los nuevos hospitales y centros de secundaria parece confirmar la necesidad de ser precavidos. Sin embargo, hasta la fecha los ministros han hecho caso omiso de las diversas voces críticas, entre las que se incluye el Comité Especial sobre Educación y Capacitación del Parlamento, que reivindican que se lleven a cabo proyectos piloto o se espere a realizar una buena evaluación antes de continuar con estos planes.



## Desafíos para el futuro

Estas tendencias hacia la contención de costes, la transferencia de riesgos y la desregulación de los servicios públicos tienen repercusiones importantes para los usuarios y trabajadores de dichos servicios. La lógica del gobierno en materia de servicios públicos cada vez se basa más en el individuo y menos en los intereses colectivos. La sanidad y la educación se fomentan como bienes individuales que mejoran la calidad de vida y el potencial de ingresos del ciudadano-consumidor, y no como bienes colectivos al servicio de la comunidad. Este planteamiento ayuda a aumentar las tasas por uso de los servicios públicos, aún relativamente bajas (0,25 por ciento del PNB) en el Reino Unido (Robinson, 2004:8), a pesar de que hay pruebas de sus altos costes administrativos y del impacto negativo sobre el acceso a los servicios para los ciudadanos más pobres (Wanless, 2002). Se amplían las prestaciones ajustadas a los recursos económicos y los créditos tributarios, ignorando los datos que demuestran que los estigmas y los sistemas complejos conducen a muchos a la renuncia. En lo que se refiere a las pensiones, por ejemplo, un tercio de las personas con derecho a recibir el ingreso mínimo garantizado no lo estaba solicitando (Hughes, 2003). Así, el papel del Estado consiste en compensar a los trabajadores por los errores del mercado laboral flexible y no en abordar los síntomas de las situaciones de desventaja creadas por el mercado laboral (Bennett, 2002).

Este paso del enfoque colectivo al individual mina aquellas instituciones sociales dedicadas a conseguir concesiones laborales colectivas. Para los trabajadores del sector público, el traspaso de empleados del sector público al privado puede entenderse como parte de una estrategia que persigue reducir la afiliación sindical y crear un mercado laboral flexible. Entre 1993 y 2003, la afiliación sindical se redujo en un 12 por ciento, de 8,8 millones a 7,6 millones (EIRO, 2004). Además, la sindicalización en las empresas privadas es menos habitual que en el sector público. En el Reino Unido, el 62 por ciento de los trabajadores del sector público está afiliado a un sindicato, frente al 20 por ciento de la empresa privada (Bryson y Gomez, 2003:53).

Sin embargo, incluso cuando los servicios no se subcontratan, la necesidad de competir con contratistas externos empeora las condiciones y la seguridad laboral de los empleados del sector público. En 2002, casi el 11 por ciento del personal del sector público estaba forma-

do por trabajadores temporales (Conley, 2002:726). Debido a la escasez de personal, las autoridades locales del Reino Unido tienen un déficit de hasta el 46 por ciento en personal de asistencia social (Conley, 2002:728). Las mujeres son las que se llevan la peor parte de esta situación, pues constituyen la mayoría de esta fuerza de trabajo temporal y a tiempo parcial (Conley, 2002:730).

Los sindicatos de los servicios públicos cuentan una buena reserva de apoyo público a sus miembros en la que basarse. Una encuesta MORI, realizada en julio de 2001 para el sindicato GMB, reveló que dos tercios de los encuestados priorizarían la mejora de los sueldos y las condiciones de trabajo del sector público como forma de mejoramiento de los servicios públicos (MORI, 2001). En 2003, una encuesta de Guardian/ICM encontró que el 62 por ciento de los votantes opinaba que el gobierno estaba dando demasiada importancia al uso de empresas privadas en el suministro de servicios públicos (Guardian, 2003). En algunos casos, el gobierno ha mostrado su predisposición a trabajar de forma creativa con los sindicatos para desarrollar mejores servicios. Un ejemplo de ello serían las negociaciones salariales de la Agenda por el Cambio (*Agenda for Change*) en los servicios médicos, que han permitido una simplificación y modernización notables de las estructuras salariales y prácticas laborales del NHS; y el acuerdo de reestructuración de personal (*Workforce Remodelling*) para las escuelas que, aunque no exento de polémica, ha sido visto por algunos sindicatos y empleados como una forma de 'modernización' que pueden apoyar y que les puede beneficiar.

Estas concesiones por parte del gobierno fueron bienvenidas. Sin embargo, es probable que la agenda británica cada vez se vea más constreñida por las presiones paneuropeas y globales para abrir los servicios públicos a la competencia transnacional. Una serie de resoluciones recientes del Tribunal de Justicia parece cuestionar los subsidios destinados por los países miembros al mantenimiento de los servicios públicos (conocidos como 'servicios de interés general'), como los servicios postales, la energía y el transporte. Durante el año 2005 la Comisión Europea estudió una nueva directiva (la denominada 'Directiva Bolkenstein') que planteaba crear un mercado único para todos los servicios, incluidos algunos de los prestados por los gobiernos. De momento, la Comisión ha resistido las presiones para formular una nueva directiva, pero el debate sobre los servicios públicos difícilmente desaparecerá. Como tampoco lo harán las presio-

nes de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que desea ampliar el Acuerdo General sobre el Comercio en Servicios (AGCS, o GATS en inglés) para que cubra un mayor número de sectores, incluidos algunos que históricamente han pertenecido al dominio público. Se considera, concretamente, que los servicios sanitarios son muy vulnerables a la comercialización, ya que muchos estados de la UE cuentan ya con un sector sanitario privado dispuesto a expandirse hacia los ámbitos de provisión sanitaria controlados por el Estado. Si a esto añadimos las presiones sobre los gobiernos de la Zona Euro para recortar el gasto público y cumplir así con la norma-

tiva de la UE en materia de déficit presupuestario, está claro que el futuro de los servicios públicos cada vez dependerá más de las decisiones tomadas en el contexto de la UE.

Mientras el gobierno se acomoda en su tercera legislatura en el poder –la primera vez que eso sucede en la historia del Partido Laborista– el futuro de los servicios públicos sigue siendo incierto. Los servicios públicos fueron una de las prioridades del segundo mandato laborista, y parece que lo seguirán siendo en el tercero, que ha empezado con el aplaudido compromiso de aumentar la financia-

## Hacia el mejoramiento de la calidad y la equidad

Los servicios públicos en el Reino Unido deberán ser fuertes si desean hacer frente a las presiones internas de un gobierno que simpatiza con el neoliberalismo y a las presiones externas de los defensores del libre mercado en la UE y el resto del mundo. A continuación, se detallan algunos de los aspectos cruciales que las organizaciones que luchan por un mejor futuro para los servicios públicos deberán tener en cuenta:

- Reintroducir el principio del gobierno como empleador modelo. La idea tradicional de que el gobierno debe establecer estándares laborales de calidad como ejemplo para otros sectores ha quedado minada (Sachdev, 2004). Es necesario reafirmar este principio.
- Ampliar la representación de sindicatos y trabajadores en las estructuras de gobierno del sector público, incluido en los directorios de gestores de servicios no estatales, como organizaciones religiosas y empresas de interés público. La Asociación Hacia la Excelencia de los Servicios Públicos (APSE, en su sigla en inglés) ha fomentado la participación sindical, y ofrece ejemplos de buenas prácticas. Entre las cuestiones recurrentes está la implicación de los empleados en la planificación del servicio, los programas de formación y la responsabilidad democrática (APSE, 2004).
- Reconocer que se debe poner límite a la subcontratación en los servicios públicos, dada la naturaleza intangible de muchos de sus aspectos y los costes operativos de los procesos de licitación. Se deberían promover las ofertas internas para no perder los conocimientos especializados y garantizar la rendición de cuentas. En caso de subcontratación, es necesario comprobar con mayor rigor la relación entre coste y servicio de los contratos privados. Muchos proyectos AAP se basan en suposiciones demasiado optimistas sobre la tasa de interés de los préstamos y los costes, lo cual deriva en proyectos que exceden el presupuesto y gastan en exceso. Es necesario implantar procesos de evaluación de las subcontrataciones más rigurosos y transparentes.
- Reafirmar el principio de salario justo, de modo que los empleadores privados contratados por el gobierno ofrezcan a su personal condiciones comparables a las del sector público, ampliando las normativas de personal que ya existen para algunos proveedores de servicios públicos.
- Reequilibrar los métodos existentes de auditoría e inspección, que imponen una estricta supervisión al sector público pero permiten a los contratistas privados ocultar sus beneficios y prácticas laborales bajo el manto de la confidencialidad empresarial. Deben aplicarse estándares comunes que estén abiertos a la innovación y la diversidad, pero que lo hagan en un marco de servicios públicos transparentes y responsables.
- Compartir y difundir datos de investigaciones comparativas sobre los servicios públicos en el Reino Unido y otros países para detectar los retos comunes y posibles alternativas progresistas. Los gobiernos de Escocia y Gales, por ejemplo, han experimentado con soluciones no gubernamentales a algunos de los desafíos a los que se enfrentan los servicios públicos. En Gales, concretamente, se han dado pasos que abren el camino hacia una agenda alternativa, como reducir los exámenes en la escuela, ampliar la financiación para la asistencia a los mayores y priorizar una mejor salud pública por encima de la elección individual en el NHS.



ción y mejorar la calidad. El gobierno ha mostrado su buena disposición a negociar con los sindicatos de los servicios públicos de algunos sectores y acordar un paquete justo de salarios y condiciones. Sin embargo, Blair y sus ministros parecen empeñados en la idea de que la disputabilidad y la posibilidad de elección son factores decisivos para mejorar los servicios, y se niegan a abordar cuestiones sobre responsabilidad y equidad. Esta fe en la

competencia y la participación del sector privado parece estar en línea con instituciones supranacionales como la UE y la OMC, que persiguen una mayor influencia sobre el suministro de servicios públicos nacionales. Así, el futuro de los servicios públicos en el Reino Unido depende parcialmente de esa agenda supranacional, pero también de posibles cambios políticos internos como, por ejemplo, en el seno de la cúpula del Partido Laborista.

## Referencias

- Adam, S.** (2004) *A Survey of the UK Tax System*. Londres: Institute of Fiscal Studies.
- Association for Public Service Excellence** (2004) *Pursuing Excellence in Local Government*, Vol. 3. Manchester: Association for Public Service Excellence (APSE).
- Atkinson, T.** (2005) *Atkinson Review: Final Report*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Bennett, F.** (2002) 'The new tax credits', en F. Bennett, J. Ginn, J. Grieve Smith, H. Land, R. Madeley, P. Spicker, and A. West (eds.) *Budget 2002: A Catalyst Response*. Londres: Catalyst Forum.
- Bieler, A.** (2003) 'Labour, Neo-Liberalism and the Conflict over Economic and Monetary Union: A Comparative Analysis of British and German Trade Unions', *German Politics*, 12:2.
- Blair, T.** (2003) 'Where the Third Way Goes from Here'. Tomado del sitio web del *Policy Network* <[www.progressive-governance.net](http://www.progressive-governance.net)>.
- Blair, T. y G. Schröder** (1999) *The Way Forward for Europe's Social Democrats*. Tomado del sitio web <<http://www.socialdemocrats.org/blairandschroeder6-8-99.html>>.
- Bryson, A. y R. Gomez** (2003) 'Marching on together? Recent trends in union membership', *British Social Attitudes - 19<sup>th</sup> Report*. Londres: National Centre for Social Research.
- Catalyst** (2005) *The Railways in a Third Term*. Londres: Catalyst.
- Clark, T. y A. Dilnot** (2002) *Long Term Trends in British Taxation and Spending*. Londres: Institute of Fiscal Studies.
- Conley, H.** (2002) 'A State of Insecurity: temporary work in the public services', *Work, Employment and Society*, 16:4.
- Daly, G., G. Mooney, H. Davis y L. Poole** (2004) 'Whatever Happened to Stock Transfer? A Comparative Study of Birmingham and Glasgow councils' attempts to privatize their council housing stock'. Ponencia presentada a Transforming Social Housing Conference, Sheffield, abril.
- Davies, B., H. Land, T. Lynes, K. MacIntyre. y P. Townsend** (2003) *Better Pensions: the State's Responsibility*. Londres: Catalyst.
- Economic and Social Research Council** (2004) 'Excellence in Public Service Delivery: Programme Specification'. Londres: Economic and Social Research Council (ESRC).
- Emmerson, C., C. Frayne y S. Love** (2004) *A Survey of Public Spending in the UK*. Londres: Institute of Fiscal Studies.
- European Industrial Relations Observatory** (2004) 'Trade Union Membership, 1993-2003'. Tomado del sitio web European Industrial Relations Observatory del <<http://www.eiro.eurofound.eu.int>>.
- Gershon, P.** (2004) *Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency*. Londres: HMSO.
- Gillespie, K.** (2005) 'A View of Annual Efficiency Statements'. Ponencia presentada a la Association for Public Service Excellence Conference 'Securing Efficiencies in Local Government Services', Huddersfield, julio.
- Grieve Smith, J.** (2002) 'Public finances and the macroeconomic picture', en F. Bennett, J. Ginn, J. Grieve Smith, H. Land, R. Madeley, P. Spicker and A. West (eds.) *Budget 2002: A Catalyst Response*. Londres: Catalyst Forum.

- Guardian** (2003, 1 de octubre) ICM poll. Tomado del sitio web de The Guardian <<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Politics/documents/2003/10/01/ICMpoll.pdf>>.
- Hencke, D.** (2005) 'Public-private deal's £37m windfall profit', *The Guardian*, 10 de febrero.
- HM Treasury** (2004) *2004 Spending Review*. Londres: HM Treasury.
- Hughes, M.** (2003) 'Benefit by Knowing your Rights', *Guardian*, 5 de abril.
- Laurance, J.** (2005) 'First PFI hospital makes £37m for investors', *The Independent*, 10 February
- Lyons, M.** (2004) *Well Placed to Deliver: Shaping the Pattern of Public Service*. Londres: HMSO.
- MORI** (2001, July 11) 'Only one in nine thinks private involvement will improve public services'. Tomado del sitio web de MORI <<http://www.mori.com>>.
- ODPM** (2003). *National Procurement Strategy for Local Government*. Londres: Office of the Deputy Prime Minister (ODPM).
- Office for National Statistics** (2005) *UK 2005*. Londres: The Stationery Office.
- Parliamentary Ombudsman** (2005). *Tax Credits: Putting Things Right*. Londres: The Stationery Office.
- Pollock, A., with C. Leys, D. Rowland y S. Gnani** (2004) *NHS Plc*. Londres: Verso.
- Rhodes, R.** (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Milton Keynes: Open University Press.
- Robinson, P.** (ed.) (2004) *How do we pay? The funding of public services in the EU*. Londres: IPPR
- Sachdev, S.** (2004) *Paying the cost: Public Private Partnerships and the public service workforce*. Londres: Catalyst.
- Serwotka, M.** (2005) Conferencia en el Centre for Public Policy Seminars, 10 de febrero.
- Walker, D.** (2004) 'Surplus to Requirement,' *Society Guardian*, 3 de marzo.