



EL BIENESTAR DESPUÉS DE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Mauricio Rojas.

Profesor Adjunto de Historia Económica de la Universidad de Lund (Suecia).

INTRODUCCIÓN

La profunda crisis que estamos atravesando ha impuesto una serie de tareas urgentes para simplemente no naufragar como país. En lo relativo al sector público se trata prioritariamente de reducir su déficit a niveles manejables. Ello exige un considerable esfuerzo de austeridad, con fuertes reacciones sociales y un duro enfrentamiento político como consecuencia. Se trata de un panorama lo suficientemente acuciante y convulso como para que allí se agote el esfuerzo de reforma emprendido. Sin embargo, ello dejaría pendiente todo lo importante, es decir, aquellos problemas de fondo o estructurales que atentan contra la sostenibilidad del bienestar de la población española.

Estos problemas de fondo son muchos y de carácter muy variado. Baste nombrar aquí algunos de los mejor documentados mediante comparaciones internacionales: la baja calidad institucional; universidades que brillan por su ausencia entre las mejores del mundo; un sistema escolar muy costoso y de resultados deficientes; una falta notable de innovación de relevancia internacional; algo tan asombroso como un modelo de crecimiento económico con productividad decreciente.¹ Estos y otros problemas dan testi-

monio de un sistema con una capacidad muy limitada de potenciar el talento de sus ciudadanos y deficiencias graves para generar un crecimiento basado en el conocimiento y la innovación. Todo ello no hace más que subrayar la necesidad imperiosa de una reforma que vaya mucho más allá de los problemas urgentes derivados de la crisis.

Una de las reformas estructurales más indispensables tiene que ver con la estructura y el funcionamiento del Estado de bienestar. Sus amplias funciones lo han convertido en el pilar fundamental del bienestar social de los ciudadanos, pero su importancia no es menor respecto de los sistemas que generan las bases mismas de una economía del talento, el conocimiento y la innovación. Por ello, un Estado de bienestar que no sea capaz de reinventarse ante los nuevos retos presentes y futuros está condenado a convertirse en un lastre decisivo para el conjunto del desarrollo social. Esta es, exactamente, la situación de España en la actualidad.

En este ensayo se propone una agenda de modernización del Estado benefactor² español

¹ Remito a las siguientes comparaciones internacionales. Calidad institucional: World Economic Forum (2012) y Transparency International (2012). Universidades: Times

Higher Education (2012) y QS (2012). Costo escolar: OECD (2012). Resultados escolares: OECD (2012a). Innovación: OECD (2012b). Productividad: OECD (2012c).

² En este texto se usa el concepto de *Estado benefactor* para designar al viejo Estado del bienestar, basado en una relación asimétrica entre Estado y ciudadano, donde el Estado es el actor clave y el ciudadano un mero receptor de los servicios o beneficios que le brinda el Estado.



que implica no solo una drástica remodelación del mismo sino una redefinición de la relación Estado-sociedad civil en la que se funda. Su propósito es lograr un desplazamiento del protagonismo en materias sociales del Estado a la sociedad civil, haciendo del Estado un apoyo y no un sustituto del accionar de los ciudadanos. Lograr este desplazamiento es el norte de los cambios que aquí se propondrán, que no son más que diversas formas de devolverle a la sociedad civil aquel protagonismo que perdió ante la fuerte expansión estatal característica de la segunda mitad del siglo XX. De esta manera se podría construir una sociedad del bienestar mucho más pluralista, descentralizada y flexible, capaz de responder a los desafíos de una era posindustrial y posnacional.

El presente texto comienza con un diagnóstico de los principales problemas estructurales del Estado benefactor, aludiendo a su contexto histórico y a los modelos de organización propios de la sociedad industrial que le dieron forma. Luego se indica la dirección general de las reformas, tomando las transformaciones del Estado de bienestar sueco como punto de referencia. A continuación, se concretiza la agenda de reformas para España usando la escuela como ejemplo. En el apartado final se extraen una serie de conclusiones y recomendaciones de lo anteriormente planteado.

LOS PROBLEMAS DEL ESTADO BENEFACTOR: UN DIAGNÓSTICO

El Estado de bienestar español es una variante de aquel tipo de organización de la protección social y la provisión de servicios básicos que terminó imponiéndose en prácticamente toda Europa occidental y que llegó a ser considerado como un rasgo distintivo del así llamado «modelo social europeo». Sus raíces son antiguas y ya en el siglo XIX surgieron conceptos clásicos como el de Estado social (*Sozialstaat*) en Alemania y Estado providencia (*État-Providence*) en Francia. A

mediados del siglo XX se acuñó en Gran Bretaña el concepto mismo de Estado de bienestar (*Welfare State*),³ pero sus formas más acabadas fueron alcanzadas en los países nórdicos a partir de los años 60 del siglo pasado, con el célebre «modelo sueco» a la cabeza que llevó la presencia estatal a niveles sin precedentes en sociedades democráticas.

Lo característico de todas estas propuestas fue la centralidad del Estado como responsable y organizador fundamental de un amplio sistema de derechos y garantías sociales que debían asegurar el bienestar ciudadano. Su evolución, especialmente a partir de la posguerra, llevó a un tipo de intervención cada vez más amplia en los sistemas del bienestar, que en sus casos más extremos, como el de Suecia, llegó a un exclusivismo estatal casi total respecto de cualquier función de importancia para la seguridad y el bienestar social de su pueblo.

Esta expansión estatal fue un producto típico de sociedades industriales desarrolladas y adoptó por ello las formas organizativas que le eran propias. La sociedad en su conjunto fue concebida como una gran fábrica social, con su centro directivo y planificador en el aparato del Estado.⁴ El resultado fue la construcción de grandes sistemas de servicios públicos que organizativamente replicaban los rasgos distintivos de las industrias de producción en masa, con su centralización jerárquica, sus planificaciones tecnocráticas, sus cadenas de comando de arriba abajo, sus productos estandarizados y el papel pasivo del consumidor, que era el eslabón final de una larga cadena de decisiones. Este tipo de producción en gran escala así como la sociedad cada vez más homogénea que se desarrolló en torno suyo ha

³ Según *The Dictionary of the History of Ideas* (1973) el término fue acuñado en 1941 por William Temple, futuro Arzobispo de Canterbury, para designar al Estado británico en oposición al «*Welfare state*» alemán. Sin embargo, ya antes existía la expresión alemana *Wohlfahrtsstaat* que es su equivalente exacto. Véase Petersen y Pertersen (2011).

⁴ Un excelente estudio de los modelos y las metáforas organizativas del industrialismo es Morgan (1997).



sido denominada fordismo, aludiendo al arquetipo de producción y consumo estandarizado creado por Henry Ford a comienzos del siglo XX. En política social este arquetipo tuvo su réplica en los grandes planes y organizaciones estatales, creando soluciones cada vez más estándar para ciudadanos estándar. Este modelo social fordista alcanzó su zenit en sociedades con Estados centrales más fuertes y poblaciones étnica y culturalmente más homogéneas. En realidades políticas más fragmentadas, como la española, fueron a menudo los gobiernos locales o autonómicos los que asumieron el protagonismo organizativo del modelo fordista.

El criterio dominante en este modelo era la eficiencia e igualdad que podía lograrse mediante las soluciones estándar, pero escondía además una evidente voluntad normativa de parte de las instituciones políticas respecto de la diversidad ciudadana. El ciudadano fue convertido así en receptor de beneficios y servicios modelados desde arriba por las élites políticas y tecnocráticas, sin mayor posibilidad de conformarlos de acuerdo a sus necesidades específicas ni de elegir alternativas a no ser de que dispusiese de un poder adquisitivo relativamente fuerte. La libertad de elección y la diversidad fueron así transformándose en el privilegio de las clases más acomodadas de la sociedad, tal como lo es hoy en España. En el caso de sociedades con Estados benefactores aún más amplios y, por ello, con mayor carga tributaria el privilegio de la libertad de elección quedó reducido a sectores sociales muy exclusivos que podían retener una capacidad económica considerable a pesar de los altísimos impuestos que debían pagar.

Este modelo estatista, jerárquico y homogeneizador puede, evidentemente, ser criticado en razón de las fuertes limitaciones a la libertad ciudadana que imponía, pero es indudable que tuvo su razón de ser y alcanzó logros importantes bajo las condiciones que le vieron nacer. Hoy, eso ya no es así. Desde los años 70 del siglo pasado venimos experimentando una verdadera revolución de los modelos organizativos que asocia, cada vez

con mayor nitidez, la eficiencia a la flexibilidad, la descentralización, la diversificación, las estructuras menos jerárquicas y, sobre todo, la capacidad de darle protagonismo al consumidor. La orientación hacia productos y soluciones homogéneas pertenece hoy al pasado, tal como lo hacen las grandes jerarquías piramidales y las planificaciones centralistas.⁵ El mismo proceso de innovación, antes encerrado en los aparatos tecnocráticos, pasa a depender cada vez más de la interacción con el consumidor, dando origen a lo que se llama «*consumer-driven innovation*».⁶ La «base de la pirámide» fordista, es decir, el trabajador que solo ejecutaba órdenes y el consumidor pasivo, han sido reemplazados por un amplio proceso de empoderamiento tanto del conjunto de los trabajadores como de los consumidores. En suma, las redes y la colaboración fluida a nivel horizontal reemplazan al verticalismo de las organizaciones piramidales. Se pasa así de estructuras organizadas de arriba abajo («*top-down*») a organizaciones en gran medida regidas por el impulso desde abajo («*bottom-up*»)⁷.

Esta transformación organizativa se ha impuesto en el paisaje empresarial global por una simple razón: las firmas que no se renuevan tienden irremediablemente a perder eficiencia, capacidad competitiva y cuotas de mercado frente a aquellas reformadas o nacidas dentro del nuevo paradigma organizativo. Para sobrevivir en el mercado hay que cambiar con rapidez, tal como dramáticamente lo experimentó hace ya varios decenios la industria automotriz estadounidense, arquetipo del viejo fordismo, frente a la devastadora irrupción internacional de las firmas japonesas basadas en el nuevo paradigma organizativo.⁸

⁵ Dos estudios clásicos al respecto son Hammer y Champy (1995), y Reich (1991).

⁶ También conocido como «*user-driven innovation*» e introducido por Eric von Hippel en los años 80. C. K. Prahalad introdujo posteriormente el término asociado de «*co-creation*».

⁷ He desarrollado estos temas en mi libro *Beyond the Welfare State*. Rojas (2001).

⁸ Estudios interesantes al respecto son Womack y otros (1991) y Cusumano (1985).



En el sector público, sin embargo, las cosas han sido muy diferentes. Al tratarse de un sector tradicionalmente no sometido directamente a la presión de la competencia ni dependiente de la libre elección de sus usuarios ha podido mantener modelos organizativos cada vez más anacrónicos y de una eficiencia crecientemente cuestionable. Mientras los ingresos tributarios sean abundantes y la regulación les asegure su posición monopólica o fuertemente privilegiada respecto de sus consumidores cautivos los entes públicos pueden continuar existiendo sin inquietarse mayormente por su eficiencia o por la calidad del producto que entregan. El impacto negativo de sus ineficiencias puede por ello incrementarse y acumularse hasta que, tal como en Suecia a comienzos de los años 90 o en España hoy, una profunda crisis obliga a repensarlo todo. Esta es la maldición clásica de los sistemas planificados y aislados de la competencia: manifiestan sus defectos comparativos cuando el daño ocasionado es ya muy considerable.

Otro problema importante del viejo Estado benefactor tiene que ver con su conformación como sistema nacional y su creciente dificultad, como tal, para adaptarse a una realidad cada vez más globalizada, que supone altos niveles de movilidad para todos los «factores de producción», incluido por cierto su componente humano. Un sistema de bienestar moderno debe dar herramientas a sus ciudadanos para insertarse en la enorme diversidad de la globalización y tener como consideración prioritaria su portabilidad, es decir, la capacidad de facilitar la movilidad internacional. Se trata, por ello, de sistemas cuyo centro no puede estar en lo nacional sino en el ciudadano mismo, con sus necesidades cada vez más diversificadas y sus proyectos de vida que coinciden cada vez menos con las fronteras nacionales o regionales.

Esta diversidad creciente de los proyectos vitales es clave para entender las limitaciones de una oferta de servicios del bienestar homogénea, moldeada desde arriba y pensada en torno a lo nacional. Pero no solo este aspecto es importan-

te. También lo son los impedimentos que los sistemas nacionales ponen a la capacidad de atraer talento foráneo. Piénsese, como ejemplo, en la educación superior española, con sus regulaciones asfixiantes y su abismante mediocridad tan relacionada con su bien documentada endogamia⁹ y sus trabas, formales e informales, para incorporar docentes e investigadores extranjeros de excelencia internacional. El proteccionismo profesional puede ser tan dañino como el comercial y las regulaciones nacionales impiden una movilidad que hoy es vital para jugar en la primera división del conocimiento y la innovación. A esto hay que agregar, particularmente tratándose del Estado benefactor español, las trabas a la movilidad tanto nacional como internacional que el estatus funcional crea. Este estatus es, en sí mismo, sinónimo de inmovilismo y proteccionismo corporativo-nacional, con sus empleos vitalicios y sus criterios de selección estrechamente nacionales.

Estos son algunos de los males y anacronismos más acusados de nuestro sector público y cuando los mismos afectan a sectores tan vitales para el conjunto de nuestro desarrollo como es la educación se transforman en una garantía segura de atraso y falta de sostenibilidad de nuestro bienestar en un mundo donde todo depende de la flexibilidad, la potenciación del talento, la innovación constante, la movilidad y la apertura al mundo. Hoy, simplemente, no es posible el progreso de organizaciones o sociedades que encapsulan a sus integrantes en un medio ambiente protegido de la presión transformadora del desarrollo a escala global. Lamentablemente, el sector público español es sinónimo de ese encapsulamiento tan contraproducente.

En suma, prescindiendo de los problemas relacionados con su tamaño, gasto excesivo y promesas ilusorias podemos ver que el Estado de bienestar tal como lo conocemos en España ado-

⁹ Véanse, por ejemplo, los datos entregados en Cruz-Castro y otros (2006). Interesantes reflexiones sobre la educación universitaria española se encuentran en Enkvist (2011).



lece de problemas de estructura no solo serios sino que se van agravando al progresar la globalización y la revolución organizacional propia de la era de la información.

A partir de este diagnóstico podemos deducir tanto el derrotero como la metodología que la reforma del Estado benefactor debe seguir. Lo que hace falta es una ola de transformación e innovación que parta de la interacción de dos fuerzas propulsoras del cambio, una que actúe desde el lado de la demanda y otra desde el de la oferta de los servicios públicamente garantizados. Tenemos, por el lado de la demanda, la libertad ciudadana de elección. Esta libertad de elección debe ser incluyente y equitativa, asegurándoles a todos los ciudadanos el acceso a los servicios del bienestar mediante una garantía de financiamiento público total o parcial, que puede realizarse mediante bonos del bienestar u otros mecanismos parecidos. Por el lado de la oferta tenemos la ruptura de los monopolios públicos de gestión. Esta es una condición *sine qua non* para que la libertad de elección sea real y tenga un verdadero impacto sobre la conformación de los servicios ofrecidos. Para ello debe abrirse la provisión de los mismos a una oferta plural bajo un régimen de libertad de emprendimiento y competencia. Ello exige, a su vez, una significativa desregulación de la provisión de servicios garantizados públicamente a fin de que su oferta pueda diversificarse y adecuarse a una demanda ciudadana cada vez más polifacética.

En otras palabras, invertir la relación Estado-sociedad civil no solo es el propósito de la transformación del Estado de bienestar sino también su herramienta imprescindible. La función fundamental del Estado debe ser fomentar, apoyar y regular este proceso, garantizando mediante su apoyo financiero el acceso de todos los ciudadanos a los servicios del bienestar. Esto implica una reducción notable de algunas funciones del Estado actual, pero también el aumento de otras, en particular aquellas relacionadas con el control de calidad de los servicios ofertados y la existencia de una transparencia que permita al ciudadano

hacer una elección informada de los servicios que demanda. Por último, esto requiere afrontar el tema del funcionariado ya que los puestos de trabajo en los servicios garantizados públicamente solo deben depender de la demanda ciudadana y del dinero que esta demanda lleva consigo gracias al respaldo de, por ejemplo, los bonos del bienestar y los aportes propios cuando el copago sea pertinente.

Este tipo de reforma puede parecer utópico y sin duda que implica una transformación que de lejos rebasa el marco de nuestro actual debate sobre el Estado de bienestar. Sin embargo, existen ya ejemplos de que todo ello es posible sin menoscabar la eficiencia ni la equidad, sino por el contrario. Este es el camino que, por ejemplo, Suecia emprendió para salir de su profunda crisis de comienzos de los años 90, pasando así de ser el modelo del viejo Estado benefactor a ser el paradigma de la reforma del mismo. Menciono esto no solo por ser una muestra de que sí se puede sino también porque el derrotero de reforma que aquí se trazará está profundamente influenciado por la experiencia de Suecia que por ello paso a resumir brevemente.¹⁰

HACIA UN PARADIGMA DE REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR: EL EJEMPLO SUECO

Suecia emprendió la transformación de su gran Estado benefactor en plena crisis de comienzos de los años 90¹¹ y esta transformación continúa aún hoy, profundizándose y abarcando nuevas

¹⁰ Sobre el modelo sueco y sus cambios puede consultarse mi libro *Reinventar el Estado del bienestar - La experiencia de Suecia*. Rojas (2010).

¹¹ Esta crisis, que arreció entre 1991 y 1993 pero cuyos efectos se hicieron sentir hasta mucho después, tuvo diversos componentes, entre ellos el impacto de la recesión internacional de comienzos de los 90. Tal como la crisis española actual, pronto se transformó en una profunda crisis de las finanzas públicas, poniendo de manifiesto la extrema vulnerabilidad fiscal del país. En tres años se perdió más del 10% de los empleos, el gasto fiscal superó el 70% del PIB y el déficit fiscal llegó a más del 11% del PIB.



áreas. Este esfuerzo reformista tuvo el gran mérito de abordar lo urgente y lo importante a la vez, es decir, la situación fiscal apremiante y la necesidad de un gran esfuerzo de austeridad no fueron obstáculo para dar inicio a un profundo cambio estructural del Estado benefactor. Este segundo aspecto es el que aquí nos interesa y se ha desarrollado con mucha perseverancia desde inicios de los 90 por gobiernos tanto de derecha como de izquierda, continuidad que indudablemente ha sido clave para el éxito de las reformas modernizadoras. Esto presupone un consenso básico sobre el diagnóstico, cosa que se dio en Suecia a partir de su consabido realismo y pragmatismo. Este consenso sumó, además, a los actores sociales fundamentales, en especial a los sindicatos, asegurando de esta manera no solo la mantención sino incluso un incremento muy llamativo de la tradicional paz social propia de las sociedades escandinavas.¹² Este espíritu de realismo y consenso es, sin duda, un hecho diferencial difícilmente reproducible, en especial en sociedades como la española con su inveterada tendencia a la división, la crispación y el ideologismo. Por último, la inexistencia, salvo contadas excepciones, de aquel tipo de funcionario vitalicio que conocemos en España facilitó enormemente la transición hacia una oferta plural y competitiva de los servicios garantizados públicamente.¹³

Las líneas maestras de la reforma han sido las siguientes:

¹² Para que se tenga una idea más exacta de los niveles de paz social baste decir que el promedio de huelgas de 1991 a 2006, período de la gran crisis y luego del inicio de las reformas, fue de apenas 13 por año, lo que contrasta fuertemente con el período anterior (1975-1990) donde el promedio de huelgas fue diez veces mayor o de 128 por año. En suma, la crisis y la necesidad de profundos cambios fue el acicate de una paz social casi nunca antes vista. La última huelga general de la historia sueca se llevó a cabo en 1980. Por su parte, España ha vivido 11 huelgas generales desde 1981 en adelante.

¹³ En Suecia los empleados públicos se rigen por la misma legislación laboral que el resto de la fuerza de trabajo. La categoría funcional con un estatus laboral diferencial está reservada para ciertos cargos muy específicos (por ejemplo, jueces y oficiales de las fuerzas armadas).

1. Pasar de la gestión pública a la responsabilidad pública, redefiniendo así la esencia misma del Estado de bienestar que deja de decirlo, hacerlo y financiarlo todo para transformarse en el garante de que a nadie le falte una cierta gama de servicios vitales para asegurar la igualdad de oportunidades entre sus ciudadanos. Esta redefinición de la función fundamental del Estado de bienestar es la clave de todo el proceso de cambio emprendido ya que rompe la equiparación tradicional de la responsabilidad y la gestión públicas. De hecho, la gestión misma ha pasado a ser una cuestión de eficiencia, calidad y elección ciudadana.

2. Romper el monopolio público sobre los servicios del bienestar abriéndose a un pluralismo de proveedores y a un régimen de competencia entre ellos, incluyendo irrestrictamente a empresas con ánimo de lucro. Esta competencia, además, se realiza por ley en igualdad de condiciones, ya que los proveedores privados deben recibir la misma financiación y se rigen por las mismas reglas básicas que los públicos. La función fundamental de lo público, fuera de asegurar la existencia misma de los servicios y respaldar financieramente la demanda ciudadana, es la de controlar la calidad de los servicios ofertados en un sistema que no pone límites ni cuotas al establecimiento de nuevos proveedores¹⁴ siempre que cumplan las reglas de calidad exigidas y se atengan a otras regulaciones básicas, como la prohibición de realizar cobros extras o discriminar entre los demandantes de un servicio.

3. Reemplazar la asignación administrativa por la libre elección y el empoderamiento ciudadano, mediante un sistema de bonos del bienestar o haciendo, más en general, que el dinero siga la elección del ciudadano. Esta financiación es la misma independientemente

¹⁴ Una excepción muy importante a esto es la atención hospitalaria, en la que la cooperación público-privada se organiza bajo la forma de licitaciones de los establecimientos hospitalarios. Esto no excluye, por cierto, la libertad ciudadana de elección en este sector.



del tipo de proveedor que el ciudadano elija. Los bonos del bienestar o el pago por servicio ofertado toman en consideración una serie de variables para asegurar una verdadera igualdad de oportunidades. Por ejemplo, existen suplementos por situaciones de vulnerabilidad en la educación o capitación diferenciada en la sanidad dependiendo de la edad del paciente y otras circunstancias parecidas. Es importante señalar que se asegura una libertad de elección igualitaria al prohibir, taxativamente, cualquier cobro extra que encarezca la prestación de que se trate respecto de la oferta de las entidades de gestión pública. Esto implica una plena gratuidad en la educación y copago igual en casi todo el resto de los servicios prestados.

4. Pasar de la opacidad a la transparencia, dándole al ciudadano plena información sobre los resultados y grados de satisfacción de los diversos servicios ofertados por los diversos proveedores, públicos o privados. Esto es fundamental para que la demanda ciudadana sea informada y ha sido uno de los aspectos de la reforma más resistidos tanto por las profesiones involucradas como por las instituciones que proveen un servicio dado. Hoy existen amplias guías informativas para facilitar la libertad de elección y, además, diversas formas para darles publicidad y defender las reclamaciones ciudadanas, entre ellas mediante diversos tipos de *ombudsmän*.

Por lo general, estos cambios no fueron implantados de una sola vez, sino que fueron el resultado de un proceso inicial de experimentación regional o local que luego se consolidó mediante leyes de alcance nacional. Esto hace que la implantación de las reformas sea muy dispar en diversas zonas del país. Una clara excepción a ello fue la introducción pionera del bono escolar (comúnmente llamado «paga escolar» o «*skolpeng*» en Suecia), establecido por ley en 1992 para toda la educación básica y en 1993 para la secundaria.

El tema del lucro ha sido uno de los más debatidos, pero nunca se ha alterado el criterio de permitirlo sin restricción ya que de manera alguna

incrementa los costos para el erario público ni está relacionado con cobros adicionales o discriminación entre los usuarios. En suma, se ha entendido que el lucro privado no es más que un reflejo de la ineficiencia de los productores públicos aún existentes, cuya financiación es la que establece los baremos de los bonos del bienestar u otros pagos similares, y funciona por ello como un acicate para la introducción de nuevos cambios a favor de una mayor eficiencia de todo el sistema.

La transformación más evidente que las reformas han producido es una amplia irrupción tanto de la diversidad en los servicios ofertados como de los proveedores privados en detrimento de la homogeneidad previa y la gestión pública directa. Así, por ejemplo, en la Región de Estocolmo, que ha sido pionera en las reformas, dos terceras partes de los centros de atención sanitaria primaria de responsabilidad pública que existían el año 2011 estaban gestionados por proveedores privados, generalmente con fines de lucro.¹⁵ A su vez, en la Ciudad de Estocolmo los proveedores privados prestaban el 52% de la asistencia y cuidado de mayores. En cuanto a la escuela, el 35% de toda la oferta a nivel básico y secundario era cubierta por centros de gestión privada y más de la mitad de los jóvenes de la ciudad asistía a institutos secundarios gestionados privadamente, muchos de ellos de propiedad de grandes consorcios educacionales.¹⁶

Por su parte, las mediciones de calidad y satisfacción no muestran ningún indicador general negativo, más bien por el contrario, especialmente respecto de los servicios prestados por los proveedores privados.¹⁷ Esto se produce

¹⁵ Konsumentverket (2011).

¹⁶ Stockholms Stad (2012).

¹⁷ Sin embargo, sí se han producido casos, especialmente en el cuidado de mayores, de prestación de servicios a niveles inaceptables. Estos casos han sido muy publicitados pero cabe recalcar que ninguna investigación comparativa más general ha mostrado la existencia de un peor nivel de servicios de parte de los proveedores privados. Más aún, lo contrario ha sido la regla, lo que lógicamente explica el flujo creciente de ciudadanos que voluntariamente demandan los servicios de estos proveedores.



además, dentro del marco de una notable contracción del peso relativo del gasto público, que se ha reducido desde niveles de más del 60% del PIB a fines de los años 80 (llegando a un tope en 1993 con alrededor del 71%) a un nivel actual inferior al 50%.

Ahora bien, estos cambios no solo han transformado la estructura de las funciones públicas sino que, además, nos muestran una metodología para hacerlo. Esto es de una importancia capital y merece por ello subrayarse. En la perspectiva tradicional, propia de la gran ingeniería social que fue parte consustancial del viejo Estado benefactor, los cambios se llevan a cabo a través de grandes reformas organizativas elaboradas y ejecutadas desde arriba, desde los centros políticos de decisión y sus aparatos tecno-burocráticos, con la finalidad de *darles* a los ciudadanos unos servicios mejores y más eficientes. En este caso, se trata exactamente de lo contrario, es decir, de posibilitar un cambio impulsado desde abajo, desde la iniciativa ciudadana y la sociedad civil. Por ello, lo que el Estado hizo fue crear un marco legal que posibilitase la transformación y poner recursos a disposición de los ciudadanos para que, con sus decisiones, orientasen la dirección y las formas concretas del cambio.

Tanto la velocidad de la implantación de nuevas alternativas escolares, sanitarias o de atención a mayores, entre otras, como sus formas concretas no han surgido de un Gran Plan que hubiese propuesto ciertas metas cuantitativas o cualitativas al respecto. Lo que se ha hecho en Suecia es posibilitar la libre elección ciudadana y el libre establecimiento de proveedores en una situación de plena competencia. A partir de ello ha sido la demanda efectiva de los ciudadanos por unos u otros servicios la que, tal como en cualquier situación propia de mercados abiertos y competitivos, ha determinado el ritmo y la orientación del cambio. Por ello es que la intensidad de los cambios varía ostensiblemente entre diversas regiones de Suecia, siendo particularmente notable en regiones como la de Estocolmo donde el marco

legal ha sido modificado tempranamente y donde, además, existe una masa crítica de población como para incentivar un alto dinamismo competitivo.

En suma, la experiencia de Suecia nos indica que el Estado de bienestar del futuro deberá sobre todo ser un *Estado posibilitador* de la iniciativa ciudadana y no su sustituto, como ha tendido a serlo hasta ahora. De esta manera, el Estado se pone al servicio de la sociedad y no a la inversa. Con ello se rompen las tendencias organizativas básicas de la sociedad industrial dando paso al pluralismo y la descentralización, que son los frutos necesarios del empoderamiento ciudadano en una época de creciente diversidad.

LOS RETOS DE ESPAÑA: EL EJEMPLO DE LA ESCUELA

En el caso español la reforma del Estado benefactor deberá afrontar una serie de retos que son comunes a toda su organización, bien ejemplificados por la existencia del funcionariado con empleos vitalicios, lo que, sin duda, será la mayor traba a un proceso de cambio con rasgos similares al emprendido en Suecia. La falta de consenso político así como la resistencia de los sindicatos mayoritarios serán también obstáculos que surgirán por doquier y que crearán unas condiciones muy distintas a aquellos notables niveles de paz social y continuidad que han caracterizado las transformaciones emprendidas en Suecia. Sin embargo, más allá de estos temas generales cada área o sector del bienestar presenta una serie de retos específicos para llevar a cabo su reforma. Ante la imposibilidad en este contexto de adentrarse en cada problemática particular se ha elegido un sector, el de la escuela, para desarrollar de manera más concreta la agenda reformista y discutir algunos de los retos más importantes que se deben encarar.

Una transformación del sistema público de enseñanza obligatoria de España afrontaría siete grandes tareas con sus dificultades respectivas.



Veámoslas una por una con cierto detalle, especialmente en lo referente a los serios retos que ellas plantean. De no hacerlo así se caería en una especie de utopismo sin la más mínima posibilidad de plasmarse en la realidad.

1. CREAR UNA PLENA LIBERTAD DE ELECCIÓN CIUDADANA MEDIANTE EL BONO ESCOLAR

La libertad de elección es, como ya se ha indicado, el primer pilar de toda reforma modernizadora del Estado de bienestar ya que empodera a los ciudadanos transformándolos, a través de su demanda, en los protagonistas y rectores centrales del cambio. De esta manera se les da no solo el derecho a elegir escuela sino, además, el poder de decidir de hecho qué centros educativos podrán existir y cuáles deberán desaparecer. La introducción de un bono escolar que cubra plenamente, para evitar toda discriminación socioeconómica, el costo de la educación obligatoria y que excluya todo cobro adicional, es la forma más eficiente y equitativa de lograr la implantación universal de la libertad de elegir escuela.

El bono escolar, para cumplir verdaderamente con su función, debe brindarles condiciones de real igualdad a todos los centros educativos, ya sean estos de gestión pública o privada. Su monto debe por ello ser equivalente al costo total real por alumno en las escuelas de gestión pública. Por otra parte, para que el sistema de bono escolar sea equitativo debe tomar en consideración el costo muy dispar del esfuerzo educacional dependiendo de las características socio-económicas del alumnado. Esto puede hacerse, como en Suecia, a través de un subsidio de igualdad de oportunidades que complemente el monto de un vale escolar básico que refleja el costo medio del alumnado. El monto del suplemento de igualdad de oportunidades debería también ser utilizado para crear fuertes incentivos que fomenten la orientación de la nueva oferta educacional hacia zonas de exclusión o vulnerabilidad social, que

son las que más requieren una renovación educacional y escuelas capaces de atraer, con mejores salarios y proyectos educativos innovadores, a los mejores docentes. De esta manera se establece un importante elemento de redistribución de recursos económicos y capital humano, que refuerza el carácter solidario del sistema y vitaliza la cohesión social.

Las implicaciones de la introducción del bono escolar son muy amplias y conllevan retos que no siempre son de fácil solución. En este contexto me limitaré a tratar aquel aspecto que a mi parecer es el más crítico en una situación de fuerte estrechez económica como la actual. Se trata del significativo costo adicional que el nuevo sistema implicaría respecto del actual sistema de escuelas concertadas, que solo reciben una subvención equivalente a una parte del costo educacional público. Diversos cálculos muestran un déficit real de financiamiento de las escuelas concertadas en torno al 50% respecto del costo de las escuelas públicas.¹⁸ Tomando como base las transferencias y subvenciones a centros concertados para el año 2010, estaríamos frente a un déficit de unos 6.000 millones de euros.¹⁹ Este sería el costo mínimo de la implantación plena de un sistema de bono escolar como el propuesto y esto sin considerar un cierto trasvase de alumnos desde la educación privada no concertada al hacerse más atractivos los centros escolares públicos de gestión privada. Además, el incremento previsible de la demanda de alternativas educativas no gestionadas por el sector público acompañado por la dificultad de reducir la plantilla de funcionarios plantearía desafíos fiscales aún mayores. En todo esto, la situación de Suecia era radicalmente diferente, ya que la reforma parte

¹⁸ Esta es la proporción indicada por diversas asociaciones de gestores de escuelas concertadas. Según la FERECCECA y EyG, que agrupa más de 2.000 centros educativos católicos, en 2009 el coste medio de un alumno en la enseñanza pública no universitaria era de 6.187 euros mientras que la subvención a las escuelas concertadas era de 3.026 euros por alumno. Véase Escuelas Católicas (2012).

¹⁹ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2012).



de un sistema en que prácticamente todos los alumnos asistían a escuelas públicas y el sector público dispone de la flexibilidad laboral necesaria para adaptarse con rapidez al tamaño de la demanda real de sus servicios. Esto hizo que la reforma sueca no redundase en una presión fiscal incrementada.

El problema fiscal recién planteado ilustra, más allá de la resistencia sindical o política al cambio, el tipo de serias dificultades que una reforma del Estado de bienestar debe afrontar ya que sin una respuesta muy concreta a las mismas el camino hacia los cambios se hace intransitable. En el caso recién expuesto pueden esbozarse diversas soluciones, pero todas ellas presentan dilemas o dificultades importantes. Ante todo, cabe apuntar que el aumento liso y llano del gasto fiscal no es una opción hoy posible, ni lo será al menos en el mediano plazo. Una alternativa viable pero muy dolorosa es la redistribución del gasto fiscal. Así, por ejemplo, dentro del mismo sector educacional se podría priorizar el esfuerzo en la enseñanza obligatoria, dejando que el costo de las enseñanzas no obligatorias en grado creciente recayese directamente sobre sus usuarios.²⁰ Otra alternativa viable, que por cierto se puede combinar con la anterior, es la introducción gradual del bono plenamente financiado. En este caso, durante una primera fase se limitaría el número de familias con derecho a acceder al bono completo de acuerdo al nivel del ingreso familiar. Esto implicaría que más allá de cierto umbral de ingresos el monto del bono recibido disminuiría, debiendo los padres cubrir la diferencia de manera que la escuela elegida recibiera siempre la misma cantidad y se mantenga así la igualdad de condiciones económicas entre las nuevas escuelas y las públicas. De esta manera, y esto es fundamental desde el punto de vista de la equidad, ningún educando se vería excluido de

la libre elección en razón de sus circunstancias económicas.

2. ESTABLECER LA LIBERTAD DE CREACIÓN DE CENTROS DE ENSEÑANZA

El segundo pilar de la reforma, sin el cual la libertad de elección se hace ilusoria, es la libre creación de centros de enseñanza con acceso al sistema de bono escolar, siempre que cumplan con las líneas generales del plan nacional escolar y acrediten su solvencia económica y profesional. La libertad de emprendimiento es la base de todo mercado sano y dinámico, que presione constantemente a sus participantes a ser más eficientes y adaptarse de mejor manera a la demanda. La experiencia de Suecia habla claramente a favor de una libertad de emprendimiento que no le cierre el paso a las entidades con ánimo de lucro, entendiéndose que es muy deseable atraer la mayor cantidad posible de inversión y capacidad emprendedora hacia el sector educacional. En Suecia, la cuestión de si la escuela es de gestión pública o privada o si tiene o no fines de lucro se ha hecho irrelevante para padres y educandos, siendo sustituida por la única pregunta relevante en este contexto: si el centro educativo responde a sus necesidades y obtiene buenos resultados.

3. DAR LIBERTAD A TODAS LAS ESCUELAS DE PERFILAR SU OFERTA EDUCACIONAL

La libertad de establecer centros de enseñanza que compitan entre sí no tiene mucho sentido sino va acompañada por la libertad de crear una oferta educacional diversificada. Si las nuevas escuelas son una mera copia de las ya existentes podríamos ganar en eficiencia pero perderíamos lo esencial, que es ese gran laboratorio de innovación que se crea cuando hacemos posible el empoderamiento ciudadano y la diferenciación de la oferta. Esto implica, sin embargo, lograr un justo equilibrio entre las exigencias comunes del

²⁰ Este desplazamiento del costo a los usuarios supondría, para no privar a muchos españoles de su acceso a la educación post-obligatoria, la creación de un amplio sistema de préstamos educacionales con aval público.



plan nacional, que son la base de un sistema que no termine difuminándose en una multitud de minisistemas sin mayor coherencia ni puntos comunes entre sí, y el espacio de libertad que debe existir para permitir una sana competencia entre las escuelas. Esto puede parecer complejo pero, en el fondo, no es muy distinto de la regulación de, por ejemplo, la producción de coches donde combinamos una serie de estándares vitales de calidad y seguridad que todo productor debe cumplir con su libertad de darle a su producto una forma y calidades diferenciales con el propósito de hacerlo más atractivo.

Lo que en España complica radicalmente este asunto, y esta es otra diferencia fundamental con Suecia, es el tira y afloja competencial entre gobierno central y autonomías. Esto ha llevado a olas de descentralización y fragmentación que luego dan pábulo a reacciones centralizadoras y homogeneizadoras, como bien se refleja en la reciente propuesta de Ley de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). Esta lucha es absolutamente destructiva y deja de lado los intereses concretos del ciudadano que, mayoritariamente, poco tienen que ver con este tipo de luchas de poder. El ciudadano de hoy, y más aún el del mañana, necesita de una oferta educacional cada vez más diversificada y ello solo se puede obtener ampliando sustancialmente la libertad de los centros educativos de perfilar su oferta. La única manera de afrontar este dilema español tan nocivo es, como se propone más adelante, despolitizar la educación.

La libertad de que estamos hablando debe necesariamente extenderse a los centros de gestión pública a fin de no perjudicarlos en su capacidad de competir, atraer alumnos y, por ello, de subsistir. Es por eso que sus administradores deben recibir amplias facultades para perfilar su escuela y disponer de su presupuesto de manera flexible y creativa. Esto es lo que en gran parte se ha hecho en Suecia y ha sido el eje de una significativa renovación de las escuelas públicas. Lo ideal sería convertir a cada centro o grupo de centros públicos de enseñanza en entes gestionados autónomamente, con capacidad no sólo de

crear su propio perfil educativo sino también de generar un superávit invertible en, por ejemplo, mejores salarios para su personal. Esto vendría a aumentar la capacidad de atraer pedagogos de primera calidad y acordes con el proyecto educacional que caracteriza y le da su ventaja competitiva a la escuela de que se trate. Esta libertad debe también incluir la libertad de la dirección de las escuelas públicas de renovar su personal y establecer salarios diferenciados, directamente relacionados con la excelencia de los profesores.

4. DESFUNCIONARIZAR LA EDUCACIÓN

Para que lo anterior sea posible debe enfrentarse el hueso más duro de roer de una reforma como la planteada: el funcionariado. La premisa de toda la reforma llevada a cabo en Suecia fue la existencia de un mercado de trabajo homogéneo, en el cual los trabajadores del sector público no tenían el privilegio del empleo vitalicio ni estaban sometidos a las rigideces salariales y otras propias del estatus de funcionario. Ello hizo posible, sin mayor resistencia sindical, una reestructuración del sector educacional que implicó, y va a seguir implicando, una gran movilidad ocupacional que incluye, como elemento esencial, el cierre de escuelas públicas y el paso de muchos profesores de las escuelas municipales a nuevas escuelas que les dan empleo o que son creadas por ellos mismos. Esta movilidad es esencial no sólo por la reestructuración de la oferta educacional implícita en la reforma sino, además, para permitir que las escuelas renueven su plantilla de manera más acorde con sus proyectos educacionales diferenciados. Igualmente importante es, como ya se dijo, una flexibilización salarial que le permita a las diferentes escuelas competir por captar a los mejores docentes desde el punto de vista de sus proyectos educacionales.

La dificultad de llevar a cabo cambios de tal magnitud es evidente. No existen, ni existirán a mediano plazo, condiciones sociales y políticas para plantearse realísticamente la abolición lisa y



llana del funcionariado. Por ello se deben elaborar vías de transición, donde el abandono del estatus de funcionario sea optativo y se creen importantes estímulos económicos a pasar a formar parte del mercado laboral normal. La creación, por ejemplo, de escuelas gestionadas por los mismos docentes que abandonen el estatus de funcionario debería ser potenciada, brindando un fuerte apoyo financiero y profesional a la creación de ese tipo de centros. También se debería apostar por una especie de «*charter school*»,²¹ en las que, a condición de abandonar la calidad de funcionarios, se delega la gestión del centro a su personal con amplia autonomía y posibilidades de retener, para beneficio propio, el excedente económico generado por una buena gestión. En fin, durante un período transitorio se requerirá de una gran flexibilidad hasta que la mayoría de los mismos profesores-funcionarios entienda que existen alternativas más satisfactorias profesional y económicamente que la función pública.

5. ESTABLECER SISTEMAS DE INFORMACIÓN TRANSPARENTES Y EVITAR LA DISCRIMINACIÓN EN LA SELECCIÓN DEL ALUMNADO

La libertad de elección supone dos elementos complementarios sin los cuales es difícil ejercerla. El primero es la creación de sistemas transparentes y confiables de información que permitan establecer comparaciones relevantes en una oferta educativa que será cada vez más diversa. El segundo es tener acceso a toda la oferta educativa mediante un proceso de selección que no

discrimine a los educandos por motivos ajenos a sus méritos y aptitudes. La escuela de responsabilidad pública debe estar abierta a todos los educandos y de ninguna manera deben admitirse criterios de selección que apelen a las condiciones socioeconómicas de los postulantes, a su etnicidad, origen o al tipo de familia del que provienen. En este sentido se debe abrir un diálogo con aquellas escuelas de inspiración confesional que planteen que la adscripción a una determinada fe o religión es parte fundamental de su proyecto educativo a fin de poder compatibilizar la apertura de las mismas a todo educando con los aspectos legítimamente confesionales del centro de enseñanza en cuestión. Este es un difícil equilibrio, en el cual el principio de la accesibilidad universal de los servicios de responsabilidad pública puede chocar con la libertad de elegir una escuela que solamente acepte a quienes compartan una determinada creencia o forma de ver el mundo. La solución que en Suecia se le ha dado a este dilema es aceptar escuelas de carácter confesional pero exigir que estén abiertas a todos los alumnos independientemente de su adscripción religiosa y separar los momentos educativos obligatorios, que deben ser aconfesionales, de las actividades propiamente confesionales que deben realizarse fuera del horario normal de clases.

6. ESTABLECER UN SISTEMA NACIONAL RIGUROSO DE CERTIFICACIÓN Y CONTROL DE CALIDAD

Toda libertad requiere de una regulación para no desvirtuarse y transformarse en libertinaje. Esto es esencial en el sistema educativo y por ello la autorización para gestionar un centro de enseñanza debe estar en manos de un organismo nacional independiente del gobierno de turno que, prescindiendo de los intereses localistas, establezca los criterios de calidad y solvencia que toda escuela debe cumplir para ser autorizada. También las escuelas públicas deben atenerse a esta supervi-

²¹ *Charter school* es el nombre de las escuelas públicas de Estados Unidos que reciben (en su «carta» o «*charter*» fundacional) una gran autonomía y libertad de conformar su perfil formativo. Funcionan en gran medida como empresas independientes gestionadas por el personal o por asociaciones de padres. La idea, proveniente del profesor Ray Budde, fue adoptada en 1988 por el presidente de la Federación Americana de Profesores, Albert Shanker. La primera *charter school* fue abierta en 1991 en Minnesota. Desde entonces se han creado más de 5.000 escuelas de este tipo en Estados Unidos.



sión, que debe incluir la realización periódica de exámenes nacionales que, tomando en consideración las características del alumnado, establezcan niveles mínimos de rendimiento para que la escuela, ya sea de gestión pública o privada, mantenga su autorización. Junto a esos mínimos de rendimiento deben establecerse los pasos que lleven al cierre de un centro determinado si durante un cierto lapso de tiempo mantiene rendimientos deficientes. Simultáneamente debe establecerse un bono o premio de excelencia para aquellas escuelas que, habiendo ponderando las características de su alumnado, sobrepasen notablemente los niveles de rendimiento educacional medio.

Estos son, sin duda, cambios mayores en la forma de relacionarse con la prestación de servicios públicos los que, a diferencia de los privados, habitualmente no comportan consecuencias sensibles por el resultado logrado. Esto debe cambiar radicalmente, poniendo el acento en lo que se obtiene con el gasto público y no en el gasto en sí. En un sistema educacional reformado el personal y los directivos de las escuelas deben saber que de su eficiencia y excelencia así como de las preferencias de los ciudadanos dependerán la continuidad de su trabajo y el monto de sus remuneraciones. Esta conexión directa y palpable entre lo que se hace y las consecuencias de hacerlo bien o mal es la base de todo sistema que aspire a un mejoramiento constante de sus resultados y no debe estar ajeno a un sector tan importante para los individuos y la sociedad en su conjunto como es la educación.

7. LIBERAR LA ESCUELA DEL INTERVENCIONISMO POLÍTICO

La maldición de todo sistema escolar es el estar al servicio de objetivos políticos particularistas que tratan de usarlo para promover sus intereses o ideas en detrimento de la libertad de los padres y educandos de elegir la educación que más se adecue a sus necesidades y preferencias. Este es un riesgo más que evidente en una España que

ha dado a sus autonomías un gran poder sobre la educación. Es por ello que vemos, por ejemplo, como en partes de España se impide de hecho que se elija el castellano como lengua preferente de la enseñanza contra la voluntad de los padres y los educandos y a pesar de ser la lengua oficial común del país. Un sistema que afirma la libertad de los individuos no puede permitir este tipo de tropelías en nombre de nacionalismos o particularismos que quieren hacer de la escuela pública su proyecto y no el de los ciudadanos. Es por ello que es esencial que un nuevo sistema educacional sea regulado a nivel nacional por normas comunes básicas válidas en todo el país que, a su vez, dejen un amplio margen de libertad a los centros para darse un perfil educativo propio. Fuera del establecimiento de estas normas comunes no debe haber más intervención política, ya sea nacional, autonómica o local, en los contenidos y formas de la enseñanza. Esta liberación de la injerencia política sería, en las condiciones españolas, una de las vigas maestras de una reforma para crear una educación al servicio de los ciudadanos y no de sus elites políticas.

Esta despolitización de la enseñanza es también fundamental si se debilitase o se llegase a abolir el funcionariado, ya que esta sería la única forma efectiva de prevenir eventuales atropellos de parte de las elites políticas a fin de eliminar a quienes no compartan sus ideas y poner, en su lugar, a su adictos o, simplemente, a sus amigos. Para evitar esas tropelías se creó el funcionariado y no se trata de salir del fuego para caer a las brazas. La reforma no solo de la enseñanza sino de todos los servicios públicos exige como medida absolutamente indispensable limitar la injerencia política directa en lo que debe regirse por criterios profesionales y subsistir por el favor de la libre elección ciudadana y no por el favoritismo político.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Resumamos las conclusiones de este estudio que, a su vez, pueden servir como recomendaciones



para una agenda modernizadora del Estado de bienestar español:

1. España no podrá entrar en una senda de creciente prosperidad sino afronta las tareas tanto urgentes como importantes ante las que la actual crisis la ha puesto. Lo urgente, desde el punto de vista fiscal, es reducir su déficit a niveles manejables. Lo importante es modernizar el Estado de bienestar, adecuándolo a las exigencias de la era de la globalización y la información.

2. La crisis que estamos viviendo tiene su fundamento en una serie de deficiencias acumuladas durante largo tiempo que han hecho de España una sociedad con muy baja capacidad de potenciar el talento de sus ciudadanos y basar su crecimiento en la innovación y la excelencia. Hemos crecido de manera mediocre, incluso con un deterioro de la productividad, y en ello la estructura anquilosada y cada vez más anacrónica del Estado de bienestar ha jugado un rol esencial.

3. La modernización del Estado de bienestar tiene que ver con sus estructuras y formas de funcionamiento, pero también, y de manera decisiva, con la relación entre Estado y sociedad civil que ha sido su fundamento. El protagonismo del Estado como actor central de la organización y producción de los servicios del bienestar debe ser reemplazado por el protagonismo de la sociedad civil. Con ello, el papel esencial del Estado pasa a ser, por una parte, el de posibilitar la iniciativa ciudadana y no de reemplazarla, y, por otra parte, el de garantizar que a nadie le falten ciertos servicios básicos y no el de gestionarlos o producirlos.

4. La modernización de las estructuras y formas de funcionamiento del Estado de bienestar implica el abandono de las estructuras jerárquicas, los monopolios públicos, las cadenas de comando de arriba abajo, las soluciones homogéneas, las grandes planificaciones y el rol pasivo, de mero receptor de un servicio o prestación, del ciudadano. En vez de ello deben promoverse las iniciativas desde abajo, la descentralización del poder, las relaciones horizontales, la competencia y la libertad de emprendimiento, la diver-

sidad y, como eje de todo, el empoderamiento del ciudadano.

5. Entre los cambios más decisivos para hacer posible la modernización del Estado de bienestar está la transformación del estatus de funcionario, especialmente en lo referente a su empleo de hecho vitalicio y a las rigideces que caracterizan la actual función pública. Para crear un Estado de bienestar moderno y dinámico, que empodera al ciudadano y se abre a una amplia colaboración público-privada, se requiere de una fuerza laboral flexible, compuesta por trabajadores que entienden que su empleo depende de su eficiencia, capacidad innovadora y, sobre todo, de la libre elección del ciudadano.

6. La metodología del cambio aquí esbozado no puede consistir en la elaboración de un nuevo Gran Plan desde arriba. De lo que se trata es de dejar que la sociedad misma remodele el sector de los servicios públicamente garantizados mediante sus preferencias y una amplia libertad de emprendimiento. Las herramientas más eficaces para que ello sea posible son la creación de bonos del bienestar y el principio de que el dinero público siga la elección del ciudadano. Paralelamente, debe darse una amplia libertad de emprendimiento bajo condiciones financieras y de regulación que no discriminen a favor o en contra de ningún proveedor de servicios.

7. Tal como lo vimos en el caso de la enseñanza obligatoria, cada sector a reformar planteará una serie de retos específicos a la hora de concretizar los principios antes esbozados. Por ello se requiere de una agenda flexible de modernización que, además, establezca vías de transición y asuma con realismo las dificultades que el cambio pueda originar. Esto se refiere, por ejemplo, a la desfuncionarización progresiva de los servicios y a los costos que pudiese conllevar la implementación del nuevo sistema.

8. Por último, para que una agenda de cambio como la aquí propuesta pueda hacerse realidad se requiere de un gran debate nacional, iniciado desde la sociedad civil y que mantenga una clara independencia respecto tanto del partidismo



político como de los intereses corporativos. Solo esa independencia haría posible plantear, con altura de miras, todos los temas que deben plantearse en un debate que realmente tenga como norte el progreso de España.

BIBLIOGRAFÍA

- Cruz-Castro, L., L. Sanz-Menéndez y J. Aja Valle (2006), *Las trayectorias profesionales y académicas de los profesores de universidad y los investigadores del CSIC*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Cusumano, M. (1985), *The Japanese Automobile Industry*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Enkvist, I. (2011), «La calidad universitaria en peligro», en *Nueva Revista* 135, noviembre 2011.
- Escuelas Católicas (2012), *Nota de prensa del 16.05.2012*. Internet.
- Hammer, M. y J. Champy (1995), *Reengineering the Corporation*. Londres: Nicholas Brealey.
- Konsumentverket (2011), *Inträdeshinder för privata vårdcentraler. Erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvård*. Karlstad: Uppdragsforskningsrapport 2011:4.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2012), *Estadística de la Educación: Gasto Público 2010*. Internet.
- Morgan, G. (1997), *Images of Organization*. Londres: Sage Publications.
- OECD (2012), *Education at a Glance 2012*. Internet.
- OECD (2012a), *PISA 2009 key findings*. Internet.
- OECD (2012b), *Patents by country and technology fields (Triadic Patent Families)*, Patent databases. Internet.
- OECD (2012c), *Productivity Statistics: Multi-factor Productivity*. Internet.
- Petersen, K. y J. Petersen (2011), *Confusion and Diffusion. Origins and Meanings of the Term «Welfare State» in Germany and Britain, 1840-1940*. University of Southern Denmark.
- QS (2012), *World University Ranking 2012-2013*. Internet.
- Reich, R (1991), *The Work of Nations*, Nueva York: Simon & Schuster.
- Rojas, M. (2001), *Beyond the Welfare State*, Estocolmo: Timbro.
- Rojas, M. (2010), *Reinventar el Estado del bienestar - La experiencia de Suecia*, Madrid: Gota a Gota.
- The Dictionary of the History of Ideas (1973), *Welfare State*. Nueva York: Scribner.
- Times Higher Education (2012), *World University Rankings 2011-2012*. Internet.
- Transparency International (2012), *Corruption Perceptions Index 2011*. Internet.
- Stockholms Stad (2012), *Valfrihet i siffror*. Internet.
- Womack, J., D. Jones y D. Roos (1991), *The Machine that Changed the World*. Nueva York: Harper.
- World Economic Forum (2012), *The Global Competitiveness Index 2012-2013*. Internet.