



La reforma de las Oficinas Públicas de Empleo y de la Seguridad Social del Reino Unido

*Jay Wiggan**

Resumen

La creación, durante el segundo mandato de los laboristas, del Departamento de Trabajo y Pensiones y de la nueva agencia *Jobcentre Plus* dio lugar a una importante reorganización administrativa de la política de Trabajo y Seguridad Social. De acuerdo con la Teoría de la Regulación, este estudio sostiene que la reforma fue dirigida estructuralmente por la necesidad de asegurar unos mecanismos de reparto en línea con la visión laborista del «primer empleo» del Estado de Bienestar. La organización y los objetivos del Organismo Público de Empleo y Prestaciones que los laboristas heredaron entorpecían la promoción de oportunidades de trabajo al desempleado. Para resolver este problema, el gobierno se embarcó en una fusión para acabar con las barreras organizativas, históricas y culturales que habían separado el trabajo de cada agencia. La función administrativa de reparto de la política de Empleo y Seguridad Social ha sido configurada como un exponente activo de la estrategia socioeconómica del gobierno para apoyar la vuelta de un régimen neoliberal de acumulación.

Notas para los profesionales

Los Servicios de Ventanilla Única se han convertido en un claro exponente de la política del gobierno para lograr una unidad de prestación del servicio. El artículo analiza el desarrollo de la agencia de trabajo de primer contacto para personas en edad laboral, *Jobcentre Plus*. Analiza por qué la nueva organización se creó para acabar con la fragmentación y especialización que caracterizaba a la administración de empleo y prestaciones. El funcionamiento y la estructura de las antiguas agencias no daban respuesta a la primera política de empleo fomentada por los nuevos laboristas y obstruían su consecución. Las reformas han logrado la mayor tasa de personas que han conseguido empleo, algo clave para los más amplios objetivos económicos y sociales del gobierno del Reino Unido.

Introducción

Este artículo se basa en la teoría de la regulación inspirada en el trabajo, en concreto de Jessop (1999, 2002) y de Grover y Stewart (1999, 2002), como marco para entender los cambios en la organización administrativa y en la función de las

Jay Wiggan es Investigador Asociado en la Manchester Business School, Universidad de Manchester. Traducción del artículo publicado en inglés con el título «Reforming the United Kingdom's public employment and Social Security agencies».

agencias de primer empleo y Seguridad Social en el Reino Unido. Sugiere que la revolución del neoliberalismo en la política y organización estatal y económica da lugar a formas particulares de gobierno bajo los gobiernos conservadores de 1979-1997, por lo que la evolución de este paradigma ha necesitado nuevos retoques para mantener su implementación. La particular estructura que han adoptado los servicios de empleo y Seguridad Social está influida por los defectos de las estructuras anteriores y por los específicos objetivos políticos y económicos del Nuevo Laborismo.

El esfuerzo para reorganizar el Servicio de Empleo (ES) y la Agencia de la Seguridad Social (BA) del Reino Unido fue parte de un específico redireccionamiento de la Seguridad Social con el objetivo de ayudar a la «activación» del mercado laboral, tanto de los demandantes de empleo tradicional como de aquellos que no son perceptores habituales de las prestaciones de la Seguridad Social. Esto se ha perseguido poniendo el foco de atención en mejorar la coordinación y el trabajo conjunto del gobierno, tanto a nivel nacional como local, para lograr un servicio más satisfactorio para los usuarios. El trabajo conjunto entre los dos organismos independientes, el Servicio de Empleo y la Agencia de Prestaciones, en la etapa anterior a la Administración del Nuevo Laborismo fue relativamente escaso, para situaciones muy concretas y con un éxito limitado (James, 2003). Las dos organizaciones habían sido incapaces de superar completamente las barreras creadas por las diferentes bases de datos de clientes, por las diferentes prácticas de trabajo y por los diferentes objetivos tanto organizativos como de funcionamiento. Esto planteó problemas para la creación de una estructura coherente del servicio de empleo y de Seguridad Social, necesario para sustentar el modelo de corte social del Nuevo Laborismo e introducir las reformas para cumplir su programa económico.

Los primeros pasos hacia una reorganización más significativa de la prestación de los servicios comenzaron con los programas piloto ONE, a finales de los años noventa, que intentaron un mayor acercamiento de la actividad conjunta entre la Agencia de la Seguridad Social (BA), el Servicio de Empleo (ES) y otras agencias locales (James, 2003; Social Security Select Committee, 1999). Sin embargo, también se encontraron dificultades derivadas de mantener la separación entre agencias de prestación del servicio para aquellos que buscan trabajo y de prestación del servicio para aquellos sin trabajo pero que no buscan empleo, como discapacitados o padres sin pareja. La posterior creación de la *Jobcentre Plus* (JCP) puede ser entendida como la forma «drástica» de ensamblar un «gobierno conjunto» (JUG), ya que las tentativas de coordinación entre las dos entidades hasta el momento habían llevado al fracaso y era necesaria una reorganización más comprensiva a través de una fusión. En términos de regulación, el Nuevo Laborismo rechazaba la herencia de los años ochenta y noventa relativa a la fragmentación de prestación de los servicios (Ling, 2002; Pollitt, 2003). La fragmentación fue considerada hostil al logro de una estructura administrativa favorable a la puesta en práctica de la agencia de «empleabilidad» del Nuevo Laborismo (ver Blunkett, 2000; Blair, 2002). Por tanto, este artículo adopta principalmente una perspectiva estructural de las reformas del gobierno conjunto (JUG) del Reino Unido implementadas en la prestación del servicio de empleo y de Seguridad Social (Christensen y Laegreid, 2006: 6).

El marco de la Teoría de la Intervención

Durante los años setenta, la existencia de una creciente crisis en los servicios públicos de las economías desarrolladas, unida a un alto nivel de desempleo, alta inflación y bajo crecimiento, supusieron la aparición de la Escuela Francesa de la Intervención. Las ideas intervencionistas se centraron en el desarrollo del marco teórico y analítico que explicase la crisis en la producción económica «fordista» (Boyer, 2002: 15). La Teoría de la Intervención acepta que la crisis periódica de acumulación debilita el desarrollo y el crecimiento económico de la sociedad capitalista. Éstos son elementos intrínsecos del sistema, más que una corta disfuncionalidad de la economía, donde, una vez se hayan tomado las medidas oportunas, éstas permitirán a la economía tender de nuevo hacia el equilibrio (Grover y Stewart, 2002). La base de este enfoque es que el desarrollo económico se basa en dos conceptos relacionados, un «régimen de acumulación» y un «modo de intervención». El primero consiste en una particular trayectoria (localizada históricamente) por mantener el crecimiento y la producción económica acompasándolo a la organización de la producción; la distribución de valor permite el surgimiento de grupos diferentes dentro de la sociedad, la composición de la demanda y el horizonte temporal del capital (Boyer, 1990). El «modo de intervención» se refiere a la variedad de las instituciones, de las normas y de los patrones de organización forjados históricamente a través de específicos conflictos políticos y sociales que fluyen de un régimen dado de acumulación y que cambia para apoyar, sostener y tratar de reproducir el régimen de acumulación dado (Grahl y Teague, 2000; Grove y Stewart, 1999). Esto incluye no sólo lo económico, sino también el comportamiento individual y colectivo de relaciones sociales a las que dan lugar, y que resultan en la codificación de esas relaciones en acuerdos institucionales sobre los cuales se basa el crecimiento económico y el régimen de acumulación (Boyer, 2005; Aglietta, 1998). Los intervencionistas han intentado analizar cómo las relaciones sociales pueden canalizar con éxito y dirigir el proceso de acumulación de tal modo que la crisis de acumulación o los factores clave que dan lugar a una crisis se resuelven al menos parcialmente, antes que el mismo éxito de estas medidas revele las nuevas dificultades para la producción y la acumulación continuada (Boyer, 1990).

Los dos conceptos no tienen necesariamente que coincidir y, de hecho, pueden entrar en conflicto en ciertos momentos históricos. El régimen de acumulación y el modo de intervención variarán entre los países, reflejando los diferentes procesos de desarrollo. Los defensores de la Teoría de la Intervención se han centrado en el declive de los postulados fordistas en las economías desarrolladas, en el principio del régimen de acumulación y en la predominancia de los diferentes regímenes de acumulación (Boyer, 2000, 2005) y cómo esto ha impactado en el modo de intervención. Esto, sin embargo, no equivale en su totalidad a diferentes orientaciones de desarrollo económico y producción entre las naciones industrialmente desarrolladas; más bien se puede decir que diferencias nacionales y especificidades de acumulación e intervención existen dentro de amplias fases de modos de desarrollo y producción. La Teoría de la Intervención constituye un marco que permite analizar la relación entre lo macro y lo micro, cómo cambios

en el régimen de acumulación que rige la producción económica y el consumo están calculados y se reflejan en las estructuras institucionales del modo de intervención. No hay garantía de que el régimen de acumulación no vaya a entrar en conflicto con el modo de intervención. Los compromisos y acuerdos previos institucionales llegaron porque los problemas surgieron en un contexto histórico particular, que pudiera incrementar la rigidez del modo de intervención y reducir su capacidad de responder a los cambios en el desarrollo de un nuevo régimen de acumulación. Tal conflicto se espera que dé lugar a la búsqueda de cambios en el modo de intervención (Andre, 2002; Boyer, 1990).

El concepto intervencionista ha sido aplicado a diversos campos de estudio (Boyer, 2002), pero es el enfoque de las relaciones cambiantes entre el mercado de trabajo y el Estado de Bienestar lo que nos interesa aquí. Jessop (1994) ha construido un tipo ideal describiendo el cambiante régimen de acumulación fordista y postfordista y el modo de intervención. El modo típico del Estado fordista está descrito como el «Estado de Bienestar Keynesiano», el cual se mueve hacia el Estado postfordista tendiendo hacia un «Estado de Bienestar Schumpeteriano». Estos tipos ideales se han ido redefiniendo desde entonces como los Estados Nacionales de Bienestar Keynesianos (*Keynesian Welfare National States*, KNWS) y surge el Régimen Postnacional de Bienestar Schumpeteriano (*Schumpeterian Workfare Postnational Regime*, SWPR) (Jessop, 1999, 2002). El régimen de acumulación de la postguerra y el modo de intervención caracterizado como fordista fueron el origen del sistema dominante macroeconómico. Abarcó la producción en masa y el consumo; la gestión económica keynesiana; la negociación institucional del salario colectivo; y, en el Reino Unido, el sistema de bienestar de Beveridge (Jessop, 1994). En contraste, la reestructuración de la intervención durante los años noventa estuvo acompañada por el (supuesto) reemplazo de economías nacionales relativamente cerradas por economías más abiertas; un marco postnacional más que nacional; el otorgamiento de más importancia a los múltiples actores regionales y locales; y mecanismos de gobierno económicos y sociales no estatales. Conjuntamente con esto se ha producido el declive de la concepción del empleo y de la Seguridad Social del Estado de Bienestar, organizados alrededor de los derechos sociales y gestionados por un modelo de Administración Pública burocrática. En su lugar se ha levantado un modelo *workfareist* (un Estado de Bienestar del trabajo) de derechos sociales degradados como objetivo, sustituidos por una nueva versión de individuos como seres confiados y flexibles a la dirección como fuente del trabajo (Jessop, 1999: 355) y una estructura de gestión del desempeño como soporte. La reorganización del servicio de empleo y Seguridad Social puede ser entendida como un intento de realinear parte del modo de intervención para mejorar el apoyo por el régimen de acumulación neoliberal dominante y en desarrollo.

La Administración del Trabajo y de la Seguridad Social bajo los conservadores

Durante los ochenta y principios de los noventa, los gobiernos conservadores se pusieron a dismantelar el consenso social democrático keynesiano que había

sido definido en el período fordista, desde 1945 hasta finales de los años setenta. Sus postulados sugieren la búsqueda del pleno empleo utilizando técnicas de *management* y desmantelando los aparatos burocráticos propios del Estado de Bienestar, que fueron abandonados por considerarlos un fallo en el sistema fordista de producción y consumo (Jessop, 2002). Las políticas anteriores se sustituyeron en sus idearios por baja inflación; promoción de la demanda económica; flexibilidad del mercado laboral; desregulación y privatización para reducir la cuota del sector público en el suministro de productos, y el estímulo de la movilidad del capital internacional, que se aplicaron agresivamente (Hay, 2004; Jessop, 2003). Para el sector público esto significó la desarticulación de los que fueron considerados como proveedores de servicios burocráticos monolíticos que habían interesado poco a los consumidores de sus servicios y ofrecían pocos estímulos para fomentar la eficiencia, la efectividad y el servicio al consumidor (Ling, 2002). Como respuesta, los conservadores volvieron al Estado social democrático keynesiano y pusieron en marcha una estructura institucional que sustentara el régimen de acumulación neoliberal que había sido creado. El sector público fue objeto del *marketing*, la externalización de la prestación del servicio al sector privado y las nuevas técnicas de gestión públicas, incluyendo la mejora de la gestión y medición del desempeño y la desagregación de los servicios públicos (Talbot, 2001).

En 1988 se lanzó la reforma de la Agencia *Next Steps* (Sigüientes Pasos). El propósito del programa de creación de agencias era crear organizaciones que prestaran servicios tan globales como los departamentos gubernamentales. Las agencias gozarían de una relación semiautónoma respecto del departamento matriz, capaces de gestionar su propio presupuesto y tener sus propios directores generales, libres de la intervención departamental en el día a día. Un régimen de responsabilidad para hacer a la agencia responsable de los temas operativos y un desempeño especificado en un acuerdo marco para cada agencia que tuviese autonomía (James, 2003). Es cuestionable, por supuesto, si la doctrina de la responsabilidad ministerial estaba en realidad limitada a un período de tiempo determinado, particularmente en áreas de sensibilidad política considerable. Los ministros a menudo encontraron difícil distanciarse de los problemas administrativos de las agencias bajo su dirección global, ya fuera o no la cuestión principal de materia operativa o política (ver Caulfield, 2004). De hecho, a pesar de la tentativa para aumentar la autonomía con las reformas de la *Next Steps*, la Agencia de Prestaciones permaneció en el sistema del Reino Unido relativamente centralizada, en comparación a las agencias de la Seguridad Social de otros países. En otros Estados la responsabilidad de la prestación de la Seguridad Social y la formulación de la política podían estar dispersas entre diferentes agentes y niveles de gobierno. En el Reino Unido la competencia sobre la política en este área y su puesta en práctica han continuado siendo prestadas, a pesar de las reformas de la *Next Steps*, por funcionarios, sujetos a una estricta relación jerárquica (Caulfield, 2004; Wright, 2006).

La coordinación horizontal entre el Servicio de Empleo (ES) y la Agencia de Prestaciones (BA) se realizó, en concreto, sobre prestaciones específicas como el subsidio por desempleo (*Jobseeker's Allowance*, JSA), pero el grado y la eficacia de esta coordinación fueron limitados. Se creó, por ejemplo, un equipo común

de operaciones (*Joint Operations Team*) que trató de mejorar la coordinación y se organizaron traslados de personal entre las agencias (más detalles abajo) (James, 2004: 81). La separación horizontal entre el Servicio de Empleo (ES) y la Agencia de Prestaciones (BA) fue integrada en los diferentes grupos de clientes que cada agencia consideró que debía atender. La circunscripción del Servicio de Empleo eran los demandantes de la prestación por desempleo, y el objetivo era lograr que este grupo de buscadores de empleo consiguieran un trabajo. Ayudar al económicamente inactivo en el mercado de trabajo, como la gente parada o discapacitada, no era una meta u objetivo organizativo primordial. El Servicio de Empleo (ES) estaba preocupado con la actividad de búsqueda intensiva de trabajo y la puesta en práctica del «régimen más estricto de prestaciones» para la población que buscaba trabajo (Finn, 2000a, 2003; Blackmore, 2001). El desarrollo de los esquemas de activación del mercado de trabajo y de las estructuras de soporte se retrasó por las preocupaciones entre los políticos conservadores, ya que podría significar que el Estado tomaba el papel de empleador como último recurso (Grover y Stewart, 1999; 2002: 28). Algunas pruebas piloto del modelo laboral del Estado de Bienestar se aplicaron hacia el final de la Administración conservadora de John Major, a mediados de los noventa, pero tales políticas fueron ideológicamente controvertidas en el seno del gobierno. Se asociaron con el «fallido» e inmovilista sistema intervencionista keynesiano del pasado.

«La esencia de cualquier sistema de prestaciones al desempleado debe ser que los destinatarios estén buscando trabajo activamente y estén deseando emprender un trabajo cuando esté disponible, pero no creo que el Estado deba ser el empleador como último recurso» (Secretario de Estado de Trabajo, Michael Portillo, Hansard, HC Debate, 1995, Col. 553).

«No creo que el gobierno tenga un papel directo en la participación e intervención del mercado de trabajo, y tenga que coger manos desocupadas y atender necesidades sin cubrir empleando a millones de personas que de otro modo estarían desempleadas. Si el gobierno interviene de ese modo estará nacionalizando el problema. Sin embargo, es responsabilidad del gobierno hacer que el mercado de trabajo funcione libremente» (David Willetts, Conservative MP, Hansard, HC Debate, 1992, Col. 538).

Desde una perspectiva intervencionista, podemos ver aquí tanto las influencias estructurales como políticas en el trabajo. El enfoque conservador sobre el control del sistema de prestaciones y la búsqueda y consecución de trabajo no es sorprendente. La aplicación de más restricciones a la capacidad de los usuarios de rechazar un trabajo que se les ofrecía era la forma de mantener la flexibilidad y disciplina del mercado de trabajo para estimular la entrada del sector de salario bajo y baja cualificación en la economía del Reino Unido. Así, el modo de regulación se configuraba para sostener el régimen de acumulación, buscaba encajar los mecanismos necesarios para mantener el paradigma emergente neoliberal. Sin embargo, la forma particular que éstos tomaron estaba determinada por la perspectiva política e ideológica y la realidad de los agentes políticos conservadores.

Durante los años noventa, el régimen del desempeño del Servicio de Empleo (ES) estaba enfocado principalmente a la actividad de la búsqueda intensiva de

trabajo, el acceso inmediato al trabajo y el control de las prestaciones (Finn et al., 2005). Los acuerdos anuales sobre funcionamiento entre el Secretario de Estado de Empleo y el Director General del Servicio de Empleo establecieron los propósitos y objetivos; las metas a conseguir y la información de soporte para utilizar para el año siguiente. Los acuerdos anuales incluían objetivos de resultados, principalmente relacionados con reducciones en el número de personas desempleadas y (pequeños) incrementos del número de clientes discapacitados con trabajo (Employment Service, 1992; ver también 1993, 1994, 1995). De principios a mediados de los noventa los propósitos y objetivos consagraban el ánimo de un «mercado de trabajo competitivo, eficaz y flexible» (Employment Service, 1992, 1993, 1994, 1995). Se prestó algo de atención a los «grupos desfavorecidos» como los desempleados de larga duración, pero el objetivo global era simplemente reducir la tasa de paro. Los propósitos y objetivos estaban concebidos en términos de buscadores de empleo y aquellos más próximos al mercado laboral, a diferencia de la preocupación laborista con ampliar la provisión eficaz total de trabajo. Mientras tanto, la Agencia de Prestaciones no destacaba por su buen servicio al cliente durante este período y tendió a especializarse mucho en la concentración del pago de las prestaciones individuales asignadas. Se prestó poca atención a su potencial para relanzar el mercado laboral mientras el sistema de funcionamiento de las Agencias de Prestaciones (BA) no le animase a ello (James, 2003: 117; Comptroller and Auditor General, 1998).

El cambio del «gobierno conjunto» de los nuevos laboristas

Los nuevos laboristas reconocieron que era necesario trabajar más unidos para mejorar las respuestas del gobierno respecto a temas que rebasaran los límites tradicionales (Clark, 2002; Performance & Innovation Unit, 2000). Las reformas de desagregación y «marketización» introducidas por los conservadores habían exacerbado la dificultad de organizar una respuesta coherente a «asuntos difíciles», ya que las respuestas estaban divididas entre organizaciones con sus propios y limitados intereses (Rhodes, 2001: 57). La revisión oficial del programa de Agencias sugirió que había sido un claro acierto al transformar la sensibilidad y la eficacia de la prestación del servicio gubernamental, pero concedió que «algunas agencias tienen, sin embargo, que llegar a ser desconcentradas de sus departamentos» (Alexander Report, 2002). El interés en coordinar y unir respuestas a los problemas que caían fuera de la competencia de cualquier departamento ciertamente no es un descubrimiento reciente (Hood, 2005). El «gobierno conjunto», o *Joined-Up Government* (JUG), es, sin embargo, algo sobre lo que los nuevos laboristas han mostrado un fuerte interés (Ling, 2002) y es un área que en el ámbito y actividad internacionales tiene un interés creciente demostrado (Christensen y Laegried, 2006).

Pollitt (2003: 35) ha sugerido que el gobierno conjunto (JUG) tiene por lo menos unos objetivos subyacentes de gestión; el deseo de reducir las contradicciones y las tensiones entre diferentes políticas; de hacer un mejor uso de los recursos a través de la eliminación de las duplicidades; de aumentar la cooperación y

coordinación de las diferentes partes interesadas en una política sectorial concreta; y generar un sistema de prestación del servicio sin fisuras para el ciudadano. El gobierno conjunto (JUG) se ha caracterizado también por la oportunidad que se les ha dado a los nuevos laboristas de diferenciarse de las Administraciones conservadoras anteriores. Los ministros podrían discutir que los Toris habían favorecido la fragmentación y separación entre política y prestación. Los laboristas, defensores del gobierno conjunto (JUG), podían sugerir que una perspectiva holística de los problemas políticos acabaría con las barreras artificiales a la eficacia mejorada (Pollitt, 2003: 36). Ling (2002: 639) considera que el interés mostrado por los nuevos laboristas durante el primer período del gobierno conjunto (JUG) fue un reflejo parcial de los compromisos de la Tercera Vía. Aunque Ling (2002) advierte que no ha de verse el gobierno conjunto (JUG) como el corolario administrativo de la Tercera Vía, y señala la naturaleza controvertida y variada del gobierno conjunto (JUG) y su uso en el pasado por varios países de la OCDE con gobiernos de signos políticos diversos (Hood, 2005; 6, 2004; Clark, 2002).

La reticencia de ver el gobierno conjunto (JUG) como el corolario administrativo de las asunciones de la Tercera Vía podría ser correcta si vemos la política de la Tercera Vía en sí misma como un terreno de disputa (see Giddens, 2000; Hay, 1999; Lister, 2001; Boyne, 1998; Lee y Woodward, 2002; Coates y Hay, 2001), como un desarrollo específico del Reino Unido expresado por el Nuevo Laborismo. Si consideramos la política de la Tercera Vía como una respuesta más amplia a los cambios económicos y sociales asociados con un cambio del régimen neoliberal evolucionado, particularmente en los Estados anglosajones, entonces el gobierno conjunto (JUG) puede ser entendido como la apropiación de una herramienta más adecuada para gestionar una economía y un sistema de gobierno conectado. El resultado de las nuevas condiciones sociales y económicas a nivel nacional e internacional podría esperarse que fuera similar, aunque con diferentes propuestas políticas y soluciones administrativas. Los gobiernos en Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y a lo largo y ancho de Europa han buscado con diferente intensidad transformar la política de empleo y Seguridad Social como la que funciona en un Estado activo de bienestar social (Walker y Wiseman, 2003; Andersen y Jensen, 2001). Al mismo tiempo, ha habido un interés creciente en coordinar y llegar a acuerdos a través de la OCDE para integrar servicios de bienestar, empleo y asistencia social en los «Servicios de Ventanilla Única» o «Puerta Única» (Finn, 2000b). Esto da a los ciudadanos un punto único de contacto, accediendo a una gama de servicios y que en muchos casos tiene como su objetivo mejorar la prestación de un servicio orientado al empleo. En Australia, la Agencia de Conexión Central (*Centrelink Agency*), por ejemplo, se introdujo para actuar como una puerta única de una variedad de servicios de empleo y Seguridad Social. Reformas más recientes en Noruega han visto la fusión de su administración de empleo y seguros y el fuerte crecimiento de acuerdos de cooperación y coordinación entre el reciente organismo fusionado y la administración de servicios sociales locales (Christensen, Fimreite y Laegreid, 2006; Mulgan, 2002). Los beneficios potenciales esperados de la mejora de la coordinación de los organismos de servicios públicos ha supuesto que muchos gobiernos de democracias desarrolla-

das hayan mostrado un interés renovado en reformar sus instituciones en línea con este pensamiento (6, 2004).

La atención de los nuevos laboristas en modelos de gestión público-privada, técnicas de gestión del desempeño, un Estado de Bienestar activo, empleabilidad, desarrollo de habilidades, y el gobierno conjunto puede ser entendida como una puesta en práctica del paradigma neoliberal en el Reino Unido (Hay, 2004: 508). El cambio neoliberal que tuvo lugar durante los ochenta no fue una transición que estuvo totalmente concluida y debería ser vista más allá de una forma estática e intemporal. Es un paradigma en desarrollo, tanto del pensamiento como de la práctica económica, que ha configurado la evolución de las estructuras, formas y relaciones que lo apoyan. Las propiedades de la fase actual del régimen incluyen el crecimiento del conocimiento del sector económico y del sector servicios; un énfasis de la inversión en investigación y desarrollo; flexibilización del trabajo, y el objetivo de inflación como objetivo global de la política económica. Mediante la utilización del gobierno conjunto (JUG) del Nuevo Laborismo se logró de alguna manera ayudar a resolver un dilema emergente de carácter regulatorio en el régimen neoliberal de acumulación. El concepto de dilemas de carácter regulatorio se refiere a las dificultades y falta de armonía que pueden surgir de múltiples y complejas formas regulatorias y la diversidad de respuestas que pueden ser ejecutadas (Grover y Stewart, 1999: 79). La interacción entre el mercado laboral y la Seguridad Social durante los ochenta, por ejemplo, supuso un aumento en el número de familias sin trabajo y del desempleo de larga duración, acompañado por la creciente flexibilización del mercado laboral. Para los diseñadores de políticas del Nuevo Laborismo y Conservadores, la perspectiva de un gran número de personas efectivamente distanciadas del mercado laboral por extensos períodos de tiempo se veía como un peligro para el crecimiento económico. Los nuevos laboristas temían que la escasa competitividad por los puestos de trabajo provocara la rigidez del mercado de trabajo y una presión inflacionaria que, cuando las oportunidades de empleo mejoraran, alteraría la estabilidad macroeconómica (Grover y Stewart, 1999: 85; Balls et al., 2004).

«Cuanto más permitan nuestras reformas laborales entrar en el mercado activo de trabajo al desempleado de larga duración, más posible será reducir el desempleo sin incrementar las presiones inflacionistas. Y cuantos más obstáculos para trabajar remuevan nuestras reformas fiscales y prestacionales, y más promuevan las habilidades para trabajar nuestras reformas estructurales, será más fácil prevenir aumentos de larga duración del trabajo, sin estimular presiones inflacionistas» (conferencia del Ministro de Hacienda, Gordon Brown, 1999).

Fue necesario crear organizaciones dirigidas más efectivamente a reconectar al desempleado e inactivo económicamente con el mercado laboral, para asegurar que las personas se animaban a competir por un trabajo en el sector más bajo de la economía. Al mismo tiempo, desarrollar organizaciones unidas y fusionadas alrededor de una agenda intervencionista casaban bien con las proclamas de los nuevos laboristas de ser post-conservadores (Balls et al., 2004; Blair, 2002).

La reforma administrativa y la creación de las *Jobcentre Plus*

La división administrativa entre el Servicio de Empleo (ES) y la Agencia de Prestaciones (BA) tenía antiguas dificultades para llegar a funcionar eficazmente de forma conjunta, acrecentadas por los objetivos de desempeño que reforzaban las tendencias por promover que el personal se centrara en los objetivos limitados y especializados de una agencia. Como señala James (2003), la provisión de la prestación por desempleo (JSA, *Job Seeker's Allowance*) introducida bajo la anterior Administración conservadora tropezó con problemas relacionados con el reparto de la responsabilidad entre el Servicio de Empleo y la Agencia de Prestaciones. La Agencia de Prestaciones se comprometió con una carga sustancial del trabajo administrativo para la prestación por desempleo, pero fue el Servicio de Empleo quien otorgó las prestaciones por desempleo a través de las *Jobcentres*, en nombre de la Agencia de Prestaciones. La transferencia del personal entre las organizaciones fue limitada en su eficacia, ya que el personal de las Agencias de Prestaciones mantuvo el derecho a seguir con sus condiciones de trabajo bajo el «Acuerdo Bichard» (así llamado por el anterior Director General de la Agencia de Prestaciones). El personal de la Administración de Empleo y Prestaciones también continuó centrando su atención en los objetivos de las agencias matrices (James, 2003: 119). Cuando el nuevo gobierno laborista emprendió el proyecto piloto ONE, estos asuntos continuaron estando presentes. El programa ONE reunió al Servicio de Empleo, a la Agencia de Prestaciones y a una parte del gobierno local, para mejorar la prestación del servicio a través de su provisión mediante un solo punto de contacto y una mejor estructura del servicio de empleo (Finn et al., 2005). El gobierno laborista había declarado en el primer «Análisis del Sistema de Gasto» (HM Treasury, 1998) el propósito de centrarse en ser puerta de entrada para las personas en edad de trabajar, que rompiera los «obstáculos artificiales entre los departamentos y agencias». Los primeros pasos para lograrlo, a través del programa ONE, trataron de mejorar y reforzar los poco frecuentes vínculos que habían existido entre la Agencia de Prestaciones y el Servicio de Empleo y otras organizaciones, incluyendo autoridades locales y el sector del voluntariado (James, 2004).

El éxito de ONE fue, sin embargo, parcial ya que la armonización de las dos agencias y sus respectivas culturas de trabajo, objetivos de desempeño y sistemas de información resultaron problemáticas (Work and Pensions Committee, 2002; ver también Karagiannaki, 2005). Los organismos responsables de administrar el servicio ONE fueron encontrando dificultades en cumplir sus previsiones como resultado de tener objetivos diferentes, tradiciones, culturas y prácticas laborales. El programa ONE representó un intento de explorar una coordinación mayor a través de la creación de lo que debió ser calificado como una organización «satélite». Actuó como un mecanismo integrador y sirvió como banco de pruebas para múltiples organizaciones con una mayor participación mutua formal (6, 2004: 108). La Agencia de Prestaciones y el Servicio de Empleo continuaron existiendo como entidades separadas con sus propias culturas y objetivos de desempeño diferentes, mientras que ONE trató de reforzar las asociaciones y vínculos de «con-

centrarse en la tarea» que ya existían entre la Agencia de Prestaciones, el Servicio de Empleo y otras agencias. La eventual reorganización de la Agencia de Prestaciones y el Servicio de Empleo en la *Jobcentre Plus* fue algo más allá que el programa piloto, al fusionar realmente las agencias para crear una nueva estructura con una sola y nueva identidad. La nueva identidad y visión, junto con una nueva estructura de desempeño y declaración de objetivos, ha realineado la Administración de Empleo y Seguridad Social con los propósitos y objetivos políticos del Nuevo Laborismo.

El 16 de marzo de 2000, el Primer Ministro anunció que el gobierno crearía una nueva agencia para las personas en edad de trabajar juntando el Servicio de Empleo con las partes de la Agencia de Prestaciones que apoyaran a las personas en edad de trabajar. El propósito era

«acelerar el cambio desde un sistema de bienestar que ante todo proveía apoyo pasivo, por otro que provee apoyo activo para ayudar a las personas a que lleguen a ser más independientes... Una sola agencia proveerá un mejor servicio, más sensible para las personas en edad laboral» (el Primer Ministro, Tony Blair, Hansard, 2000).

Lo siguiente fue la reelección del gobierno de los nuevos laboristas en 2001, se reorganizaron los dos ministros responsables del Servicio de Empleo y de la Agencia de Prestaciones; el Departamento de Educación y Empleo (DfEE) y el Departamento de Seguridad Social (DSS). El Departamento de Trabajo y Pensiones se creó esencialmente como una sustitución del viejo Departamento de Seguridad Social, pero añadiendo la parte de empleo del Departamento de Educación y Empleo. En abril de 2002, los servicios que previamente se prestaban a los adultos en edad de trabajar por el Servicio de Empleo y la Agencia de Prestaciones se unieron para crear *Jobcentre Plus*. Dado el tamaño de la antigua Agencia de Prestaciones y el Servicio de Empleo, los cambios fueron de naturaleza sustancial. En marzo de 2002, justo antes del lanzamiento del *Jobcentre Plus*, el Servicio de Empleo tenía 33.000 empleados, y la Agencia de Prestaciones, 67.000 (Cabinet Office, 2002). La consiguiente reorganización con la privatización de los servicios para personas que no estaban en edad de trabajar y la presión para realizar reformas eficaces hicieron que la plantilla total de *Jobcentre Plus* estuviera por debajo de los 73.000 en 2005. Hacia 2008 se espera que se haya llegado a los 66.000 (Hansard, 2005). La nueva Agencia reunió clientes al asumir la competencia sobre desempleados que no perciben subvenciones (prestación por desempleo, ayuda compensatoria, prestaciones por incapacidad) en el mismo servicio. La responsabilidad de las pensiones pasó al nuevo Servicio de Pensiones, mientras que HM Rentas y Clientes (entonces la Hacienda) es el principal agente de prestación en el sistema de créditos fiscales del Reino Unido para aquellos que trabajan y tienen hijos a su cargo (Carmel y Papadopoulos, 2003; Walker y Wiseman, 2003).

La reestructuración mostró al público y al personal que el Estado se estaba moviendo hacia un enfoque activo de primer-trabajo para gestionar la administración de ayudas y empleo. Se dio mayor énfasis al servicio al cliente y se hicieron importantes cambios de imagen simbólicos. La pantalla de seguridad que había en las oficinas de la Seguridad Social y la separación entre el personal y los

clientes fueron suprimidos y no instalados en las nuevas oficinas *Jobcentre Plus*. El nuevo enfoque fue respaldado por un sistema de gestión del desempeño alineado con el DWP (Acuerdos de Servicio Público; ver más abajo) (Carmel y Papadopoulos, 2003; Jobcentre Plus, 2004; Finn et al., 2005). En el año 2000, los ministros del gobierno articularon la visión sustentando la propuesta de agencia única para personas en edad de trabajar ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de los Comunes:

«El Departamento de Seguridad Social (DSS) esencialmente estaba organizado en torno a sus líneas de ayudas... parte de su problema era que no estaba enfocado en los resultados que el gobierno quería ver... estamos hablando de algo más que una fusión aquí, estamos hablando de una nueva organización, que tiene un objetivo diferente al que tenían la Agencia de Prestaciones o el Servicio de Empleo en el pasado; de modo que es eso lo fundamentalmente distinto» (Alistair Darling, Secretary of State for Social Security, Social Security Select Committee, 2000).

«En primer lugar, es absolutamente crucial que ella (*la agencia*) lo haga (*comprometerse con sus empleados*), si nosotros tenemos que sostener el mercado laboral, ampliar el fondo de personas empleables, de modo que nos capacite para sostener el crecimiento sin miedo de que la Comisión de Política Monetaria tenga duda de si seríamos capaces de sostenerlo y, por lo tanto, sentiríamos que habríamos ralentizado la economía; así que el máximo número de personas disponibles, capaces y listas para trabajar será muy importante» (David Blunkett, Secretario de Estado de Educación y Empleo, Social Security Select Committee, 2000).

Reformando el mecanismo de gobierno de la Seguridad Social, el gobierno ha fortalecido su capacidad para controlar el suministro de trabajo en el mercado laboral representativo de salario bajo (Peck y Theodore, 2000: 134), una característica central de la versión del Reino Unido de régimen neoliberal de acumulación. Son, por ejemplo, objetivos clave de 2002 y 2004 de los Acuerdos del Servicio Público de Análisis de Gastos para los Acuerdos de Servicio Público (DWP) asegurar aumentos en *ratios* de participación laboral (HM Treasury, 2002, 2004). Esta prioridad se recoge en los objetivos operativos de *Jobcentre Plus*, gestionada a través de objetivos de desempeño conocidos como objetivos *Jobcentre Plus*. Éstos consisten en un objetivo de acceso a trabajo, un objetivo a nivel de servicio al cliente, un objetivo de resultados del empleador, un objetivo de valor monetario del fraude y del error, un objetivo de negocio y un objetivo de coste. Un nuevo objetivo de Resultados del Trabajo (*Job Outcomes Target*, JOT) fue introducido a nivel nacional en 2006 (Jobcentre Plus, 2006) para mejorar aún más el enfoque eficaz de los grupos de clientes que no tuvieran la prestación del buscador de empleo (*Jobseeker's Allowance*, JSA) y mejorar la medición de la intervención de *Jobcentre Plus* en el empleo. Tanto el objetivo de Entrada al Trabajo como su sustituto el objetivo de Resultados del Trabajo (JOT), adjudican más puntos a aquellos que tengan obstáculos más altos para su participación laboral. Se dispuso un incentivo de desempeño al ubicar grupos con una tradición de *ratios* de baja participación laboral en el mercado de trabajo, para dar respuesta a sus objetivos y a la prioridad del gobierno de permitir una provisión eficaz de trabajo dentro de la economía del Reino Unido.

Mediante la creación de una nueva agencia organizada alrededor del principio del primer-trabajo y un régimen de gestión del desempeño que lo sostuviera, el Nuevo Laborismo buscaba reformar la arquitectura institucional para apoyar completamente las intervenciones del mercado laboral en una escala creciente. La ambición ha sido prestar un servicio satisfactorio capaz de proveer asesoramiento sobre las ayudas apropiadas y mejorar su acceso al trabajo, particularmente para aquellos más lejos del mercado laboral. El grado de éxito de los laboristas está más allá del ámbito de este artículo. La incursión provisional sugiere algunos beneficios y algunos problemas en curso con la realización de la visión. El desarrollo de un servicio de Asesor Personal ha jugado un importante papel en ayudar a las personas a trabajar mediante la identificación de obstáculos para trabajar y cómo podrían superarlos (DWP, 2006; NAO, 2006: 12). Han surgido preocupaciones por el crecimiento de la carga de casos de clientes para los Asesores Personales y el impacto negativo que podría tener en su capacidad para ofrecer un servicio personalizado (Work & Pensions Committee, 2006a: 60). Esto podría minar los intentos de las organizaciones para mejorar los *ratios* de participación en el mercado laboral, particularmente si el creciente enfoque más estricto de alcanzar grupos significa un recurso más intensivo. En términos generales, el impacto de mover a gente al empleo medido por accesos a trabajo se ha movido en la dirección correcta para los objetivos del *Jobcentre Plus* y del gobierno. La evaluación de Karagiannaki (2006) del dato indicador del desempeño de los objetivos del *Jobcentre Plus*, tales como el acceso a empleo, servicio al cliente, precisión del proceso de beneficios, indica aumentos en el área de acceso a empleo. El servicio de *Jobcentre Plus* muestra beneficios positivos de acceso al empleo para todos los grupos de clientes, sin aumento o pérdida global en servicio al cliente. El desempeño de *Jobcentre Plus* respecto a la precisión del proceso de beneficios ha sido menos impresionante e indica un impacto negativo, lo que sugiere que el enfoque del programa «primer-trabajo» ha disminuido la parte de servicio que se concentraba en el proceso de reclamaciones de ayudas.

Conclusión

Es probable que parte del interés del Nuevo Laborismo y su aplicación del gobierno conjunto (JUG) tengan como fundamento, como sugiere Pollitt (2003), diferenciar su aproximación de lo que han sido las políticas «fragmentarias» de los conservadores. Aun así, en Seguridad Social y Prestación del Servicio de Empleo, el énfasis del gobierno conjunto y la eventual fusión reflejaron las diferencias de los objetivos políticos. La realización de los objetivos en este ámbito y los objetivos del *Jobcentre Plus* se dirigen al desempleado en edad de trabajar y a la población inactiva económicamente en general, yendo más allá el enfoque limitado resumido en los acuerdos de desempeño del Servicio de Empleo y la Agencia de Prestaciones. Las últimas agencias fueron criaturas del planteamiento de los conservadores para gestionar el empleo y Seguridad Social, en la transición inmediata a un paradigma postsocial democrático postkeynesiano neoliberal. Las Administraciones conservadoras desconfiaron de las políticas de activación del mercado laboral en vías de desarrollo, parcialmente debido al coste (Grover y Ste-

wart, 2002). El elemento empleo en el modo de intervención, entonces bajo el enfoque conservador de no activación, significó incrementar la participación laboral. El Servicio de Empleo se guió a sí mismo hacia el cliente que reclamaba las prestaciones por desempleo, con el Servicio de Empleo operando para conseguirles vacantes e incrementando el desarrollo de políticas más estrictas del sistema de beneficios. Por el contrario, la Agencia de Prestaciones fue dirigida hacia el objetivo de pagar el dinero correcto en plazo (Gains, 2003) esencialmente a los destinatarios pasivos a los que rara vez ofrecía asistencia constante para lograr empleo. Por la naturaleza del modelo de la Agencia de los Próximos Pasos (*Next Steps Agency*), ésta fue una organización distinta y separada con sus propios objetivos de desempeño y cultura laboral. No estaba hecha para responder a las necesidades del régimen de acumulación con su expansión en el empleo del sector servicios y el crecimiento de la economía de conocimiento.

La exploración provisional de una mayor coordinación entre las dos agencias sugería que cuanto mayores fueran los vínculos formales explorados en los programas pilotos ONE se respondería con éxito parcial (Work and Pensions Committee, 2002a). Creando una nueva agencia para personas en edad de trabajar que buscaba reintegrar personas no previamente incluidas en la Administración y una política orientada al empleo, los laboristas buscaban la ruptura política y de gestión con una práctica anterior (Carmel y Papadopoulos, 2003). Organizativamente se creó una agencia orientada a mejorar los *ratios* de participación laboral y, por lo tanto, una provisión eficaz de empleo, una preocupación clave del gobierno. Sin incentivos financieros ni el apoyo más amplio y a medida del servicio ofrecido por el *Jobcentre Plus*, muchos de aquellos que podían entrar en la franja de baja cualificación del mercado laboral podían considerar no atractivos el bajo salario y la naturaleza contingente del trabajo (Peck y Theodore, 2000). Mediante la reorganización de las agencias de empleo y Seguridad Social del Reino Unido, el gobierno ha modificado el modo de regulación para estimular la entrada en el mercado laboral. Wright (2006: 164) apunta cómo la burocracia del Estado centralizado de la era posterior a 1945 ha sido vista como una reflexión institucional de la economía social democrática dominando políticas y aspectos políticos. En cambio, las reformas del Nuevo Laborismo han hecho que la prestación de la política de empleo y Seguridad Social pueda ser vista como una articulación institucional administrativa de una democracia postsocial, mientras que la narrativa postconservadora permanece arraigada en un desarrollado paradigma neoliberal.

Bibliografía

- 6, Perri (2004): «Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (1): 103-138.
- Alexander Report (2002): «Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century: The Agency Policy Review - Report and Recommendations», Cabinet Office, <http://www.civilservice.gov.uk/other/agencies/publications/pdf/opsr-agencies.pdf>.
- Aglietta, M. (1998): «Capitalism at the Turn of the Century: Regulation Theory and the Challenge of Social Change», *New Left Review*, 232: 41-90.

- Andersen, J. G., y Jensen, P. H. (2001): «Citizenship, changing labour markets and welfare policies», en J. G. Andersen y P. H. Jensen (eds.), *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship*, Bristol: The Policy Press, pp. 1-15.
- Andre, C. (2002): «The Welfare State and Institutional compromises: from origins to contemporary crisis», en R. Boyer e Y. Sillard (eds.), *Regulation Theory: The State of the Art*, London: Routledge, pp. 94-100.
- Arestis, P., y Sawyer, M. (2001): «The Economic Analysis Underlying the "Third Way"», *New Political Economy*, 6 (2): 255-278.
- Balls, E.; Grice, J., y O'Donnell, G. (2004): *Microeconomic Reform in Britain: Delivering Opportunities for All*, HM Treasury, Basingstoke: Palgrave.
- Blackmore, M. (2001): «Mind the Gap: Exploring the implementation deficit in the administration of the stricter benefits regime», *Social Policy & Administration*, 35 (2): 145-162.
- Bevir, M. (2005): *New Labour: A critique*, London: Routledge.
- Bevir, M., y O'Brien (2001): «New Labour and the Public Sector in Britain», *Public Administration Review*, 61 (5): 535-547.
- Blair, T. (2002): Speech by the Prime Minister on Welfare Reform - Jobcentre Plus, Streatham 10th June, <http://www.pm.gov.uk/output/page5294.asp>, downloaded 07/07/02.
- Blunkett, D. (2000): «On your Side: the new welfare state as the engine of prosperity», speech by Secretary of State for Education and Employment to the Institute for Public Policy Research, 7th June, <http://www.dfes.gov.uk/speeches/dfee/070600/02.shtml>, downloaded 09/07/02.
- Boyer, R. (1990): *The Regulation School*, New York: Columbia University Press.
- Boyer, R. (2000): «Is a Finance led Growth Regime a viable alternative to Fordism? A Preliminary Analysis», *Economy and Society*, 29 (1): 111-145.
- Boyer, R. (2002): «The origins of regulation theory», en R. Boyer e Y. Saillard (eds.), *Regulation Theory: The State of the Art*, London: Routledge, pp. 13-21.
- Boyer, R. (2005): «How and why capitalism differ», *Economy and Society*, 34 (4): 509-557.
- Boyne, G. (1998): «Public Services under New Labour: Back to Bureaucracy?», *Public Policy and Management*, 18 (3): 43-50.
- Brown, G. (1999): The Mais Lecture by the Chancellor of the Exchequer, City University, October 19th, http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/1999/press_168_99.cfm.
- Cabinet Office (2002): *Civil Service Staffing Statistic: staff in post April 2002*, London: Cabinet Office.
- Carmel, E., y Papadopoulos, T. (2003): «The new Governance of Social Security», en J. Millar (ed.), *Understanding Social Security: Issues for Policy and Practice*, Bristol: The Policy Press, pp. 31-52.
- Caufield, J. L. (2004): «Measuring autonomy in social security agencies: a four country comparison», *Public Administration and Development*, 24 (2): 137-145.
- Christensen, T.; Fimreite, A. L., y Laegreid, P. (2006): *Reform of the employment and welfare administrations - the challenges of co-ordinating diverse public organizations*, presented to EGPA Study Group on Governance of Public Sector Organisations, European Group on Public Administration Conference, Bocconi University, Milan, 6th-9th September.
- Christensen, T., y Laegreid, P. (2006): «NPM and Beyond: The Second Generation of Reforms», paper presented to the panel on *The Effects of Globalisation on Public Administration* at the National Association of Schools of Public Affairs and Administration annual conference, Minneapolis, October 19-21.
- Clark, T. (2002): «New Labour's Big Idea: Joined-up Government», *Social Policy & Society*, 1 (2): 107-117.
- Coates, D., y Hay, C. (2001): «The Internal and External Face of New Labour's Political Economy», *Government and Opposition*, 36 (4): 447-471.
- Comptroller and Auditor General (1998): *Benefits Agency: Performance Measurement*, HC 952 Session 1997-98, London: The Stationery Office.
- Department for Work and Pensions (2002): *Report on the Government's Employment Strategy, Reply by the Government to the Third Report of the Work and Pensions Select Committee Session 2001-02*, <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm55/5599/5599.pdf>.

- Department for Work and Pensions (2006): *A new deal for welfare: Empowering people to work*, Green paper on welfare reform, <http://www.dwp.gov.uk/aboutus/welfarereform/>.
- Employment Service (1992): *Annual Performance Agreement 1992-93*, London: HMSO.
- Employment Service (1993): *Annual Performance Agreement 1993-94*, London: HMSO.
- Employment Service (1994): *Annual Performance Agreement 1994-95*, London: HMSO.
- Employment Service (1995): *Annual Performance Report 1995-96*, London: HMSO.
- Finn, D. (2000a): «From full employment to employability: a new deal for Britain's unemployed?», *International Journal of Manpower*, 21 (5): 384-399.
- Finn, D. (2000b): «Welfare to Work: the local dimension», *Journal of European Social Policy*, 10 (1): 43-57.
- Finn, D. (2003): «The employment-first Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People», *Social Policy & Administration*, 37 (6): 709-724.
- Finn, D.; Knuth, M.; Schweer, O., y Somerville, W. (2005): *Reinventing the Public Employment Service: The changing role of employment assistance in Britain and Germany*, Anglo-German Foundation, www.agf.org.uk.
- Gains, F. (2003): «Surveying the Landscape of Modernisation: Executive Agencies Under New Labour», *Public Policy and Administration*, 18 (2): 4-20.
- Giddens, A. (2000): *The Third Way and its Critics*, Cambridge: Polity Press.
- Grahl, J., y Teague, P. (2000): «The Regulation School, the employment relation and financialisation», *Economy and Society*, 29 (1): 160-178.
- Grover, C., y Stewart, J. (1999): «Market Workfare: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s», *Journal of Social Policy*, 28 (1): 73-96.
- Grover, C., y Stewart, J. (2002): *The Work Connection - The Role of Social Security in British Economic Regulation*, Basingstoke: Palgrave.
- Hansard (1992): David Willetts MP, 20th November, Column 538, House of Commons Debate, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199293/cmhansrd/1992-11-20/Debate-3.html>.
- Hansard (1995): Michael Portillo, Secretary of State for Employment, 9th May, Column 553, House of Commons Debate, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199495/cmhansrd/1995-05-09/Orals-1.html>.
- Hansard (2000): Written answer to questions from Mr. Peter Bradley on Welfare Reform by the Prime Minister, 16th March, Vol. 346, Column 257W, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199900/cmhansrd/vo000316/text/00316w02.htm>.
- Hansard (2005): Written answer from Leslie Strathie, Chief Executive of Job Centre Plus to the Rt. Hon Gentleman, Mr Boswell, Written answers to questions, 21st November, Vol. 439, Column 1671w.
- Hay, C. (1999): *The Political Economy of New Labour: Labouring under false pretences?*, Manchester: Manchester University Press.
- Hay, C. (2004): «The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neo-liberalism», *Economy and Society*, 22 (4): 500-527.
- HM Treasury (1998): *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform: Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002*, Cm 4011, London: HMSO.
- HM Treasury (2002): *Opportunity and Security for All: investing in an enterprising, fairer Britain: New Spending Plans 2003-2006*, Cm 5570, London: HMSO.
- HM Treasury (2004): *Stability, Security and Opportunity for All: Investing in Britain's Long Term Future: New Public Spending Plans 2005-2008, Spending Review 2004*, Cm 6237, London: HMSO.
- Hood, C. (2005): «The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective», en V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, The British Academy, Oxford: Oxford University Press, pp. 19-42.
- James, O. (2003): *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*, Basingstoke: Palgrave.
- James, O. (2004): «Executive Agencies and joined-up government in the UK», en C. Pollitt y C. Talbot (eds.), *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, pp. 75-93.
- Jessop, B. (1994): «Post-Fordism and the State», en A. Amin (ed.), *Post-Fordism: A Reader*, Oxford: Blackwellm, pp. 251-279.

- Jessop, B. (1999): «The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination», *Social Policy & Administration*, 33 (4): 348-359.
- Jessop, B. (2002): *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2003): «From Thatcherism to new Labour: Neo-Liberalism, Workfarism and Labour Market Regulation», Lancaster: Lancaster University, Department of Sociology, <http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/research/iresalph.htm#ik>.
- Jobcentre Plus (2004): *Annual Report and Accounts 2003-04*, London: The Stationery Office.
- Karagiannaki, E. (2005): *Jobcentre Plus or Minus? Exploring the performance of Jobcentre Plus for non-jobseekers*, CASE paper 97, Centre for Analysis of Social Exclusion, London: London School of Economics, www.lse.ac.uk.
- Karagiannaki, E. (2006): *Exploring the effects of integrated benefit systems and active labour market policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK*, CASE paper 107, Centre for Analysis of Social Exclusion, London: London School of Economics, www.lse.ac.uk.
- Lee, S., y Woodward, R. (2002): «Implementing the Third Way: The Delivery of Public Services under the Blair Government», *Public Money & Management*, 22 (4): 49-56.
- Ling, T. (2002): «Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems'», *Public Administration*, 80 (4): 615-642.
- Lister, R. (2001): «New Labour: a study in ambiguity from a position of ambivalence», *Critical Social Policy*, 21 (4): 425-447.
- Mulgan, R. (2002): «Public Accountability of Provider Agencies: The Case of Australian "Centrelink"», *International Review of Administrative Sciences*, 68 (1): 45-59.
- National Audit Office (2006): *Jobcentre Plus: Delivering effective services through Personal Advisors*, HC 24 session 2006-07, London: The Stationery Office.
- Peck, J., y Theodore, N. (2000): «Work-first: workfare and the regulation of contingent labour markets», *Cambridge Journal of Economics*, 24: 119-138.
- Performance & Innovation Unit (2000): *Wiring it up: Whitehall's Management of Cross Cutting Policies and Services*, London: Cabinet Office, <http://www.strategy.gov.uk/downloads/iles/coiwire.pdf>.
- Pollitt, C. (2003): «Joined-up Government: A Survey», *Political Studies Review*, 1 (1): 34-39.
- Rhodes, R. (2001): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Social Security Select Committee (1999): *The ONE service pilots*, Seventh Report, HC 412, London: House of Commons Session 1998-99, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199899/cmselect/cmselect/412/41202.htm>.
- Social Security Select Committee (2000): Minutes of Evidence taken on 3rd July, The creation of a new agency for working age people: Rt Hon David Blunkett; Rt Hon Alistair Darling, HC 662-I, London: House of Commons, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmselect/662/0070301.htm>.
- Talbot, C. (2001): «UK public services and management (1979-2000): Evolution or revolution», *The International Journal of Public Sector Management*, 14 (4): 281-303.
- Walker, R., y Wiseman, M. (2003): «Making welfare work: UK activation policies under New Labour», *International Social Security Review*, vol. 56 (1): 3-29.
- Wilkins, P. (2002): «Accountability and Joined-up Government», *Australian Journal of Public Administration*, 61 (1): 114-119.
- Work and Pensions Committee (2002a): «One» Pilot lessons for Jobcentre Plus, HC 426, London: House of Commons, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmworpen/426/42602.htm>.
- Work and Pensions Committee (2002b): *The Government's Employment Strategy*, HC 815, London: House of Commons, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmworpen/426/42602.htm>.
- Work and Pensions Committee (2006): *The Efficiency Savings Programme in Jobcentre Plus Second Report of Session 2005-06 Volume 1*, HC 834-I, London: House of Commons, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmworpen/834/834i.pdf>.
- Wright, S. (2006): «The administration of transformation: a case study of implementing welfare reform in the UK», en P. Henman y M. Fenger (eds.), *Administering Welfare Reform: International Transformations in welfare governance*, Bristol: The Policy Press, pp. 161-182.

