

**INFORME SOBRE
CREACIÓN DE RIQUEZA
Y
COHESIÓN SOCIAL
EN
UNA SOCIEDAD LIBRE**

**DOCUMENTOS
INAP**

**INFORME SOBRE
CREACIÓN DE RIQUEZA
Y
COHESIÓN SOCIAL
EN
UNA SOCIEDAD LIBRE**

DOCUMENTOS INAP

Nº 6

Enero, 1996

Números aparecidos

- 1.- CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO. RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI.**
- 2.- MODERNIZACIÓN Y CAMBIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA MISIÓN DEL INAP.**
- 3.- EL ESTADO ANTE LOS RETOS DE FIN DE SIGLO.**
- 4.- CARTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS**
- 5.- REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO EN BRASIL**

Edita:

Ministerio para las Administraciones Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-95-007-2

Depósito Legal: M-1369-1996

ISSN: 1135-7649

**INFORME SOBRE CREACION DE RIQUEZA Y COHESION SOCIAL
EN UNA SOCIEDAD LIBRE**

**Ralf Dahrendorf
Frank Field
Carolyn Hayman
Ian Hutcheson
Will Hutton
David Marquand
Andrew Sentance
Ian Wrigglesworth**

PRESENTACIÓN

Continuando con la iniciativa de facilitar la difusión de determinados textos y documentos de interés para la reflexión y el debate sobre temas y cuestiones de actualidad, DOCUMENTOS INAP pone a disposición de los responsables e interesados en la gestión pública el informe elaborado por la *Comisión sobre Creación de Riqueza y Cohesión social*, creada en el Reino Unido por iniciativa de Paddy Ashdown, líder de los demócratas liberales en el parlamento y presidida por Lord Dahrendorf, actual Director del St. Antony's College de Oxford, miembro de la Cámara de los Lores y ex-responsable de comercio y relaciones exteriores de la Comisión de la Unión Europea.

El informe, publicado en 1995, pretende dar un paso más allá en la dialéctica surgida en los 70 y 80 en torno al binomio *desarrollo-medio ambiente*, que cristalizó en el concepto de *desarrollo sostenible*, acuñado en el *Informe de la Comisión Brundlant* (1987) y en la *Conferencia de Río* (1992) y que es ya un elemento plenamente incorporado al lenguaje de la política económica.

Se plantea que en los 90 "empieza a destacar otro conjunto de efectos secundarios del crecimiento económico en el sentido estricto", de suerte que no es suficiente ya con contemplar los efectos del crecimiento sobre el hábitat natural, sino que "determinadas formas de desarrollo económico ponen en peligro nuestro hábitat social". Adicionalmente, el informe llama la atención sobre la necesidad de "alcanzar al mismo tiempo crecimiento, cohesión y libertad", analizando cuestiones de primera fila como la *medida de la riqueza*, el *estímulo de la inversión*, la *reforma de las pensiones*, la *transformación de la educación* y la *formación para el empleo*.

El INAP agradece a la *Comisión sobre Creación de Riqueza y Cohesión Social* la autorización para la divulgación del texto en español.

Madrid, enero de 1996

SUMARIO

INTRODUCCIÓN: POLÍTICA ECONÓMICA EN LOS AÑOS 90	9
RESUMEN DEL INFORME	11
 I.- UNA NUEVA ERA ECONÓMICA: SALIDAS Y OPORTUNIDADES ...	16
1. El reto de la globalización	16
2. Crecimiento, competitividad y empleo	20
3. La exclusión y las amenazas a la cohesión social	24
4. Variedades de capitalismo	29
5. La experiencia británica I: instituciones	31
6. La experiencia británica II: funcionamiento	36
 II.- UN VOCABULARIO PARA EL CAMBIO	40
 III.- INVIRTIENDO EN EL FUTURO: ELECCIONES Y DIRECCIONES ...	49
1. Redefiniendo la riqueza: una evaluación del bienestar	49
2. Estimulando la inversión: más allá de la política macroeconómica	51
3. Ahorros para un futuro más seguro: un Plan Nacional de Pensiones ...	64
4. Desarrollo de Recursos Humanos: educación para el empleo	73
 CONCLUSIÓN: CREACIÓN DE RIQUEZA Y COHESIÓN SOCIAL	85
 A Referencias	90
B Notas sobre la Evaluación de la Riqueza	91
C Material para lecturas adicionales: bibliografía seleccionada	95
 Datos biográficos	105

Agradecimientos

Ian Hutcheson aportó la ayuda financiera necesaria para el trabajo de la Comisión. Las discusiones en la Comisión fueron vivas, ricas en ideas y llenas de buen humor. También nos beneficiamos en gran medida de la buena disposición de los expertos en campos relevantes para proporcionarnos su asesoramiento y sus puntos de vista. En particular, queremos agradecer a todos los que fueron consultados en determinadas áreas del Informe: Paul Ekins y David Pearce (medio ambiente); Richard Layard, Pamela Meadows, y John Philpott (empleo); Sir Brian Corby (pensiones); Andrew Dilnot (impuestos); Mark Goyder (gobierno corporativo); Sir John Cassells y Paul Taylor (educación); Keith Davie, Pamela Gordon y John Lambert (problemas locales); y Howard Davies y John Monks en asuntos generales. Se agradece también el asesoramiento recibido en otras materias, especialmente de Tony Webb y Matthew Owen. No es necesario decir que ninguna de las personas que aportaron sus puntos de vista está vinculada a nuestras conclusiones.

La Prudential Corporation está encantada de patrocinar la producción del informe por la Comisión de Creación de Riqueza y Cohesión Social. Estamos activamente interesados en la investigación que puede tener un impacto significativo en la provisión de bienestar. Por esta razón, fuimos patrocinadores activos del reciente Informe de la Comisión para la Justicia Social y el último año mantuvimos varios seminarios sobre Asistencia a Largo plazo, Pleno Empleo y Simplificación de las Pensiones, temas que consideramos están creciendo en importancia. Creemos firmemente que las conclusiones de la Comisión promocionarán estos y otros temas a lugares relevantes en la lista de asuntos de políticas públicas.

Primera edición en julio de 1995 por la
Commission on Wealth Creation & Social Cohesion
50 Cumberland Mills Square, London E14 3BJ, Tel:0171 538 9988

INTRODUCCION: POLITICA ECONOMICA EN LOS AÑOS 90

Crear riqueza significa acrecentar el bienestar. Esto se relaciona con lo que la gente valora, no con lo que importa a los que confeccionan las estadísticas. Un creciente producto interior bruto (PIB) es simplemente uno de los objetivos de una política encaminada a alcanzar un mayor bienestar para todo el mundo.

En los años 70 los países económicamente avanzados descubrieron que el crecimiento en su más estricto sentido tiene un coste que no se ha tenido en cuenta. Ello puede conducir a una irreversible disminución de los recursos y tiene efectos secundarios que dañan nuestro hábitat natural. Preservar y, en ocasiones, reparar el medio ambiente ha llegado a ser un factor importante en el análisis económico y en la acción política. Muchos podrían argumentar hoy en día que se ha hecho muy poco para hacer nuestro planeta habitable. Conferencias mundiales como la Cumbre de Río de Janeiro de las Naciones Unidas en 1992, han producido más palabras que acciones. Pero los cambios en el lenguaje son un comienzo importante. La noción de crecimiento sostenible desde el punto de vista ambiental forma parte ahora del lenguaje de la política económica.

En los años 90 empieza a destacar otro conjunto de efectos secundarios de crecimiento económico en el sentido estricto. Se trata del debilitamiento y al mismo tiempo del rompimiento de la estructura de nuestras sociedades. Determinadas formas de desarrollo económico ponen en peligro nuestro hábitat social. La gente valora la posibilidad de elegir productos materiales en una economía en crecimiento, pero también quiere encontrarse segura en sus casas y en las calles y pertenecer a comunidades prósperas y civilizadas. La exclusión de un gran número de personas del empleo productivo y remunerado dignamente y, frecuentemente, también de la participación social y política es, en general, un precio inaceptable a cambio de la riqueza material de otros, incluso si su número es también elevado. La cohesión social es una parte esencial de la creación de riqueza. Es, por tanto, un ingrediente indispensable de una política económica cuyo objetivo es el bienestar.

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social convocada por las Naciones Unidas en Copenhague en 1995 no fue sino una expresión de un creciente interés en la conexión entre creación de riqueza y cohesión social (la bibliografía que aparece al final de este informe documenta su importancia). La cohesión social ya no es un concepto nuevo en los debates de política económica. Por tanto, la Comisión estuvo trabajando –e intentó trabajar– con la disposición de lograr un cambio en la percepción del bienestar económico. Pero el debate público está todavía atrapado en un lenguaje político antiguo. Para salir de él, deben cambiar tanto la manera de hablar sobre materias económicas como las políticas que perseguimos.

La tesis central de este informe es que se necesita una política económica que, promoviendo el crecimiento, no pierda de vista el hábitat social, que es una condición esencial de la riqueza de las naciones. La riqueza no sólo requiere respeto por el medio ambiente natural sino también el reforzamiento de la cohesión social en sociedades civiles vigorosas.

Al preparar este Informe la Comisión tuvo conciencia de un tema adicional. Ya no es una

cuestión obvia que la creación de riqueza y la cohesión social pueden estar combinadas con las instituciones democráticas liberales. Algunos piensan que es necesario sacrificar la libertad –una nueva clase de autoritarismo– si lo que queremos es prosperidad y comunidad. (Precisamente, algunas sugerencias similares se hicieron en el debate sobre medio ambiente). Nosotros no compartimos tal pesimismo, ni tampoco aceptamos la polarización de valores que ello implica. Alcanzar, al mismo tiempo, crecimiento, cohesión y libertad puede ser difícil; puede incluso implicar la cuadratura del círculo, lo que, por supuesto, no puede hacerse de manera perfecta; pero podemos acercarnos a ello. La constitución de libertad es una condición indispensable.

Gran Bretaña tiene una buena situación para conseguir los fines que se acaban de definir. La libertad debe defenderse siempre, aunque en Gran Bretaña no se encuentra seriamente amenazada. En los últimos años se ha erosionado la fuerte tradición de la sociedad civil, pero hay muchos a los que les disgustan estas tendencias y están, por tanto, preparados para trabajar en una sociedad de inclusión y participación. Las oportunidades para un crecimiento económico son buenas, aunque no hayan sido explotadas suficientemente. Por tanto, presentamos nuestro Informe con espíritu de esperanza y confianza en el futuro.

El Resumen que sigue a esta Introducción lleva al lector al argumento del Informe. Comenzamos con un análisis de la nueva era económica, el escenario global de la política económica y el lugar que ocupa Gran Bretaña dentro de él. A continuación, introducimos nuestro vocabulario para el cambio, los conceptos claves de la parcela de la política que se relaciona con la creación de riqueza y la cohesión social. Las elecciones políticas que se destacan en las cuatro secciones de la tercera parte se ocupan, todas ellas, de ese objetivo limitado, aunque crucial. Tienen relación con la medida de la riqueza, el estímulo de la inversión, la reforma de las pensiones, la transformación de la educación y la formación para el empleo.

RESUMEN DEL INFORME

I UNA NUEVA ERA ECONOMICA: SALIDAS Y OPORTUNIDADES

1. El reto de la globalización

La actividad económica se internacionaliza progresivamente. La producción y difusión de nuevas tecnologías se acelera; se intensifican las presiones para la competitividad y parece que ambos procesos continuarán en un futuro previsible. Las empresas y las economías nacionales que ignoren este reto, lo harán poniéndose en peligro. Este es el punto de partida para el análisis de la posición británica.

Sin embargo, éste no es el análisis completo. La globalización es incompleta; todavía no vivimos en un mundo sin fronteras. Los mercados domésticos y las políticas económicas nacionales siguen teniendo mucha importancia.

La tarea consiste en poner en orden los puntos fuertes británicos para aprovechar las oportunidades de la internacionalización y debe hacerse de tal forma que no se ponga en peligro la cohesión de la sociedad civil británica. Se trata de maximizar la competitividad económica minimizando, al mismo tiempo, su coste social.

2. Crecimiento, competitividad y empleo

Si alguna vez hubo coincidencia entre crecimiento, empleo, creación de riqueza y cohesión social, en la nueva era económica se ha venido abajo. La relación entre crecimiento y empleo desafía cualquier fórmula simple; lo cierto es que el "crecimiento sin empleo" se ha convertido en una realidad.

Las nuevas tecnologías y el mercado globalizado están creando una "revolución en la productividad" análoga a la que se dio en agricultura hace 150 años. Las tasas de desempleo alcanzan el 10% en el Grupo de los 7.

El clima de recortes y de restructuración dentro de las empresas no se restringió sólo a la industrialización, ya que muchos servicios se enfrentan a las mismas presiones. Tales circunstancias, combinadas con las políticas macroeconómicas para controlar la inflación, tienden a disminuir el empleo, incluso en los servicios públicos.

Además, cualquier modelo que se enfrente con un alto nivel de desempleo a largo plazo tiene su precio. Ha llegado a ser usual contrastar, por un lado, desempleo alto y coste de mano de obra alto (y fiscalidad) y, por otro, una alta flexibilidad junto con salarios bajos ("trabajadores pobres"). Nosotros no aceptamos estas alternativas tan simples, sino que reconocemos que la cohesión social está amenazada.

3. La exclusión y las amenazas a la cohesión social

El trabajo y la actividad constituyen el nexo crucial entre las necesidades de una economía competitiva en un mercado global y los requerimientos del bienestar individual y social. Esta es la razón por la que los cambios en la naturaleza del trabajo resultan tan importantes. El fin del "trabajo para toda la vida" ya ha empezado a afectar a las expectativas de la gente.

También la cohesión social resulta amenazada de diversas formas: una movilidad importante puede ser económicamente necesaria, pero puede resultar perjudicial socialmente; las empresas pierden interés en las relaciones con los *stakeholdings*; aumentan las diferencias en las rentas. Ha emergido una clase menos favorecida que ya no es parte del universo de oportunidades políticas y sociales.

Como resultado de ello, el debate sobre política económica se ha ampliado. Los temas de poder local, ley y orden, servicios para el bien común son relevantes para la prosperidad. Es necesario un concepto más amplio de riqueza y bienestar para definir una política económica del bienestar.

4. Variedades del capitalismo

La internacionalización es un proceso nivelador. Sin embargo, todavía existen grandes diferencias de cultura económica. Europa, Norteamérica y Asia tienen culturas económicas muy diferentes y una gama completa de subculturas dentro de ellas. Pero no podemos elegir la mejor de todas. Cada conjunto de características funciona como un todo. Así pues, todos tendrán que hacer uso de sus puntos fuertes para afrontar retos comunes.

Se supone, en ocasiones, que el capitalismo en todas sus formas requiere y sostiene la democracia; de hecho, las economías capitalistas coexisten con una gran gama de instituciones políticas. Esto confiere a las democracias capitalistas una especial responsabilidad.

5. La experiencia británica I: Instituciones

En el marco de esta nueva era económica, Gran Bretaña tiene sus propias características especiales. La historia única de industrialización espontánea y los cambios importantes de las últimas décadas han dado lugar a una combinación de factores: un sistema financiero basado en gran medida en el mercado; compañías orientadas a obtener grandes beneficios, una mano de obra cada vez más flexible, un sistema deficiente de educación y formación para la industria; pensiones subvencionadas y, en general, una baja implicación de los *stakeholders*.

Los puntos fuertes y débiles son dos lados de la misma moneda. La empresa británica lo tiene más fácil para la reestructuración y el ajuste que otras en Europa, para crear empleo en un clima de poca regulación, recompensar la creatividad y la innovación y para

mantener un sistema financiero notable. Al mismo tiempo, el capitalismo de los accionistas tiene un coste social, como una mano de obra insegura, con ansiedad y, a menudo, mal pagada, un sector público debilitado y una idea insuficiente de las necesidades a largo plazo.

6. La experiencia británica II: el funcionamiento

La economía del Reino Unido en los años 70 y 80 ha estado sometida a desarrollos violentos (*boom to bust*). Al intervencionismo activo de los años 60 y 70, siguió en los años 80 una combinación de duras intervenciones monetarias e intervenciones simples desde el lado de la oferta, junto con una política de descuido condescendiente. La imagen resultante es contradictoria. Las mejoras en el rendimiento económico medible van parejas con la baja inversión y un gasto decreciente en I+D.

Una de las frustraciones clave en los años 80 fue que los frutos del crecimiento económico se consumieron, no se invirtieron ni en capital fijo ni en educación y formación. La inversión en el futuro es, por tanto, la tarea más importante que tenemos por delante.

II. UN VOCABULARIO PARA EL CAMBIO

Las palabras son importantes. El lenguaje en el que se lleva a cabo el debate público sobre la política económica refleja y determina los enfoques de la acción. Hay un número de conceptos que son centrales para nuestro análisis.

El primero es la *riqueza*. Es más que el PIB o el PNB pero resume lo que la gente valora en sus vidas. La riqueza de las naciones es, por tanto, un objetivo que trasciende las fronteras de lo económico en un sentido limitado. La riqueza debe ser sostenible en términos medioambientales, pero también debe serlo socialmente. Aquí es donde aparece la *cohesión social* para describir una sociedad que ofrece oportunidades para todos sus miembros dentro del marco de valores e instituciones aceptados. Tal sociedad es, por tanto, una sociedad *participativa*. La gente participa; no se les permite quedar al margen. Manifiestan un *compromiso* con los valores y las instituciones. El resultado es una sociedad de *stakeholders*¹ en la que las empresas, las organizaciones y las comunidades están unidas con objetivos comunes. Sus miembros disfrutan de los derechos y aceptan las obligaciones

¹ La traducción del término *stakeholders* que, en nuestra opinión, se acerca más a la realidad es la de "agentes implicados", es decir, personas e instituciones públicas y privadas interesadas en el desarrollo de las empresas, aunque no necesariamente poseedoras de acciones de las mismas (*shareholders*). En todo caso, para la mejor comprensión de concepto de *stakeholders*, tanto en un sentido estricto como en otro más amplio, nos remitimos al Apartado II. UN VOCABULARIO PARA EL CAMBIO del Informe, donde el lector encontrará elementos suficientes para aclarar cualquier duda que el hubiere presentado sobre el citado término. Por las razones expuestas, hemos considerado más correcto respetar la palabra inglesa *stakeholders*, a lo largo de todo el texto.

de ser *ciudadanos*.

El concepto de ciudadanía sugiere que, además del ámbito de lo privado y del mercado, hay también un *sector público*. Sus valores son los de servir y contribuir al bien común. Creemos que el debate acerca de la fiscalidad tiene que reabrirse desde este punto de vista.

Bajo el vocabulario de cambio existe una nueva filosofía pública que refleja las preocupaciones tradicionales de la política económica. Ello conduce a decisiones difíciles sobre cómo invertir en nuestro futuro.

III. INVERSIONES PARA EL FUTURO: ELECCIONES Y DIRECCIONES

1. Redefiniendo la Riqueza: una revisión del bienestar.

Los economistas han reconocido desde hace tiempo que las medidas simples de la contabilidad nacional –tales como el PIB– nos dicen muy poco sobre la verdadera riqueza de una nación, y todavía menos acerca del bienestar social de las personas. Para rectificar esto, proponemos una Evaluación de la Riqueza para aumentar la responsabilidad del gobierno y ayudar a cambiar la forma en que se discute sobre la política económica. La Evaluación de la Riqueza incluirá un enfoque de la Hoja de Balance Nacional, diseñado para superar las limitaciones de las medidas del PNB/PIB, una revisión del empleo, una información medioambiental e indicadores seleccionados para medir tanto las condiciones como las oportunidades sociales. Todo ello proporcionará un conocimiento más realista y comprehensivo de la dirección en la que se mueve el país y sus habitantes.

2. Estimulando la inversión: más allá de la política macroeconómica

El objetivo de este Informe es sugerir una estrategia coherente de política económica para mover al Reino Unido hacia un camino de mayor inversión. Esta sección propone tres formas principales de elevar la tasa de inversión en activos: un clima macro-económico estable, donde la política fiscal y monetaria se combinen para asegurar tanto una inflación baja como un crecimiento económico estable; un nuevo marco más racional para la inversión pública que permita una mayor iniciativa para el gasto de capital en áreas vitales como la infraestructura; y propuestas para fomentar las finanzas para los negocios a través de nuevos mecanismos de inversión para las pequeñas y medianas empresas, ventajas fiscales para los ahorros canalizados hacia pequeñas empresas que no cotizan en bolsa y reducción de impuestos sobre las ganancias del capital.

3. Ahorros para un futuro más seguro: un Plan Nacional de Pensiones

Asegurar una renta en la jubilación es un tema social clave, no solamente para el gran número de jubilados muy pobres, sino también para los cambios en la demografía (aumento

en la *ratio* de dependencia) y en las pautas de trabajo (un número creciente de personas ganan demasiado poco para pertenecer al Plan Nacional de Seguridad Social y cada vez es más frecuente el retiro anticipado). Nuestras propuestas intentan enfrentarse a estos problemas, y también forman parte de nuestra estrategia más general de inversión mediante la elevación de los niveles de ahorro. Para dar una ayuda inmediata a los menos favorecidos, proponemos que algunas personas demasiado mayores para pertenecer al SERPS deben ser incluidas en él. Además, para evitar que la pensión estatal vaya a menos debe aumentarse en el futuro usando alguna de las opciones para incluir aumentos en el cálculo de las pensiones. Todos los trabajadores a tiempo parcial deben ser incluidos también en el Plan Nacional de Seguridad Social. Además de este ingreso de jubilación, todo trabajador debe conseguir la cobertura de una segunda pensión, bien sea a través de un plan privado u ocupacional o, a través de un Fondo Privado de Pensiones recientemente establecido.

También proponemos la creación de un Fondo Nacional de Seguros para proporcionar a las personas un apoyo, que les ofrezca una mayor seguridad en un mundo en el que los ingresos y el trabajo son menos predecibles.

4. Desarrollo de Recursos Humanos: educación para el empleo

Los recursos más importantes para la creación de riqueza son humanos. Creemos que debemos crear una sociedad ilustrada en la que todo el mundo tenga oportunidad de desarrollar destrezas a lo largo de su vida productiva. Un sistema de Cuentas Individuales de Aprendizaje fomentará este cambio de cultura y, a través de las contribuciones de empresarios y empleados, garantizará la calidad y la relevancia del aprendizaje. Para el aprendizaje a tiempo completo después de los dieciséis años, recomendamos la racionalización de las subvenciones para ofrecer acceso universal a las matrículas, junto con la capacidad de solicitar préstamos para cubrir la manutención. Para evitar la aparición de una nueva generación de gente sin cualificar, recomendamos definir los recursos tanto para la educación general como para los Consorcios de Educación Comunitaria. Finalmente, recomendamos políticas activas sobre el mercado laboral que puedan ofrecer cauces más eficientes para volver a obtener un puesto de trabajo y un ingreso básico para aquellos que están desempleados.

CONCLUSION: CREACION DE RIQUEZA Y COHESION SOCIAL

MATERIALES ADICIONALES

- A Referencias
- B Nota sobre la Evaluación de la Riqueza
- C Bibliografía Seleccionada
- D Datos Biográficos

I UNA NUEVA ERA ECONÓMICA: SALIDAS Y OPORTUNIDADES

1. El reto de la globalización

El punto de partida: La internacionalización

La actividad económica se internacionaliza progresivamente. La producción y difusión de nuevas tecnologías se acelera; se intensifican las presiones para la competitividad; ambos procesos parece que van a continuar en un futuro previsible. Las empresas y las economías nacionales que ignoren este reto, lo harán poniéndose en peligro. Este es el punto de partida para el análisis de la posición británica.

Los factores que impulsan el proceso

Los factores que impulsan este proceso son bien conocidos y no necesitan enumerarse en detalle. Incluyen la reducción adicional de barreras al comercio efectuada por la Ronda de Uruguay; la formación de un mercado internacional de capital –que ahora se extiende a algunos países en desarrollo–, a través de la progresiva eliminación de los controles de divisas y de capital; la inversión directa y el aumento en el número de las empresas que operan en muchos países; la velocidad cada vez mayor con que se difunde la tecnología, así como la disponibilidad de comunicaciones baratas y efectivas.

¿Un mundo sin fronteras?

Está de moda describir este proceso como globalización e invocar la imagen de un mundo sin fronteras unificado por compañías transnacionales, que están originando una producción global y financiando sus actividades en un mercado global de capitales. La Comisión reconoce totalmente el poder de las fuerzas involucradas, pero tenemos más cautelas cuando se propone la conclusión de que hay una tendencia irresistible hacia la globalización en todas las áreas de la vida.

Exagerar las tendencias actuales e insistir en que desafían la modificación por instituciones y culturas nacionales, puede conducir a un pesimismo no justificado sobre la capacidad de los actores económicos en su contexto nacional para realizar elecciones de manera efectiva sobre su propia vida económica y social. En algunas ocasiones, este pesimismo y la inactividad resultante parecen el propósito escondido de la tesis de la globalización.

La globalización es imperfecta y es posible que siga siéndolo

De hecho, la globalización es todavía imperfecta y es posible que siga siéndolo. Nosotros mantenemos que la estructura de las economías capitalistas es muy diferente. Mientras que la competencia con bienes intercambiables crece a medida que entran más productores en el mercado, hay variaciones estructurales que imponen límites en el surgimiento de un mercado homogéneo global con un terreno de juego verdaderamente equilibrado. Por ejemplo, la penetración extranjera en los mercados interiores está limitada por el deseo de los empresarios locales de mantener las relaciones tradicionales y los intereses locales para proteger su propia parcela local. Esto puede retardar la globalización al menos durante un tiempo y quizás indefinidamente. Por poner otro ejemplo: una de las dificultades que experimentan los exportadores occidentales en Japón es que aquéllos que están involucrados en las redes de firmas japonesas, apoyados por una densa madeja de accionistas entrecruzados como pruebas de relaciones a largo plazo, no están dispuestos a traicionar a sus colegas y negociar con extranjeros que no forman parte de dicha red de relaciones.

Importancia de los mercados nacionales

Incluso en áreas en donde la globalización se ha desarrollado más rápidamente, tal como las finanzas y las comunicaciones, ha habido una fuerte resistencia a rediseñar las instituciones locales para adecuarlas a las normas globales. Los efectos contundentes de tales cambios sobre la sociedad en general se consideran no deseables. A pesar de haber predicho la llegada de las compañías genuinamente transnacionales, muy pocas empresas multinacionales hacen más negocios fuera que dentro de sus regiones de origen.

Actividades protegidas

Por otra parte, las áreas importantes de la vida social y económica están, por su propia naturaleza, hasta cierto punto protegidas de los vientos de la internacionalización. Esto incluye muchos aspectos del funcionamiento del sistema legal. También incluye a importantes contribuyentes a la renta nacional como los servicios ofrecidos en el nivel doméstico o la salud y la atención de los ancianos. Más importante aún, las democracias civilizadas protegen las actividades claves de los mercados internacionales porque se entiende que las normas que rigen el sector público difieren de las normas y principios imperantes en el mercado y en las relaciones privadas. Esto explica, por ejemplo, por qué es un delito comprar y vender votos, cargos públicos o la justicia. Es cierto que un sector público vigoroso es por sí mismo una

fuelle de ventajas competitivas. Esto ahora es reconocido en el caso de la educación y la formación, aunque haya otros ejemplos igualmente relevantes. Calles limpias y seguras, parques bien vigilados, autoridades locales fuertes y atención médica de alta calidad también favorecen los comercios competitivos y atraen la inversión extranjera.

La internacionalización es una tendencia importante

A pesar de tales meditaciones, la escala de internacionalización junto con el impacto de nuevas tecnologías están generando cambios importantes. Algunos de éstos son costosos. En Europa las industrias manufactureras de baja y mediana tecnología han visto como caía el empleo, en parte como resultado de la creciente competencia de productores a bajo coste en el mundo en desarrollo. Existen temores de que la continuación de estas tendencias conduzca a una desarticulación económica cada vez mayor, a un desempleo en apariencia irremediable y a desigualdades cada vez mayores, tanto dentro como entre los países. Gran Bretaña ha estado afectada duramente por alguna de estas tendencias. Pero nosotros no mantenemos enfáticamente la opinión de que dar la espalda a la nueva era económica y tratar de parar el reloj sea una respuesta deseable. La tarea es, más bien, diseñar políticas, pero también nuevas instituciones que ayuden a explotar las oportunidades que esta nueva era permite, al mismo tiempo que se minimizan los costes.

Consecuencias indeseables, pero también nuevas oportunidades

Aprovechando los puntos fuertes

La pleamar debiera servir para poner a flote todos los barcos. Incluso en un mundo altamente desarrollado hay oportunidades económicas que equilibran las amenazas: las exportaciones llevan a importaciones; las ventajas comparativas de los nuevos actores no son estáticas y las bases tradicionales de una mano de obra preparada constituyen un punto fuerte. El Reino Unido posee suficientes puntos fuertes –desde el sector farmacéutico a los servicios financieros– para convertirse en un ganador en la nueva era. En realidad, mantener esos sectores que tienen una ventaja comparativa en un mercado global y aprovecharlos trae ventajas adicionales, aunque sólo sea porque el tamaño de las recompensas potenciales es mucho mayor. Es notable que una vez que se establece una ventaja comparativa –por Alemania en equipos de capital o por Japón en electrónica de consumo– las ganancias se incrementan de tal manera que es cada vez más difícil y no más fácil para los competidores alcanzarlos. El que da el primer paso consigue una ventaja inicial y, a medida que los mercados se expanden, las ganancias

aumentan. En Gran Bretaña el beneficiario más claro de esta tendencia es la City de Londres que, a pesar de algunos reveses recientes para las firmas británicas, todavía mantiene ventajas formidables en profundidad y amplitud de su experiencia y penetración en los mercados, sin rival por cualquiera de sus competidores europeos.

Competitividad

Los líderes políticos han adoptado el lenguaje de la competitividad por la importancia de conseguir éxito inicial y luego mantenerlo en un mercado global. Esto está justificado mientras no cometamos el error de interpretarlo como un juego de ganar o perder (—por decirlo de alguna manera, limpio o sucio—) entre compañías, países y regiones. Si la renta *per capita* de los rivales de Gran Bretaña se triplica en el próximo cuarto de siglo, mientras que en casa solamente se "dobla", los niveles de vida todavía se habrían incrementado de manera significativa. La competitividad es un concepto relativo, no absoluto. Por tanto, el objetivo de la política debe ser buscar la forma de terminar con la diferencia relativa, aumentando las oportunidades y creando un nuevo potencial, en lugar de enfrentarse a otros en una lucha que al final no beneficia a nadie.

Mejorando el potencial productivo y la capacidad de las empresas británicas

Por tanto, la Comisión considera la internacionalización de la actividad económica, entendida correctamente, como una oportunidad. La tarea a que nos enfrentamos consiste en mejorar el potencial productivo y la capacidad competitiva de las empresas británicas, manteniendo, al mismo tiempo, la cohesión social. Al buscar las formas de conseguirlo, no hemos propuesto subsidios directos, restricciones en el comercio o intervención dirigista. Más bien lo que hemos propuesto es fortalecer aquellas instituciones y políticas económicas británicas que son valiosas en sí mismas y que generarán más inversión, desarrollarán un nivel más alto de capacidades y, al mismo tiempo, una cohesión social más fuerte. Esperamos que nuestras propuestas ayuden a disminuir las diferencias entre Gran Bretaña y los países más avanzados, pero incluso si se mantiene una diferencia, el esfuerzo tendría sentido y conduciría a una mejora.

Gran Bretaña en Europa

Todavía queda una pregunta en el análisis de las tendencias globalizadoras: ¿es la nación-Estado todavía un espacio apropiado? ¿Qué pasa, en particular, con Europa? Hay indudablemente un riesgo: que Europa —la Unión Europea—

se convierta en un bloque proteccionista. Sin embargo, esto difícilmente es un argumento para volverse hacia un espacio nacional protegido. Las fuerzas de la nueva era económica llevarán a una colaboración e integración europea más intensa. Es, por tanto, necesario ayudar a conducir las en una dirección liberal en lugar de proteccionista. La elección para Gran Bretaña es, o ser un miembro activo de la Unión, o permanecer aparte protegiendo su propio espacio nacional limitado, mientras continúa estando afectada al mismo tiempo por una Unión cuyo desarrollo no va a poder influenciar. La Comisión no duda que el enfoque adecuado debe ser la participación.

2. Crecimiento, competitividad y empleo

Suposiciones antiguas que ya no son válidas

Si hubo alguna vez una simple coincidencia entre crecimiento, empleo, creación de riqueza y cohesión social, ciertamente se ha destruido en la nueva era económica. Las exigencias de un mercado global y los efectos de las nuevas tecnologías significan que el crecimiento del PIB ya no está acompañado por un aumento predecible en el empleo. El subproducto de la revolución en la productividad es que un número creciente de funciones pueden ser llevadas a cabo por menos personas. Al mismo tiempo, los sectores de rápido crecimiento en la tecnología avanzada y algunos servicios no son suficientemente grandes para absorber el número cada vez mayor de hombres y mujeres sin trabajo. El crecimiento competitivo ya no es una condición suficiente para un nivel satisfactorio de empleo.

Diferencias nacionales llamativas

Al examinar la experiencia de empleo en el Occidente industrializado a lo largo de los últimos veinte años, es notable descubrir que economías similares pueden crecer de manera similar, aunque tengan un empleo muy diferente. Entre los años 1970 y 1992 el PIB de Gran Bretaña creció el 52 por ciento, pero el empleo creció solamente el 3 por ciento, -una tasa más baja que en Alemania, Francia e Italia, cuyos mercados de trabajo se consideran escleróticos. El PIB de Suecia, regulada y con altos impuestos, creció un 42 por ciento, pero su empleo creció un 16 por ciento. Los Estados Unidos, desde luego, cuyo PIB creció un 76 por ciento, consiguieron de manera bien conocida un crecimiento del empleo en un 45 por ciento. Incluso la noción de una relación

directa entre el crecimiento del empleo y la sobrerregulación del mercado de trabajo no está apoyada por los datos: algunos mercados, altamente regulados, como el español, vieron como se reducía empleo durante ese período, mientras otros, como Austria y Noruega, tuvieron un marcado incremento en el empleo.

La tabla siguiente ofrece comparaciones similares para un número de grandes economías desde 1980. Ello pone de manifiesto las diferencias significativas entre Estados Unidos –donde el crecimiento del empleo ha sido alrededor de un 10 por ciento menos que el crecimiento del PIB en los últimos 14 años– y Europa y Japón, donde la diferencia ha sido del 30–35%. Pero de nuevo, existen variaciones considerables en las relaciones entre el crecimiento del empleo y el crecimiento del PIB en los países europeos, que no concuerdan con las teorías simples basadas en las estructuras del mercado de trabajo.

Empleo y crecimiento del PIB
cambio en % 1980–94

	Empleo	PIB
Japón	+ 16.8	+ 59.3
Reino Unido	– 0.7	+ 34.8
Alemania	+ 4.2	+ 34.4
Estados Unidos	+ 23.8	+ 34.0
Comunidad Europea (12)	– 4.0	+ 32.4
Francia	+ 1.9	+ 30.8
Italia	– 3.1	+ 28.3

Fuente: CSO Economic Trends

Cada vez más parece que la distribución del trabajo –lo mismo que la distribución de la renta– es tanto una decisión política y social como una consecuencia de procesos económicos. No existe una relación simple entre el volumen de empleo y la idea de que el mercado de trabajo es un puro mercado en términos de horas trabajadas. Algunos sistemas económicos funcionan bien con un grado de regulación de costes sociales y mercado de trabajo que sobrecargaría a otros. Una desregulación y una mayor flexibilidad del mercado de trabajo no resuelven el problema de la profunda conmoción que están experimentando los mercados de trabajo

en los países industrializados; solamente distribuyen los costes de manera diferente, moviéndolos desde las empresas a los gobiernos o a los trabajadores individuales.

El hecho básico: el 10% de desempleo en Europa

Tales diferencias entre países y culturas son importantes. Sin embargo, esto no altera determinados hechos básicos. En todo el Grupo de los 7 el desempleo es alto y ha crecido más con cada ciclo económico. La situación es particularmente seria en los países de Europa. Como promedio, en los países de la Unión Europea el desempleo permaneció por encima del 10 por ciento en 1994, y casi la mitad de éste fue a largo plazo (es decir, más de un año).

Las tendencias coyunturales dejan tras de sí un núcleo estructural

Los primeros indicios son que ni el aumento de la competitividad ni el crecimiento después de la recesión han influido de manera significativa en estos datos. En muchos países europeos, incluyendo Gran Bretaña, entre el 5 y el 8 por ciento de los desempleados son casi inmunes a las influencias coyunturales. Un número muy alto son hombres, normalmente con baja capacitación, cuyo número sigue aumentando mientras el crecimiento de la productividad y la transformación de los procesos de manufactura no sirven para crear nuevos empleos en el mismo sector.

El dilema "NAIRU"

Una dificultad adicional es que los intentos para aumentar la tasa de crecimiento a largo plazo, solamente por medio de políticas macroeconómicas estimuladoras, corre el riesgo de disparar la inflación a corto plazo sin conseguir, necesariamente, los resultados deseados en lo que se refiere al empleo. La relación entre inflación y desempleo no es mecánica, como podría sugerir la noción de una tasa "natural" de desempleo –o una "NAIRU" (*non-accelerating inflation rate of unemployment*) tasa de inflación de desempleo no aceleradora–. Sin embargo, queda poca duda de que la inflación posible actúa como una limitación del grado en que la política macroeconómica puede estar orientada consistentemente hacia la generación de empleo. Pero esa limitación de la inflación no es rígida y puede ser aliviada por las políticas económicas que buscan evitar circunstancias explosivas y por políticas de oferta, orientadas a asegurar que las estructuras de incentivos y la falta de capacitación no lleven a la gente a un desempleo de larga duración.

Los costes económicos y sociales del modelo estadounidense

Algunos invocan el modelo de los Estados Unidos en contra de la experiencia europea y argumentan que la sindicación, la regulación y los costes no salariales en Europa impiden que los mercados de trabajo tengan la misma claridad que en Estados Unidos. Esencialmente, la mano de obra en Europa es incapaz de mantener el empleo variando la remuneración como ocurre en EE.UU. Sin embargo, la Comisión observa que el coste económico del aumento en el número de "trabajadores pobres" produce problemas adicionales, sociales y políticos, que plantean precisamente los temas de relación entre la creación de riqueza y cohesión social que constituyen la esencia de nuestro Informe. Cada vez más el crecimiento de la desigualdad en EE.UU., el fracaso de la integración social especialmente en las comunidades locales, y la marginalización en una proporción cada vez mayor de la mano de obra, prueban que es económicamente irracional. Ello aumenta el gasto tanto en los sectores privados como en el público a medida que las tasas de criminalidad suben y abundan los problemas sociales. Los trabajadores con bajas rentas y con poca esperanza de mejora desisten de formarse. La economía tiende a ser más volátil con alzas y bajas exacerbadas por variaciones muy fuertes del nivel de empleo, que reflejan la cultura de la contratación y el despido.

Los servicios siguen a la industria en el incremento de la producción sin aumentar empleo

Sin embargo, el modelo americano puede resultar un precursor para el futuro si los países buscan la generación de "crecimiento competitivo" a través de una regulación mínima, mientras que las presiones existentes sobre la industria se extienden a aquellos servicios en los que los perfeccionamientos en la tecnología y en la productividad permiten que su producción se eleve con menos empleo, como en los servicios del área financiera. El éxito en la competitividad en un área en crecimiento de la actividad económica irá parejo con un declive en el empleo. El hecho de que esto sea ahora verdad para muchas industrias de servicios hace que sea imperativo introducir distinciones más sutiles que las que se hacen tradicionalmente entre la industria y los servicios o entre las actividades secundarias o terciarias. La cruda propuesta de que los servicios puedan absorber la mano de obra excedente debido a la restructuración de las industrias, ciertamente, no es mantenible.

Mejoras en la eficiencia de bienes públicos

La búsqueda de aumento de productividad reduciendo el empleo se está extendiendo cada vez más a áreas de actividad

que no son parte directa del mercado global. La necesidad de controlar el gasto público se encuentra con un clima general de reducción de costes y restructuración, de tal manera que la educación y la sanidad tienen las mismas presiones para elevar la productividad que las empresas punteras en el mercado internacional. La eficacia en el uso de los recursos es tan importante en estas esferas como en el sector privado, pero en la provisión de bienes públicos tiene que haber una definición más amplia de eficiencia que el simple recorte de costes o los incrementos de la productividad. El ahorro puede producir servicios más pobres o generar otros costes.

Tendencias, modas y políticas todas reducen el empleo

De este modo, se han combinado un número de factores para reducir las oportunidades de empleo, particularmente para los trabajadores manuales poco capacitados. Aunque la tecnología crea y reduce empleo a largo plazo, en el corto plazo la tecnología y la internacionalización se combinan para presionar de manera severa a los empleadores establecidos obligándoles a mantener la competitividad recortando los puestos de trabajo. El crecimiento no creará automáticamente suficientes nuevos puestos de trabajo para un mismo nivel de preparación que pueda absorber a los que fueron despedidos por este proceso.

3. La exclusión y las amenazas a la cohesión social

El trabajo y la actividad, la clave para el bienestar

El trabajo y la actividad proporcionan la conexión crucial entre las necesidades de una economía competitiva en un mercado globalizador y los requerimientos de bienestar individual y social. El trabajo no es solamente una fuente de ingresos y, por tanto, de capacidad de ahorrar y de gastar sino, también, de respeto por uno mismo y, lo que es más importante, de la integración de los individuos dentro de la sociedad. Empresas, numerosas asociaciones de la sociedad civil, comunidades locales e incluso instituciones nacionales del sector público, dependen del trabajo y la actividad de los individuos. Esta es la razón por la que las consecuencias de los cambios en la naturaleza y el volumen del trabajo son tan importantes.

Cambiando las amenazas en oportunidades

Algunas de estas consecuencias se siguen directamente de las tendencias que hemos descrito más arriba. Todas ellas son, en

cierto sentido, ambivalentes, oportunidades y amenazas al mismo tiempo. La tarea de las políticas será convertir las amenazas en oportunidades.

Cambios en las expectativas

La nueva era económica ya ha empezado a producir un cambio en las expectativas de la gente: desde el empleo para toda la vida en una misma empresa a una serie de puestos de trabajo discretos y, con frecuencia, diferentes, en diversas empresas; desde aumentar de manera progresiva los niveles de vida a rentas reales que fluctúan y en muchos casos disminuyen; desde la confianza en el Estado benevolente a la autoseguridad; desde la certidumbre a la incertidumbre. Sería un error idealizar el pasado; el período de certidumbre fue reciente y muy corto y, para muchos, más ficticio que real. El cambio que tiene lugar en los años 90 es dañino y requiere, tanto una reorientación como una reorganización.

Desde el trabajo para toda la vida a una alta movilidad

Considérese la naturaleza de la mano de obra. Si el empleo para toda la vida ya no es la regla, muchos tendrán, en un determinado momento, un trabajo temporal o a tiempo parcial, o cambiarán de trabajo. Pueden quedar fuera del mercado de trabajo durante un tiempo. El número de autoempleados está creciendo, aunque para muchos sólo sea un trabajo muy limitado. Una fuerza laboral tan fluida y móvil contribuye a un alto grado de adaptabilidad y capacidad para ajustarse en la economía. También promueve un interés general al permitir que los individuos sigan adelante, debido principalmente a la educación y la formación. Al mismo tiempo, extiende la idea de incertidumbre. Lo cierto es que la transición desde una mano de obra estable y para toda la vida a una móvil y fluida es precaria.

Flexibilidad: sus usos y riesgos

Desde el punto de vista del individuo, el nuevo lema es la flexibilidad; la capacidad y la buena disposición no bastan para moverse de una empresa a otra, ni de una clase de trabajo a otro, ni de un lugar a otro. Aunque, por un lado, tal flexibilidad puede fortalecer la confianza en sí mismo, también conlleva un proceso continuo de desarraigo que dificulta el mantenimiento de unas relaciones duraderas con otros trabajadores en la misma empresa, desarrollar las mismas destrezas y vivir en el mismo lugar. La resistencia a tales cambios en Europa, incluida Gran Bretaña, no puede simplemente descartarlo como un impedimento para la flexibilidad del mercado de trabajo, sino que debe ser

respetada como un vínculo legítimo para una sociedad cohesiva y englobadora.

Las nuevas presiones para conseguir mayor competitividad fomentan medidas que contribuirán a debilitar las relaciones de los individuos en las empresas o compañías para las que trabajan. La competitividad puede requerir capacidad para crecer o reducirse rápidamente, fusionarse con otras, cerrar instalaciones en un lugar y abrir otras nuevas en otro, cambiar de proveedores y buscar nuevos métodos que reduzcan la influencia de una mano de obra organizada.

Las empresas entre la competitividad y los *stakeholders*

Como resultado de ello, las empresas se sienten presionadas para reducir su sentido de la responsabilidad; las empresas tienen interés en no atarse a reales o potenciales *stakeholders*. Todo ello aumenta la capacidad de las empresas para competir en el mercado global, pero también significa que las compañías dejan de ser, para muchos, una institución social y de *stakeholders*, así como un lugar de trabajo.

Los diferenciales de renta aumentan

Un efecto secundario de la nueva era económica es que una minoría apreciable ve aumentar sus rentas y también disfrutan de una considerable cantidad de seguridad, pero la mayoría tiene que luchar para mantener sus rentas estables y muchos experimentan rentas en disminución con una gran inseguridad. Más aún, la gente ya no vive en el mismo universo de oportunidades; hay ganadores y perdedores y las ganancias de los ganadores no gotean a los perdedores. El hecho de que los diferenciales de renta se amplíen da como resultado un serio alejamiento en el compromiso de los diferentes grupos con los valores e instituciones de la sociedad.

Exclusión social: las clases menos favorecidas

La exclusión es el mayor riesgo que sufren las oportunidades de la nueva era económica. Un considerable número de gente pierde, primero su puesto en el mercado de trabajo y, después, la participación política y social en su comunidad. Entonces surge una clase menos favorecida, consistente en gente que vive sus vidas separadamente y se caracterizan, con frecuencia, por una combinación de desarraigo, dependencia de subsidios de beneficencia y otras ayudas, ganancias ocasionales, pequeños o no tan pequeños delitos y apatía. Esta subclase puede no ser un fenómeno nuevo, pero su tamaño, su visibilidad y su presencia en sociedades que de otra

manera serían ricas es una denuncia de las comunidades que profesan la doctrina de la ciudadanía para todos.

Exclusión cívica:
hostilidad con los
extranjeros

La exclusión social es un riesgo, la exclusión cívica otro. El sentido de inseguridad que surge por el miedo a la pobreza y al desempleo mueve a la gente a protegerse a sí misma contra otros que no son bienvenidos. Son definidos como intrusos y se les trata con hostilidad, incluso con violencia. En estas condiciones, las minorías son especialmente vulnerables; el peligro de la xenofobia, el odio racial y la intolerancia religiosa están siempre presentes.

Un nuevo debate de
política económica

Tanto en Europa, como en Norteamérica, este riesgo ha llevado a un vivo debate en las fronteras de la política económica; nosotros creemos que pertenece a su centro. El debate debería ser sobre las medidas apropiadas para la reinclusión de los grupos que se encuentran en desventaja. Con este fin se han hecho muchas propuestas: la educación y la formación van estrechamente ligadas a la inclusión y tienen, por consiguiente, un papel más allá de sus usos inmediatos. Algunos creen que los programas de trabajo compartido pueden ayudar a superar las divisiones. Se está discutiendo ampliamente sobre la introducción de un servicio social o comunitario general que podría comenzar por una promoción del voluntariado. Establecer derechos sociales transferibles o adaptables a un trabajo a tiempo parcial proporcionaría alguna seguridad para muchos. Se está debatiendo también acerca del establecimiento de una renta para los ciudadanos, si no para todo el mundo, al menos, para aquéllos que trabajando o estando retirados tienen rentas demasiado bajas para llevar una vida digna.

Cohesión social bajo
tensiones

Detrás de estas propuestas está el reconocimiento del declive del trabajo a tiempo completo "en propiedad". El énfasis en la flexibilidad, en la competencia, y el surgimiento de una "clase" excluida está creando una sociedad insegura y fragmentada, que cada vez tiene menos intereses comunes y valores compartidos. La cohesión social está bajo tensión. La cohesión social resulta de una sociedad civil floreciente que da a todos sus ciudadanos un *status* común básico, crea un sentido de pertenencia, engendra orgullo cívico y anima a la participación en todos los problemas comunes de naturaleza pública. Por tanto, no es una idea romántica (aunque posiblemente deseable) de comunidad, ni una opción

extraordinaria del desarrollo económico. Si una empresa u organización se implica en asuntos locales, en escuelas, en la policía y otras instituciones y en asociaciones con intereses comunes, entonces proporciona el apuntalamiento del bienestar. Si se disuade de ello lo padecen tanto la economía como la sociedad.

Tres temas importantes

Fortalecimiento del poder local

En el curso de este análisis se han mencionado determinadas características de la nueva era que debilitan la cohesión social. Entre ellas la tendencia de las empresas a reducir *stakeholders* y la subsiguiente amenaza de exclusión. Deben destacarse tres grandes temas en cualquier agenda de creación de riqueza y de cohesión social. Uno es el poder local. Todas las tendencias mencionadas militan contra la supervivencia de comunidades locales fuertes que engendran y requieren orgullo cívico y participación voluntaria. De hecho, los barrios marginales se convierten en agujeros negros; los individuos y las empresas dan la espalda a las ciudades ya sean grandes o pequeñas. El vacío de vigor a nivel local tiende a ser llenado por el poder central, incluso en el sentido literal de poder del gobierno central. Disminuye la lealtad a los valores locales, que antes constituía la base del sentido de pertenencia de la gente a una comunidad.

La ley y el orden

En segundo término, la ley y el orden han ocupado un lugar de primera fila en la agenda de asuntos públicos. Tanto si las estadísticas sobre criminalidad reflejan o no los temores de la gente, un sentimiento de peligro se ha generalizado. Los hogares, las pertenencias y la seguridad personal se ven, igualmente, amenazadas. La conexión entre estos temores y los procesos económicos puede no ser tan directa como en ocasiones se supone, pero las condiciones sociales que acompañan a la nueva era económica no parece que disuadan de la comisión de delitos. La conexión se hace más evidente en tanto que afecta, en particular, a los hombres jóvenes, dado que los hombres entre las edades de 16 y 25 años son los responsables de la mayor parte de las violaciones de la ley.

Servir al bien común

En tercer lugar, los valores característicos de la nueva era difícilmente contribuyen al fortalecimiento de la sociedad civil. Esto se debe, sobre todo, a una insistencia exagerada en los incentivos monetarios como fuerza de motivación para la gente que tiende a disipar otro motivo de igual importancia, el de servicio o de deseo de contribuir al bien común. Una

vez que la idea de servicio se diluye en la de obtención de beneficios, la misma parcela de lo público empieza a estar amenazada y con ella otros valores tales como la honradez, la buena vecindad, la sociabilidad y la confianza.

Sociedad civil y bienestar económico

La sociedad civil en Gran Bretaña se ha mantenido fuerte a lo largo del tiempo y todavía es resistente. Por otra parte, las presiones que se ejercen, en modo alguno son todas económicas. Ha habido cambios en el clima moral y en la estructura social que por sí mismos ponen en peligro a la sociedad civil. Además, los problemas enumerados aquí muestran que un determinado enfoque del crecimiento y la competitividad en los mercados globales puede agravar los peligros que acechan a la cohesión social. También muestran que un limitado concepto del crecimiento del PIB no es suficiente para que la gente viva una vida plena y se sienta bien. Se necesita un concepto más amplio de riqueza y prosperidad para definir una política económica para el bienestar.

4. Variedades de capitalismo

Un proceso nivelador

La internacionalización es un proceso nivelador. Todos los países del Grupo de los 7 están afectados por las mismas fuerzas y, por tanto, parecen hablar un lenguaje común cuando tratan temas de crecimiento, de competitividad y de empleo en las cumbres importantes y cuando se presentan en los comunicados. Sin embargo, todavía se mantienen grandes diferencias de cultura económica. El mismo lenguaje –de "flexibilidad, de "productividad", incluso de "creación de empleo"– no quiere decir lo mismo para las distintas personas. Europa, Norteamérica y Asia tienen culturas económicas muy diferentes –y también una gama completa de subculturas dentro de ellas–.

Las culturas son conjuntos que funcionan bien como un todo

A lo largo de este análisis se han destacado diferencias. Algunos autores han elaborado clasificaciones precisas de las culturas económicas(1). Sin embargo, podrían no ser bien interpretadas. Cuando se trata de instituciones y pautas culturales, es imposible buscar y elegir lo que uno querría ver. Cada conjunto de características funciona como un todo, por eso las organizaciones del sistema financiero y de las

empresas tienen implicaciones para el mercado de trabajo y la organización de las ayudas sociales que, a su vez, se relacionan con el papel del Estado. Por ejemplo, la práctica japonesa de empleo para toda la vida sería imposible sin la fidelidad a unos esquemas de alta inversión, resultado del sistema corporativo y financiero, –pero una vez que está en funcionamiento permite que las ayudas sociales sean una red de seguridad en menor grado que las que se ofrecen en Europa. Los impuestos son más bajos y los costes se soportan de otra manera.

Tensión entre flexibilidad y continuidad

En cualquier economía capitalista existe tensión entre la demanda de flexibilidad y la necesidad de compromiso y continuidad. Todos los sistemas descritos aquí fomentan mercados competitivos de productos y regulan el monopolio; pero todos tienen instituciones para la colaboración y para la creación de consenso, tanto dentro como fuera de la empresa. Sin embargo, los sistemas anglo-americanos tienden a colocarse en el extremo de menos consenso del espectro, con sistemas financieros basados en el mercado y en relaciones laborales de confrontación, mientras que Japón está en el extremo del espectro de mayor consenso, orientado a la producción.

Una única cultura económica es poco probable en Europa

Europa muestra una considerable variedad, con Gran Bretaña esforzándose por una economía de libre mercado con una claridad de manual. Alemania fomenta la combinación de mercados competitivos y acuerdos salariales, financiación a largo plazo y una fuerte red de seguridad social, todo ello llamado economía social de mercado. Italia disfruta una fuerte y, en algunos casos, excesiva sociedad civil apenas refrenada por las instituciones públicas. Los países escandinavos tratan de mantenerse en su camino de sociedad del bienestar. La lista podría fácilmente continuarse con otras posibilidades. Todos los países europeos están sujetos a presiones enfrentadas: presiones globales para moverse hacia el modelo británico, presiones europeas para retener una economía social de mercado y presiones domésticas conflictivas. No parece probable que haya una única cultura económica en Europa.

Políticas y puntos de partida diferentes, objetivos comunes

Sin embargo, a través del mundo industrializado, los políticos no están satisfechos con el funcionamiento de sus economías. Desde distintos puntos de partida se están moviendo hacia objetivos comunes, aunque los próximos pasos varíen

dependiendo del contexto cultural. La Europa continental está empezando a compartir las preocupaciones angloamericanas sobre la regulación y la inflexibilidad como explicación de los pobres resultados en cuanto a empleo. En Estados Unidos, donde el desempleo es más bajo, la preocupación es que la desregulación puede haber ido demasiado lejos, bajando los estándares de vida de la gente trabajadora decente y honesta. Japón, el milagro de los años 50 y de los 60, se enfrenta a ajustes estructurales significativos que pueden retener el crecimiento durante un número de años. El crecimiento rápido caracteriza a los países de la Cuenca del Pacífico donde la inversión es alta y el intento de alcanzar a Occidente constituye un motivo dominante.

Capitalismo y democracia

Tales variedades tienen una consecuencia adicional de gran importancia para el futuro. Se supone, en ocasiones, que el capitalismo en todas sus formas creará y mantendrá sus propias instituciones democráticas. Si echamos una mirada alrededor del mundo, en seguida queda claro que tales suposiciones son excesivamente optimistas. Las economías capitalistas coexisten con una completa gama de instituciones políticas, unas, más o menos democráticas, otras, autoritarias o algo peor. En algunos países, como India, la democracia precedió a las reformas económicas, en otros, como España o Hungría, las economías de mercado precedieron a la reforma democrática. Y, sobre todo, ahora hay algunos países en el Este y Sudeste de Asia que, abiertamente, adoptan formas de organización política no occidentales, es decir, formas no democráticas.

A la vista de los retos de internacionalización de las economías y las amenazas a la cohesión social, tales ejemplos plantean serias dudas a todos –y confieren especial responsabilidad a aquéllos que, como Gran Bretaña, han fomentado desde hace tiempo la libertad política y el imperio de la ley.

5. La experiencia británica I: Instituciones

La particular historia económica de Gran Bretaña

Este es, entonces, el marco en el que debe considerarse la experiencia británica. Gran Bretaña tiene sus propios rasgos singulares que proporcionan los puntos de partida de nuestras propuestas.

El funcionamiento económico y social de Gran Bretaña está necesariamente unido a su muy especial estructura institucional, que tiene sus orígenes en la singular experiencia de industrialización del país –y los profundos valores que fueron conformados y protegidos por esta experiencia. La revolución industrial se desarrolló como un acontecimiento prácticamente espontáneo, en gran medida sin ser orientada por el Estado y sin requerir la creación de un abanico de iniciativas que acompañara a la industrialización en otros lugares –desde bancos industriales hasta la formación en masa–. Tampoco la modernización industrial requirió una modernización en paralelo de las instituciones políticas británicas.

El capitalismo británico hoy día está caracterizado por una combinación curiosa de características históricas de larga tradición y cambios dramáticos recientes.

Características del capitalismo del Reino Unido

* Un sistema financiero basado en gran medida en el mercado con bancos que se mantienen separados de sus clientes en los negocios y un mercado de acciones que es mucho más grande en relación al PIB que el de EE.UU., Alemania o Japón. Las relaciones en las que existe compromiso financiero son comparativamente débiles.

* Expectativas de altos beneficios financieros de tal forma que las empresas se orienten más a conseguir rendimientos financieros más que volumen o cuota de mercado. Las empresas británicas están bien representadas en las clasificaciones europeas según beneficios, pero mucho peor en las relaciones según el volumen de negocio. Hay muchos más contables que ingenieros en los puestos superiores de las empresas; la tendencia general es financiera.

* Un énfasis en la adaptabilidad de la mano de obra que todavía esconde las características de confrontación entre la mano de obra y el capital. Durante la mayor parte de este siglo, las relaciones industriales estuvieron caracterizadas por la desconfianza de los empleadores en la mano de obra y por un movimiento obrero que era extraordinariamente poderoso y descentralizado. La desregulación de los últimos 15 años ha sido testigo de una mayor flexibilidad en los mercados de trabajo con objeto de conseguir el máximo efecto y menores costes para las empresas y para Hacienda. Gran Bretaña tiene costes no salariales significativamente más bajos que otros países.

Un sistema educativo muy bueno (aunque en declive), para la élite, en los niveles secundario y terciario; pero un sistema general muy pobre de educación y formación profesional (aunque está mejorando).

* Las pensiones subvencionadas, basadas en contribuciones y mantenidas por fondos de pensiones con una influencia clave para determinar las valoraciones en la bolsa y, de esta manera, indirectamente el comportamiento de las empresas. Mientras que las contribuciones han permanecido estacionarias, los pagos a los pensionistas se han incrementado de manera dramática haciendo que los fondos pongan cada vez más énfasis en el pago de dividendos y en sus propios flujos de beneficios.

Bajo nivel de compromiso de los *stakeholder*

Una forma de resumir las características especiales de la cultura económica británica es subrayar el bajo nivel de compromiso de los *stakeholders* en los asuntos económicos (aunque algunas empresas han seguido un camino distinto y han prosperado). El capitalismo británico es un capitalismo de accionistas, no un capitalismo de *stakeholders*. Los *stakeholder* se definen como aquéllos que pueden o no poseer acciones, pero que tienen un interés en la buena marcha y en el desarrollo de las empresas, basado en motivos poderosos, además de, y en algunos casos, con independencia de los beneficios económicos. Incluyen a los empleados y las organizaciones de empleados, proveedores, bancos, comunidades locales, asociaciones civiles de muchas clases, y al gobierno. En Gran Bretaña se combinan una tradición de confrontación en las relaciones laborales, de acuerdos estrictamente contractuales con los bancos, de licitaciones muy competitivas para los proveedores y un bajo nivel de compromiso en los asuntos locales, se combina con un sistema político muy centralizado con poca autonomía local y con instituciones mixtas público/privado muy poco desarrolladas. La totalidad de este sistema de valores es la esencia de la forma británica de capitalismo. La idea es que maximizar el valor del accionista necesariamente produce el mejor resultado –y ofrece la prueba crucial de la eficacia de las relaciones de los *stakeholders*: si las decisiones económicas de los *stakeholders* proporcionan un aumento en los beneficios de los accionistas, entonces son útiles; en caso contrario, deben abandonarse. El énfasis se pone en las ganancias y los beneficios individuales más que en cualquier beneficio social a largo plazo.

Estas características del capitalismo británico pueden ser consideradas como debilidad en algunos aspectos, pero son fuentes de ventajas en otros. Por ejemplo:

Ventajas británicas

* Las empresas británicas encuentran más fácil reestructurarse y ajustarse a la competitividad internacional que sus homólogas en otros lugares de Europa porque hay menos limitaciones estatales.

* Hay una baja regulación ofreciéndose un panorama más amplio y oportunidades para los inversores extranjeros. En los sectores en los cuales una menor regulación es una fuente de ventajas comparativa –especialmente en las finanzas y las telecomunicaciones– Gran Bretaña ha conseguido una ventaja significativa.

* La City de Londres es un mercado financiero importante, aunque las instituciones financieras británicas hayan venido a menos.

* La apertura y flexibilidad de la cultura empresarial británica valora la creatividad individual que los negocios comparten con la investigación y otros aspectos de la vida.

* En lo que concierne a la mano de obra, una mayor flexibilidad facilita la creación de puestos de trabajo, al menos, aquéllos a tiempo parcial o por un tiempo limitado.

* Hay una escuela que argumenta que una mayor eficiencia y una mayor preocupación por los beneficios traerá, en último término, ventajas para todos y que los individuos pueden cuidar de sí mismos. Esta escuela argumentaría que lo que sucede a la sociedad –si es que existe tal cosa– está en todo caso fuera del alcance de la economía política.

El coste social del capitalismo de accionistas

Existe hoy, sin embargo, una evidencia creciente en contra de esta postura. El proceso de goteo de los pocos muy ricos a la gran mayoría no ha tenido lugar; por el contrario, la desigualdad ha crecido en las últimas décadas. Además de esto, una cierta fragmentación social debida, en parte, a las instituciones económicas británicas, influye también negativamente en el bienestar individual. La relativa facilidad con que los negocios pueden reestructurarse y el crecimiento del trabajo flexible y poco estable está interactuando con tendencias internacionales más generales para crear una mano

de obra insegura, con ansiedad y, a menudo, mal pagada. Uno de cada cuatro hombres adultos está o desempleado o inactivo económicamente. Los cambios subyacentes van más lejos, afectando la estabilidad familiar y la vitalidad de los barrios y de la comunidad. Los que están marginados tienen menos participación en la sociedad y en sus valores; es casi obligado que aumente su tendencia a un comportamiento criminal.

El dominio público

La cultura accionarial de las instituciones económicas británicas es también enemiga de los valores que caracterizan el dominio público. Uno de los grandes logros de los siglos XIX y principios del XX fue modelar un área de lo público bien definida, a partir de las áreas adyacentes del mercado y de lo privado y colocar unas barreras eficaces que la protegiesen de las incursiones en él. En el choque de resistencia violenta desde intereses privados, los reformadores definieron con éxito los intereses públicos en materias tales como elecciones y una administración pública libre de corrupción, un cuerpo de funcionarios eficiente, el control de los monopolios naturales, condiciones de trabajo seguras y agua limpia. Jalones importantes en este proceso son *Reform Acts*, el *Ballot Act*, las reformas *Northcote-Trevelyan* en la función pública, la abolición de comisiones en el ejército, la creación del Comité de Cuentas Públicas, las leyes de fábricas y salud pública y la municipalización de los servicios públicos en las grandes ciudades del norte.

En el siglo XX, el área de lo público se amplió aún más para incluir la asistencia sanitaria y los seguros de enfermedad, el desempleo y la jubilación de tal manera que se generalizasen los derechos tanto sociales como políticos y de los ciudadanos. A mediados de siglo, la revolución keynesiana trajo la gestión macroeconómica también dentro de esta área.

Presiones sobre el dominio público

En nuestra época, sin embargo, el área de lo público y los valores que tiene asociados reciben presiones cada vez mayores. En parte, esto fue una reacción cuando se percibió como omnipresencia de las instituciones públicas. El área de lo público llegó a confundirse con el sector público y el sector público parecía estar creciendo hasta proporciones insoportables. En parte, se pone de manifiesto que los valores que forman la base moral del dominio público –un sentido de servicio y conciencia del bien común– no estaban suficientemente aceptados por los grupos sociales más importantes. De esta manera, cuando el *boom* de la postguerra

terminó en los años 70 y se enfrió el clima económico, el área de lo público se convirtió en un campo de batalla para intereses privados a la caza de oportunidades. Desde entonces, el Gobierno ha contribuido al declive del área de lo público y de sus valores. Muchas clases de actividades públicas han pasado a organismos difíciles de controlar, establecidos con apoyo ministerial y dominados por intereses comerciales. Las instituciones de carácter intermedio que encarnan los valores de servicio y fidelidad al bien común (ajenos al mercado) han sido forzadas a adaptarse a los modelos del mercado. El resultado es un temible retroceso "a la vieja corrupción" del capitalismo temprano y a la devastación social que la acompañó.

6. La experiencia británica II: funcionamiento

Los hechos que caracterizan el funcionamiento económico de Gran Bretaña son bien conocidos y se pueden resumir brevemente. La economía del Reino Unido en los años 70 y 80 ha estado sujeta a violentos desarrollos cíclicos "*boom to bust*". Los gobiernos conservadores han combinado intereses simples en el lado de la oferta e importantes intervenciones monetarias con una política de condescendiente despreocupación, diseñada para remplazar el intervencionismo activo de los años 60 y 70. La imagen resultante presenta muchos contrastes. Los indicadores brutos del progreso económico muestran algunas mejoras en el funcionamiento económico relativo del Reino Unido desde los días de la "enfermedad británica". Algunos de los síntomas claves de aquella enfermedad –bajo crecimiento en la productividad industrial, malas relaciones industriales, cuota decreciente en las exportaciones, alta inflación– ya no son una característica del panorama británico. Otros síntomas –"cortoplacismo endémico", falta de inversión, I+D decreciente, malas tasas de innovación efectiva– en todo caso han ido a peor.

Una historia de fortunas
mezcladas

Lecciones de los años 80

Se puede contraargumentar que el funcionamiento relativo del Reino Unido, con respecto a otros países, ha mejorado porque los otros han descendido por debajo de su tasa de crecimiento del 2–2.5%, en lugar de deberse a que nosotros hayamos crecido. Pero el hecho de que las tasas de crecimiento hayan convergido sugiere que no tiene mucho valor tratar de identificar el camino a seguir por la economía británica buscando un modelo de desarrollo que haya tenido éxito en

otras partes y que nosotros debamos emular. Sin embargo, de la misma manera, hay poco que ganar siguiendo una política de "más de lo mismo" que busque continuar en la misma senda de los primeros años 80. La situación a que se enfrenta la economía del Reino Unido a mediados de los años 90 es diferente de la del año 1979. Una desregulación adicional del mercado de trabajo y más recortes en las tasas impositivas decrecientes no tienen la misma lógica económica que a finales de los años 70, cuando las tasas impositivas en los ingresos podían alcanzar el 83% y la situación de agitación industrial era mala. De manera similar, la privatización parece que está conduciendo a ganancias cada vez menores, ya que las áreas del sector público con un valor comercial más obvio han pasado a manos privadas.

El problema en los años 70 parecía bastante simple; se trataba, fundamentalmente, de promover la eficacia económica reequilibrando la relación entre la dirección y los trabajadores. Sin embargo, ése no es ahora el problema más importante. La dirección en Gran Bretaña está muy preocupada ahora por intentar ser competitiva en costes. La influencia de los sindicatos sobre el mercado de trabajo se ha roto.

El problema de los años 90: la inversión

Una de las frustraciones clave en los años 80 fue que los frutos del crecimiento económico se consumieron, no se invirtieron ni en capital fijo ni en educación y formación. En parte, como consecuencia de ello, el *boom* de finales de los años 80 fue testigo de la aparición de serias limitaciones en las capacidades y un déficit de destrezas. En 1993 la proporción de la producción nacional (*output*) del (PIB) del Reino Unido que fue consumido por los sectores público y privado había subido por encima del 86% –el nivel más alto alcanzado desde los primeros años 50–. Y el poco dinamismo en la inversión en las primeras etapas de este proceso de recuperación sugiere que esta propensión a la baja inversión todavía persiste.

La palabra inversión se usa para englobar una amplia gama de actividades, incluyendo cuestiones tan diversas como inversiones empresariales en plantas y maquinaria, gastos en I+D y mejoras en el capital humano. Los datos sobre la inversión de capital fijo en el Reino Unido son como siguen:

Datos sobre la inversión en el Reino Unido

* A lo largo del período de la postguerra el Reino Unido ha invertido una porción más pequeña del PNB en capital fijo

que casi cualquier otro de los países importantes industrializados.

* Parte de la diferencia se debe a la baja inversión en vivienda que ha resultado de un promedio del 3-4% del PNB en el Reino Unido, comparado al 5-6% en otros países de la OCDE. No es verdad –como a veces se dice– que el Reino Unido invierta demasiado en vivienda. Es la proporción de préstamos garantizados mediante viviendas la que resulta extraordinariamente alta en el Reino Unido.

* A lo largo de los últimos 30 años, la inversión empresarial también ha representado, por término medio, una proporción menor del PNB que en otros países. A finales de los años 80 parecía que la diferencia se estaba reduciendo, pero el aumento en la inversión empresarial resultó ser insostenible y ha vuelto a caer a niveles bajos incluso en términos históricos. Además, mucha de la inversión de los años 80 estaba dirigida hacia la propiedad, servicios financieros y para mantener varias formas de consumo en lugar de dirigirse a la industria productiva.

* La inversión del Gobierno se ha recortado en el Reino Unido desde los años 60 y 70, incluso manteniendo la convención estadística de que los activos de ventas cuentan como gastos negativos. El bruto de los activos de ventas cayó desde el 4% del PNB al 2,5% en los años 80. El gobierno también recortó su apoyo indirecto a la inversión a través de industrias nacionalizadas reduciendo los límites de préstamo y la privatización. Un estudio reciente del CBI (Confederación de la Industria Británica) puso de manifiesto la inadecuada inversión del Reino Unido en infraestructura de transporte cuando se compara con otros países importantes de la Unión Europea.

* El cociente entre inversión de capital/PNB ha caído recientemente a mínimos históricos con el colapso de los precios de los bienes de inversión. Sin embargo, aumentos recientes en los beneficios retenidos han mejorado la capacidad de las empresas para financiar la inversión.

I+D y la educación también se incluyen, en ocasiones, en una discusión de la inversión. La comparación entre los gastos educativos y los resultados muestran que el Reino Unido se encuentra en un nivel medio con respecto a los países de la OCDE(2). El gasto en I+D en el Reino Unido es más bajo que en los otros países del Grupo de los 7, excepto Italia, con

un promedio del 2% del PIB comparado con el 3% en Japón y más del 2,5% en Alemania y EE.UU. El Reino Unido también gasta una cantidad desproporcionada en defensa en comparación con el I+D civil.

El reto para elevar la inversión

Por tanto, en resumen, nuestro análisis de la experiencia británica en la nueva era económica en que ha entrado el mundo es: las compañías y empresas británicas son fuertes en lo que respecta a su capacidad de ajuste y adaptación, pero son débiles en su capacidad de crear riqueza sostenible a largo plazo. El declive reciente del área de lo público y sus valores han agravado tal debilidad: la desigualdad ha aumentado y el desempleo ha seguido siendo alto. El intervencionismo de los años 70 y la conmoción en el lado de la oferta unido al descuido benevolente en los años 80 han jugado ambos su papel; pero han dejado como secuela un importante reto. En términos técnicos se trata de un reto para elevar la inversión, tanto en el sentido estricto de la palabra como en sentido amplio. En términos de objetivos se necesita inversión que cree riqueza en su sentido más amplio. Sin una sociedad civil pujante y cohesionada no puede haber riqueza.

II UN VOCABULARIO PARA EL CAMBIO

Las palabras son importantes

Las palabras son importantes. El lenguaje en el que se lleva a cabo el debate público sobre la política económica refleja y determina los enfoques de la acción. La propuesta central de este Informe es que tenemos que romper con un vocabulario que ignora elementos importantes del bienestar. Para llevarlo a cabo, nos parecen especialmente significativos un número de conceptos.

Riqueza es más que PIB

El primero es la *riqueza*. La riqueza de una nación es más que su producto interior bruto *per capita* (PIB) o incluso el producto nacional bruto (PNB). Es la suma de lo que la gente valora en sus vidas. Durante algún tiempo, las medidas *per capita* del PIB pueden haber proporcionado una buena aproximación a esta noción; pero en la nueva era económica es claro que éste no es ya el caso. "Crecimiento sin empleo" –crecimiento del PIB que excluye a un gran número de personas que están desempleadas– ahora ha sido sustituido por "crecimiento sin voto" –crecimiento de PIB que no sirve para que la gente se sienta suficientemente bien como para apoyar al gobierno del momento y, quizá a la clase política, como a un todo–, por eso tenemos que replantearnos en qué consiste el crecimiento de la riqueza. Una nación que ocupe los puestos altos de la clasificación de crecimiento del PIB pero que se deteriore como sociedad, o que esté falta de libertades esenciales, no solamente se siente incómoda sino que además no puede decirse que sea rica. La riqueza de las naciones es, por tanto, un objetivo que trasciende las fronteras de lo económico en sentido estricto. Implica necesariamente ingredientes de economía política y social.

Desarrollo sostenible en términos medioambientales

Los expertos en medio ambiente han introducido la noción de desarrollo económico sostenible. Un crecimiento que implique deterioro del medio natural en el que se desarrolla la vida humana no puede ser sostenido. El consumo de los recursos exige el ahorro y la reposición, y los daños del medio ambiente necesitan ser reparados; ambos tienen un coste. El desarrollo económico puede mantenerse solamente si tiene en cuenta este coste.

Desarrollo socialmente sostenible: cohesión social

Algo parecido sucede con el desarrollo socialmente sostenible. La cohesión social equivale a un medio natural sostenible.

Usamos el concepto de cohesión social para describir una sociedad que ofrece oportunidades para todos sus miembros dentro de un marco de valores e instituciones aceptados. El equivalente a deterioro medioambiental es desarraigo social. La exclusión, las desigualdades separadoras, el resquebrajamiento étnico, religioso o de otros grupos y la amenaza de la anomía, de una disipación general de los valores y la consecuente disolución de las estructuras, son todas ellas formas de desarraigo. La cohesión social no debe considerarse como armonía, sino como una condición de las sociedades civiles vigorosas mantenidas unidas por un marco de ciudadanía.

La inclusión

El mejor concepto que hemos encontrado para describir una economía y una sociedad basada en la cohesión social es el de *inclusión*. Una economía –una sociedad– que excluye a un número importante de sus oportunidades puede hacer a algunos muy ricos, pero no puede decirse que sea próspera; no ha conseguido crear la clase de riqueza que lleva a un bienestar general. La gente que está o se siente excluida contribuye negativamente a la riqueza de una nación, tanto porque no pueden contribuir como porque consumen energías sociales improductivas y beneficios sociales. Nuestra preocupación no es la desigualdad como tal, sino los privilegios, y junto con la desigualdad, la falta de acceso a las oportunidades, al mercado de trabajo, a la sociedad civil y a la participación social. Por tanto, la inclusión no significa igualdad, sino ciudadanía.

Flexibilidad

Una sociedad englobadora que apoya el desarrollo económico en la nueva era requiere ciertas actitudes de sus ciudadanos. Requiere, sobre todo, un equilibrio entre flexibilidad y compromiso. *Flexibilidad* es la primera respuesta que se necesita de todos los que quieren sobrevivir y, verdaderamente, prosperar en la nueva era económica. Las empresas tienen que ser flexibles en sus objetivos y métodos, su organización y su comportamiento en el mercado. Los individuos tienen que ser flexibles en sus actitudes para el trabajo, para la formación y para la formación permanente y también para cuidar de sí mismos y de los que tienen a su cargo. Incluso los gobiernos tienen que ser flexibles. La nueva era comienza como una era de cambio permanente.

Reconocemos que la palabra flexibilidad tiene una variedad de significados, especialmente cuando se aplica al mercado de

trabajo. Un informe de la OCDE sobre el tema identificó seis dimensiones de la flexibilidad en el mercado de trabajo: coste laboral, condiciones de empleo, prácticas de trabajo, normas y regulaciones, movilidad, educación y formación. Algunas de éstas, como horarios de trabajo flexibles, pueden ser igualmente deseables, tanto para las empresas como para los empleados, mientras que otras, como la movilidad geográfica, aunque también sea necesaria, encuentra temores y resistencias comprensibles.

"Seguridad y libertad"

En cualquier caso, sólo la flexibilidad no es suficiente. Puede ayudar a incrementar la eficiencia y la productividad, pero, al mismo tiempo, genera ansiedad e incertidumbre. (Uno recuerda el primer mandamiento de Karl Popper de la sociedad abierta: "Debemos de entrar en lo desconocido, lo incierto y lo inseguro, usando la razón de que dispongamos para planificar tanto la seguridad como la libertad"). La eficiencia y la productividad son condiciones necesarias del crecimiento económico pero no condiciones suficientes para la creación de riqueza.

Compromiso

Una manera de expresar lo que queda fuera al hacer un énfasis exclusivo en la flexibilidad es hablar de confianza, de lealtad o, en nuestras palabras preferidas, de *compromiso*. Una situación de flexibilidad total en los países, las empresas o los individuos no tiene continuidad; no puede durar y mucho menos procurar riqueza y bienestar. Las instituciones – empresas, organizaciones y comunidades – tienen que ser sostenidas por un sentido de continuidad por parte de los que viven y trabajan en ellas si se quiere que contribuyan a la creación de riqueza. También tienen que responder a este compromiso proporcionando a la gente una idea de pertenencia a la comunidad y de que se les necesita.

Stakeholders

Esta respuesta en el caso de las instituciones se expresa por la noción de que las personas son *stakeholders*. Lo que le pasa a una institución y lo que sucede dentro de ella es de importancia para las personas. Tienen un interés en ello tanto si es directo como si no. Las instituciones deben reconocer este interés.

Accionistas y otros

El concepto de *stakeholders* se ha usado, en sentido estricto, para describir a las empresas, su dirección y sus relaciones

con aquellas personas implicadas en su destino. Estos son, en primer lugar, aquéllos que tienen un interés económico directo, los dueños de las empresas o accionistas. Sus derechos deben salvaguardarse, especialmente si son miembros individuales en lugar de instituciones. Pero las acciones son solamente una clase de interés en el destino de las empresas. Al contrario que algunos otros intereses éstos se pueden vender –y comprar– sin mucho aviso previo. Otros *stakeholders* no encuentran tan fácil involucrarse o separarse: los empleados; los proveedores y los clientes; las comunidades locales; incluso las instituciones crediticias y otros acreedores.

Organización de la implicación de los *stakeholders*

Algunos países ofrecen un puesto determinado a los *stakeholders* en la dirección de las empresas; en Alemania son ejemplos de esto la cogestión de los empleados y la representación de los bancos en los consejos de supervisión. Otros optan por relaciones de confianza como las que existen entre los productores y los proveedores en Japón, o los de sentido cívico, como las de los lazos locales de las empresas americanas. En todos los casos el reconocimiento de los *stakeholders* engendra compromiso, pero también garantiza la continuidad. Puede que no haya un único método institucional para organizar la forma de implicar a los *stakeholders* en Gran Bretaña, pero promocionarlo, cualquiera que sea la forma, es una condición para la creación de riqueza sostenible. Consideramos que el Informe sobre "La empresa del mañana" publicado como resultado de una investigación bajo los auspicios de la Royal Society of Arts es una contribución importante a este objetivo y respalda la observación de que las buenas empresas "están empezando a centrarse con menos exclusividad en los accionistas y en las medidas financieras de éxito –y en su lugar a incluir todas sus relaciones de los *stakeholders* y una gama más amplia de medidas acerca de cómo piensan y hablan sobre sus propósitos y funcionamiento(3)".

Una sociedad de *stakeholders*

Estamos usando también el concepto de *stakeholders* en un sentido amplio. Una sociedad de *stakeholders* es una sociedad englobadora. Hace todos los esfuerzos posibles para implicar a todos sus ciudadanos en el mercado de trabajo, en las asociaciones de la sociedad civil y en el proceso político. Para los ciudadanos a su vez esto significa que estas actividades y las instituciones en las que se enmarcan, importan. Ello crea, por tanto, un sentido de responsabilidad y de obligación.

Ciudadanía

En este enfoque está implícito el reconocimiento de que las fuerzas del mercado por sí solas no pueden crear riqueza. Las personas no son solamente jugadores en los mercados económicos, sino también ciudadanos. Algunos dirían que tienen que ser primero ciudadanos, –con derecho, por ejemplo, a concluir contratos como iguales ante la ley– antes de que puedan hacer funcionar el mercado. En cualquier caso, la *ciudadanía* es, en palabras de T. H. Marshall, el *status* que dote a las personas de "derechos universales" que "no son proporcionales al valor del mercado del demandante"; la ciudadanía significa "la sustitución de la obligación libre por la declaración de derechos". Es una cuestión a debatir hasta dónde deben extenderse estos derechos y, sobre todo, si deben ser sociales, así como civiles y políticos. Pero, cualquiera que sea la definición que uno elija, la ciudadanía describe aquel segmento de la posición social de la gente que no está sujeto a incertidumbres y fuerzas del mercado.

El dominio público

De esta forma, la ciudadanía apunta hacia otro concepto que en nuestra opinión pertenece al proyecto de creación de riqueza, el de la dimensión pública o con una palabra más familiar, el *dominio público*. El mundo privado del amor y la amistad y el mundo del interés y del incentivo dentro del mercado, no son las únicas dimensiones de la vida humana en la sociedad. Hay un dominio público que tiene sus propios valores. Puede ser –y lo es con mucha frecuencia– un mundo de limitaciones, realmente limitaciones a la libertad y de fuerza. También puede ser –y en nuestra opinión debería ser– de servicio. En el dominio público la gente no actúa ni por la bondad espontánea ni en respuesta a incentivos monetarios o de otra clase, sino porque tienen un idea de servicio a la comunidad. De nuevo, es una cuestión a debatir cuando se dan quizá oscilaciones pendulares de una época a otra; dónde empieza el dominio público y dónde termina. Es muy posible que haya sido demasiado importante durante algún tiempo, pero después se redujo demasiado como reacción a lo anterior. Reafirmar el dominio público y la importancia del servicio nos parece una parte necesaria del proceso de creación sostenida de riqueza.

El servicio como un valor

Redes de cooperación

El dominio público mantiene la idea de que las personas no son sólo jugadores en los mercados económicos, sino que también son miembros de la sociedad dotados de ciertos derechos universales; son ciudadanos. Una sociedad englobadora y próspera requiere otro nivel de interacción más

allá de las transacciones del mercado y de los vínculos de los individuos y de sus familias. Las redes de cooperación y reciprocidad deben entrelazar a la sociedad, desarrollando confianza y obligaciones mutuas. Las instituciones que promueven estos valores no sólo alientan la cohesión social sino que, además, hay pruebas de que los mercados operan más eficazmente en un contexto de civismo.

Instituciones de dominio público

Este tipo de cooperación pública puede adoptar varias formas. Gran Bretaña tiene, por ejemplo, una larga tradición de voluntariado y filantropía. Sin embargo, hay signos de que las instituciones y foros para este tipo de cooperación pública se encuentran bajo tensiones. El gobierno local, por poner un ejemplo importante, se ha debilitado en los últimos años porque el gobierno central ha puesto restricciones a la capacidad de gasto y el número de miembros de los cuerpos cuasi-gubernamentales, nombrados desde el poder central, ha crecido a 50.000, comparado con los 25.000 consejeros elegidos. Creemos que un dominio público fuerte y vigoroso es una condición indispensable para una sociedad cohesionada y rica y en nuestras propuestas de políticas públicas sugerimos formas de reconstruir sus instituciones para que estimulen la cooperación y las obligaciones mutuas.

Los impuestos: el gran tabú

No se puede hablar del dominio público sin examinar la forma en que se financian las actividades relevantes. Ello nos lleva, inevitablemente, al tema de los impuestos. Un tema que ha llegado a ser casi un tabú en el debate público británico. Los partidos políticos piensan que pueden ganar las elecciones sólo prometiendo que bajarán el impuesto sobre la renta. Además, parece que está creciendo una inquietud pública acerca de los impuestos indirectos. El resultado es que la mayoría de las propuestas para la reforma económica y social de los últimos años han ido acompañadas de frecuentes intentos forzados de demostrar que son neutrales en lo que se refiere a los impuestos.

Decisiones políticas y medios económicos

Esto parece extraordinario. Elevamos los impuestos para financiar el gasto en actividades que son imprescindibles en nuestra sociedad. Estas actividades son costosas y es necesario tomar decisiones. La mayor parte del gasto público en todos los países desarrollados sólo se puede entender como respuesta al objetivo de una correcta distribución de los servicios de salud, de pensiones, de educación y de la renta,

siendo el gobierno el encargado de tomar las decisiones públicas. Las decisiones por sí mismas son principalmente políticas y éticas, más que económicas. Las diferencias que existen entre países, en lo que se refiere a la naturaleza y al nivel de la actividad del gobierno, reflejan puntos de vista políticos y morales diferentes. No son ni el resultado directo ni la causa inmediata del rendimiento económico. Los gastos del gobierno y los impuestos en el Reino Unido están cerca de los últimos puestos de la lista de países comparables de la OCDE y la UE; sin embargo, muchos estarán encantados de cambiar nuestro rendimiento económico por el de países que soportan una mayor presión impositiva.

Impuesto sobre la renta

Algunos temas específicos sobre la fiscalidad reflejan la ofuscación en la discusión general. El debate realizado en los últimos años sobre la estructura del sistema fiscal ha sido muy poco sensato. En cambio, hemos visto como se competía para ofrecer o prometer una tasa más baja en el impuesto sobre la renta. Sin embargo, el impuesto sobre la renta sólo proporciona la cuarta parte del total de los ingresos fiscales, mientras que, al mismo tiempo, es uno de nuestros mejores impuestos: relativamente simple, administrado de una forma relativamente buena y barata, y relativamente transparente. Aunque deberíamos reconocer el mérito de todas las formas de imposición, y estar verdaderamente más abiertos a las grandes sumas que provienen de otros impuestos diferentes al impuesto sobre la renta, corremos el riesgo de destruir mucho de lo que tiene de bueno el impuesto sobre la renta si intentamos en vano persuadir al electorado de que los impuestos están bajando.

¿No hay posibilidades de cambio?

Parece que hemos entrado en un mundo donde simplemente no hay posibilidades de cambio. Al restringir la atención a las políticas que pretenden no dañar a nadie, cerramos prácticamente todos los caminos. Hagan lo que hagan, los políticos, probablemente, fracasarán en su búsqueda de reformas que no supongan perjuicio alguno y que no afecten a los ingresos del Estado. Corremos el peligro de fosilización de la acción política si pretendemos que no es necesario elegir entre alternativas. La Comisión cree que debemos abandonar tal pretensión, reconocer que los cambios son posibles y promover un debate serio acerca de las alternativas.

Una nueva filosofía pública

Hay otro punto que debe resaltarse. Las políticas equivocadas han dañado seriamente el dominio público y han contribuido al deterioro de la noción de interés público. Pero sería un error concluir que el camino para un dominio público revitalizado pasa solamente por un cambio en la política. Lo que se necesita es una nueva filosofía pública –un conjunto nuevo de principios rectores que orientarán a los políticos, a los líderes en los negocios y, en definitiva, a todos los ciudadanos, en una dirección diferente de la de los últimos tiempos. En definitiva, esta filosofía pública debe ser incorporada al comportamiento de la gente, en las instituciones, pero los cambios institucionales no pueden conseguirlo por sí mismos y no pueden verse como un sustituto de lo anterior. Tampoco puede imponerse de arriba abajo. Irá tomando forma, en todo caso, sólo a través de un largo y complejo proceso de discusión, debate, negociación y compromiso. El Gobierno puede ayudar a iniciar este proceso, pero no puede controlarlo o determinar sus resultados finales.

Restablecer la economía política

El desarrollo socialmente sostenible, la globalización, la flexibilidad y el compromiso, la sociedad de los *stakeholders*, la ciudadanía y un dominio público revitalizado, pueden no sonar como objetivos de política económica. La apariencia es engañosa. El vocabulario que sugerimos para el cambio llevará, de hecho, a decisiones políticas difíciles sobre cuestiones económicas, tales como pensiones e inversión, formación para el empleo e impuestos. La siguiente sección sobre "elecciones y direcciones" es una prueba de ello. El vocabulario del bienestar es, de hecho, una vuelta a las preocupaciones clásicas de los expertos en política económica. Como dijo un autor recientemente: "La atroz fama de la economía política es totalmente inmerecida ... La despiadada visión de la sociedad en la que los hombres y las mujeres sólo están rodeados por incentivos e inspirados sólo por el temor, fue una innovación de la década posterior a la muerte de Adam Smith y del período de intenso terror que siguió a la Revolución Francesa"(4).

"Un Estado animoso y que apoya"

Adam Smith sabía que la comprensión correcta de los procesos económicos descansa en una visión de la naturaleza humana. La suya no era la de los últimos utilitaristas que creían que los comportamientos humanos están básicamente motivados por el miedo. El miedo destruye las comunidades y conduce a dudas desgraciadas entre la competencia salvaje y la creación de cárteles, entre la guerra de todos contra

todos y el proteccionismo. Smith sostenía, por el contrario, que "los salarios del trabajo son el estímulo de la diligencia en el empleo que, como cualquier otra cualidad humana, mejora en proporción al estímulo que recibe". "El Estado que progresa es, en realidad, el Estado animoso y que apoya en todos los diferentes órdenes de la sociedad". No todo el mundo responderá de la misma forma a este "Estado animoso y que apoya". "Que un poco más de abundancia de lo que es normal pueda llevar al ocio a algunos trabajadores es algo que no puede sensatamente dudarse; pero que tenga este efecto sobre la mayor parte, o que los hombres en general deban trabajar mejor cuando están mal alimentados que cuando están bien alimentados, cuando están desanimados que cuando están de buen humor, cuando están frecuentemente enfermos que cuando están generalmente sanos, no parece muy probable".

La misión de la política económica

Por tanto, la misión de una política económica para el futuro, que se fundamente sobre lo mejor de las tradiciones europea y británica, y que cree una riqueza sostenible en la nueva era económica, es poner en orden los recursos para una economía y sociedad que cuente con todos, con ciudadanos y con stakeholders, y hacerlo de forma que las oportunidades del mercado se sitúen de manera decidida en el contexto de un dominio público civil y liberal.

III INVIRTIENDO EN EL FUTURO: ELECCIONES Y DIRECCIONES

Evaluación de la riqueza

1. Redefiniendo la riqueza: una evaluación del bienestar

Los economistas han reconocido desde hace tiempo que las medidas simples de la contabilidad nacional –tales como el PIB, o producto interior bruto– nos dicen muy poco sobre la riqueza de una nación e incluso menos sobre el bienestar de las personas. Esta es la razón por la que conceptos como "prosperidad" (en sentido económico técnico más que en el sentido de política social) o "bienestar" han jugado un papel cada vez más importante en el análisis económico. Algunos economistas han ido incluso más allá y han añadido indicadores sociales, en realidad políticos, para evaluar la situación en la que se encuentran las sociedades. Creemos que es una cuestión de considerable importancia que el discurso público pueda conectar con los desarrollos que tienen lugar en la economía. **Proponemos, por tanto, una Evaluación regular –probablemente anual– de la Riqueza que añada datos, que hasta ahora no se han considerado determinantes de la riqueza nacional, a aquéllos no incluidos en el índice del PIB.**

La responsabilidad y el discurso público

El propósito de la Evaluación de la Riqueza es doble. En primer lugar, amplía el área de la responsabilidad de los gobiernos. Una Evaluación de la Riqueza que se lleva a cabo adecuadamente abre áreas de la política pública a una revisión normal que, hasta ahora, permanecían ocultas a ciertas evaluaciones cualitativas. En segundo lugar, la Evaluación de la Riqueza puede contribuir a variaciones en el lenguaje que se usa en el discurso público sobre la economía política que constituye una de nuestras preocupaciones. Desde el fetichismo de la medida única que descuida muchos factores relevantes del bienestar, debemos movernos hacia una comprensión más global y realista en la dirección en la que se mueve el país y sus habitantes. De esta manera, la Evaluación de la Riqueza puede proporcionar señales útiles tanto a los responsables de las decisiones políticas como a los votantes.

Elementos de la Evaluación de la Riqueza

Usamos el término Evaluación para indicar que no nos estamos proponiendo la creación de un solo índice compuesto de riqueza o de bienestar. Incluso si tal proyecto fuese realizable, disminuiría la atención de la variedad de temas que

deben ser tratados. Más bien recomendamos un pequeño número de elementos de una Evaluación de la Riqueza normal que varían en su precisión cualitativa en el presente estado del conocimiento sobre estas materias. Gran Bretaña se encuentra en una situación de privilegio porque dispone de un sistema fiable y de amplia información sobre datos y hechos relevantes, incluyendo las "tendencias sociales", aunque no todos sirven para la construcción de índices. En algunos casos, proponemos un trabajo de investigación adicional. Incluso así nos parece que merece la pena considerar los siguientes siete elementos en una Evaluación de la Riqueza:

- * Datos sobre el PNB y el PIB
- * Un enfoque sobre una National Balance Sheet (NBS) (Hoja de Balance Nacional) que trate de manera efectiva alguno de los puntos débiles en las medidas del PNB
- * Medidas ambientales cuando no sean parte de la (NBS)
- * Una Auditoría sobre el Empleo
- * Indicadores sociales seleccionados cuidadosamente para dar una medida, tanto de la "condición social" del país como de las "oportunidades sociales" disponibles
- * Datos que tengan relación directa con la cohesión social
- * Medidas de libertad política

Hemos pensado en los problemas técnicos que supone una Evaluación de la Riqueza de esta clase; la Nota relevante en la sección "Materiales Adicionales" resume nuestras ideas.

Terminar con el
fetichismo del PIB

Consideramos la Evaluación de la Riqueza como una declaración anual emitida por el Central Statistical Office (Instituto Nacional de Estadística) o una institución equivalente que tenga *status* oficial, pero que trabaje con una cierta independencia de los intereses políticos del Gobierno. Esta declaración es un indicador del rendimiento del Gobierno que, en realidad, refleja el bienestar de la nación. También debería servir de ayuda para organizaciones no gubernamentales e instituciones –empresas, organizaciones de voluntariado, etc.– para evaluar su contribución al bienestar social. Al hacerlo así la Evaluación de la Riqueza cambiaría nuestra perspectiva sobre la política económica. Desde un

fetichismo estrecho y, en muchos aspectos, irrelevante, en torno al PIB, a una comprensión más amplia de lo que la gente valora y, por tanto, de lo que el país necesita para ser próspero y civilizado.

2. Estimulando la inversión: más allá de la política macroeconómica

El papel clave de la inversión

La inversión es la clave del objetivo de la Comisión para mejorar la capacidad de la economía del Reino Unido para crear riqueza, al mismo tiempo que promueve la cohesión social. De nuestro análisis se deduce que el Reino Unido, en el mejor de los casos, está en un término medio, respecto a otros países en lo que se refiere a la inversión histórica. Hay diferencias notables en algunas áreas como en la inversión en infraestructuras públicas y gastos en I+D. Vemos que se necesita una tasa más alta de inversión para sostener una tasa de crecimiento más alta en el sentido de la tasa que añadimos al "*stock*" de riqueza de la nación como quiera que sea definida.

La estrategia de inversión: tres vías

La Comisión cree que se necesita una estrategia de política económica coherente para mover al Reino Unido hacia una mayor inversión.

La estrategia se expone en las siguientes secciones de este Informe en tres grupos relacionados de temas. La primera sección trata de las formas en que podría elevarse la tasa de inversión física dentro de un marco financiero sólido. La siguiente sección se concentra en la reforma de un elemento importante del Estado de bienestar –que, al mismo tiempo, sugiere un método para elevar los niveles de ahorro de las pensiones–. Le sigue otra sección sobre el desarrollo de recursos humanos por la educación y la formación y el aumento de oportunidades de empleo.

Eficiencia y ahorro

Nuestras políticas destinadas a fomentar la inversión están enmarcadas en dos consideraciones particulares. Primero, si tenemos que obtener el fruto que se desprende de una inversión más alta, es esencial que se usen los recursos de manera eficiente. En segundo lugar, una elevación de la inversión debe ir coordinada con mayores ahorros domésticos

si no se quiere que la economía dependa en un grado cada vez mayor de los préstamos del exterior. Habrá, por supuesto, ocasiones en que la inversión exceda a los ahorros y viceversa. Esta falta de equilibrio se reflejará en cambios en la posición de la balanza de pagos. (Un déficit en la balanza de pagos indica que una nación está endeudándose en el exterior para financiar un nivel de inversión más alto que el que proporcionan sus ahorros. Un superávit indica lo contrario). Pero, a menos que los ahorros se incrementen para cubrir las necesidades de inversión a medio plazo, es probable que la política económica diseñada para enfrentarse con la balanza de pagos y con problemas de inflación ocasione una contención de la inversión.

Elevación de los ahorros y de la tasa de inversión

Existen cuatro puntos principales para nuestra política económica para lograr que los ahorros y la tasa de inversión aumenten en el Reino Unido:

. un clima macroeconómico estable y coherente con una economía creciente y una inflación baja;

. un nuevo marco para la inversión pública que haga posible la renovación acelerada de la infraestructura de la nación;

. cambios en el sistema financiero que amplíen la posibilidad de acceso al capital de pequeñas empresas en crecimiento y desanimen el "cortoplacismo";

. ampliar la base de los ahorros del sector privado mediante cambios en la financiación de las pensiones en el Reino Unido, de tal forma que se asegure que todos los empleados se incluyen en un régimen subvencionado de pensiones. Esto no solamente creará un flujo de ahorros para apoyar la inversión en los negocios sino que también, a largo plazo, podría aliviar gradualmente algunas de las presiones sobre las finanzas públicas, liberando recursos públicos para dedicarlos a la inversión en formación e infraestructuras.

Política macroeconómica

La parte más importante de la inversión en capital fijo es la que llevan a cabo los negocios que basan sus decisiones en una evaluación de los costos y beneficios del proyecto de inversión. Tal inversión depende de la confianza que tengan los responsables de la toma de decisiones financieras en las

perspectivas a largo plazo. La mayor contribución que la política macroeconómica puede hacer para establecer y reforzar esta confianza es evitar cambios importantes en las condiciones económicas y, en la medida de lo posible, mantener la economía en un camino de crecimiento estable con inflación baja. Alzas extraordinarias (*booms*) y depresiones económicas profundas (*busts*) no sólo son perjudiciales para los negocios y la inversión sino que también fomentan la inseguridad en el trabajo y crean miseria y desilusión. Una economía voluble engendrará desesperación social y retardará el progreso económico.

Volubilidad autoinducida

No podemos, desde luego, evitar las consecuencias de las grandes sacudidas económicas –tales como los dos crecimientos importantes en los precios del petróleo en los años 70–. Sin embargo, podemos evitar cambios autoinducidos en la economía causados por la gestión inflacionaria de la demanda, crisis en las finanzas públicas o cambios importantes en el régimen de las políticas. Desgraciadamente, el Reino Unido ha sufrido estos problemas en las últimas tres décadas más que la mayoría de los países. Desde mediados de los años 60 hemos sido testigos de dos "*booms*" irresponsables (ambos bajo gobiernos conservadores), tres crisis relacionadas con devaluaciones significativas (1967, 1976 y 1992) y, al menos, cuatro cambios importantes de régimen de política económica. No es sorprendente que la economía del Reino Unido haya sido la más voluble de las economías importantes en este período y que los empresarios citen esta volubilidad como una de las barreras importantes al progreso económico de Gran Bretaña.

Objetivos de inflación

La Comisión no puede encontrar ninguna virtud en recomendar otro cambio en el marco de la política monetaria. Aunque no consideramos la consecución de una tasa de inflación baja como el único objetivo de la política macroeconómica, vemos que el marco de objetivos actuales del Gobierno sobre la inflación será razonable mientras esté incluido en una gama más amplia de objetivos. Realizar ajustes precisos estando la inflación dentro de bandas estrechas, dados los retrasos temporales que existen en la política y prever errores es muy difícil y es imperativo que, tanto las autoridades como los mercados financieros sean realistas sobre los factores que están implicados –y sean flexibles con la escala de tiempo en la que pueda conseguirse que la inflación vuelva a niveles normales si nos enfrentamos

con una elevación internacional en la inflación.

Objetivos de crecimiento

También vemos ventajas en centrarnos explícitamente sobre el crecimiento de la demanda nominal interior (o PIB) para suplementar el objetivo de inflación, ofreciendo de esta manera al sector de los negocios la seguridad de que la demanda nominal en la economía se incrementará de manera regular. Esto implica que el gobierno tenga una idea de crecimiento sostenido en la economía y relaje la política si el crecimiento se encuentra por debajo de la tasa sostenida. Es ésta una obligación tan importante como la que debe tenerse en relación con una inflación baja.

Política fiscal

Consideramos que el objetivo apropiado de la política fiscal es conseguir un equilibrio entre gastos generales corrientes del gobierno y los ingresos –una fidelidad explícita a la llamada regla de oro–. Y aunque la Comisión apoya tanto una expansión de la inversión pública como una mayor protección de reducciones perjudiciales y aumentos súbitos, la política presupuestaria en su globalidad debe estar limitada por un intento de estabilizar la relación entre deuda pública y el PIB en un nivel razonable, por supuesto, no por encima del 60% del PIB que se establece en el Tratado de Maastricht.

Además, hay un papel para la política fiscal que consiste en suplementar la política monetaria en la gestión del ciclo económico, de tal manera que el peso total de la estabilización no quede protegido solamente en los movimientos alcistas o bajistas de las tasas de interés.

El Banco de Inglaterra

En relación con estas ideas, vemos que la continuidad en el marco de los objetivos de inflación actual, más que para cambios radicales, puede servir para conseguir con más probabilidad un clima satisfactorio para la inversión y así evitar las heridas sociales que crean las políticas económicas irresponsables. Nos felicitamos también de la influencia cada vez mayor del Banco de Inglaterra sobre la política económica como fuerza estabilizadora que contrarreste el riesgo de otra subida inflacionaria incontrolada o de influencias políticas perjudiciales para la política económica.

Coordinación política internacional

El Reino Unido con una economía abierta a los intercambios internacionales es vulnerable a las sacudidas externas. Pero, incluso aquí, podemos intentar promover un clima más estable estando preparados para actuar en conjunto con otras naciones en la coordinación de las políticas económicas sobre una base financiera sólida. Fue la coordinación de la política económica bajo el acuerdo de Bretton Woods lo que ayudó a conseguir la prosperidad de los años 50 y 60. Actualmente, la Unión Europea es el foro más prometedor para esta coordinación y cooperación de la política económica. Consideramos que los criterios de convergencia de Maastricht son un buen marco para promover la cooperación en política económica a través de Europa.

Inversión pública

En los últimos veinte años hemos sido testigos de una disminución importante en la contribución del gobierno a la inversión. En las primeras tres décadas después de la guerra, la inversión por los gobiernos central y local representó, por término medio, alrededor del 4% del PIB. En los años 80 cayó un tercio, al 2,7% (incluso después de ajustes debidos a las ventas de activos que el gobierno trata como un gasto de inversión negativa). A finales de los años 70 también hubo recortes en la inversión de las corporaciones públicas, aunque, en algunos casos, esta tendencia se invirtió después de que la privatización liberó a las industrias afectadas de las limitaciones del control financiero del sector público. El proceso de reducción de la inversión empezó bajo el último Gobierno Laborista como una forma políticamente fácil de cortar el gasto público. La disminución continuó bajo los gobiernos subsiguientes.

Iniciativas para la financiación privada

Aunque una reacción a un pasado de baja inversión tuvo como efecto un cambio de sentido modesto en los recortes de la inversión a finales de los años 80 y 90, los planes del gobierno de 1995 implican una disminución de alrededor del 20% en los gastos de capital a lo largo de los próximos tres años. La reciente política del gobierno es, potencialmente, menos perjudicial que la versión anterior, dado que los recortes en la provisión de inversión pública pueden remplazarse por proyectos de capital financiados de manera privada bajo la Iniciativa de Financiación Privada. Sin embargo, existen problemas importantes para organizar la actividad del sector público de tal forma que estén disponibles flujos monetarios que sirvan a los fondos privados y que sean suficientemente altos como para conseguir objetivos de altas

tasas de beneficio. Sin embargo, el trabajo conjunto público/privado requiere que el sector público reserve una proporción de los fondos que sirvan para reducir el riesgo del sector privado. Como mínimo, esto introduce demoras más allá de las requeridas por el proceso de planificación y significa que el tema de las condiciones en las cuales el sector público puede endeudarse para realizar inversiones continúa siendo fundamental. La conexión ferroviaria del Túnel del Canal de La Mancha que se ha retrasado de manera importante y que todavía requiere una cantidad sustancial de fondos públicos es un testimonio de la debilidad del proceso actual.

Grandes proyectos estratégicos

La Comisión reconoce el valor del trabajo conjunto de los sectores público y privado y le gustaría que el potencial de la financiación privada se explotase a fondo. Pero creemos que el enfoque actual de la inversión dentro del sector público tiende a la baja inversión, particularmente, grandes proyectos estratégicos pueden fácilmente posponerse en épocas de estrecheces financieras.

PSBR da señales erróneas

En la raíz del problema del Reino Unido de la baja inversión del sector público, está el hecho de que la disciplina financiera del sector público se mantenga gracias al control de una medida de liquidez –los Public Sector Borrowing Requirement (PSBR) (Requerimientos de Endeudamiento del Sector Público)–. En lo que concierne al PSBR no hay distinción entre gastos corrientes y de capital; cada uno simplemente representa una pérdida de liquidez. En el cálculo político del control de gastos esto realmente hace que las reducciones en los gastos de capital sean más atractivas que la consecución de un mejor valor para el dinero a partir del gasto actual. La disminución del gasto corriente puede implicar una reacción política inmediata, –bien porque disminuyen los servicios o bien porque los empleados públicos se enfrentan con reducciones en los puestos de trabajo o en los salarios. El impacto de las reducciones en los gastos de capital puede que no se manifieste durante muchos años. Después de que pasa un tiempo, los techos de las escuelas empiezan a tener goteras, los baches en las carreteras se hacen más visibles y los trenes se estropean con más frecuencia. No es sorprendente que los políticos –con horizontes temporales dirigidos sólo a la elección siguiente– opten por limitar los gastos de capital con más facilidad que los gastos corrientes.

Falacias de privatización

Esta característica del control financiero del sector público en el Reino Unido ha sido reconocida por los ministros del gobierno en su celosa búsqueda de la privatización. En determinadas ocasiones la privatización ha estado justificada con base en la necesidad de liberar la inversión en la industria de las limitaciones impuestas por el control del sector público. Una de las razones más importantes para la privatización del agua fue el gran programa de gastos de capital que se requeriría en esa industria y que no podía acomodarse dentro del PSBR. Sin embargo, en opinión de la Comisión, no tiene sentido incurrir en costes y la complejidad de la transferencia de actividades al sector privado, simplemente porque nuestro sistema de control de las finanzas públicas es arcano e irracional. Verdaderamente, ahora que la era de las ganancias espectaculares de capital en los temas de privatización ha pasado, el público es cada vez más consciente de lo absurdo de este ejercicio.

La Comisión considera que se puede crear un marco más racional para la inversión pública efectuando tres cambios.

Déficit general financiero del gobierno

Primero, el énfasis en el control de las finanzas públicas debería llevarse del PSBR al General Government Financial Deficit (GGFD) (Déficit general financiero del gobierno). Aunque esto podría parecer un cambio técnico, apartaría a los organismos comerciales –corporaciones públicas– de las disciplinas financieras que se imponen en otras partes del sector público, permitiendo que las actividades que tienen una faceta comercial continúen en el sector público sin privatización. Tal enfoque eliminaría la necesidad de privatizar el Servicio Postal al permitirle endeudarse por su propia cuenta. También esto podría proporcionar un marco más permisible para otras partes del sector público que tienen patrimonio propio –por ejemplo, los institutos locales de la vivienda o el Central Statistical Office (Instituto Nacional de Estadística)– para que puedan actuar con más libertad.

Disciplinas financieras

Para acompañar este cambio, se podrían establecer sistemas que asegurasen la aplicación de las disciplinas financieras a las corporaciones públicas y que no soliciten préstamos que luego deben ser soportados por el contribuyente.

Los inversores en las corporaciones públicas necesitan estar

seguros que no se les dejará fuera si los proyectos que están financiando dan un giro y no siguen adelante. Las deudas pertenecerían a la corporación pública, no al sector público como un todo. Este tipo de actuaciones podría causar a los inversores determinado riesgo en los costes financieros y también podrían encontrarse con la crítica de que las corporaciones públicas pueden pedir préstamos al sector privado con tasas relativas preferenciales. Esto podría suplementarse permitiendo a las corporaciones públicas acceder a un fondo mutuo de "seguros", mantenido por una prima pequeña que pagarían las corporaciones públicas. Para asegurarse que los gestores no ven esto como un fondo para ocultar una gestión ineficaz, la dirección de la corporación pública podría ser remplazada en el caso de que hubiera que recurrir al citado fondo.

Separando el capital y los gastos corrientes

Tercero, dentro del sector público no comercial, el capital podría separarse claramente de los gastos corrientes en las cuentas públicas. Esto permitiría a los inversores establecer la distinción entre la situación en que los préstamos públicos financiaban la inversión o los gastos corrientes y hacerlo posible por un gobierno que argumente que un nivel dado de endeudamiento público estaba justificado por sus programas de inversiones. Este enfoque sería más creíble si el gobierno estuviera comprometido por él mismo a una "regla de oro" – no permitir endeudamientos que excedan los gastos de capital, como ocurre en Alemania.

Un sistema financiero para la inversión

El funcionamiento del sistema financiero es, obviamente, el factor clave que afecta al nivel y a la distribución de la inversión en un país. Determinados aspectos del sistema financiero del Reino Unido se citan frecuentemente como impedimentos del crecimiento y de la inversión:

- * "Cortoplacismo" en la industria británica y en los mercados financieros.

- * Falta de compromiso por parte de las grandes instituciones financieras para apoyar a los directivos con una estrategia a largo plazo y demasiado énfasis en la absorción como un medio para mejorar el funcionamiento de la empresa.

- * Un sistema bancario que confía demasiado en la seguridad que le proporciona la propiedad en sus criterios para conceder préstamos y no demasiado en el proyecto de negocio de la

empresa interesada.

- * Una inadecuada oferta de capital a largo plazo a las pequeñas y medianas empresas con un importante potencial de crecimiento.

- * Excesiva centralización, de tal forma que muchas de las decisiones sobre préstamos e inversiones se toman en Londres, donde la evaluación del riesgo está lejos de las condiciones y el conocimiento de la situación local.

- * Los incentivos para la absorción son grandes. En un sistema financiero basado en el mercado de valores, la amenaza de la absorción es un estímulo importante para una gestión eficaz y el medio más importante de que disponen los accionistas para asegurar una mejor custodia de su inversión. Sin embargo, si la absorción resulta demasiado fácil, la capacidad de crecimiento por medio de la absorción y el temor a que la propia empresa pueda ser objeto de la misma, convierte en un objetivo presuntuoso de la política de las empresas el mantener el precio de la acción tan alto como sea posible en todo momento. Esto tiene un impacto perjudicial en las estrategias de inversión a largo plazo y coloca en desventaja los intereses de los *stakeholders*.

"Cortoplacismo"

Muy pocos comentaristas informados niegan que haya alguna realidad en estas críticas. Verdaderamente, se las reconoce con frecuencia dentro de la misma City de Londres –aunque hay una amplia gama de puntos de vista acerca de la importancia con que estos problemas afectan al funcionamiento económico del Reino Unido, dónde se encuentran las verdaderas raíces de los problemas y cómo deberían ser tratadas las deficiencias.

El coste de la inflación

Las actitudes a corto plazo hacia la inversión y el énfasis en los préstamos asegurados en términos de la propiedad se han exacerbado por la inflación relativamente alta que ha sufrido el Reino Unido en los años 70 y 80. La inflación acentúa la necesidad de preservar y crear riqueza. El rápido alza de los precios también contribuye a la incertidumbre en el futuro elevando el coste del capital y centrando la atención de las empresas en los inversores, en los beneficios más seguros a corto plazo a costa de los repartos de rentabilidad más distantes e inciertos a largo plazo. Sin embargo, una inflación alta no es toda la cuestión. Los problemas que encuentran las

pequeñas, medianas e incluso algunas grandes empresas para aumentar el capital a largo plazo no pueden ser atribuidos a la inflación ni, tampoco, a la falta de compromiso que se percibe en los inversores a largo plazo.

El sistema financiero

No hay ningún país que disfrute de un sistema financiero perfecto. Aunque muchos industriales del Reino Unido miren con envidia el sistema financiero industrial en Alemania, éste ha sido criticado por algunos industriales y banqueros alemanes por ser relativamente inflexible y demasiado dependiente de los préstamos en su funcionamiento. En general, el sistema financiero del Reino Unido sirve a las grandes compañías de dimensión internacional mucho mejor que a las pequeñas que están menos establecidas. Las grandes compañías se benefician del acceso a un mercado de capital internacional y competitivo en la City de Londres que está en una mejor posición para gestionar las presiones a largo plazo que puedan aparecer por un declive en el precio de sus acciones. Muchas pequeñas empresas que tienen un potencial de crecimiento más limitado también están satisfechas con las facilidades que les ofrece el Reino Unido. Sin embargo, las pequeñas o medianas empresas que necesitan capital para desarrollo a largo plazo están mucho peor servidas y pueden ser vulnerables a las absorciones. El Reino Unido carece de un sistema bancario industrial que sirva a estas empresas y este punto débil ha inhibido el desarrollo de un estrato social basado en pequeños negocios y en trabajos artesanales (un "*Mittelstand*").

Los inversores como stakeholders

Como Comisión, favorecemos un enfoque evolutivo para la reforma del sistema financiero del Reino Unido. Creemos que el sistema financiero del Reino Unido sería más efectivo para servir las necesidades y creación de riqueza de la economía si los financieros se convirtiesen en inversores "activos", preocupados con el desarrollo a largo plazo de las empresas que apoyan. Los mejores inversores institucionales en el Reino Unido hacen esto en cualquier caso. Esta práctica óptima –en la que el accionariado y la financiación implica un compromiso por ambos lados– debe ser estimulada. Aunque se debe preservar la liquidez de los mercados a través de la libertad de los inversores para comprar y vender sus participaciones en las empresas, también es necesario que exista un reconocimiento de que accionistas y prestamistas se conviertan en *stakeholders* en las empresas que están financiando. Reconocer esta responsabilidad de los

stakeholders no significa pasar por alto diagnósticos financieros sensatos sobre el funcionamiento de una empresa y su futuro. Más aún necesitamos redescubrir el papel de los inversores en el gobierno corporativo de la empresa en la que están implicados.

Estrategia a largo plazo

El propio interés resaltado por las empresas en sí mismas y por las mismas instituciones financieras es una forma de atacar estos problemas. La idea de que una estrategia inversora apropiada puede ser medida en términos de rendimiento a lo largo de un período de meses, no es buena para los inversores ni para las perspectivas económicas a largo plazo de las empresas del Reino Unido. Los inversores experimentados reconocen que la agitación (*churning*) persistente de la cartera de inversiones puede, en realidad, reducir los beneficios de la inversión dado que los costes de comprar y vender una parte de acciones anulan cualquier beneficio marginal en el rendimiento de los fondos. De manera similar, las empresas reconocen cada vez más la necesidad de dar información sobre la estrategia a largo plazo y de la marcha del negocio si quieren desarrollar una relación de lealtad con los inversores. Pero, además de extender esta "práctica óptima", creemos que se necesitan algunos cambios en la política para animar a los accionistas y prestamistas a convertirse en inversores comprometidos, que se preocupen por el desarrollo de la empresa que están financiando y ampliar el acceso a capital a largo plazo, particularmente para empresas más pequeñas que tienen un gran potencial de desarrollo.

Garantías en los préstamos

*** La capacidad legal de los bancos para aceptar una cesión total de todos los activos de una empresa a la que conceden un préstamo debe ser restringida severamente y posiblemente abolida.** Esto animaría a los prestatarios a poner más énfasis en la evaluación del valor de la empresa que tiene el proyecto específico que están financiando y potenciar el cambio que ya está teniendo lugar abandonando los préstamos basados en la propiedad. Debería haber un sistema generalizado de garantías de los préstamos para obtener la seguridad necesaria y prevenir cualquier disminución en la disposición de los bancos para conceder préstamos.

Defensa contra las absorciones

*** Proponemos que se endurezcan los criterios anti-competencia para las absorciones y que se amplíe y se fortalezca la defensa del interés público en contra de las absorciones.** Las mejoras actuales en los criterios contables necesitan extenderse y reglamentarse y debe endurecerse el tratamiento impositivo de las empresas fusionadas. Además, creemos que hay ventajas en permitir que las empresas desarrollen accionariados cruzados de una cierta entidad como señales de relaciones de economías a largo plazo que no necesitan desencadenar una absorción completa. La emisión de acciones que conlleven solamente derechos de voto cualificado podría ser examinada. En conjunto estas propuestas permitirían que más empresas británicas se conviertan en grupos poderosos capaces de tener una visión a más largo plazo del desarrollo de sus negocios.

Nuevo mecanismo de inversión

*** Debería crearse un nuevo mecanismo de inversión para facilitar el flujo de fondos institucionales a empresas dinámicas de pequeño y mediano tamaño, de tal forma que el sector en su conjunto sea menos dependiente de las finanzas a corto plazo promocionadas por los bancos.** El KfW(5) y la red de bancos comerciales e industriales, a través de la cual funcionan, ofrecen deuda bancaria a largo plazo y con un margen reducido a las empresas alemanas de tamaño mediano. Gran Bretaña podría beneficiarse de una estructura similar. Una estructura posible sería la organización de una red local comprehensiva de agencias de inversión dedicadas solamente a proveer fondos financieros justos y préstamos a largo plazo y que estuviese ligada a los organismos de asesoramiento asociables a través de Training and Enterprise Councils (Consejos de formación y proyectos). La ventaja de tal enfoque estaría en la capacidad de unir el asesoramiento sobre la gestión y la formación a la provisión de fondos financieros -lo que ayudaría a asegurarse, tanto del uso eficaz de los fondos de los inversores como que la empresa involucrada pueda sacar todo el beneficio de su potencial de crecimiento.

Desgravaciones de capital

*** El régimen de desgravaciones de capital debería modificarse de tal forma que las empresas más pequeñas no terminen pagando en impuestos cantidades de dinero que serían necesarias para la inversión y la expansión.** El CBI, por ejemplo, ha propuesto que hasta un cierto límite (de digamos 200.000 Libras al año) debiera permitirse a una empresa considerar inversiones en plantas y maquinaria en

relación a los impuestos de la misma forma que los gastos corrientes. Esto restablecería efectivamente el régimen de desgravaciones de capital que existía antes de 1984.

Exenciones en los impuestos

*** Los ahorros que estén canalizados hacia pequeñas empresas que no cotizan en bolsa deberían beneficiarse de las mismas exenciones impositivas que los fondos de pensiones y los PEPs –que invierten principalmente en grandes empresas que cotizan. Es actualmente más eficiente desde el punto de vista impositivo para un pequeño empresario invertir en un TESSA, PEP o fondo de pensión que en su propia empresa pequeña. Esta situación no tiene lógica desde el punto de vista económico y es negativa tanto para la empresa como para la inversión.**

Ganancias de capital

*** El importe de las ganancias de capital sobre los activos comerciales debería restringirse a las ganancias a corto plazo. La tasa aplicada a las ganancias a largo plazo debería reducirse de tal manera que caiga hasta cero para cualquier activo comercial que se mantenga por más de diez años. También parece razonable reexaminar el tratamiento fiscal de los dividendos que fomenta la distribución más que la retención.**

Pensiones y ahorros

Es muy atractiva la perspectiva de una tasa de inversión más alta que conduzca a una mejora en los niveles de vida futuros. Pero deben cumplirse dos condiciones para que esta política sea sostenible a medio plazo. Primero, la tasa de ahorro necesita elevarse para que se adecúe a una tasa más alta de inversión. Segundo, una contribución más alta del gobierno a la inversión, bien sea mediante gasto público o mediante incentivos para la inversión privada, necesitaría tener una compensación por ganancia adicional o ahorros en el gasto público en otros sectores. Como Comisión, creemos que ambos objetivos se conseguirían de manera más fácil mediante cambios en el sistema de provisión de pensiones en el Reino Unido que son deseables en sí mismos. Estos cambios, podrían extender la provisión de pensiones ocupacionales, que actualmente sólo disfrutaban alrededor de la mitad de la fuerza laboral, a todas las personas empleadas normalmente. Tales cambios se detallan en la sección siguiente.

3. Ahorros para un futuro más seguro: un Plan Nacional de Pensiones

Necesidad de reformar el Estado de bienestar

Cualquier consideración sobre la creación de riqueza y cohesión social en el Reino Unido no puede ignorar la cuestión de la seguridad social. Absorbe el 13% del PIB y afecta a los incentivos para el trabajo y para el ahorro. Aunque hemos evitado cualquier modificación detallada del sistema actual de mantenimiento de las rentas y la ayuda social, podemos establecer un número de propuestas que son consecuentes con los temas generales que hemos expuesto sobre el fomento de la inversión y la necesidad de evitar la exclusión social. Nuestras propuestas se clasifican en tres grandes categorías: universalización de las pensiones privadas, restablecimiento del principio de Seguridad Nacional y transformación del apoyo a la renta.

Gran Bretaña tiene una población que envejece y esto repercute sobre las finanzas públicas tanto porque reduce las tasas de dependencia (el número de trabajadores y el número de pensionistas) como por un aumento significativo del número de pensionistas, muy mayores, que requieren cuidados comunitarios y sanitarios intensivos. Cada vez hay gente que pasa más tiempo en situación de jubilación que el que ha pasado dentro del mercado laboral. A medida que aumenta la expectativa de vida también aumenta esta tendencia, particularmente, si la práctica actual de fomentar la jubilación a edades cada vez más tempranas sigue sin cuestionarse. Cada vez urge más encontrar la forma de repartir la renta obtenida en una vida productiva de 35 a 40 años entre la totalidad de una vida de 80 años o más.

Métodos de transferencia de ingresos

Los ingresos por jubilación son uno de los recursos actuales dirigidos a aquellos que están fuera del mercado laboral. No hay ninguna forma segura mediante la cual cualquier generación pueda garantizar que tendrá unos ingresos adecuados en su jubilación. Se usan cuatro métodos para conseguir este objetivo:

* Un plan de pensión estatal de pagos repartidos ("contrato entre generaciones").

* La creación de unos derechos de pensiones ocupacionales que no están respaldados por la posesión específica de capital (como sucede en los países en que los derechos de propiedad

aparecen como entradas en los libros de las empresas).

* Pensiones ocupacionales y privadas estarían fomentadas por la renta derivada de la propiedad del capital.

* Una mezcla de los métodos anteriores.

Apoyando las provisiones mixtas

En Gran Bretaña se ha producido un cambio hacia la provisión mixta de pensiones sin que hasta la fecha haya habido un debate importante sobre la oportunidad de tal enfoque. **Nosotros no solamente apoyamos esta provisión mixta, sino que nos gustaría que se universalizase.** La creación continua de un *stock* de capital para cubrir parte del coste de los ingresos de pensiones tiene un cierto número de claras ventajas. Aunque la propiedad de capital no puede garantizar un adecuado reconocimiento del pago de las pensiones (esto dependerá en parte de las oportunidades de inversión y, por tanto, de la tasa de ganancias), es, sin embargo, la mejor protección que tienen los pensionistas para conseguir unos ingresos una vez que han dejado de realizar un trabajo activo. Proporciona, por ejemplo, una seguridad mayor que el sistema de pagos repartidos que depende de la voluntad de los contribuyentes para financiar las pensiones de hoy día en la expectativa o en la esperanza de que sus pensiones estarán apoyadas por la fuerza laboral del futuro. Por otra parte, cuantos más compromisos sobre pensiones sean cubiertos de esta manera, menos presión existirá sobre el fondo de seguridad nacional (la parte repartida del paquete mixto de pensiones) para elevar los impuestos necesarios para pagar la pensión estatal de jubilación. Además, un intento de ahorro para las pensiones puede ayudar a elevar de manera significativa la tasa de ahorro en un país donde se considera que esto juega un papel importante en la regeneración industrial.

Aunque el país puede sentir cierta satisfacción en la reserva mixta actual de pensiones –los pensionistas de hoy y los del mañana poseen más capital de pensiones que el que poseen los mismos grupos en el resto de la Unión Europea– hay dos temas inmediatos que deben resolverse satisfactoriamente si se quiere que el presupuesto para el bienestar en el futuro no tenga un impacto perjudicial en la totalidad de la economía.

Pensionistas pobres

El hecho es que, a pesar de la creación de esta provisión mixta de pensiones y el valor cada vez mayor de las

pensiones ocupacionales dentro de este total, existe todavía una minoría significativa de pensionistas que son muy pobres. Análogamente, está lejos de la realidad el que todos los trabajadores de hoy día estén creando derechos para una única y mucho menos para una doble reserva de pensiones. Un número creciente de los trabajadores actuales gana demasiado poco para poder pertenecer al fondo de seguridad nacional. Estos y otros trabajadores no tienen posibilidad de pertenecer a la provisión de pensiones privadas u ocupacionales, por lo que se está creando un nuevo grupo de pensionistas pobres. ¿Qué políticas se necesitan para afrontar estas dos cuestiones?

SERPS

En primer lugar, ¿cómo se debe ayudar a los pensionistas más pobres hoy día? Este grupo está compuesto principalmente de pensionistas muy mayores que no tienen derecho a una pensión privada u ocupacional. Debido a su edad, tampoco se les permitió pertenecer al State Earnings Related Pensions Scheme (SERPS). La asistencia a este grupo debería ser diferente de los cambios en la pensión básica de seguridad nacional que comentaremos más adelante. Aunque los pensionistas más pobres cumplen las condiciones para recibir beneficios de vivienda y de apoyo en los ingresos, muchos de ellos no reclaman este tipo de ayuda. Este grupo contiene la mayor proporción de pensionistas más débiles para los que no es posible reclamar sus derechos y negociar con los funcionarios encargados de las ayudas sociales. Debe encontrarse una forma automática de ayuda para este grupo que, al mismo tiempo, limite la ayuda al que es de hecho el grupo más grande de pensionistas pobres. **Creemos que todos aquellos pensionistas que eran demasiado viejos para poder pertenecer al SERPS deberían ser ahora incluidos automáticamente dentro de este sistema y ser pagados con una pensión suplementaria.**

Las ventajas de este enfoque son considerables. La ayuda debería hacerse automática consiguiendo, por tanto, una subida del 100%. La ayuda estaría ligada a los pensionistas y el derecho desaparecería con cada pensionista. El gobierno no establece, por tanto, tasas de beneficios que sean pagadas a perpetuidad como sucedería si la tasa básica de pensiones de jubilación se elevase.

Pensiones, precios e ingresos

Sin embargo, se da una situación completamente distinta para considerar la fórmula de subida de la tasa de la pensión de seguridad nacional. Desde 1976 a 1980 las pensiones se

incrementaron paralelamente a los seguros o los precios dependiendo de lo que fuese más beneficioso para los pensionistas. En los últimos años esta fórmula se modificó y las pensiones se revisan ahora sólo de acuerdo con los precios. Si los precios y los ingresos se elevasen simultáneamente no habría ningún problema con este método. Pero desde 1980 los precios se han elevado en un 122% y los ingresos en un 206%. Las pensiones de la seguridad nacional representan, por tanto, una proporción cada vez más pequeña de los ingresos medios. Si esta tendencia continúa, la pensión estatal de jubilación habrá caído desde su valor actual alrededor del 17% de los ingresos medios, a un simple 8% en el año 2040 o el 5,6% si los ingresos se elevan en términos reales en el 2,5% en lugar del 1,5%. Uno de los apoyos tripartitos de la reserva actual de pensiones (siendo las otras dos pensiones ocupacional y privada) se condena deliberadamente a desaparecer.

Una nueva fórmula

Este método tendrá como resultado un nivel inadecuado de las pensiones en el futuro para un número significativo de pensionistas. Algunos grupos del sector privado ya han expresado su preocupación por esta situación de las pensiones estatales. Estas empresas han vendido expectativas del ingreso total por pensión en la suposición de que el nivel total de ingresos obtenidos a partir de la pensión estatal sería más alto de lo que alguna vez podría ser si la fórmula actual continúa sin modificación. **Creemos que es necesario que se tengan en cuenta tanto los ingresos como los precios en los aumentos de las pensiones.** Reconocemos que una indexación directa sobre los ingresos podría tener como resultado en costes sustanciales. Hay, sin embargo, otras opciones. Una es que las pensiones del futuro deberían ser aumentadas proporcionalmente a los precios y añadirles la mitad de la diferencia entre el aumento de los precios y los beneficios. Así, por ejemplo, bajo nuestra fórmula, en un año en que los precios se elevasen en un 2% y los beneficios en un 4%, las pensiones estatales de jubilación se incrementarían en un 3%. La ventaja de este enfoque es que liga las pensiones existentes a parte de la ganancia en los incrementos reales en la renta, pero limita el impacto a largo plazo de este cambio en el nivel de gasto público. Otra opción es algún sistema híbrido con indexación de salarios a lo largo de la vida laboral y luego indexación sobre precios una vez que se utiliza la pensión.

Esta política por sí misma no garantizará una adecuada

pensión de jubilación para el futuro. Para que esto ocurra, se necesitan otras dos reformas que aseguren que todo el mundo será perceptor de, al menos, dos pensiones.

Contribuciones para una Seguridad Nacional

Lo primero es asegurar que todos los trabajadores actuales forman parte del plan nacional de seguro. A lo largo de la pasada década el número de trabajadores con un empleo a tiempo parcial, temporal e informal, dentro del llamado mercado de trabajo flexible, se ha incrementado notablemente. El 52% de los que trabajan actualmente no tenía el mismo empleo hace tres años. Análogamente, aunque el número de puestos de trabajo a tiempo completo ha caído de manera significativa a lo largo de la última década, el número y la proporción de los que tienen un puesto de trabajo a tiempo parcial se ha elevado sustancialmente. Muchos de estos trabajadores, sin embargo, ganan menos del límite establecido por la seguridad nacional, que es actualmente de 58 Libras a la semana. Están excluidos, por tanto, de cualquier cobertura de la seguridad nacional, incluyendo una pensión de jubilación estatal. **Las reglas de contribución al plan nacional de seguridad social deben adaptarse para reflejar los cambios fundamentales que han tenido lugar en el mercado de trabajo. El objetivo sería incluir a todos los trabajadores a tiempo parcial dentro del plan.**

Un grupo aún más grande de trabajadores está todavía excluido de las pensiones ocupacionales o privadas. El Gobierno tiene intención de lograr una cobertura del 100% en esta área, pero sólo tiene intención de ofrecer incentivos para lograr este objetivo. No creemos que esta política pueda garantizar el éxito que se necesita.

Contribuciones privadas obligatorias

La alternativa a una política de voluntarismo es una política de obligación. En otro lugar se han presentado argumentos para este enfoque y ésta es la reforma que respaldamos(6). **Una reforma adicional en las pensiones que pretendemos es la que se dirige a asegurar que todo trabajador obtenga una cobertura doble en la pensión: del plan de seguridad nacional y de un plan privado u ocupacional. Creemos que esto es necesario para establecer por ley el requisito de que todos los trabajadores por encima de 25 años deban contribuir a esta segunda pensión. Este aspecto obligatorio es aplicable tanto a los empleados como a los empleadores. Esta reforma debe introducirse con cuidado. Es necesario que el nivel de contribuciones se desarrolle gradualmente a lo**

largo del tiempo, de tal manera que el dinero ahorrado dé lugar a una segunda pensión que resulte adecuada.

Dado que es necesario aportar recursos adicionales destinados a la pensión creemos que los ahorros obligatorios resultarán más atractivos a los votantes que los incrementos en los impuestos. Sin embargo, el debate no puede detenerse aquí. Si la elección se presenta entre impuestos o ahorros los votantes querrán controlar su capital de pensiones. Con esto no queremos decir que todos y cada uno de nosotros queramos una información diaria sobre el movimiento de la cartera de los fondos destinados a nuestra pensión –aunque haya algunos que sí lo puedan querer. Se trata más bien de que el electorado querrá una garantía de que los políticos no puedan distribuir parte de sus fondos a otros grupos de la comunidad. Las aportaciones para la segunda contribución de los trabajadores de salarios más bajos, de aquéllos que están fuera del mercado laboral, cualquiera que sea la razón (por ejemplo, para cuidar a otros, por enfermedad o desempleo) deben ser o complementadas (en caso de trabajadores con salarios bajos) o hechas en su nombre mediante una transferencia directa desde el Ministerio de Hacienda) en el caso de las personas dedicadas al cuidado de otros (enfermos o desempleados). **Creemos que esta combinación de interés –ahorro obligatorio y ser dueño del propio capital destinado a la pensión– y altruismo –estar de acuerdo con una subvención en el impuesto– es una base adecuada sobre la cual puede uno dirigirse al electorado.**

Salvaguarda de pensiones

¿Qué seguridad tendrán estas segundas pensiones y cómo puede reducirse a un mínimo lo que se cargue al sector privado? Desde luego no hay modo de que los políticos puedan asegurar que el capital destinado a la pensión es tan seguro como, por ejemplo, una inversión en fondos públicos. Pero el anuncio reciente hecho por el PIA sobre la venta fraudulenta de pensiones establece un escenario más complicado de lo que la mayor parte de los comentaristas imaginaron. De la misma forma, la dotación de un plan de compensación previsto en la actual Ley de Pensiones evitará que los ahorradores pierdan su capital destinado a pensiones como resultado de un fraude.

Sociedad de Pensiones Privadas

Una política de ahorro obligatorio no solamente elevará la tasa de ahorros en la comunidad (aunque el incremento neto puede ser menor que el que establecen las nuevas

contribuciones obligatorias a la pensión) y, por tanto, ofrecerá un nuevo flujo de inversión, sino que al mismo tiempo ofrecerá la oportunidad de establecer una obligación intermedia eficaz entre los individuos y el gobierno. **Para conseguir esto, respaldamos la propuesta de establecer una Sociedad de Pensiones Privadas que tendrá la misión de asegurar cobertura universal y, por tanto, fortalece un mayor sentido de mutua obligación.**

Organización

La cuestión de quién debe dirigir la nueva Sociedad plantea temas importantes de organización. Ni la democracia ni el sentido de mutua obligación estarían bien servidas por estructuras de "cuerpo" que impliquen a organizaciones a las que sea difícil obligar a rendir cuentas. Creemos que el método apropiado a medio plazo serían las elecciones directas para el Consejo de la Sociedad. Sin embargo, para establecer la Sociedad se tendría que encontrar otra forma de salvaguardar la representación de aquéllos que pagan, es decir, empleados, empleadores y gobierno. La Sociedad también sería la entidad en donde radica el Regulador de Pensiones. Si queremos progresar hacia un sistema basado más en las pensiones privadas, necesitamos una regulación más estricta para asegurar la confianza en el sistema.

Plan Nacional de Ahorros de Pensiones

Volvemos al problema de la seguridad de los fondos públicos. La Commission on Friendly and Building Societies (Comisión de Sociedades de Amistad y Desarrollo), durante sus deliberaciones en los años 1870-1874, presentó la idea de permitir a los ahorradores de la clase trabajadora, la compra de rentas a través del Servicio Postal. Las empresas comerciales se aseguraron de que esta idea no llegase a progresar. Nosotros creemos que representa una base importante para avances futuros. **La idea de establecer un Plan Nacional de Ahorros de Pensiones ya ha sido propuesta y nosotros apoyamos tal iniciativa.** Tiene la simplicidad de la idea que se presentó a la Commission on Friendly and Building Societies hace 120 años. La mayor parte de la gente que participa de los planes privados de pensiones considera complicado, a menudo, el paquete financiero que se le vende como una simple cuenta de ahorros de una empresa constructora. **Creemos que este enfoque debe establecerse para el ahorro al desarrollar un plan nacional al que todos los trabajadores y empleadores tengan que contribuir si el trabajador no está en un plan privado o de empresa.** Dados los costes mínimos por el

servicio que aceptarían en un Plan de Nacional de Ahorros de Pensiones es previsible que muchos miembros de los planes privados que tienen que soportar hasta un 20% o más en gastos, estarían dispuestos a pasarse a un plan nacional.

La forma en que este plan gestionase los ahorros es un tema que, en nuestra opinión, no debería convertirse en parte del debate actual. ¿Estarían los fondos gestionados particularmente, o se les pediría a los gestores de fondos más importantes que optasen a la tarea de buscar oportunidades en el mercado para la masa creciente de ahorros de pensiones, o sería apropiada una combinación de estos enfoques?

Menos asistencia basada en una evaluación de los recursos económicos de las personas

En varias ocasiones desde 1979 los derechos a la seguridad nacional han sido anulados arbitrariamente, aunque no ha habido reducción en las aportaciones al fondo que hacen el empleado o el empleador. En lugar de una cobertura del seguro, el gobierno utiliza la evaluación de los recursos económicos como un factor importante para determinar quién obtiene ayuda del Estado de bienestar. Esta forma de evaluación de los recursos económicos recompensa la inactividad, el engaño y la falta de honestidad. Creemos que el Estado de bienestar debería apoyar cualidades como la dedicación al trabajo, el ahorro y la honradez que los electores creen, en general, deben ser fomentadas. **Por tanto, creemos que es importante para un gobierno futuro reducir la dependencia que tiene del sistema de seguridad nacional sobre la asistencia basada en la evaluación de los recursos económicos de las personas.** La única forma en que se puede conseguir este objetivo es reconstruyendo un sistema de seguridad nacional. Sin embargo, es necesario introducir cambios radicales en el sistema actual. En particular, el modelo de Beveridge necesita ser transformado de tal manera que:

a) los niveles de ayuda no estén destinados a satisfacer un nivel de pobreza definido arbitrariamente y

b) un objetivo clave sería conseguir una cobertura de seguro universal

Fondo Nacional de Seguro

Además proponemos establecer un Fondo Nacional de Seguro que pertenecería a los empleadores y empleados que contribuyesen a él. De nuevo la participación del gobierno en esta organización estaría ligada al tamaño de la

contribución que llevase a cabo para las personas con bajos salarios y para los trabajadores cuya ausencia del mercado de trabajo fuese reconocida por el plan. Este Fondo, como su hermano gemelo, la Sociedad Privada de Pensiones, sería una clara señal de cómo puede progresar una sociedad de *stakeholders* que fomenta la pertenencia a organizaciones que promuevan la solidaridad y la cohesión social. Estos organismos tendrían el papel adicional de ser intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos –es decir, constituirían las organizaciones que necesitan un fortalecimiento importante si queremos promover la sociedad civil.

Pensiones, ahorros e inversiones

Hemos introducido un nuevo esquema para ofrecer pensiones seguras en el contexto de nuestra preocupación por la inversión. Claramente, tal esquema tiene usos y necesidades independientes. Sin embargo, también se consiguen dos efectos secundarios de manera deliberada: descargar al Ministerio de Hacienda de fondos comprometidos que estarán disponibles para desarrollo de infraestructuras y proporcionar ahorros que pueden ser invertidos en la industria. Nos damos cuenta, desde luego, que tales usos de los ahorros no son automáticos. Los ahorros pueden ser invertidos en el extranjero o simplemente "colocados" sin contribuir a la creación doméstica de riqueza. Esperamos, sin embargo, que podría introducirse de tal manera que fomente una cultura a largo plazo y desanime la agitación mencionada más arriba. Incluso en la experiencia actual hay, al menos, una alta probabilidad de inversión útil y es muy probable que se puedan encontrar métodos para fomentarla.

Apoyo de las rentas y planes de desarrollo profesional

Hay muchos otros temas importantes en relación con la reforma del Estado de bienestar. Uno de ellos es la transformación del sistema de apoyo a la renta desde un organismo pasivo a una agencia activa. Actualmente, los individuos sólo obtienen subsidios en el supuesto de que se mantengan fuera del mercado de trabajo. Creemos que el apoyo a los ingresos, al transformarse en una agencia activa, debería animar a todos los peticionarios capaces de realizar un trabajo que estableciese un plan de desarrollo profesional que esperen llevar a cabo. De esta manera, consideramos que la agencia de apoyo a los ingresos actuaría como un salvavidas rescatando a la gente de manera segura desde la situación de receptores de subsidios a la de un trabajo más cualificado. Tal cambio fundamental tiene que ser programado y debe ser considerado

al mismo tiempo que nuestras propuestas para la reforma de la educación y la formación profesional.

4. Desarrollo de Recursos Humanos: Educación para el empleo

Un despilfarro de recursos humanos

Ahora es reconocido por todos que los recursos más importantes para la creación de riqueza son humanos. Al mismo tiempo, el desempleo, en cualquiera de sus formas, y la falta de habilidades apropiadas, han conducido a un imperdonable despilfarro de los recursos humanos. Esto debe remediarse.

Rechazo de alternativas falsas

Algunos ven un conflicto entre centrarse en conseguir que la gente vuelva a trabajar y aumentar las capacidades de las personas. Es cierto que hay países con muchos empleos altamente cualificados y bien pagados, pero también existe un gran número de desempleados de larga duración; hay otros con bajo desempleo, pero también con altos niveles de falta de preparación y verdaderamente muchos "trabajadores pobres". Sin embargo, estos ejemplos son extremos. No aceptamos que deba hacerse una elección entre tales alternativas. Nuestro objetivo para Gran Bretaña es el de una situación en que la preparación y los salarios sean más altos que en el momento actual y que los nuevos empleos se creen en un clima de flexibilidad e iniciativa individual.

Objetivos a corto y a largo plazo

Para conseguir estos objetivos se necesita una combinación de iniciativas:

*** a corto plazo: facilitar la vuelta al trabajo y comprometerse a garantizar la calidad del empleo remunerado**

*** a medio plazo: cortar las vías que llevan hacia la exclusión del mercado de trabajo por falta de preparación**

*** a largo plazo: crear las condiciones para una sociedad del aprendizaje**

Un Ministerio de Recursos Humanos

Las escuelas, los institutos y las universidades no están solamente para desarrollar recursos humanos, y los recursos humanos no se desarrollan sólo en las escuelas, los institutos y las universidades. Sin embargo, para crear riqueza en una sociedad englobadora, necesitamos centrarnos en la conexión entre la formación y el trabajo. Más aún, tenemos que abandonar las divisiones entre educación y formación, escolarización y trabajo. La unión de Ministerios de Educación y Empleo da alguna idea de este cambio de enfoque. Sin embargo, creemos que para que este Ministerio sea eficaz, debe responsabilizarse de la concesión de ayudas a las personas que están temporalmente sin trabajo, de tal manera que se integren las ayudas para la gente que está dentro y la que está fuera del mercado de trabajo.

Creando las condiciones para una sociedad del aprendizaje

Empezamos con las necesidades a largo plazo de una sociedad del aprendizaje. La National Commission on Education (Comisión Nacional para la Educación) ha demostrado recientemente que aquéllas deben reflejarse en cada parte del sistema educativo. Estamos de acuerdo, pero también queremos dirigir la atención a un pequeño número de puntos que son importantes para la creación de riqueza. Ciertamente, es crítica la educación pre-escolar y la educación primaria para niños entre 3 y 6 ó 7 años, tanto en términos de habilidades básicas como de motivación. También los alumnos de entre 16 y 19 años requieren la enseñanza de técnicas específicas, así como una primera experiencia laboral.

17% de alumnos menos aventajados desde el punto de vista educativo

Sin embargo, hemos llegado a la conclusión de que el problema debe presentarse de una manera un poco distinta. El Reino Unido ha tenido muchas deficiencias en la oferta efectiva de oportunidades para que aprendan los menos aventajados. La máxima prioridad debe ser, no obstante, aumentar el nivel de acceso y logros en el aprendizaje para aproximadamente el 17% de jóvenes que actualmente abandonan la escuela sin ninguna cualificación aceptable y son incapaces de obtenerla después, uniéndose de esta manera a cohortes anteriores que están en la misma condición. Son excluidos del mercado de trabajo, lo que disminuye la cohesión social. Las investigaciones indican, además, que la proporción de adultos jóvenes sin una cualificación básica correlaciona inversamente con el PIB *per capita*.

Evidentemente, en Gran Bretaña esta alta proporción es un factor negativo para la creación de riqueza.

La cambiante estructura del mercado

Por todos es conocido que la naturaleza del trabajo está cambiando. Tanto las habilidades como los empleos tienen una vida corta; incluso el empleo continuado se está redefiniendo constantemente. Como resultado de ello, la estructura de la mano de obra ha cambiado. Por primera vez, desde la Revolución Industrial existe oportunidad para que la mayoría pueda desarrollar distintas habilidades acordes con sus capacidades potenciales.

Individual Learning Accounts (Cuentas Individuales de Aprendizaje)

La sociedad del aprendizaje que necesitamos en estas circunstancias debe crear un sistema universal de derecho al aprendizaje que también es modular –a tiempo completo o a tiempo parcial, en una etapa o en varias– y adaptado, por tanto, a las exigencias y compromisos cambiantes. **Consideramos que estas condiciones pueden ser satisfechas mejor por unas Individual Learning Accounts (ILAs), a las cuales contribuyan de manera obligatoria los empleados y empresarios.**

¿Por qué cuotas obligatorias?

La propuesta de cuotas obligatorias realizadas por los empresarios no se hace a la ligera. Somos conscientes del hecho de que muchos empresarios han mostrado un considerable interés en la formación (por ejemplo, como Inversión en las Personas) y han gastado recursos importantes en ello. Al mismo tiempo, debe resolverse el dilema entre necesidades genéricas de formación e intereses particulares de cada empresa. La única forma de conseguir esto es estableciendo un sistema público de formación independiente con cuotas obligatorias. Tal sistema tiene en cuenta la necesidad que tienen los empleados de desarrollar sus habilidades de manera continua para construir su carrera profesional y también reconoce que aunque los empresarios no puedan ofrecer un empleo para toda la vida, tienen la responsabilidad de promover la capacidad de emplearse durante toda la vida.

Cuestiones técnicas

La implantación de las ILAs plantea un gran número de cuestiones técnicas. La Comisión ha estudiado algunas de ellas y expresa un número de preferencias:

* Todos los empleados deberían estar incluidos en este plan, aunque se necesitaría un enfoque diferente para personas autoempleadas.

* Deberían establecerse cuotas diferentes para grupos de edades distintas, con una tasa significativamente más alta para los jóvenes de entre 16 y 19 años para reconocer la importancia especial que tiene el aprendizaje para la gente joven que entra a formar parte del mercado de trabajo. También se podría considerar como obligatorio un día libre para dedicarlo al estudio.

* Inicialmente la contribución normal para todos los grupos de edad podría ser del 1% tanto para el empleado como para el empresario, realizando su contribución el Estado en forma de una exención de impuestos y de préstamos sin interés contra los salarios futuros.

* Los derechos de las ILAs deben mantenerse durante los períodos de desempleo.

* Para garantizar la calidad de la formación, especialmente para los desempleados, puede ser apropiado ampliar el período del Careers Service para cubrir el aprendizaje permanente.

* Las ILAs no están pensadas para proporcionar fondos para el tipo de estudio a tiempo completo que se lleva a cabo normalmente después del nivel de GCSE (General Certificate Secondary Education). En este caso es más apropiada una exención de matrícula.

* De la misma manera se necesita considerar la manutención de una manera consistente, moviéndose posiblemente hacia un sistema en el que los fondos para manutención puedan solicitarse mediante un préstamo contra una contribución NI (National Insurance) de mayor cuantía que se haga más adelante.

* Un sistema modular es crítico tanto para los que lo reciben como para los que proporcionan la formación.

* Es preciso que las ILAs se integren con otras iniciativas empresariales para mejorar el acceso a la formación, en particular la "Inversión en Personas".

¿Comienzo sobre una base voluntaria?

Se nos ha indicado que estas y otras dificultades técnicas son tan importantes que sería aconsejable introducir las ILAs inicialmente sobre una base voluntaria. Apoyamos la idea de introducir esquemas piloto antes de una implantación con carácter general de las ILAs, aunque creemos que el efecto total de las ILAs sobre la educación y el empleo solamente se notaría, cuando se establezca el sistema obligatorio y comprehensivo.

Oferta para cubrir la demanda

El enfoque de las ILAs está basado en la creencia de que la demanda de educación, por parte de los que pagan por ella y se benefician, creará una oferta apropiada de cursos. Los cursos estarán proporcionados por los empresarios, por centros universitarios del sector público o por organizaciones del sector privado. Para muchos, puede ser un modo eficaz de aprender, el estudio por uno mismo en casa, usando ordenadores para acceder al material y comunicarse con los tutores y otros alumnos. Tanto los TECs (Technical Education Colleges) como el Careers Service tendrán un importante papel local asegurando que la demanda está bien definida y que se dispone de cursos apropiados de gran calidad.

Cortar las vías que llevan hacia la exclusión

Las Cuentas Individuales de Aprendizaje son nuestro método preferido para crear y mantener una población altamente cualificada. Sin embargo, éste es un proceso a largo plazo. **Para el medio plazo, es importante sobre todo asegurarse que el proceso derrochador y socialmente inaceptable, consistente en excluir a muchas personas del mercado de trabajo y, en general de la participación social, se detiene.** De nuevo, esto nos lleva a terrenos de desventajas educativas concretas, donde proponemos un enfoque doble:

Recursos adicionales para las LEAs

Por un lado, **algunos recursos adicionales deben ser canalizados a través de las Local Educational Authorities (LEAs) (Autoridades Educativas Locales) para ser usados dentro de las escuelas, y específicamente –así como desde el punto de vista del control– destinados a los menos afortunados.**

Planes para la educación preescolar

* Tales fondos podrían, por ejemplo, ser destinados para dotaciones a la educación preescolar en las escuelas de educación primaria donde, digamos, más del 20% de los alumnos cumplen las condiciones para obtener la alimentación

gratis. Creemos que un enfoque dirigido a los menos afortunados representará un uso más efectivo de los recursos que un subsidio general que incluya vales de comida.

Recuperación de la lectura

* Debería prestarse especial atención a las destrezas básicas en las escuelas primarias. Esto debería incluir un plan de Recuperación de la Lectura basado en una atención individual y métodos de enseñanza programados, destinados a enseñar a leer prácticamente a cada niño de seis años. Un plan similar se utilizaría para la enseñanza del cálculo.

Motivación en la enseñanza secundaria

* En el nivel de la enseñanza secundaria, creemos que el tema del fracaso escolar no depende tanto de la falta de recursos como de la forma en que se pone en práctica el currículum, que no mantiene la motivación. Sería deseable experimentar una introducción más temprana de un currículum de naturaleza más práctica. La iniciación en este currículum no debería hacerse por la edad solamente, sino también por la competencia que demuestre el alumno. La introducción de "sistemas individualizados de aprendizaje" basados en ordenadores, donde los individuos están siempre aprendiendo en el nivel que es apropiado para ellos, también ha demostrado que proporciona una motivación útil.

Ayudas para proyectos educativos de la comunidad

Por otro lado, hay límites para la efectividad de las revisiones estatutarias que puedan hacer las LEA (Local Education Authorities). Para suplementarlo **proponemos fomentar y ayudar los proyectos educativos de la comunidad**. Las bajas expectativas de los que tienen suministradores estatutarios conduce a pobres resultados, y, a su vez, cantidades relativamente pequeñas de dinero pueden tener un efecto importante si se usan para comprometer y ayudar la iniciativa de una comunidad local.

Nos impresionan algunos ejemplos de buenos resultados. Por ejemplo, la Chapeltown and Harehills Assisted Learning Community Schools (CHALCS) en Leeds proporciona por las noches, los fines de semana y en vacaciones clases de ciencias, matemáticas, manejo de ordenadores, electrónica, inglés y auto conocimiento para los jóvenes de la localidad, principalmente de minorías étnicas. El éxito académico de la CHALCS llama la atención. La CHALCS funciona por el entusiasmo del "promotor social" que la fundó, que ha movilizado el apoyo de los padres, gente joven y estudiantes

que actúan como tutores, consejeros y modelos. Se está intentando que hagan exámenes RSA a una edad temprana (alrededor de los 12 años).

Consortios de Educación Comunitaria

Tienen que aparecer promotores sociales, aunque hay muchos que tienen el potencial. Se necesitan algunos fondos para facilitar la formación de Community Education Trusts (Consortios de Educación Comunitaria) en comunidades especialmente deprimidas. Su propósito sería respaldar a los promotores sociales en el desarrollo de proyectos que tengan como efecto incrementar el acceso o la capacidad de beneficiarse de la educación y la formación. Estos proyectos podrían incluir ayudas en la educación preescolar o, incluso, programas anteriores a la educación maternal "Headstart", así como programas para incrementar las tasas de permanencia después de los 16 años, o reducir al mínimo la delincuencia; o planes de becas para facilitar el camino hacia una educación posterior de nivel superior. Este tipo de Consortios debería reunir a representantes de las empresas locales y del sector del voluntariado, así como las LEAs, con el propósito de movilizar fondos y servicios locales para complementar las contribuciones del Gobierno.

Facilitando la vuelta al trabajo

El desempleo es posiblemente la mayor amenaza para la creación de riqueza y la cohesión social. A largo plazo, el desarrollo de los recursos humanos por la educación y la formación proporciona una parte importante de la respuesta. A medio plazo, puede ayudar también un plan de ataque para la formación dirigido a los más desfavorecidos utilizando agencias públicas, así como iniciativas de la comunidad. Pero subsiste el problema inmediato de conseguir que la gente vuelva a trabajar. Nos gustaría añadir: sería deseable conseguir que la gente vuelva a realizar trabajos que valgan la pena, que los encuentren satisfactorios y que contribuyan a la creación de riqueza de la nación.

No podemos ofrecer remedios milagrosos. Las limitaciones de la globalización, los profundos cambios en los modelos del mercado de trabajo y los problemas de motivación, especialmente entre el desempleo a largo plazo, conspiran para hacer que todos estos remedios sean improbables en cualquier caso. **Las dos posibilidades de política que nos parecen particularmente importantes se refieren a incentivos financieros para atraer a la gente al trabajo y mantenerla en el empleo y servicios de empleo**

revitalizados, especialmente a nivel local.

Ingresos adecuados para todos

En lo que se refiere a los incentivos financieros, proponemos ajustes para asegurar unos ingresos adecuados para todos. Esto requiere medidas especiales para los que tienen sueldos más bajos. Con seguridad, la cuestión importante es cómo se puede conseguir esto sin disuadir a los empresarios para que creen puestos de trabajo, así como sin crear una nueva trampa en el empleo que disuada a las personas que buscan trabajo.

Un sueldo mínimo

Hemos discutido, naturalmente, la cuestión de un sueldo mínimo y hemos llegado a la conclusión de que puede ser un elemento útil para un paquete de recolocación, aunque no resolverá el problema del empleo por sí mismo. Un sueldo mínimo que represente una ventaja para los peor pagados, sin que perjudique la creación de puestos de trabajo, es probable que se establezca en un nivel demasiado bajo para proporcionar un medio de vida decente para todos aquellos que lo reciben. Es, sin embargo, una señal de que los sueldos por debajo de un cierto nivel son inaceptables y que el propósito del empleo es tratar de que la gente se gane una vida decente.

Renta del ciudadano

Al pensar en los incentivos financieros, la Comisión también ha discutido los numerosos temas respecto a la Renta del Ciudadano. El concepto tiene un atractivo obvio en el contexto del presente Informe; permitiría consolidar los beneficios para todos, ligados explícitamente al *status* de las personas como ciudadanos y, por tanto, promover la cohesión social. Sin embargo, también éramos conscientes de la existencia de problemas. Una simple consolidación de los beneficios podría muy bien ser considerada como una estratagema y tener el efecto opuesto al deseado; una mejora del nivel de renta básica para todos, por otra parte, implicaría un gran costo sin beneficio evidente.

Elevar el nivel de las rentas bajas

Hemos decidido, por tanto, limitar nuestras propuestas a los que están empleados para los que estas mejoras significarían el equivalente de una renta básica. Esta propuesta es preferible a un subsidio de trabajo para los empresarios. Desde nuestro punto de vista, la elevación de las rentas reales bajas haría que la gente volviese a trabajar, remediaría el

fenómeno de los "trabajadores pobres" y establecería el concepto de un mínimo decente para la gente que está trabajando, en el sentido de una renta para los ciudadanos.

Cualquier método de elevar los salarios bajos tendría que ser integrado adecuadamente en el sistema de ayudas. En particular:

Entre las ayudas y el trabajo

- * el sistema de ayuda necesita reconocer las realidades de la vida para las personas marginadas del empleo, haciendo más fácil que éstas realicen algún trabajo mientras estén desempleadas, y que resulte más atractivo el abandono del sistema de ayudas y la vuelta al trabajo.

- * el sistema de ayuda necesita usar la "no consideración" de la renta mucho más generosamente en el caso de las familias pobres.

Respecto a los dos puntos anteriores, apoyamos las recomendaciones hechas por la Investigación sobre la Renta y la Riqueza de la Fundación Joseph Rowntree, respecto a la condición "Entre las ayudas y el trabajo"(7).

Nos convence el argumento de Layard y Philpott de que, después de un período de tiempo, una política activa de mercado de trabajo administrada de manera adecuada ahorra en ayudas y aumenta los ingresos fiscales, cubriendo de esta manera el coste de un programa activo de empleo(8).

Servicios de Empleo Mejorados

Sin embargo, los incentivos financieros son solamente una parte de tal programa. Para complementarlo **proponemos la creación de una nueva clase de Servicio de Empleo, especialmente en el nivel local, para conseguir que la gente vuelva a trabajar.**

Hay cinco puntos que nos parecen de especial importancia:

- * El Servicio de Empleo tiene actualmente varios puntos débiles: hay poca autonomía local, lo que limita la contribución que puede hacer a las actividades de regeneración local; el Servicio de Empleo local no dispone de un abanico de respuestas para acontecimientos importantes imprevistos como el cierre de una planta; las Oficinas de

Autonomía Local

Empleo están asociadas en la mente de los empresarios con solicitantes poco cualificados, por lo que se les notifican relativamente pocos puestos libres; y, lo más importante, no son responsables del gasto relacionado con el apoyo a la renta de aquellos que están desempleados o con un empleo mal remunerado. Para que puedan estar a la altura de los retos futuros, los gestores del empleo local necesitan recursos para comprender el mercado laboral local, así como las pautas de empleo actuales y futuras. También necesitan desarrollar relaciones con los empresarios locales.

Inversión sin ánimo de lucro

* Además, los gestores del Servicio de Empleo necesitan suficiente autonomía local y celo emprendedor para invertir cantidades que son inicialmente pequeñas con relación al presupuesto total de apoyo a la renta para que las medidas proactivas consigan que la gente vuelva a trabajar. En donde sea apropiado, estas sumas podrían gastarse en cosas como: organizar "negocios comunitarios", es decir, organizaciones sin ánimo de lucro cuyo propósito primordial sea crear empleo dedicándose a sectores intensivos en mano de obra; actividades inversoras internas en conjunción con las autoridades locales para atraer a nuevos empresarios que se aprovechen de una base cualificada ya existente; formación y apoyo para el autoempleo; ayuda para el cuidado de los niños en el caso de parejas trabajadoras.

Trabajo comunitario

* En muchos casos, el sector privado ofrecerá caminos efectivos para volver al trabajo. Creemos que, además, debe existir un sistema de trabajo comunitario financiado de manera sensata que combine el trabajo socialmente valioso con un aprendizaje de alta calidad. De hecho, el Ejército solía proporcionar esta formación en la época del servicio militar obligatorio, aunque preferimos que se organice de manera voluntaria y atractiva.

Un nuevo papel para los TECs

* Las propuestas que se esbozan aquí para el aprendizaje y para el Servicio de Empleo afectarán al papel de los TECs. Los TECs ya no manejan directamente un gran presupuesto para formación, puesto que mucha de la formación se financiará independientemente de las ILAs. Al mismo tiempo, los TECs no serán responsables de los programas de formación para desempleados, ya que la integración de la financiación de medidas activas para el mercado de trabajo y el apoyo a la renta para los que están en edad de trabajar

requiere que el Servicio de Empleo se ocupe de ambos. En nuestra opinión, esto le dará a los TECs un papel más efectivo y está más cerca de su función original. Serán más libres para trabajar con los empresarios y los empleados y para definir programas de formación adecuados y así asegurar que realmente se ofrecen. También pueden dedicar más atención al lado empresarial de su trabajo. De esta forma, los TECs se ocuparán principalmente de los empleados y serán más independientes de las direcciones del gobierno, mientras el Servicio de Empleo encontrará mayores incentivos para asegurar la calidad de la ayuda a los desempleados, aunque sólo sea para reducir su gasto en apoyo a la renta.

Una redefinición del desempleo

Consideradas en su totalidad, las medidas propuestas tendrían un efecto importante en la situación de los desempleados. El sistema de ayuda podría permitir enfocar de manera más flexible las medidas financieras de la gente desempleada, si estuviese asociado con el fuerte convencimiento de que nadie podría depender de la ayuda solamente durante más de doce meses. Para la mayor parte de la gente los primeros seis meses de desempleo estarían cubiertos por ayudas al desempleo en relación con los beneficios. Si persiste el desempleo después de seis meses, se convertirían en clientes del Servicio de Empleo del Ministerio de Recursos Humanos y podrían recibir una ayuda en sus ingresos, al tiempo que trabajan estrechamente con el Servicio de Empleo en un programa para volver a encontrar trabajo. Después de otros seis meses su derecho a la continuación en percibir esa ayuda dependería de la participación en trabajo comunitario, empleo o formación, tal como fuese indicado por el Servicio de Empleo. El Servicio de Empleo debería ser responsable de las ayudas para toda la población que está en edad de trabajar, tanto dentro como fuera del trabajo, y así uno de los impedimentos para obtener un empleo, la incertidumbre y el retraso implicado en los cambios entre los distintos sistemas de ayuda, pueden ser eliminados.

El proyecto de infraestructura social de la década

Insistimos en que no existen remedios milagrosos. Muchos se sienten desmoralizados por los cambios que experimentan u observan en el mundo del trabajo. El desempleo a largo plazo produce su propio ciclo pernicioso de una vida con bajas expectativas. Pero creemos que el paquete de medidas, aquí propuesto, establecerá una diferencia en caso de ser adoptado. Su establecimiento se facilita puesto que muchos de sus elementos ya existen. Otros son nuevos y necesitan ser

desarrollados. Sin embargo, podría argumentarse que éste es el proyecto de infraestructura social más importante de la década. Si tiene éxito, podría servir a un número de diferentes necesidades:

- * como un camino, para muchos, para salir del desempleo;
- * como un método para conseguir créditos de aprendizaje a cambio de trabajo;
- * como un marco para actividades voluntarias donde los voluntarios tienen la oportunidad de aprender nuevas técnicas;
- * como una opción para después de la edad escolar que integra trabajo y aprendizaje para jóvenes de 16 y 17 años;
- * y finalmente, pero no menos importante, como un modelo para una nueva asociación entre la iniciativa privada y la responsabilidad pública.

CONCLUSION: CREACION DE RIQUEZA Y COHESION SOCIAL

Estas son, pues, nuestras propuestas para una política económica para Gran Bretaña en la próxima década encaminada a crear riqueza duradera en una sociedad cohesionada.

Nuestras propuestas

- * Se necesita un nuevo lenguaje del debate público que añada a las tradicionales medidas de crecimiento ideas más amplias de riqueza y bienestar social.
- * La formulación de políticas macroeconómicas debe ser complementada con medidas que incluyan una perspectiva a largo plazo a fin de estimular la inversión.
- * Las pensiones son la clave tanto para los ahorros disponibles para inversión como para las reformas que son necesarias en el Estado del bienestar.
- * Una condición decisiva para la creación de riqueza y cohesión social es un aprendizaje permanente que esté disponible y sea atractivo para todos.
- * La inclusión de aquellos que están fuera del mercado de trabajo y de la participación cívica requiere, por lo general, de medidas tanto a corto como a largo plazo.

El problema del coste

Nuestras propuestas, como todos los cambios, tienen un coste. Para la mayor parte, no nos sentimos capaces de valorar este coste al detalle; por consiguiente, esperaremos a que nuestras propuestas sean finalmente debatidas para centrarnos sobre quién paga qué, cuándo y cómo. Esperamos que en el proceso los principios que han guiado nuestro pensamiento en estas materias no se perderán. Estos son:

Contribuciones individuales

- * El incremento en las ingresos reales y la necesidad de mantener bajo control el gasto público justifica considerables contribuciones individuales para financiar oportunidades y derechos. Hemos llegado a la conclusión de que en algunos casos –tales como pensiones y cuentas de aprendizaje– tales contribuciones tienen que ser obligatorias, aunque insistimos que el control sobre el uso de tales fondos debe estar en manos de quienes contribuyen. Por lo tanto, por ejemplo,

instituciones responsables de pensiones y cuentas individuales de aprendizaje controlables.

Contribuciones de los empresarios

* Los empresarios también tienen que hacer considerables contribuciones para financiar oportunidades y derechos. Aquí, debe hacerse un balance entre las necesidades de las empresas en un entorno competitivo y las demandas justificadas sobre empresas por parte de la comunidad más amplia. Tal justificación está basada en parte en el interés, como en el caso de la formación especializada; en parte, resulta del hecho de que no se puede esperar que el contribuyente cargue con el costo que empresas más austeras y reajustadas dejen detrás, como en el caso de los derechos de los empleados temporales o desempleados.

Impuestos

* Esto nos lleva a la cuestión de la fijación de los impuestos. Hemos sentado nuestra visión de principio en el "Vocabulario del Cambio". El debate sobre los impuestos debe ser abierto si es que no queremos excluir una amplia gama de oportunidades. La intención debería ser buscar un sistema impositivo transparente y responsable ajustado a objetivos que hayan sido identificados por los electores como los mayores intereses públicos. Si en algunos casos esto significa unos impuestos más altos, nosotros decimos que sí. Si los votantes excluyen unos mayores impuestos, deberían saber que no pueden tener determinados servicios y derechos. Lo que es inaceptable es el tabú sobre este debate y la falta de honradez que encubre las intenciones y las acciones de los gobiernos y los partidos políticos.

Ahorros obligatorios

Una respuesta que algunos dan al actual dilema impositivo es la propuesta de hipotecar los impuestos para fines particulares. En general, no estamos a favor de tal tipo de acciones. Eso sería alejar al Gobierno representativo de la flexibilidad indispensable y, en un cierto sentido, de su fin principal. Nuestras propuestas son de naturaleza diferente. Son propuestas para ahorros obligatorios que vinculen a los individuos directamente con las instituciones de ahorro sin que el gobierno intervenga como recaudador o administrador de fondos. La diferencia es crítica en los términos de nuestra intención de combinar creación de riqueza y cohesión social.

Sociedad Civil

La conexión nos la proporciona el rasgo característico en muchas de nuestras propuestas, que es fortalecer las instituciones y organizaciones intermedias de lo que ahora muchos describen mediante el concepto ennoblecido por el tiempo (de John Locke y constitucionalistas americanos) de sociedad civil. Nosotros creemos en la libre elección y en que los responsables de la toma de decisiones den cuenta a los votantes individuales. También creemos que hay un lugar legítimo y grandioso para el dominio público, incluyendo generalmente gobierno y sector público, en un moderno país civilizado. Pero ambos se mantienen juntos y son efectivos mediante aquellas instituciones que unen la energía de los individuos sin que tengan naturaleza pública.

Nuevas instituciones

Las propuestas de las Secciones 2, 3 y 4 de nuestras "Elecciones y Direcciones", ofrece un número de ejemplos de este enfoque: el concepto de *stakeholder*, agencias de inversión local; la Sociedad de Pensiones Privadas al lado del Fondo Nacional de Seguro; Cuentas Individuales de Aprendizaje, Consorcios de Educación Comunitaria, una nueva clase de Servicio de Empleo. El objetivo de tales propuestas no es el ansia desenfrenada de crear instituciones sino más bien el deseo de liberar al Gobierno de aquellas partes del dominio público y llevarlas más cerca de los individuos afectados. Contribuciones y derechos están así directamente relacionados. La mano poderosa del Estado es reemplazada, en importantes áreas de la vida, por el mundo familiar de la sociedad.

Democracia y Mutualidad

Somos conscientes de que las instituciones intermedias suscitan ideas de participación y gobernabilidad. La participación obligatoria es un principio que debería ser usado con moderación en una sociedad libre. Deberá ser usado sólo en conjunción con controles democráticos efectivos. Allí donde la gente tenga que hacer una contribución, financiera o de otra clase, la responsabilidad tiene que estar garantizada. De forma ideal, ello significa la elección de juntas y comités por todos los miembros. Apoyamos también la idea de la mutualidad como en las viejas ("amigables") sociedades de seguro y otras instituciones. Las organizaciones de empleados y patronos deberán estar implicadas sólo si sus credenciales democráticas son impecables.

La empresa

Hay dos cuestiones a las que nos habría gustado dedicar más tiempo. Una es la empresa. Nos hemos referido al Informe publicado bajo los auspicios de la Royal Society of Arts sobre la "Empresa del Mañana". Éste Informe enfatiza la importancia de la relación entre la empresa y los stakeholders. La internacionalización de las presiones competitivas no debe significar que las empresas –compañías– vuelvan la espalda a las relaciones más estrechas y mutuamente beneficiosas con sus empleados, sus comunidades locales, sus proveedores y sus clientes. La mejor práctica demuestra en efecto que cuidar a los stakeholders puede proporcionar ventajas competitivas. En lo que concierne a la creación de riqueza y cohesión social, la empresa es una institución crucial.

Poder local

La otra materia que hemos tocado en distintos puntos pero que no hemos seguido en profundidad es el poder local. Hemos quedado impresionados por nuestra visita a Sheffield y por otros informes de regeneración local que combina economía restrictiva y objetivos sociales más amplios. La regeneración del poder local en sí mismo puede ser una condición necesaria para la creación de riqueza y cohesión social en Gran Bretaña. Esto tiene que hacerse con el Gobierno local, con fuentes y niveles de financiación local, y con la estimulación de iniciativas locales de muchas clases. Si la clave para la riqueza es una sociedad civil próspera, entonces el poder local tiene un papel mayor que jugar. En general, pensamos que la población local está mejor situada que el Gobierno central para comprender sus propias necesidades. La regeneración del poder local y de las identidades cívicas que fueron una de las grandes fuerzas del siglo XIX en Gran Bretaña, es una condición necesaria tanto para la creación de riqueza como para la cohesión social. Estos vínculos fortalecen el gobierno local dándole más autonomía financiera y fomentando las iniciativas locales de todas clases.

Inclusión

La sociedad civil es una clave para crear riqueza y cohesión social; la otra es la inclusión. El aprovechamiento de los recursos humanos desperdiciados es por consiguiente un tema permanente de este Informe. En parte es obligado que esta inclusión sea una acción reparadora. Aquéllos excluidos pueden ser demasiado viejos, demasiado enfermos o estar demasiado dañados como seres humanos para hacer una contribución efectiva al bienestar económico; sin embargo, tienen que ser incorporados de nuevo. En una gran medida se

necesita, por ello, una acción prospectiva. Aquí es donde nuestras propuestas de formar a la gente para el empleo toman carta de naturaleza. Una sociedad que permite la exclusión aún siquiera de una pequeña parte de sus ciudadanos de la participación total traiciona sus propios valores. Finalmente, no podrá sorprendernos el hecho de que aquellos excluidos no obedezcan la ley. Lo que es peor aún, tales reacciones son contagiosas. Si se permite a algunos separarse del resto, muchos de los restantes pensarán que poco les impide ir por su propio camino.

La constitución de libertad

Una sociedad inclusora, civil y civilizada es parte y partida de la creación de riqueza. Otro tema adicional sólo cubierto en parte por tales ideas. Hemos añadido el concepto de "sociedad libre" al título de este Informe, pero, una vez más, debido a las condiciones y al límite de tiempo que nos hemos impuesto para nuestro trabajo, no tratamos con detalle los prerrequisitos de una sociedad libre -o los cambios constitucionales necesarios para salvaguardarla-. Descamos enfatizar, sin embargo, que según nuestro punto de vista la tarea de conseguir creación de riqueza y cohesión social sin merma de la constitución de libertad es tan seria como difícil. Hay mucha gente en las democracias de Occidente que cree que riqueza y cohesión sólo pueden ser alcanzadas si se importa un elemento del autoritarismo asiático. No podemos compartir esta creencia que, en verdad, pensamos debe ser combatida. Suspender la norma de Derecho o la práctica de la democracia nos lleva a una pendiente resbaladiza que puede acabar en tiranía. Puede ser que las instituciones democráticas en Gran Bretaña necesiten reformas. La reforma permanente es una parte de la democracia en sí misma que a fin de cuentas es cambiar sin violencia. Pero el principio afirma que el pueblo debe tener la última palabra en sus propios asuntos, que los Gobiernos y los ciudadanos probablemente se encuentran limitados por ciertas reglas, y que nadie conoce todas las respuestas, por lo que las instituciones deben permitir los cambios en el poder. Estamos convencidos de que puede ser creada riqueza en tal contexto y que la cohesión de una sociedad civil y civilizada apoya la constitución de libertad.

A Referencias

1. Por ejemplo, ver W. Hutton "The State We're In" Jonathon Cape 1995.
2. P. Robinson "Comparative Performance of British Education and Training System" CEP Working paper 644, Sept. 1994.
3. Investigación de la RSA "Tomorrow's Company" p.8, Junio 1995.
4. E. Rothschild, documento preparado para la conferencia UNRISD Marzo 1995.
5. Kreditanstalt fur Wiederaufbau es un resto del Plan Marshall que ofrece préstamos subsidiados a largo plazo.
6. F. Field and M. Owen "Private Pensions for all" Fabian Society paper, Julio 1993.
7. J. Rowntree Foundation "Inquiry into Income and Wealth" Sección E, Febrero 1995.
8. R. Layard and J. Philpott "Stopping Unemployment" Employment Institute, Sep. 1991.
9. Como D. Pearce "Measuring Sustainable Development" Earthscan 1993, estábamos también impresionados por el trabajo que llevó a cabo en el marco de las Naciones Unidas sobre "Integrated Environmental and Economic Accounting" New York, 1993.
10. J. Wadsworth "Employment Audits" EPI Research Panel
11. S. Ringen "Well-being, Measurement and Preferences" p.8 Acta Sociológica 1995. Ringen distingue seis métodos diferentes para la medida del bienestar: el método de la renta, el método de los recursos, de las capacidades, el método del gasto, el método del consumo y el método de la forma de vida.
12. Tal como ha sido perfilado por Goodman and Webb para la Rowntree Foundation Inquiry into Income and Wealth, Febrero 1995.
13. Tal como ha sido recopilado por la Commission on Social Justice, pp 27-57 "The State of the Nation", Vintage, 1994.
14. Empezando con los estudios innovadores de David Glass y continuando con John Goldthorpe y siguientes.
15. M. Desai "Measuring Political Freedom", Centre for Study of Global Governance, documento de trabajo 10.
16. P. Dasgupta "An Enquiry in Well-Being and Destitution" Oxford 1993.

B Notas sobre la Evaluación de la Riqueza

Uno. Evidentemente, las cifras del PNB –y las relativas y el concepto de PIB que se calcula con más facilidad– que continuarán deberían seguir publicándose.

Dos. Los puntos débiles en la responsabilidad de dar cuenta del PNB son bien conocidos. Consideramos los siguientes como especialmente importantes:

- * El PNB no puede distinguir entre procesos constructivos y destructivos y acontecimientos; verdaderamente, la contabilidad nacional convencional incluye la actividad que se requiere para compensar de accidentes y desastres sin tener en cuenta el hecho de que el acontecimiento inicial ha reducido el bienestar económico. Los costes de limpiar un derrame de petróleo eleva el PIB y el PNB y parece elevar la renta nacional, cuando hubiera sido mucho mejor que el accidente o el desastre no hubiera ocurrido.

- * Más particularmente, el PNB no nos dice nada acerca del agotamiento de los recursos naturales y mucho menos del deterioro del medio ambiente natural.

- * El PNB no mide las actividades no incluidas en el mercado como el servicio doméstico o el cuidado de la infancia. El PNB no mide tampoco la "economía sumergida".

- * El PNB es una mala medida del *output* de los servicios públicos. Incluye el coste pero no tiene en cuenta ni su valor ni la calidad para los contribuyentes/consumidores.

- * Las contabilidades nacionales convencionales tratan la inversión como una actividad puramente física y clasificable indebidamente en los tipos menos tangibles de inversión como la educación, la formación o la innovación que se tratan como gastos de consumo. La depreciación del *stock* de capital humano (a través del desempleo, por ejemplo) no se trata de la misma manera que la depreciación física de las plantas y maquinaria industrial aunque los efectos económicos son muy similares.

- * El PNB no tiene en cuenta el consumo de capital (depreciación), aunque otras medidas sí lo hacen (Producto Nacional Neto).

Lo que algunos economistas llaman "renta nacional real" es una más compleja combinación de componentes y determinantes del bienestar del PNB. Debemos intentar remediar al menos algunos de los defectos de esta medida.

Para llevarlo a cabo, necesitamos añadir a las cuentas del PNB un enfoque del National Balance Sheet (NBS). Esto proporciona un ajuste de las cuentas nacionales que nos permite evaluar la dirección de los cambios del *stock* del capital nacional físico e intelectual (humano). Las dificultades técnicas del enfoque del NBS no son insuperables, por eso la National Balance Sheet podría introducirse pronto.

Para mencionar sólo alguno de los aspectos técnicos: hay, antes que nada, la dificultad en

atribuir un valor a las partes más difícilmente medibles de la renta contabilizada de la NBS. Para tratar los problemas de la depreciación, la inversión intangible y el medio ambiente, se necesita un acercamiento a la renta nacional que considere no sólo el *output* nacional, sino también la hoja de balance nacional, teniendo en cuenta el capital físico y humano y la calidad del medio ambiente natural. Podrían desarrollarse mejores medidas del *output* del sector público o utilizarse mejor las ya existentes. Existe, además, un precedente que podría aplicarse a la valoración del trabajo doméstico o del cuidado de los niños, dado que los propietarios de viviendas que poseen su propia casa, se considera que se están dando a sí mismos una renta imputada para los propósitos de la contabilidad nacional. Este enfoque podría extenderse a otros trabajos y servicios imputados.

Tres. Las medidas del deterioro o mejoras medioambientales deberían estar incluidas en la Hoja de Balance Nacional (como se indica más arriba). Sin embargo, observamos que se han hecho otros intentos importantes para desarrollar medidas más específicas(9).

Cuatro. La información sobre el mercado de trabajo es tan insatisfactoria y fragmentada como la que existe acerca del crecimiento, aunque sí existen datos básicos para un conjunto más completo de indicadores del funcionamiento. Una propuesta reciente para una Evaluación del Empleo tiene en cuenta tres amplias áreas del análisis del mercado de trabajo: desempleo, inactividad e inquietud social; interrupciones de trabajo y un típico desarrollo laboral y profesional; pautas de empleo, finanzas de pobreza y gobierno(10). El desarrollo de este tipo de auditoria cabría dentro de nuestro concepto de Evaluación de la Riqueza.

Cinco. Desde los años 70 se han realizado muchas investigaciones sobre el perfeccionamiento de "indicadores sociales" ("no monetarizados"). La OCDE y su *List of Social Indicators* (1981) proporcionó un estímulo importante. Siguió aportaciones de científicos sociales en Gran Bretaña, Alemania, Escandinavia y en otros países. Sin embargo, las listas resultantes tendían a ser arbitrarias y poco sistemáticas(11).

Hay dos preguntas importantes que surgen en relación con los indicadores sociales. Primero, ¿cuál es exactamente su relevancia? ¿Qué nos dicen sobre las actitudes y las acciones de las personas, y no digamos de la actuación de los gobiernos? En segundo lugar, ¿cómo podemos evitar un exceso de información? ¿Sobre qué base deben ser seleccionados como relevantes para una Auditoria de la Riqueza ciertos indicadores de información social? No pretendemos contestar a estas preguntas satisfactoriamente en el presente Informe. Por tanto, nuestra principal propuesta es que el Consejo de Investigación Económico y Social (ESRC), junto con el Instituto Nacional de Estadística (CSO), estuviesen dispuestos a instituir un programa de investigación dirigido hacia los indicadores sociales relevantes para una Auditoria normal, como la que aquí se propone.

Tal investigación tiene mucho en que apoyarse y nos gustaría indicar una dirección posible que podría tomar. Ciertamente, no todos los indicadores sociales son igualmente importantes en nuestro contexto. Es importante no perder de vista el propósito de la

Evaluación de la Riqueza. Se trata de ofrecer indicadores de la dirección en que se está moviendo el país, incluyendo aquellos factores sociales que se supone afectan al bienestar económico. La idea es proporcionar señales de cambio en el bienestar social con el propósito de fomentar la acción.

En nuestra opinión, hay dos conjuntos de datos que son especialmente relevantes. El primer conjunto mediría la *condición social* del país. Podría basarse en el Índice de Desigualdad (coeficiente de Gini)(12). Este ofrece una medida de la dispersión de las rentas y da una indicación de la tendencia a lo largo del tiempo (por ejemplo, disminución de la desigualdad desde 1949 a 1975, aumento rápido de la desigualdad entre 1977 y 1990).

Este índice tiene dos puntos débiles. El primero es que ofrece una descripción con un significado poco claro. Podría argumentarse que la desigualdad como tal no es buena ni mala. Resulta relevante para una sociedad civilizada y acomodada sólo cuando afecta a los derechos ciudadanos de la gente. Constituye un problema que haya ciudadanos cuya riqueza exceda del rango normal, hasta el punto de que pueda ser usada para negar a otros una completa participación política, social y económica y que existan, también, aquéllos que están por debajo del nivel que les permita hacer uso de sus derechos ciudadanos. Los primeros disfrutan de privilegios en el sentido estricto de la palabra; los segundos son excluidos del universo de oportunidades.

Los excluidos –la "subclase"– en particular, merecen atención puesto que éste es un fenómeno que había desaparecido en el mundo de la postguerra. El fenómeno estadounidense de una clase que ha sido excluida del mercado de trabajo y de otros terrenos de participación, ha llegado a Gran Bretaña y a otros países europeos. La desigualdad en la renta es, sin embargo, solamente un aspecto de su condición. Para medir los niveles más bajos de la desigualdad deben tenerse en cuenta otros factores(13). Estos incluyen: el desempleo (especialmente de larga duración); la mortalidad infantil, así como la mortalidad, en general, y la esperanza de vida; la vivienda (falta de vivienda); la discriminación declarada o encubierta, racial o de cualquier clase. Los ajustes de las medidas de dispersión para tener en cuenta los umbrales de privilegio y exclusión son un reto importante para las ciencias sociales, pero un prerequisite necesario de la Evaluación de la Riqueza.

El otro inconveniente importante del coeficiente de Gini es que resulta estático en lo que concierne a la posición de los individuos. Describe una condición en un instante determinado, pero no nos dice si esta condición es una fase transitoria en la vida de las personas o una característica permanente. (Estudios norteamericanos indican, por ejemplo, que aunque muchos niños padecen períodos de pobreza, la mayoría es capaz de superarla antes o después). Para tratar este tema social se necesita un segundo conjunto de datos que sirvan para medir las *oportunidades sociales* en el país.

Se podría fundamentar un índice de oportunidad social sobre importantes estudios de movilidad social que han sido realizados en Gran Bretaña(14). Sin embargo, tendría que incluir alguno de los factores que afectan a la movilidad (intrageneracional), tales como la educación y la posibilidad de programas de ayuda al empleo diseñados para elevar el nivel de las personas por encima de la pobreza.

Seis. Los indicadores de condición social y de las oportunidades sociales no miden directamente la cohesión social. Se puede dudar si es posible en cualquier caso conseguir esto mediante medidas cuantitativas. Sin embargo, ya en 1897, el sociólogo Emile Durkheim se preocupaba de la "anomía", es decir, la disolución de las normas sociales y las tensiones resultantes en los individuos. El tema del que se ocupaba era el suicidio y concluyó que por lo menos un tipo de suicidio era el resultado de la condición anómica de las sociedades y de su efecto sobre las personas. Los hallazgos de Durkheim podrían querer decir que el suicidio es un índice de ausencia de cohesión social.

Muchos autores han usado con un propósito similar las estadísticas sobre delitos. Los delitos violentos y también los delitos contra la propiedad se consideran como una indicación del debilitamiento del control social.

Otro conjunto de candidatos para un índice de cohesión social serían las medidas de aislamiento social. Estas medidas indican la desintegración de familias, barrios y comunidades. Se podría pensar en este caso en la incidencia de las personas que viven solas, pero también en los tipos de participación, como el registro electoral o la pertenencia a asociaciones comunitarias.

No hemos desarrollado esta línea de análisis en el contexto de este informe. Sin embargo, creemos que sería deseable hacerlo y que una Evaluación de la Riqueza debería, por lo menos, incluir algunos datos que tengan una relación directa con la cohesión social.

Siete. Hay razones para extender la Evaluación de la Riqueza de forma que incluya medidas de libertad política y libertad en general. Pero aunque la Comisión cree muy firmemente en la contribución de la libertad política al bienestar de los individuos y la sociedad, cuestionaríamos el valor de incluir medidas de libertad política en una medida diseñada para seguir los cambios en el bienestar en un país a lo largo del tiempo. Los juicios de valor que se requieren inevitablemente en tal medida, pueden también socavar su credibilidad. En un artículo reciente, Meghnad Desai clasificó 101 países de acuerdo con la participación política, el imperio de la ley, la libertad de expresión y la no discriminación (el Reino Unido ocupaba el vigésimo lugar de acuerdo con este PFI, detrás de Trinidad y Tobago, pero antes de Benin; Singapur está delante del Reino Unido en términos del imperio de la ley) (15). Partha Dasgupta ha desarrollado un índice más completo de derechos políticos y derechos civiles, para ser combinado con otros indicadores de bienestar, tales como la esperanza de vida y la tasa de alfabetización de adultos(16). No creemos que tales índices sean todavía suficientemente plausibles o útiles como parte de una Auditoria diseñada para medir el bienestar en Gran Bretaña. La necesidad de un ordenamiento pone de manifiesto que una cuantificación genuina es imposible y que se pueden hacer afirmaciones cualitativas sin realizar comparaciones discutibles con otras.

C Material para lecturas adicionales: bibliografía seleccionada

Informes Clave

Durante las deliberaciones de la Comisión, se publicaron varios documentos importantes que reflejan la preocupación internacional sobre los temas que tratamos en nuestro Informe. Los documentos se presentan a continuación cronológicamente:

Commission of the European Communities "Growth, Competitiveness, Employment: the Challenges and Ways Forward into the 21st Century" White Paper COM(93) 700, Dec 1993.

Este informe intenta enfrentarse a la deficiente situación de empleo de la UE a través de medidas para mejorar el crecimiento económico y la competitividad. Estas incluyen, a nivel de la UE, proyectos de infraestructura para comunicaciones y energía, mejorando la innovación a través de la cooperación académica e industrial y, a nivel nacional, creando un mejor entorno para el empleo mediante la dispersión del peso de los impuestos y la seguridad social fuera del trabajo, permitiendo que la mano de obra responda creativamente a los cambios.

European Round Table of Industrialists "Beating the Crisis: A Charter for Europe's Industrial Future" Dec 1993

Importantes industriales defienden una vuelta rápida y sostenida al crecimiento para crear riqueza y empleo. Este objetivo sólo podría ser llevado a cabo mediante el restablecimiento de ventajas competitivas, mediante la disminución de los costes (para el trabajo, el transporte y la energía), eliminando la carga de las regulaciones (en el empleo, por ejemplo) y aumentando la calidad de nuestros productos movilizandolos recursos científicos y aplicándolos de un modo sistemático.

House of Lords Select Committee on the European Communities "Growth, Competitiveness and employment in the EC" HMSO, April 1994.

Una respuesta de la CE al informe sobre "Crecimiento, competitividad y empleo". Proporciona una evaluación generalmente de acuerdo con las propuestas de la CE a través de una gran variedad de pruebas de los expertos académicos, los institutos de investigación, los líderes de las empresas y los sindicalistas.

Organisation for Economic Cooperation and Development "The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies" OECD June 1994.

Este informe se centra en el daño que causa el desempleo generalizado en el tejido social y en las autoridades democráticas de los países de la OCDE. El principal mensaje de este informe es que este problema sólo puede ser superado mediante la recuperación de la capacidad de cambio de las economías y las sociedades, en particular mediante la

globalización y la tecnología. Recomiendan un paquete de medidas para difundir la tecnología y la innovación, mejorar la capacidad de respuesta de los mercados de trabajo (a través de la eliminación de costes laborales no salariales para los desempleados y el cambio del sistema de ayudas), fomentar las iniciativas empresariales y la mejora de la preparación de la mano de obra.

Commission on Social Justice "Social Justice: Strategies for National Renewal", Vintage, October 1994.

Dentro del contexto de un deterioro social cada vez mayor y de un ambiente económico global y social en rápido cambio, este informe intenta ofrecer un conjunto de soluciones para crear una "Gran Bretaña Inversionista" con oportunidad y seguridad. Las medidas propuestas incluyen la creación de un "banco de aprendizaje" que permita a cada persona acceder a la educación superior, una estrategia para el Empleo, la Educación y la Formación para reducir el desempleo, pensiones subvencionadas para todo el mundo y propuestas para inculcar responsabilidad social, como un servicio cívico nacional y voluntario para las personas de 16 a 25 años.

Joseph Rowntree Foundation "Inquiry into Income and Wealth" February 1995.

Esta investigación presenta pruebas de que la desigualdad ha aumentado entre 1977 y 1990 más rápidamente en el Reino Unido que en cualquier otro país industrializado (excepto Nueva Zelanda). Las causas de esta tendencia son numerosas; el número creciente de desempleados y padres únicos que dependen de ayudas que ahora están ligadas a los precios; diferencias en la renta del trabajo debidas a que se paga mejor el trabajo cualificado. Además de presentar y analizar sus conclusiones, también se sugieren opciones políticas.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) "States of Disarray: the Social Effects of Globalisation" UNRISD, March 1995

Este informe examina temas de pobreza, desempleo, desigualdad, delitos y drogas, crisis de identidad, conflictos violentos, deterioro de la solidaridad social y disminución de la responsabilidad de ciertas instituciones.

United Nations World Summit for Social Development "Declaration and Programme of Action" Copenhagen, March 1995.

Este documento incluye un programa de acción para los gobiernos que reconocen la transformación global, causa de profundos cambios en el desarrollo social en todos los países. Reconoce el significado del bienestar de las personas y la necesidad de enfrentarse al desempleo, la exclusión social, la incertidumbre y la inseguridad.

Royal Society of Arts, Manufactures and Commerce "Tomorrow's Company" June 1995.

Esta investigación, basada en consultas con líderes empresariales realizadas durante dos años, intenta promover una mayor competitividad animando a las empresas del Reino Unido a reexaminar las causas del éxito sostenible. Esto implica definir y comunicar el propósito y los valores dentro de una empresa y trabajar en cooperación con los *stakeholders*, incluyendo a los trabajadores y las comunidades locales.

Otras Publicaciones Recientes

J. Abegglen "Sea Change: Pacific Asia as the New World Industrial Centre" free Press, 1994.

Este estudio describe la aparición de los países asiáticos del Pacífico como una nueva fuerza en la economía global y describe la dinámica cambiante de esta área. Abegglen pone énfasis en la importancia del área como mercado potencial para Occidente en lugar de ser considerada como una amenaza y refuta la idea de que represente un bloque monolítico.

E. Balls & P. Gregg "Work and Welfare: Tackling the Jobs Deficit" Commission on Social Justice/IPPR Dec 1993.

Balls discute la idea generalizada de que la inflexibilidad y la sobre-regulación de los mercados laborales conduce a tasas altas de desempleo. Si consideramos la falta de empleo en lugar de las tasas de desempleo, existen tasas similares de alto desempleo para los varones en mercados laborales desregulados y flexibles como el de EE.UU. La causa parece ser el colapso en la demanda de trabajadores varones no cualificados. La desregulación no será una medida suficiente para resolver el problema. Gregg argumenta que las parejas de los hombres desempleados tienen menos posibilidades de beneficiarse de trabajo remunerado, creándose, de esta manera, familias "laboralmente pobres".

R. Bennett et al "Local Empowerment and Business Service: Britain's Experiment with Training and Enterprise Councils", UCL, 1994.

Una evaluación de los TECs desde que fueron establecidos en 1990 y de las barreras institucionales y de otras clases que han limitado sus efectos.

R. Brown & D. Julius "Is Manufacturing Still Special in the New World Order?"

En este ensayo se argumenta que el papel de los servicios en la OCDE está siendo cada

vez más importante a medida que el empleo en la industria disminuyen por causa de los cambios tecnológicos. Además, cuestionan la distinción entre empleo en los servicios y en la industria y la creencia de que la última es una mejor fuente de riqueza y de generación de empleo.

T. Buxton et al "Britain's Economic Performance", Routledge, 1994.

Esta colección de ensayos del equipo de economistas de la Oficina de Desarrollo Económico Nacional se centra en el negocio internacional, la inversión y la innovación, la City y la industria y el mercado laboral. Los autores argumentan que la creencia en el mercado únicamente es una base inadecuada sobre la que establecer políticas, y que se necesita una combinación de política industrial y estrategia corporativa para tener éxito en la adaptación.

V. Cable "What Future for the State?" Daedalus, Spring 1995.

Un estudio de la pérdida del poder económico de las naciones-Estado debida a la "globalización", y respuestas posibles a esta situación; atracción de capital móvil, elevar el nivel educativo de su población y organizar marcos para la cooperación internacional.

Central Statistical Office "Social Trends" 1995.

Una recopilación de estadísticas extensas que reflejan las cambiantes tendencias sociales.

J. Charkham "Keeping Good Company: a study of corporate governance in five countries" Oxford, 1994.

Charkham propone una serie de reformas, tales como enmendar la *Companies Act* para definir el papel de los consejos y los directores no ejecutivos y una Asociación Unida de Accionistas para mejorar la gestión de las compañías e introducir un mayor control.

P. Dasgupta "An Inquiry Into Well-being and Destitution" Oxford, 1994.

Un estudio analítico de la pobreza extrema, especialmente en los países pobres, en el que el autor describe una relación empírica existente entre una mayor libertad política y civil y la mejora de la renta nacional *per capita*.

F. Field & M. Owen "Private Pensions for All: Squaring the Circle" Fabian Society Discussion Paper No. 16, July 1993.

Una propuesta para enfrentarse al coste cada vez mayor de las pensiones estatales y su

incapacidad para proporcionar un ingreso adecuado. Un plan nacional subvencionado repartirá los ingresos de jubilación entre los individuos, los empresarios y el gobierno de forma que se proporcione un nivel mínimo garantizado para todo el mundo.

F. Field & M. Owen "National pensions Savings Plan: Universalising Private Pensions Provision" Fabian Society Briefing, March 1994.

Este artículo responde a algunas objeciones y añade algunos perfeccionamientos al plan mencionado más arriba.

F. Field & M. Owen "Hard Choices on the Road to Full Employability" Institute of Community Studies, 1994.

Los autores proponen la abolición de la asistencia condicional en planes de formación para aquéllos que reciben ayuda al desempleo y sugieren que todos los empleos vacantes se registren en el Servicio de Empleo. Todas las personas sospechosas de fraude deben presentarse diariamente en la Agencia de Ayuda y debe fomentarse un alejamiento general de la situación de dependencia en relación con el empleo.

F. Field "Making Welfare Work: Reconstructing Welfare for the Millennium", Institute of Community Studies, 1995.

Propone una sustitución gradual de la prueba de la evaluación de los recursos por nuevas formas de colectivismo social en contraposición al colectivismo estatal, a través de los nuevos organismos de Pensiones y Seguros Nacionales.

D. Goodhart "The Reshaping of the German Social Market" IPPR, 1994.

Un examen del modelo económico y social alemán, incluyendo stakeholding, justicia social, codeterminación, cooperación empresarial y formación, y las presiones para amoldarse a la ortodoxia desreguladora anglo-americana. El informe concluye que el *stakeholding* y la autoorganización de las empresas es la mejor guía para la desregulación del mercado en las democracias industriales.

A. Goodman & S. Webb "For Richer, for Poorer: The Changing Distribution of Income in The UK 1961-91" Institute for Fiscal Studies, June 1994.

En este informe, que es la primera descripción que se ha realizado sobre cambios en los estándares de vida de las familias en el Reino Unido en las últimas tres décadas, se encuentra que el incremento de la desigualdad de la renta durante los años 80 fue gigantesto comparado con el de las décadas anteriores y que ha disminuido en realidad la participación de la renta de los más pobres dentro de la sociedad.

J. Gray "The Undoing of Conservatism" Social Market Foundation, June 1994.

En este informe, Gray argumenta que la dominación de pensamiento Conservador por el liberalismo en el mercado y su apoyo de los mercados globales sin restricciones, han destruido las tradiciones y las instituciones sobre las cuales dependía su apoyo en el pasado.

J. Hills "The Future of Welfare: a guide to the debate" Joseph Rowntree Foundation, November 1993.

Esta revisión de la dotación de bienestar en el Reino Unido trata de los gastos en ayudas sociales y sostiene que no está aumentando fuera del control ni disminuyendo de manera inexorable, sino que representa una proporción estable de la renta nacional menos que en la mayoría de los países europeos. También examina los efectos redistributivos del Estado del bienestar; los efectos secundarios; las implicaciones de los cambios sociales y económicos y las opciones políticas.

K. Hughes "Foreign Multinationals and Economic Competitiveness: the UK Experience" Policy Studies Institute, 1994.

Este artículo considera el papel de las multinacionales extranjeras de la industria manufacturera en el Reino Unido y cuestiona la presunción de que son beneficiosas para la economía del Reino Unido y que contribuyen al crecimiento global de la productividad.

W. Hutton "The State We're In" Jonathan Cape, 1995.

Un estudio de cómo interactúan las instituciones económicas, sociales y políticas del Reino Unido para crear una cultura de "cortoplacismo" en la creación de riqueza. El autor concluye que el único remedio para las divisiones sociales importantes que crea esta cultura es la reforma radical, aprendiendo de la experiencia de otras culturas que favorecen una economía y sociedad más inclusivas.

P. Johnson "The Pensions Dilemma" Commission on Social Justice/IPPR March 1994.

Este artículo considera un número de fórmulas para reformar la manera de otorgar pensiones, incluyendo el objetivo de la subida de las ayudas para proporcionar una renta mínima para todos, y para la segunda capa en cuanto a ganancias, mejoras para pensiones ocupacionales y privadas.

G. Keating and J. Wilmot "Towards the 21st Century" Vol. 1 "Prosperity or Decline?" Vol. 2 "The New Regions", CS First Boston, Aug. 1992.

Estos artículos subrayan las tendencias más importantes en una economía global, en particular la "revolución sensible" causada por las nuevas tecnologías y la expansión del sistema de mercado en el mundo. Esto producirá un "esfuerzo distributivo" más intenso entre el mundo desarrollado y el mundo en vías de desarrollo, un esfuerzo compuesto, en el mundo desarrollado, por presiones demográficas y medioambientales.

P. Krugman "Competitiveness: A Dangerous Obsession" Foreign Affairs, Spring 1994.

Krugman cuestiona la hipótesis de que los países están "compitiendo" en los mercados mundiales de la misma manera que las compañías. Un concepto de competitividad nacional es muy sutil: no hay una "base" fácilmente definible; los niveles de vida nacionales están determinados de manera abrumadora por factores domésticos más que por una competencia por los mercados mundiales y el comercio internacional no es un juego de sumar ceros.

R. Layard "Preventing Long-Term Unemployment in Europe", paper presented to TUC conference on full employment, July 1994.

Entroniza el "principio de empleo" de que una persona después de 12 meses de desempleo tiene la obligación de aceptar el trabajo que el Estado, a su vez, está obligado a proporcionarle. Las ayudas que habría recibido esta persona se le pagan al empresario durante 6 meses.

A. Marsh & S. McKay "Families, Work and Benefits" Policy Studies Institute, June 1993.

Un estudio sobre las familias de renta baja en el Reino Unido y sobre los efectos de las ayudas de renta, tales como el crédito que tienen las familias dependiendo de su capacidad para trabajar y las perspectivas de mejora.

G. Mulgan & R. Murray "Reconnecting Taxation" DEMOS, 1993.

Una propuesta para adaptar la subida y el gasto de los impuestos a las cambiantes circunstancias económicas y sociales mediante la concentración en el capital libre e involucrando al público a través de hipotecas.

National Commission on Education "Learning to Succeed: a Radical Look at Education Today and a Strategy for the Future" Heinemann, 1993.

Esta investigación independiente sobre las necesidades educativas y de formación a largo plazo en el Reino Unido propone: educación preescolar universal; un Diploma de Educación General en los niveles normales y avanzados y fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida que nos permita adaptarnos a la "sociedad del conocimiento".

National Association of Pension Funds "Securing the Future: Evidence to the Retirement Income Inquiry." March 1995

Este informe examina la separación cada vez mayor entre aquéllos que se benefician de pensiones ocupacionales y aquéllos que dependen del Estado y de planes SERPS. Usando varios modelos, el informe encuentra que como nación no estamos invirtiendo suficientemente para la jubilación y que puede ser necesario algún sistema obligatorio, sea para unirse a un plan ocupacional o un plan privado de pensiones, con suplementos proporcionados por el Estado para aquéllos que reciben pagos por ayudas.

OECD "Employment Outlook" July 1994.

Un esbozo de proyecciones a medio plazo del crecimiento de la masa laboral, del proceso de creación y destrucción de empleo y de la evolución de los niveles de trabajo y métodos de negociación colectiva en la OCDE.

OECD "Labour Market Flexibility" 1986

Un informe realizado por un grupo independiente de expertos sobre la forma y usos de la flexibilidad en el trabajo.

D. Pearce "Measuring Sustainable Development", Earthscan, 1993.

Un estudio sobre los métodos de medir el desarrollo sostenible económico, social y medioambiental

S.J. Prais "Economic Performance and Education: The nature of Britain's deficiencies" National Institute for Economic and Social Research, Discussion Paper No. 52, October 1993.

Esta revisión de la investigación del NIESR sobre la educación universitaria, profesional intermedia y general en Gran Bretaña sostiene que nuestros niveles de resultados en la edad en que se abandona la escuela para la formación profesional y para los graduados técnicos y profesionales son de los peores de Europa.

R.D. Putnam "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy" Princeton, 1993.

Este estudio sobre las reformas del gobierno regional en Italia relaciona su éxito en el norte con las fuertes tradiciones de cooperación cívica. Esto se contrasta con el fracaso en el sur en donde no existen bases de cooperación, característica que también se ve reflejada en las dos áreas de diferente desarrollo económico.

R. Reich "The Work of Nations" New York, 1991.

Reich sostiene que, bajo las nuevas condiciones globales de capital y producción libres, las naciones deben competir sobre la base de la formación de sus ciudadanos. Si queremos evitar que las sociedades se dividan más entre aquéllas con formación y las que no tienen formación, las primeras tendrán que enfrentarse a ciertas obligaciones para mejorar el acceso a la educación.

S. Ringen "Well-being, Measurement and Preferences", Acta Sociologica, 1995.

Un intento para construir una teoría del bienestar basada en la elección ("una función de los recursos personales y de las opciones de la situación") y enfoques para la medida del bienestar basados en esta definición.

E. Rothschild "Economic Security and Social Security" Paper prepared for the UNRISD Conference on Rethinking Social Development, Copenhagen, March 1995.

Este artículo sostiene que para Adam Smith y los fundadores de la política económica, el desarrollo social y la libertad política eran causas y también consecuencias del desarrollo del comercio. La imagen contemporánea de la economía clásica del *laissez faire* que sostiene que el desarrollo social es enemigo del desarrollo económico, representa una escuela diferente basada en la influencia de Malthus.

F.W. Scharpf "The Welfare State in Global Economic Competition" February 1994.

Este artículo sostiene que en la economía global, el desempleo y los problemas sociales asociados a él no pueden resolverse a través del proteccionismo. Más bien, en los sectores de la economía expuestos a la competencia internacional debe fomentarse el aumento de la productividad, al mismo tiempo que se deben explorar posibilidades para aumentar el sector local y regional de bajos salarios que está menos expuesto a la competencia.

Select Committee on Trade and Industry "Competitiveness of UK Manufacturing Industry" HMSO, April 1994.

Este informe resalta los problemas particulares asociados con un bajo nivel continuado de productividad laboral, problemas de inversión, financiación de la industria, formación y la escasez de alianzas estratégicas entre empresas en el Reino Unido. La necesidad de mejorar estos factores es particularmente urgente con el surgimiento de nuevos países industrializados.

D.J. Snower "Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies" Paper to Commission, January 1994.

Un esbozo de un Plan de Transferencias de Ayudas que permita a los desempleados de larga duración cambiar los fondos que reciben por ayudas para los empresarios prospectivos en la forma de un vale.

Social Security Advisory Committee "In Work – Out of Work: The Role of Incentives in the Benefits System" Review of Social Security, Paper 1, July 1994.

Este informe recomienda un número de reformas al sistema de ayudas para facilitar la transición hacia el empleo, incluyendo: ampliar el crédito familiar a familias sin hijos dependientes y la inclusión de los costes asociados con el trabajo en la Jobseeker's Allowance or Social Fund.

United nations "Handbook of National Accounting: Integrated Environmental and Economic Accounting" New York, 1993.

Un intento para integrar la contabilidad ambiental en el sistema de contabilidad nacional.

J. Wadsworth "Employment Audit" EPI Research Panel

Los cambios recientes en la naturaleza de los mercados laborales requieren un nuevo estilo de análisis basado en los individuos o en la unidad familiar a lo largo del tiempo, más que en datos agregados. Wadsworth sugiere que los flujos entre empleos, hacia dentro o hacia fuera del trabajo y las mejoras profesionales sólo pueden seguirse de esta forma. Tal evaluación ofrecerá a los políticos y al público una comprensión mejor de las pautas del mercado laboral en los años 90.

A. Wood "North-South Trade, Employment and Inequality" Clarendon, February 1994.

Este estudio del impacto del comercio mundial sobre los niveles de desempleo en el mundo desarrollado sostiene que los efectos son 10 veces mayores de los que se creía anteriormente. Sin embargo, en lugar de proteccionismo el autor recomienda ayudar a los menos preparados a través de la formación y suplementos en la renta.

Datos Biográficos

Lord Dahrendorf (Presidente) es Director del St. Antony's College, Oxford, y Liberal Demócrata perteneciente a la Cámara de los Lores. Fue Director de la London School of Economics desde 1974 a 1984 y Miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas desde 1970 a 1974, responsable de comercio y relaciones exteriores.

Frank Field es Miembro del Parlamento por Birkenhead y Presidente del Comité de Seguridad Social de la Cámara de los Comunes. Antes fue Director del Grupo de Acción sobre la pobreza infantil 1969-79.

Carolyn Hayman es Directora Ejecutiva de Rutherford Ventures y miembro del Council for Industry and Higher Education y la Commonwealth Development Corporation. Anteriormente fue consejera en temas sobre empleo y tecnología de la información en la Central Policy Review Staff 1978-80.

Ian Hutcheson CBE es Presidente y Director Ejecutivo de Acatos & Hutcheson y Presidente de Pura Foods y consejero de la St. Angela's Ursuline Convent School.

Will Hutton es Editor Adjunto de The Guardian y autor del éxito editorial "The State We're In". También es miembro del consejo de gobierno del Policies Studies Institute, Charter 88, y de la London School of Economics. Fue también corresponsal económico para el programa "Newsnight" de la BBC2 1983-88.

David Marquand es Profesor de Política en la Universidad de Sheffield y antes fue consejero jefe de la Secretaria General de la Comisión Europea y Miembro del Parlamento por Ashfield 1966-77.

Dr. Andrew Sentance es investigador principal de la London Business School y anteriormente fue Director de Asuntos Económicos en el CBI y miembro del grupo independiente de asesores del Tesoro.

Sir Ian Wrigglesworth es Presidente adjunto de John Livingston & Sons Ltd., y Director de Crabtree Group plc y de la Northern Development Company. También fue Miembro del Parlamento por Teesside, Thornaby y Stockton 1974-87 y Presidente de los Demócratas Liberales 1988-90.

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



Ministerio para las Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública