

PRESENTACIÓN

Antón Costas

Presidente del Consejo Económico y Social

Enseñanzas y retos que nos deja 2021

La Ley de Creación del Consejo Económico y Social (CES) de 17 de junio de 1991 establece, entre las funciones del Consejo, que elabore y eleve anualmente al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, *una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación*. La Memoria correspondiente al año 2021, la número 29 desde la primera de 1993, ha sido elaborada por la Comisión de Trabajo correspondiente, presidida por el Consejero don Raymond Torres, y aprobada por el Pleno del CES el 25 de mayo de 2022.

El principal valor diferencial de la Memoria del CES es el de ofrecer un diagnóstico y una visión compartida entre los sesenta y un miembros del Pleno sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2021, así como sobre los principales retos de futuro, resultado del diálogo social institucionalizado.

La Memoria 2021 presenta dos novedades. Manteniendo toda la riqueza de datos y análisis de ediciones anteriores, es más corta y manejable. Además, en cada uno de los tres capítulos —panorama económico; empleo y relaciones laborales; calidad de vida, protección e inclusión social— incorpora, a modo de pequeñas monografías, dos retos de futuro.

* * *

La lectura de esta Memoria permite extraer enseñanzas útiles a la hora de responder a los nuevos retos para 2022 y más allá.

A diferencia de crisis anteriores, la crisis humanitaria y económica del COVID-19 trajo respuestas innovadoras, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el interno. En el ámbito comunitario, además de las acciones comunes en materia de compra de vacunas, la crisis del COVID-19 dio lugar a la creación de los fondos *Next Generation EU* (NGEU) y su financiación mediante la emisión, por primera vez, de deuda comunitaria. Todo ello representa, sin temor a exagerar, un «*momento hamiltoniano*» en la construcción de la Unión Europea. Después del impacto que dejó la Guerra de Independencia, Alexander Hamilton, primer Secretario del Tesoro de Estados Unidos en el gobierno de George Washington, puso en marcha nuevas políticas industriales y de innovación que, junto con la emisión de un nuevo activo financiero federal, dio un impulso definitivo a la unificación y construcción de los Estados Unidos. De las políticas industriales estratégicas promovidas por los NGEU y de su financiación con

deuda comunitaria se puede esperar un impulso «*hamiltoniano*» similar para el avance en la construcción de la Unión Europea.

También en el ámbito de las políticas económicas, laborales y sociales internas es posible extraer algunas enseñanzas útiles de la lectura de esta Memoria.

La primera es **que cuando existen reglas de reparto justas de los costes de las crisis los daños se aminoran, las recesiones son más cortas y la recuperación es más rápida**. La comparación con la crisis financiera y de la deuda soberana de 2008 es muy ilustrativa. En aquella crisis, la ausencia de reglas justas de reparto de los costes, en la que la austeridad fiscal hizo recaer el grueso de la factura de la crisis sobre las familias y las empresas, junto con la destrucción de empleo y de tejido empresarial, llevó a que la recesión durase cinco años y la recuperación plena se retrasó una década. Ahora, con unas reglas de reparto de los costes más justas —los ERTE y otros mecanismos de ayuda a las familias y empresas—, los daños sociales y empresariales fueron menores, la recesión más corta y la recuperación más rápida. Como vemos, existe un círculo virtuoso entre reglas justas de reparto de los costes de la crisis y el crecimiento.

La economía creció un 5,1 por 100 en 2021, frente a la caída del 10,8 por 100 del año anterior. Aun así no logró recuperarse totalmente del *shock* de oferta y demanda, mostrando una recuperación menos vigorosa de lo previsto, con un nivel de PIB a finales de año un 3,8 por 100 por debajo del correspondiente al cuarto trimestre de 2019, por detrás del resto de economías de la Unión Europea. No obstante, la debilidad de la recuperación contrastó con la evolución de los ingresos tributarios, que alcanzaron máximos históricos, con el fuerte dinamismo del empleo, que recuperó los niveles previos a la pandemia y con el buen comportamiento de las exportaciones.

La segunda enseñanza nos la ofrece el **comportamiento de las relaciones laborales durante la pandemia. El diálogo social y la concertación** han sido elementos determinantes para responder de forma eficaz a la crisis. En el bienio 2020-2021 se han firmado nada menos que catorce acuerdos sociales, en materias tan importantes como los *Riders*, la dependencia, las pensiones, la solución de conflictos o la reforma laboral. Esos acuerdos siguieron los ejes fundamentales del diálogo bipartito, cuando no se derivaron directamente del mismo.

En este sentido, el capítulo II ofrece un panorama exhaustivo del papel que ha desarrollado el diálogo social como elemento determinante de una recuperación inclusiva; fruto de todo ello, el mercado laboral ha registrado una importante mejora tras el golpe de la pandemia. La recuperación del empleo se completó en el último tramo de 2021, con cifras de paro y afiliación en los primeros meses de 2022 que la afianzan. Solo el número de horas trabajadas parece estar rezagado. Además, tras la reforma laboral, otro fruto del diálogo social, se ha registrado un incremento extraordinario de los contratos indefinidos y un descenso importante de la tasa de temporalidad. Es pronto aún para evaluar los efectos a medio plazo, pero de momento los resultados son esperanzadores.

La concertación es coherente con lo que recomienda la teoría de la política económica democrática en situaciones de incertidumbre. A modo de lo que ocurre con una densa niebla, la incertidumbre hace que las personas se encuentren ante lo que John Rawls, el gran filósofo de la justicia, llamó un «velo de ignorancia» que les impide saber cómo estarán en el futuro. En estas circunstancias, la economía política recomienda buscar el consenso; es decir, avanzar juntos. El consenso exige tiempo y esfuerzo, porque es el resultado equilibrado de frustraciones mutuas. Pero una vez alcanzado, disminuye los costes del conflicto (horas de trabajo perdidas), se mejora la cooperación y el clima laboral, y aumenta la productividad. El resultado de todo ello es un aumento de la competitividad.

La tercera enseñanza que se extrae de la lectura de esta Memoria está en el terreno de las políticas sociales. **La protección social y las políticas de inclusión social constituyeron un pilar importante de la recuperación.** La prolongación de la mayor parte de las medidas aprobadas en plena pandemia, dirigidas a amortiguar el impacto sobre trabajadores y empresas, propiciaron una rápida recuperación de la actividad y del empleo. A su vez, la recuperación propició un extraordinario crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales, que alcanzaron máximos históricos, permitiendo la reducción del déficit de la Seguridad Social hasta el 0,9 por 100, el menor desde 2012. La enseñanza es que, cuando están bien diseñadas, aparece un círculo virtuoso entre medidas de protección social, crecimiento económico y sostenibilidad de la Seguridad Social.

* * *

Mirando a 2022 y más allá, el diagnóstico que ofrece la Memoria del CES sobre la evolución de la economía española se mueve entre dos corrientes de signo opuesto. La primera, y de momento la más fuerte, la empuja hacia la recuperación. Detrás de esta corriente está la atenuación del impacto de la pandemia, la liberación del exceso de ahorro acumulado, el rebote del turismo, la continuidad de las medidas extraordinarias de apoyo a la economía y al empleo, entre las que destacan los ERTE y otros dispositivos fruto del diálogo social y los fondos europeos *Next Generation*.

A esta corriente expansiva se ha venido a sumar otra de sentido contrario, cada vez más intensa y adversa, provocada por el intenso encarecimiento de la energía y otras materias primas básicas, las disrupciones en las cadenas globales de suministro y, más recientemente, las tensiones geopolíticas.

Con todo, las previsiones más recientes de la Comisión Europea apuntan todavía a un crecimiento de la economía española de un 4 por 100 en 2022. Esto supone uno de los mayores avances de todos los Estados miembros. Entre los motores de este crecimiento están la recuperación del turismo, el buen comportamiento de las exportaciones, el dinamismo del empleo y el impulso esperado del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Este escenario de crecimiento se ve empañado por las expectativas de inflación. El repunte del IPC a lo largo de 2021 (que se ha intensificado en 2022) ha llevado al Gobierno a poner en marcha un plan de respuesta al aumento de precios. A propósito de este plan, la Memoria señala que la medida más relevante para controlar el aumento de los precios será probablemente la fijación de un precio máximo del gas para la generación de electricidad, medida ya aprobada por la Comisión Europea. Esto es algo que, además de ayudar a contener la inflación, también se traducirá en una reducción de los beneficios extraordinarios del sector energético.

Por el contrario, la Memoria afirma que la bonificación extraordinaria para todos los usuarios de 20 céntimos por litro de combustible se ha mostrado ya ineficaz en su objetivo de reducción de los precios, además de tratarse de una medida fiscal regresiva que choca también con el objetivo de descarbonizar la economía.

El CES señala que es necesario evitar que el mantenimiento de las tasas de inflación acabe provocando mayores efectos de segunda ronda, a falta de un posible pacto de rentas que permita el incremento de costes de manera equilibrada. En este sentido, hay que recordar que los riesgos no vienen, de momento, desde el lado de los salarios. En 2021, los salarios pactados cayeron un 1,4 por 100 en términos reales, es decir descontada la inflación, y los salarios pactados hasta abril se incrementaron un 2,4 por 100 (con cifras provisionales), es decir seis puntos menos que el IPC de ese mes.

* * *

La Memoria 2021 identifica seis **retos de futuro**, dos en cada uno de los tres capítulos.

En el capítulo primero, relacionado con la economía, se identifica, en primer lugar, el reto del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**. La Memoria insiste en la dimensión transformadora del tejido productivo y en la calidad del empleo del Plan. No se trata solo de invertir para una recuperación sino de invertir para lograr una recuperación transformadora. A la vez, también recuerda los objetivos de cohesión territorial y de igualdad en el empleo. De ahí que se recomiende solicitar los préstamos previstos en los fondos *Next Generation*. Pero la Memoria también apunta debilidades. Una de ellas es la lenta ejecución, que contribuye a explicar el débil papel impulsor de la política fiscal en 2021. También algunos problemas de gestión y cuellos de botella que entorpecen su traslado a la economía real. Apunta, finalmente, el papel clave que podría desempeñar el CES para acompañar el despliegue de los fondos y favorecer la cooperación y coordinación entre todos los actores involucrados.

Cuando dentro de una década volvamos la vista atrás, veremos que las reformas y programas de inversión asociadas al PRTR constituyen la cuarta oleada de modernización económica transformadora llevada a cabo en la economía en el último siglo y medio: la primera tuvo lugar durante la reforma del sexenio liberal de 1868; la segunda, la liberalización durante 1959-1960; y la tercera coincidiendo con el ingreso de España en la Comunidad Europea. Como ocurrió en esas tres etapas anteriores, el resultado

de esta cuarta oleada de modernización y transformación tiene que ser lograr una economía vibrante y una sociedad más justa.

El segundo reto de futuro en el ámbito de la economía es el de la **transición energética**. En este terreno España dispone de importantes fortalezas tanto en términos de recursos naturales como en términos de ecosistema. Este es quizá uno de los puntos de más interés de la Memoria, que por otra parte identifica palancas para aprovechar esos activos, e insiste en la necesidad de garantizar una transición justa con empleo de calidad en el conjunto del país. En este sentido, la descarbonización tiene que sacar lecciones adecuadas para no cometer los mismos errores que tuvo la desindustrialización de finales del siglo pasado, que dañó de forma duradera la prosperidad de medianas y pequeñas ciudades antes prósperas.

En el capítulo segundo, dedicado al mercado de trabajo y las relaciones laborales, se identifican otros dos retos. El primero es la tendencia que se apunta a un **desajuste entre oferta y demanda de trabajo**. Aparece un mayor dinamismo en actividades distintas a las que experimentaron mayores pérdidas en la pandemia. Ello incide en los desajustes observados en el mercado laboral. De ahí la importancia de las políticas activas y de formación más eficaces y eficientes, y una atención especial a las condiciones de las personas trabajadoras y a la suficiencia de los salarios asociados a los puestos disponibles.

El segundo reto es el del **impacto de la digitalización en el trabajo**, con la aparición de nuevas formas de empleo y de organización de la producción, y una importancia creciente de las plataformas y del teletrabajo. En este terreno, el diálogo social es una de las claves fundamentales para afrontar este reto.

En el capítulo tercero —en el que se analiza la calidad de vida, la protección y la inclusión social— se identifican otros dos retos. El primero es el de la **desigualdad tras el COVID-19**. La pandemia deja fuertes cicatrices sociales que hay que cerrar antes de que se cronifiquen. La vida de las personas más frágiles sigue afectada en todas sus dimensiones: vivienda, consumo, alimentación, oportunidades, rendimiento educativo de los niños y jóvenes. Estas circunstancias de penuria se ven ahora agravadas en el contexto de aumento de precios de la energía y de la alimentación. La Memoria destaca que, según los datos de FOESSA, pese al esfuerzo realizado por las Administraciones, un 20,9 por 100 de hogares españoles estaría en situación de exclusión social, frente al 16 por 100 en 2018. En este sentido, la Memoria alerta del riesgo de pobreza energética y alimentaria. De ahí, que proponga impulsar la aprobación de medidas específicas de apoyo a las familias vulnerables.

Las desigualdades —de ingresos, de acceso a bienes y servicios básicos, de oportunidades, de empleo— siguen siendo un reto importante en nuestra sociedad. Esto requiere aumentar la inversión en protección social y ampliar las etapas de la economía en las que se aplican. Las medidas no deben caer solo en la fase redistributiva. Es necesario también actuar en las etapas de la distribución y la predistribución. En el ámbito de la distribución necesitamos crear buenos empleos, para más personas y en

más lugares del país; especialmente en medianas y pequeñas ciudades y en el mundo rural. Dado que los buenos empleos los crean las buenas empresas, necesitamos mejorar la productividad de las pymes y aumentar el número de proyectos empresariales competitivos. En el ámbito de la predistribución necesitamos mejorar la educación, la formación dual profesional y universitaria, y el aprendizaje a lo largo de la vida, mediante políticas activas de empleo cercanas a los empleadores.

El segundo reto que se identifica en el capítulo tercero es el del **cambio demográfico**. Los riesgos son evidentes en términos de calidad de vida en la vejez, de aumento de la tasa de dependencia y de sostenibilidad de la protección social. Pero España dispone también de elementos de fortaleza, como la elevada esperanza de vida al nacer, a los 65 años y en salud, la integración sociolaboral de la inmigración y la presencia de sólidas redes de solidaridad intergeneracional.

* * *

Para cerrar esta presentación, quiero expresar mi *agradecimiento* a todas las personas que han intervenido a lo largo del proceso de deliberación, redacción y aprobación de esta Memoria.

En primer lugar, a los Consejeros y Consejeras del CES que forman la *Comisión de Trabajo*. A lo largo de 26 reuniones, celebradas entre noviembre de 2021 y mayo de 2022, han llevado a cabo un exitoso esfuerzo para lograr el consenso sobre el diagnóstico y retos de la realidad socioeconómica y laboral de nuestro país en 2021. En este sentido, esta Memoria constituye una de las mejores expresiones del diálogo social permanente, que se desarrolla en el seno de la institución.

En segundo lugar, el agradecimiento tiene que extenderse a los *comparecientes* en las distintas reuniones de trabajo de la Comisión, que con sus aportaciones han enriquecido el criterio y el trabajo de la Comisión. En las sesiones de elaboración del capítulo I han comparecido: don Jorge Sicilia, economista-jefe del BBVA; doña Cristina Herrero Sánchez, presidenta de la AIREF, y doña Sara Aagsen, secretaria de Estado de Energía. En las sesiones del capítulo II ha comparecido: don Jordi Curell Gotor, director adjunto de Movilidad Laboral y Asuntos Internacionales, de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. Y en los trabajos del capítulo III han comparecido: doña Olga Salido Cortés, profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM), y don Julio Pérez Díaz, científico titular del CSIC (Instituto de Economía, Geografía y Demografía. Centro de Ciencias Humanas y Sociales).

Por último, pero no en último lugar, a los miembros del *Área de Estudios del CES*, quienes con su conocimiento, oficio y esfuerzo facilitan el trabajo de la Comisión de Trabajo y hacen posible la aprobación de la Memoria por el Pleno del CES.

ANTÓN COSTAS

Presidente del Consejo Económico y Social