

## RESUMEN



## CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

Tras el fuerte impacto de la pandemia de COVID-19 en 2020, el panorama económico de 2021 abrió paso a un gradual proceso de recuperación de intensidad diferente entre países, entre sectores e, incluso, entre grupos de población. El avance de la vacunación —principalmente en los países occidentales—, la mejora de la confianza de los consumidores —que comenzaron a dar salida al ahorro acumulado durante el año anterior— y la continuidad de las medidas extraordinarias de apoyo, reforzadas por la definición de planes de recuperación —entre los que destacó el europeo *Next Generation EU*— constituyeron las principales fuerzas de empuje durante el año.

---

*Recuperación económica  
generalizada pero  
desigual*

Sin embargo, ese impulso fue contrarrestado por nuevas oleadas y variantes del virus y por desajustes entre demanda y oferta, originados principalmente por tensiones y cuellos de botella en las cadenas globales de suministros, y el encarecimiento de una serie de bienes, principalmente energéticos, que a finales de ejercicio habían derivado en notables tensiones inflacionistas. Aunque en el terreno geopolítico el año permitió avanzar en materia fiscal —con un acuerdo sobre la tributación global de las empresas multinacionales— y se reactivó la COP-26, no se consiguió una distribución efectiva y equitativa de vacunas a nivel mundial, aumentó el interés por la relocalización de la producción y la autonomía estratégica y, pese a que Estados Unidos volvió a la escena multilateral, sus tensiones con China solo se apaciguaron parcialmente.

La economía mundial logró crecer un 6,1 por 100 en 2021, con el comercio como principal motor de la recuperación. Por su parte, el PIB de la Unión Europea avanzó un 5,4 por 100. Todos los socios comunitarios volvieron a tasas de crecimiento positivas en 2021, confirmando la mejora impulsada por el avance en la vacunación, por las medidas adoptadas durante la crisis y por las favorables expectativas generadas alrededor del *Next Generation EU*, un primer paso para la creación de herramientas europeas de estabilización macroeconómica. No obstante, lo hicieron a ritmos dispares, por la propia evolución de la pandemia, por el diferente impacto en sus sistemas productivos de la vuelta a medidas de contención a causa de las nuevas variantes, por

la distinta intensidad de las medidas de apoyo, así como por la falta de mano de obra, los problemas de aprovisionamiento o el incremento de los precios energéticos.

El repunte de la inflación a lo largo del año, y la confirmación de su persistencia, obligó a acelerar la normalización de la política monetaria del BCE, anunciando el fin del programa de compras de activos públicos y anticipando una primera subida de tipos, a pesar del riesgo de baja efectividad, dado que una parte importante de las tensiones inflacionistas tienen su origen en la oferta, lo que podría condicionar la recuperación.

La mejora del contexto económico internacional, junto al éxito del proceso de vacunación, el dinamismo del empleo y la prolongación del tono expansivo de las

---

*La economía española emprendió una senda de recuperación menos intensa de lo esperado*

políticas de demanda hicieron que la economía española creciera un 5,1 por 100, frente a la caída del 10,8 por 100 el año anterior, con un perfil ascendente a medida que avanzaba el ejercicio. No obstante, la economía española avanzó tres décimas menos que la media comunitaria, siendo el socio que más lejos se situaba de su nivel de PIB

prepandemia.

El ejercicio se cerró con un descenso del déficit, hasta el 6,9 por 100 del PIB, debido al dinamismo mostrado por los ingresos públicos al hilo de la recuperación económica, así como a la sustancial moderación del aumento del gasto público consecuencia, en buena medida, de la reducción de las partidas ligadas a combatir los efectos de la crisis sobre el tejido productivo, el empleo y las rentas de las familias.

En efecto, aunque durante 2021 continuaron aplicándose medidas de carácter extraordinario: avales públicos del ICO, aplazamiento temporal de impuestos y moratoria concursal, ayudas a los hogares más vulnerables o prórrogas de los ERTE-COVID, de la prestación extraordinaria por cese de actividad y de los subsidios temporales por desempleo, su intensidad se redujo por la propia recuperación de la actividad y el empleo.

En junio se aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para contribuir a la recuperación de la economía española e impulsar el proceso de transformación estructural de la economía. Pero en los primeros momentos de su implantación se hicieron patentes una serie de debilidades que derivaron en una ejecución más moderada de lo que hubiera sido aconsejable dada la ambición del Plan y el estrecho margen temporal con el que cuenta (véase recuadro 1 relativo al reto sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

La demanda interna recuperó su tradicional papel tractor de la economía española, gracias principalmente a la evolución del gasto en consumo final de los hogares y, en menor medida, de la formación bruta de capital fijo. Sin embargo, esa recuperación quedó por debajo de lo previsto por el retraso en la recuperación del consumo de los servicios más afectados por la pandemia, por la concentración del ahorro en hogares con menor propensión a consumir o por un aumento de la propensión a ahorrar por motivo precaución. Asimismo, aunque la recuperación económica de los principales

socios comerciales de España se vio reflejada en las exportaciones, la incompleta recuperación del turismo internacional limitó el empuje de la demanda externa.

Desde la perspectiva de la oferta, el proceso de recuperación tanto del producto como del empleo de los diferentes sectores productivos fue muy desigual. El VAB promedio de dos de las grandes ramas de actividad, sector primario y construcción, retrocedió en 2021, mientras que el de las manufacturas y los servicios avanzó moderadamente, aunque no logró alcanzar los niveles prepandemia. Las disrupciones en los suministros —por problemas de desabastecimiento o de roturas en las cadenas de aprovisionamiento— y el encarecimiento de las materias primas, de los bienes intermedios —principalmente componentes tecnológicos como los microchips—, del transporte y de la energía marcaron la evolución sectorial a lo largo de 2021 y afectaron a las decisiones de inversión empresarial. Por su parte, el empleo, medido a través de la EPA, consiguió recuperarse en su totalidad y en la industria y los servicios incluso superaron los niveles anteriores a la pandemia.

A finales de año se cerraba un ejercicio que revelaba una serie de desequilibrios que determinarían el progreso de la recuperación, siendo la escalada de precios uno de los más preocupantes por sus efectos sobre la capacidad de compra de los hogares y la competitividad de las empresas. El IPC de diciembre creció un 6,5 por 100 y aunque el incremento de precios se percibe como transitorio por los principales organismos nacionales e internacionales, la inflación subyacente da signos de aceleración desde el último trimestre del año, resultando más patente en los primeros meses de 2022. Esto ha aumentado la inquietud sobre los posibles efectos de segunda ronda, a falta de un pacto de rentas que permita repartir el incremento de los costes de manera equilibrada, y sobre el impacto en la economía real del cambio de orientación de la política del BCE.

La invasión de Ucrania por parte de Rusia a principios de 2022, un nuevo *shock* de oferta generalizado de impactos asimétricos, cambia por completo el panorama económico y ha llevado a revisar a la baja todas las previsiones sobre el ritmo de avance de la recuperación y a poner en marcha, con carácter de urgencia, un plan de respuesta a la guerra que prevé la movilización de hasta 16.000 millones de euros: 6.000 millones dirigidos a atenuar el aumento de los costes energéticos y 10.000 millones en avales ICO para los sectores más afectados. Una de las medidas más relevante del Plan ha sido la fijación del precio máximo del gas para la generación de electricidad y así controlar el aumento de los precios. También se previó una bonificación extraordinaria para todos los usuarios de 20 céntimos por litro de combustible que ha resultado ineficaz en su objetivo de reducción de precios, además de tratarse de una medida fiscal regresiva que choca con el objetivo de descarbonizar la economía.

En todo caso, este abrupto cambio del panorama económico y su potencial impacto sobre las finanzas públicas han hecho más evidente la necesidad de reformar el

---

*La invasión de Ucrania abre un periodo de mayor incertidumbre...*

marco de reglas fiscales de la Unión Europea para poder articular políticas fiscales discrecionales nacionales frente a perturbaciones inesperadas y permitir sendas de consolidación fiscal graduales a los países más endeudados como es el caso de España.

El desconocimiento sobre la duración e intensidad de la guerra —y, por tanto, de los niveles de precios que puedan alcanzarse o del impacto amortiguador del Plan de choque—, los factores geopolíticos —relacionados tanto con el propio conflicto, como con China y su política de COVID-cero, o las consecuencias del *brexit*—, o la propia evolución de la pandemia exigen hablar de posibles escenarios más que de previsiones sobre el comportamiento futuro de la economía. Esta incertidumbre podría llegar a afectar al impacto positivo esperado del Plan de Recuperación, condicionando las necesarias transformaciones digital y ecológica (véase recuadro 2 relativo al reto de la transición energética en España).

Con todo, las previsiones más recientes de la Comisión Europea apuntan a un crecimiento de la economía española del 4 por 100 en 2022, lo que supone el mayor avance de todos los Estados miembros, salvo Irlanda, Portugal y Malta, y vendría explicado fundamentalmente por la recuperación del turismo, el aumento de las exportaciones, con una ganancia esperada de cuota de mercado, el dinamismo del empleo y el impulso del Plan de Recuperación.

---

*... pero se prevé un crecimiento elevado de la economía española para 2022*

**RECUADRO 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA ESPAÑOL**

En junio de 2021 se aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España puede» (PRTR), en el marco del NGEU.

**Objetivo**

Apoyar la rápida recuperación de la economía española una vez superada la crisis sanitaria, pero con visión de largo plazo, de impulso del proceso de transformación estructural hacia un crecimiento sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental.

**Dotación financiera**

Inicialmente los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia europeo son 69.528 millones de euros en forma de transferencias, aunque puede solicitar créditos por un importe total de hasta 70.000 millones de euros.

**Oportunidad**

Única y sin precedentes para transformar el sistema productivo y superar los desequilibrios estructurales de la economía española, mediante el esfuerzo inversor en aquellos factores que contribuyan a mejorar la eficiencia del sistema productivo, especialmente capital humano y en I+D+i, y abordar las reformas estructurales dirigidas a corregir las distorsiones que persisten en el mercado laboral y en el marco regulatorio e institucional en el que se desenvuelve la actividad empresarial.

Transición ecológica

Transformación digital

10 políticas palanca  
30 componentes  
110 inversiones  
102 reformas

Cohesión social y territorial

Igualdad de género

**Desafíos y recomendaciones**
**Elección y diseño del modelo**
**Prioridades y objetivos**

Transiciones verde y digital, prioridades absolutas, pero solo recoge información cualitativa sobre los logros previstos, sin cuantías precisas. Información suficiente y precisa de inversiones, pero menor detalle en las reformas.

**Horizonte temporal de implementación**

Calendario ambicioso, con ejecución y recepción de los desembolsos concentrados en los tres primeros años. Necesidad de agilidad. Muchos proyectos tienen carácter plurianual y requieren de tiempo para desplegar sus efectos.

**Instrumentos de desarrollo del plan**

Real Decreto-ley 36/2020 que articula un modelo de gobernanza ágil, simple y respetando el marco normativo comunitario. Algunas de sus previsiones se han dilatado en el tiempo como el Registro de empresas interesadas en los PERTE.

**Transparencia, información y seguimiento**

La web del plan ha incorporado progresivamente instrumentos de difusión de la información, pero necesita más transparencia y acceso a información estructurada y sistemática para poder valorar de forma periódica el ritmo de ejecución. Desconocimiento de los resultados de las manifestaciones de interés, ni participación, ni sector, ni tamaño de las empresas, tampoco criterios aplicados. Ausencia de información suficiente para valorar la participación en los proyectos (a modo de guía de criterios). Falta poner en marcha la anunciada plataforma de contratación que centre todas las convocatorias del plan, estatales, comunidades autónomas y corporaciones locales.

## RECUADRO 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA ESPAÑOL

(continuación)

Desafíos y recomendaciones	<b>Ambición financiera del Plan</b>	<p>Pese a su ambición, España solo solicitó, en primera instancia, transferencias no reembolsables para no comprometer su posición fiscal.</p> <p>Se ha confirmado que activará la solicitud de créditos mediante modificación al plan de recuperación, suficientemente justificada, abriendo un nuevo proceso de negociación con la Comisión Europea.</p> <p>Oportuno aprovechar la solicitud de préstamos para incluir, en aras de la transición justa, mecanismos compensatorios de los costes que implican algunas de las reformas planteadas y que no han sido contemplados hasta el momento.</p>
	<b>Problemas y debilidades en la ejecución</b>	<p>Desafío para las AAPP: gestión simultánea del NGEU, del presupuesto público y de los fondos del Marco financiero plurianual 21-27.</p> <p><b>Ejecución del PRTR en 2021</b></p> <p>Reto importante de gestión y ejecución por estrecho horizonte temporal. Dificultad de acceso a datos oficiales integrados, por dispersión de fuentes de información y falta de estructura de la misma. Necesidad de contar con una única fuente oficial centralizada que recoja toda la información como el sistema de información de gestión y seguimiento previsto, todavía no en funcionamiento.</p> <p>Contraste entre el buen ritmo de ejecución presupuestaria con la escasa llegada de fondos a la economía real.</p> <p>Dudas sobre la participación efectiva de las empresas, especialmente pymes.</p> <p>Las licitaciones han ido ganando velocidad. Pero más del 50 por 100 procedían de empresas públicas y el destino ha sido infraestructuras y construcción.</p> <p>Se han aprobado 9 PERTEs, hasta abril de 2022. Conveniente acelerar la ejecución dado su carácter tractor para el conjunto de la economía.</p> <p>Muchos de los hitos cumplidos en 2021 eran reformas ya en marcha o contempladas con anterioridad a la elaboración del PRTR.</p> <p><b>Problemas y debilidades en la ejecución de los proyectos de inversión</b></p> <p>Falta de agilidad.</p> <p>Incorporar la digitalización a los procedimientos administrativos.</p> <p>Deficiencias en el diseño y contenido de las convocatorias de las licitaciones.</p> <p>Elevada carga burocrática y atomización de las convocatorias, que dificulta el acceso de pymes y autónomos y dificulta la gestión de la Administración.</p> <p>Plazos ajustados para la presentación de proyectos.</p> <p>Necesidad de aplicar elementos más innovadores a las convocatorias, evitando inercias pre-PRTR.</p> <p>Porcentaje de cofinanciación de las subvenciones (40 por 100 de media) puede constituir barrera de entrada para pymes. Aconsejable modular en función de la dimensión, sector o actividad.</p> <p>Falta de personal cualificado en las Administraciones públicas. Cuello de botella, sobre todo en las Administraciones territoriales. Falta planificación de recursos humanos acorde con la capacidad real.</p> <p>Falta de personal cualificado en las empresas que frena la participación en el PRTR. Promover apoyo y acompañamiento a las empresas, especialmente a pymes (oficinas de asistencia técnica).</p>



**RECUADRO 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA ESPAÑOL**
*(continuación)*

<b>Desafíos y recomendaciones</b>	<p><b>Falta de adecuación entre el plan y objetivos perseguidos</b></p> <p>Peso no homogéneo entre ejes.  Carácter genérico de muchas de las reformas y su impacto dependerá, en última instancia, de su implementación en la práctica.  Escasa atención a los retos de la cohesión social y territorial y la brecha de género.  Incorporación del objetivo de igualdad entre mujeres y hombres no se ha realizado de modo uniforme ni con un enfoque integral.  Ausencia de evaluación <i>ex ante</i> para asegurar que los recursos vayan a proyectos transformadores con rentabilidad social («taxonomía social»), garantizando la adicionalidad de recursos o detectando solapamientos.  Garantizar la cohesión social a través de la incorporación de criterios sociales en las contrataciones públicas.  El Plan podría haber orientado la atención también de forma transversal a las personas jóvenes sobre todo, dado su carácter transformador.</p>
-----------------------------------	---

**Gobernanza**

El PRTR es un proyecto de país que requiere la implicación de todos los agentes económicos y sociales, todos los niveles de gobierno y el conjunto de la Administración pública.

Habría requerido un consenso político, social y territorial y la apropiación del plan por el conjunto de la sociedad, contando con la estabilidad necesaria presente y futura ante el reto que supone su ejecución sin condicionarlo al ciclo electoral.

Habría sido deseable una participación más activa de los interlocutores sociales previa a la elaboración del plan. Ahora, esta participación podría centrarse en el seguimiento de los avances y la articulación de los proyectos que no se han puesto todavía en marcha, así como en la evaluación de los logros e impactos previstos.

**Papel del CES**

Aunque no participó inicialmente emitiendo dictamen sobre el plan en el marco de su función consultiva, la elaboración del plan revisado que acompañe a la solicitud de créditos supondría una oportunidad para recabar su opinión.

Además, hay margen para institucionalizar una mayor participación, tanto en la fase de ejecución y seguimiento, como posteriormente, contribuyendo a la evaluación, especialmente en los ámbitos que le son propios.

Fuente: elaboración propia.

## RECUADRO 2. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN ESPAÑA

### Objetivo

La transición energética tiene como objetivo alcanzar cero emisiones netas de CO<sub>2</sub> para 2050, asegurando un suministro seguro y sostenible económica, social y medioambientalmente. Eficiencia energética, integración de renovables en los sistemas energéticos y desarrollo de tecnologías descarbonizadoras resultan fundamentales.

### Fortalezas de España

Recursos renovables abundantes: eólica, solar o hidráulica; ecosistema empresarial competitivo favorable a la transición energética, una ciudadanía concienciada y una hoja de ruta para la transición.

### Principales riesgos

No acertar con el ritmo necesario. Una transición pausada pone en peligro alcanzar los objetivos de emisiones a tiempo, acrecentando la posibilidad de que los riesgos medioambientales se conviertan en irreversibles; mientras que si es excesivamente rápida y desordenada puede originar desajustes económicos, laborales y sociales que generen desafección y malestar de la ciudadanía.

### Oportunidades

Para lograr un modelo productivo que garantice un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible en el medio y largo plazo.

- **Aumento del PIB** (superior al 1,5 por 100 anual según PNEIC) por nueva inversión en cadenas de producción y ahorros energéticos.
- **Creación neta de empleo:** en renovables, eficiencia energética y electrificación compensarían las pérdidas en otras ramas.
- **Reducción de la dependencia energética:** limita vulnerabilidad exterior, alivia balanza de pagos y mejora competitividad-precio.
- **Cambio industrializador del modelo productivo.** Oportunidad para fomentar su circularidad.

### Fomentar la transformación sectorial

#### *Cambio de paradigma en el sector eléctrico: descarbonización, distribución, democratización y digitalización*

Modificar los mercados de electricidad para mayor seguridad jurídica y señales adecuadas de los beneficios de la transición energética, impulsar el almacenamiento (en especial H<sub>2</sub> verde), agilizar los trámites del despliegue de renovables, mejorar la información y transparencia de cara a una ciudadanía llamada a ser agente activo en esta transición.

#### *Hacia un transporte menos carbonizado*

Mejorar la eficiencia energética. Diferentes necesidades y soluciones para transporte ligero (vehículo eléctrico) frente al pesado (aplicaciones de combustibles alternativos como el hidrógeno). Ayudas selectivas para renovación de flotas.

Lograr un adecuado despliegue de infraestructura de recarga rápida. Planes de movilidad urbana sostenible.

#### *Descarbonización de la industria: un desafío con oportunidades*

Industrias electrointensivas: ser integradas como agente activo dentro de un sistema energético descarbonizado, con desarrollo de tecnologías de captura y almacenamiento de carbono o de aplicaciones industriales del hidrógeno renovable.

Estatuto de los consumidores electrointensivos. Mitigar el impacto de altos precios durante la transición.

Industria del automóvil: cambio de paradigma: gana peso la servitización y menos intensidad de mano de obra. Necesidad de ser incluida en la Estrategia de transición justa.

#### *Papel estratégico del sector agrario*

Se suma al desafío de la aplicación de la nueva PAC. Para las pequeñas explotaciones supondrá la renovación de activos e inversiones en nuevas tecnologías bajo una situación de graves problemas de rentabilidad.

#### *Descarbonización de la edificación*

Reconvertir el sector inmobiliario: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Movilizar inversión para incorporar autoconsumo con fuentes de energía renovable en edificios públicos y el sector residencial.

**RECUADRO 2. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN ESPAÑA** (continuación)

Retos y recomendaciones	<p><b>Asegurar las palancas fundamentales para la transición</b></p> <p><b>Innovación</b> Superar problemas que afectan a la I+D+i, en general: bajos niveles inversión en I+D pública y privada, insuficiente coordinación entre las Administraciones y fragmentación regulatoria, poca absorción innovadora por pymes o la oferta insuficiente de capacidades y cualificación.</p> <p><b>Digitalización</b> Extender la digitalización al funcionamiento de las redes de distribución eléctrica. Desplegar infraestructuras TIC en sinergia con la red física de transporte y de recarga. Integrar las TIC en edificaciones de nueva construcción y en actuaciones de renovación. Optimizar el uso de contadores inteligentes. Velar por desarrollos digitales inclusivos. El sector digital debe hacer un esfuerzo por limitar su impacto directo sobre el medio ambiente.</p> <p><b>Financiación</b> Junto a la inversión pública, promover la privada apoyada en una adecuación del sistema financiero a este reto. Desafíos: ausencia de una taxonomía homogénea a nivel mundial, cuando muchas entidades españolas tienen un carácter global; los test de resistencia dependen de datos de los que no siempre se dispone (pymes u hogares) o la información no es lo suficientemente amplia o sistematizada; mejorar la financiación de bienes intangibles por su papel esencial en la transición energética.</p>
	<p><b>Garantizar una transición justa en el empleo</b></p> <p>Necesidad de integrar a las personas cuyo futuro profesional se vea comprometido por la transición energética. Invertir en recualificación y medidas de acompañamiento. Incluir otros sectores (automóvil, agrario, servicios de transporte, de ingeniería...) que también se enfrentan a cambios que pueden afectar al empleo y a territorios o comunidades locales en la Estrategia de transición justa. Contar con una adecuada gobernanza de los cambios en el marco del diálogo social.</p>
	<p><b>No dejar a nadie atrás</b></p> <p>Velar por una transición energética justa: <b>Para el pequeño tejido empresarial</b>, hacer llegar los beneficios; necesitan formar parte activa de la transición; aprovechar nuevas oportunidades de negocio y disfrutar de un mejor acceso a financiación ajena. <b>Y se apoye en una digitalización sin brechas</b>, resolver exclusión digital por el desigual acceso entre el medio rural y el urbano, el retraso digital de las pymes o las diferencias de uso de las TIC originadas por factores sociodemográficos. <b>También en el medio rural</b>, asegurar una adecuada integración ambiental y territorial de las renovables; garantizar la protección de los valores ambientales frágiles o de interés para la conservación del medio, tanto espacios naturales o de actividad agraria o ganadera. Contar con la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones. <b>Desde la perspectiva de género</b>. Las mujeres también se ven afectadas a través del impacto que tiene esta reconversión en los territorios o en las comunidades locales. Asegurar la plena incorporación de las mujeres a la transición energética representa un desafío lleno de oportunidades para aprovechar su talento. <b>E inclusiva desde el punto de vista económico</b>; puesto que uno de los riesgos de la transición es la intensificación de la pobreza energética, especialmente desde la pandemia.</p>
	<p>El éxito de la transición energética dependerá de la buena gobernanza de los desafíos económicos, laborales y sociales que conlleva, de lo contrario, podría generar resistencia al cambio y poner en riesgo los avances políticos necesarios para impulsarla. Para ello necesita contar con el diálogo social, con una cooperación interinstitucional a todos los niveles de la Administración y con cauces adecuados para una mayor participación ciudadana.</p>

Fuente: elaboración propia.

## CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

*Mercado de trabajo:  
recuperación progresiva*

El año 2021 fue de recuperación en los mercados de trabajo europeos tras el fuerte impacto de la pandemia de COVID-19. En España la recuperación se completó en el último tramo del año, con cifras en los primeros meses de 2022 que la afianzan e incluso hablan de una tendencia más positiva. Solo el número de horas trabajadas fue inferior, reflejando la pervivencia de algunos efectos de la pandemia sobre la actividad.

Tras los buenos resultados se encuentra el efecto protector que tuvieron, a lo largo de 2020 y en 2021, tanto los ERTE como las medidas de apoyo a los autónomos y, en general, de soporte de la economía y el empleo. El balance de los ERTE es muy positivo y ha llevado a su rediseño al final del año, en el marco del diálogo social tripartito, para darle carácter permanente a la experiencia extraída de su aplicación en la pandemia como alternativa a la extinción de empleos, con la previsión de su uso ante crisis generalizadas y coyunturales, o en sectores especialmente afectados por el cambio estructural.

Pese a esta mejora del empleo, ya en niveles por encima de la prepandemia, la salida de la crisis está mostrándose desigual, y presenta ciertos elementos de preocupación. Entre los específicos del mercado de trabajo: una participación laboral todavía inferior a la de 2019, sobre todo en edades jóvenes; más personas que querrían trabajar y están disponibles para ello pero no buscan activamente empleo, y una incidencia del paro que indica su mayor concentración en jóvenes y en niveles formativos medios y bajos.

Estos tres elementos están interrelacionados, y a su vez se asocian a una mayor creación neta de empleo en actividades económicas distintas a las que experimentaron mayores pérdidas en 2020. Ello no solo por haber perdurado algunos efectos y limitaciones derivadas de la pandemia en actividades como la hostelería y los servicios personales, sino también porque habrían proseguido, incluso de modo acelerado, procesos de cambio estructural, con mayor declive en algunas ramas (como el textil y la confección) y mayor dinamismo en otras (profesionales, científicas y técnicas; educación; sanidad). Esto se está traduciendo, por otro lado, en un mayor ritmo en el cambio de la estructura de las ocupaciones, más polarizada en altas y bajas cualificaciones, e incide en los desajustes observados en el mercado laboral (véase recuadro 1 sobre desajustes entre oferta y demanda).

La cuestión es cómo evitar que estas tendencias amplíen las brechas ya visibles en dicha estructura, con una peor posición relativa de las mujeres, de personas de edades relativamente mayores y de inmigrantes. Y cómo anticipar y equilibrar sus efectos en el territorio, en pleno desarrollo de las transiciones ecológica y digital en curso. Así, hay que incorporar elementos de transición justa y de equidad, como plantea el propio

PRTR. Pero también habría que discutir medidas más a corto plazo, en las que es imprescindible contar con políticas activas más eficaces y eficientes.

La recuperación impulsó un alto crecimiento del empleo asalariado en 2021, con casi 640.000 personas más en el sector privado y 100.000 más en el público (todas ellas mujeres, prosiguiendo la feminización del sector), aunque en el primer caso todavía insuficiente para enjugar la pérdida recogida en 2020. También crecieron las demás situaciones profesionales que analiza la EPA.

También se dio un repunte de la temporalidad, que se asocia al sector público (con una tasa del 31 por 100, 7 puntos más que en el sector privado), lo que reduce el alcance de la recuperación como factor explicativo. El primer trimestre de 2022 ha ampliado esta distancia hasta los 10,4 puntos, tanto por el descenso de temporales en el sector privado tras la reforma laboral como por su nueva elevación en el sector público, que recae sobre todo en las mujeres (con una tasa del 38,5 por 100). En relación con ello, cabe recordar aquí las medidas de estabilización que se están comenzando a implementar en el marco de la Ley 20/2021.

Habrà que esperar para ver cómo se despliegan los efectos de medio plazo de la reforma, pero hay ya datos indicativos del inicio de un cambio real en la cultura de contratación. El primer trimestre de 2022 arroja un descenso en la EPA de 1,2 puntos en la tasa de temporalidad. Los contratos indefinidos, por su parte, crecieron extraordinariamente entre enero y abril de este último año, y se redujeron los temporales, llevando el peso de los primeros a cerca ya de la mitad del total registrado en abril.

Las políticas activas de empleo (PAE) recobraron cierto protagonismo en 2021 en un contexto de recuperación para atender las graves consecuencias que había dejado la pandemia en el mercado de trabajo. No obstante, era un año atípico en el que, en el marco del PRTR, se planteaba el reto de articular un nuevo esquema ágil y eficiente de PAE, capaz de aumentar su eficacia y eficiencia y responder a los desafíos actuales y futuros, anticipando las necesidades del tejido productivo y orientando adecuadamente las decisiones de la población trabajadora y empresas.

Todo ello se plasmó en la reforma de las PAE contemplada en el PRTR (reforma 5 «modernización de las PAE» del componente 23), que incluía instrumentos de planificación como la nueva Estrategia de empleo o el Plan Garantía Juvenil Plus y modificaciones normativas de la Ley de Empleo y de la Ley de Formación profesional para el empleo, así como regulación de los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo o del Programa de fomento del empleo agrario. También se contemplaba la digitalización del SEPE para reforzar su eficiencia, en el marco de la digitalización de las administraciones públicas.

Está por ver si este nuevo esquema, pendiente de completar con la reforma de la Ley de Empleo, logra desplegar todo su potencial, aunque su valoración *ex ante*, sobre

---

*Hacia unas políticas  
activas de empleo  
eficaces y eficientes*

su adecuación a los retos y objetivos a afrontar, no indica un cambio sustancial que contribuya a superar las debilidades tradicionales de las PAE. En todo caso, es necesario contar con un sistema de evaluación planificado, sistemático y exhaustivo que permita valorar en el tiempo el impacto de las medidas aplicadas.

El PRTR permitió también contar con un aporte adicional para políticas activas en 2021, que se añadió al presupuesto inicialmente establecido y que, en todo caso, seguía siendo insuficiente para atender al elevado volumen de población desempleada. La experiencia comparada con otros países señalaba además la necesidad de reequilibrar la estructura del gasto, dando mayor peso a las medidas de activación y reforzando su vinculación con las medidas de protección. Era imprescindible, por tanto, el refuerzo de la orientación personalizada y de la formación para atender las necesidades de cualificación y recualificación de la población activa y dar respuesta, así, a las demandas del tejido productivo y las necesidades de adaptación digital.

En total, se contó con más de 6.600 millones de euros para políticas activas, de los que 920 eran recursos del Plan dirigidos a financiar actuaciones concretas y a los que se sumaban los recursos propios que las comunidades autónomas y las entidades locales destinan a la promoción del empleo en sus territorios.

En el bienio 2020-2021 ha tenido lugar un proceso de diálogo entre los interlocutores sociales y el Gobierno que ha permitido la firma de catorce acuerdos sociales, algunos de ellos dirigidos a afrontar las consecuencias de la emergencia provocada por la crisis sanitaria y otros a acometer reformas de alcance estructural, fundamentalmente en dos ámbitos: el mercado de trabajo y el sistema de pensiones.

A lo largo de 2021 se alcanzaron ocho acuerdos tripartitos entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal: los tres últimos Acuerdos sociales en defensa del empleo (IV, V y VI ASDE); el Acuerdo sobre los derechos laborales de personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales (*Riders*); el Acuerdo para la plena implementación del Sistema de Atención a la Dependencia; el Acuerdo sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del PRTR; el Acuerdo de medidas para la reforma laboral; y el Acuerdo Tripartito sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales.

Las principales normas laborales aprobadas en 2021 siguieron los ejes fundamentales del diálogo social tripartito, con una parte de ellas directamente derivadas del mismo. Así, los tres Reales Decretos-ley destinados a garantizar la continuidad del marco de apoyo al empleo puesto en marcha en 2020 (Reales Decretos-ley 2/2021, de 26 de enero, 11/2021, de 27 de mayo, y 18/2021, de 28

---

*Diálogo social en España: continuidad del proceso*

---

*La normativa laboral más relevante de 2021 derivó del diálogo social*

de septiembre), y la reforma laboral acordada (Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre). Además se aprobaron dos leyes reguladoras de sendas formas de organización del trabajo en el contexto de la digitalización, procedentes así mismo de dos acuerdos sociales tripartitos: Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia, y Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la LET para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (véase recuadro 2 sobre digitalización y trabajo). Por otra parte, España ratificó la Carta Social Europea Revisada de 1996.

Continuó desarrollándose en 2021 la actividad de los órganos administrativos de control y la de los órganos de aplicación jurisdiccional de la normativa laboral. En el primero de esos ámbitos se aprobó el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021-2023. En el segundo, la actividad de los órganos jurisdiccionales sociales experimentó un impulso después de verse alterada durante 2020 por la crisis sanitaria, incrementándose el volumen de asuntos judiciales resueltos (el 41,7 por 100).

En 2021, con datos provisionales de registro, había 3.367 convenios colectivos con efectos económicos conocidos y registrados para ese año, que afectaban a 937.160 empresas y a 8.745.986 personas trabajadoras. Con respecto a 2019, año completo, se había cerrado el 60,8 por 100 de la negociación colectiva para el 76,7 por 100 de las personas trabajadoras potencialmente cubiertas, un volumen de negociación completada similar a la correspondiente a 2020 y algo menor que en los años anteriores en un contexto no completamente normalizado.

---

*Panorama de la  
negociación colectiva*

Los salarios pactados en el conjunto de convenios volvieron a aumentar en 2021, recogiendo una variación salarial revisada del 1,70 por 100, un nivel similar a 2020 y 2018, e inferior al de 2019. Se trata, con todo, de cifras provisionales y globales que irán variando y que esconden diferencias por grandes ámbitos funcionales, por ámbitos temporales de vigencia, y por tramos salariales. La negociación salarial se desarrolló, de nuevo, en un contexto complejo, entre otros motivos por la tendencia alcista de la inflación, que determinó que los salarios pactados reales, descontando el IPC medio del año, perdiesen poder adquisitivo (-1,38 por 100).

Las 606 huelgas realizadas en 2021 supusieron un 24 por 100 más que en 2020, pero un 16 por 100 menos que en la media del periodo 2015-2019. En ellas participaron 199.026 personas trabajadoras, un número algo mayor que en 2020 pero, de nuevo, un 15,8 por 100 menos que la media del quinquenio 2015-2019. El impacto económico de estos conflictos fue relativamente limitado, 422.815 jornadas no trabajadas, inferior incluso a 2020 y más reducido aún respecto a la media de los cinco años anteriores (-34,9 por 100).

---

*Las huelgas repuntaron  
en 2021 en relación a un  
año más atípico como  
fue 2020*

En 2021, el número de expedientes tramitados por el SIMA-FSP fue de 467, un aumento del 9,4 por 100 respecto a 2020, acercándose así a la media de los cinco años anteriores. Por su parte, la conflictividad tramitada ante órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico también aumentó con respecto al año anterior (un 20,9 por 100), alcanzando en 2021 los 4.496 conflictos colectivos.

*Y también los conflictos tramitados ante los órganos de resolución autónoma*

En el mes de junio se aprobó el nuevo Marco Estratégico de la Unión Europea 2021-2027, con tres prioridades clave: anticiparse y gestionar el cambio en el nuevo mundo del trabajo, mejorar la prevención de los accidentes y las enfermedades relacionadas con el trabajo, y aumentar la preparación para posibles futuras amenazas a la salud. Derivado de uno de los ejes del Marco Europeo, en el plano interno se aprobó un Plan de choque contra los accidentes de trabajo mortales.

*Seguridad y salud en el trabajo*

En un contexto de incremento de la movilidad y de la actividad productiva, se observó en 2021 un repunte del número de accidentes de trabajo con y sin baja. Asimismo, aumentó el índice de incidencia total con respecto a 2020 hasta 2.671 accidentes por 100.000 personas trabajadoras. Entre la población asalariada, dicho índice repuntó hasta 3.023,9 accidentes por 100.000, un 13,3 por 100 más, mientras que se redujo el relativo a los accidentes de trabajo mortales (-6,25 por 100). Asimismo, las enfermedades profesionales aumentaron en 2021, un 11,47 por 100 más.



## RECUADRO 1. DESAJUSTES OFERTA Y DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO. SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

### Preocupación: ¿existe una demanda de empleo no cubierta?

La evidencia muestra que no es un problema cuantitativamente acusado, pero puede serlo en un futuro cercano, tanto por los cambios en la demanda de trabajo que generan grandes procesos, como la digitalización, los compromisos y objetivos medioambientales o los cambios demográficos, como por la propia necesidad de reposición de plantillas.

La presencia de estos desajustes mina la eficiencia de la economía, reduce el potencial de crecimiento y amplía, en un contexto de paro elevado y persistente, las desigualdades entre las personas y entre los territorios.

### Evidencia: ¿es preocupante la evolución creciente de los desajustes?

#### *En España*

- La tasa de vacantes de España es la menor de toda la Unión Europea, aunque ha aumentado de forma sostenida durante 2021. En el cuarto trimestre de 2021, había 109.000 puestos sin cubrir (el 67 por 100 en pymes).
- El indicador sobre vacantes ofrece una aproximación general a este problema, aunque tiene limitaciones y de hecho, los datos podrían ser incluso mayores al no alcanzar al sector primario donde la información existente, dispersa y no oficial, también apunta a dificultades de cobertura de puestos.
- Preocupación creciente de las empresas por la falta de mano de obra tras la pandemia en la industria, la construcción y los servicios. El 8 por 100 de las empresas en la industria, el 12 por 100 en la construcción y el 11 por 100 en los servicios de mercado advierten problemas de carencias de empleo.
- Además, hay desajustes permanentes: se constata la rigidez en la evolución española de vacantes a lo largo del último ciclo de crecimiento económico. El paro es mayor en España, lo que explica el menor volumen relativo de vacantes, pero apenas varían, reflejando un problema crónico en la eficiencia del mercado de trabajo, que crece en los ciclos expansivos y se aquieta en los momentos bajos pero no cede.
- La Encuesta Trimestral de Coste Laboral, que recoge los motivos para no abrir puestos de trabajo, exceptuando el motivo mayoritario de que no hay necesidad, indica que casi un 3 por 100 de las veces se debe al coste de contratación y otro 2 por 100 a otros motivos como la falta de candidatos con formación o cualificación adecuadas o el rechazo de candidatos adecuados, bien por considerar inadecuadas las condiciones económicas, bien por algún otro tipo de circunstancia relativa al puesto.

### ¿Cuánto empleo hace falta y dónde?

#### *A corto plazo*

- **Por actividades:** incrementos de entre el 75 y el 50 por 100 de las vacantes se localizan en construcción e información y comunicaciones, mientras que en las actividades profesionales, científicas y técnicas, transporte y comercio, los incrementos están en torno al 30 por 100. En servicios no de mercado, los incrementos se detectan en educación y de forma destacada en sanidad y servicios sociales (no solo derivado de la pandemia).
- Específicamente, en el sector agrario donde la actividad aquí está presidida por pequeñas y medianas explotaciones de carácter familiar, pero hay un importante contingente de mano de obra asalariada asociado a momentos puntuales en el ciclo de producción, que requieren una inmediatez muy elevada en su cobertura.
- **Por cualificación y competencias:** en empleos cualificados, un amplio grupo de profesiones de tipo técnico con un nivel de cualificación intermedio y especializado en servicios e industria y en titulaciones de formación profesional, ya sea de grado medio o de grado superior.
- Ámbito de las profesiones STEM, tanto TIC como en ingenierías y asociado al profundo cambio en las ocupaciones que está generando la digitalización; pero también, más a corto plazo, en un amplio grupo de profesiones de tipo técnico con un nivel de cualificación intermedio y muy especializado, en todos los sectores.

RECUADRO 1. **DESAJUSTES OFERTA Y DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO. SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE EMPLEO** (continuación)

**A medio y largo plazo**

- Muchos de los desajustes ya visibles se acentuarán, dado que el esperable crecimiento económico que debe impulsar el PRTR generará más demanda de reposición en todas las actividades y más demanda nueva ante las transiciones digital y ecológica.
- Las previsiones sobre necesidades de empleo del Cedefop apuntan a un incremento acusado de estos desajustes, con un amplio volumen por el lado de la demanda de trabajo, tanto por el incremento que generarán nuevas actividades impulsadas por la digitalización y por los compromisos medioambientales, como por lo necesario para atender a la reposición de los empleos en un contexto poblacional distinto, con plantillas envejecidas y con una distribución espacial de la población joven más concentrada en áreas urbanas y en ciertas regiones, que puede dificultar adicionalmente esa reposición.
- Esto supone preparar la oferta de trabajo para ello, formando y recualificando a un ingente número de personas, tanto en competencias generales, principalmente las derivadas de la digitalización como en las específicas necesarias para los distintos grupos de ocupación (y actividades).

**Factores que intervienen en estos desajustes:**

El déficit o el desajuste formativo de la población activa.

La necesidad de adaptación a los cambios de largo alcance (digitalización, descarbonización, dinámica de la población).

Coste laboral y remuneración de las personas trabajadoras.

Consideraciones sobre la percepción, especialmente, de la población joven, de las distintas actividades y ocupaciones, que determina la capacidad relativa de atracción de la demanda.

Condiciones de trabajo asociadas al puesto, singularmente su duración y su concreta ubicación espacial y más aún considerando que la movilidad geográfica en España es muy baja salvo en trabajos de corta duración y típicamente de temporada.

Apertura y permeabilidad de la oferta nacional ante la demanda internacional (y viceversa). Fuga de talento.

**Desafío**

Claro margen de mejora inmediato en los desajustes y necesidad de anticipar y atajar problemas más extensos a medio plazo.

En ambos casos es preciso plantearse actuaciones sobre la oferta, principalmente a través de las políticas activas de empleo.

**Intermediación**

- La intermediación de los servicios públicos de empleo es fundamental para lograr el mejor encaje entre la oferta y demanda de empleo. En ella participan también las agencias privadas de colocación mediante la colaboración público-privada.
- Es necesario reforzar la intermediación, es decir, la adecuada casación oferta-demanda en plazos adecuados, el suministro de información relevante para cada caso, el soporte a empresas y personas en los procesos de búsqueda y las tareas de observatorio y prospectiva y la traslación con la correspondiente anticipación a las políticas educativas y formativas.
- Reformular en profundidad el papel y la ejecutoria de los observatorios, en especial del Observatorio de empleo del SEPE.
- Impulsar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos de empleo, el papel de la colaboración público-privada, la atención y la orientación personalizada a las personas desempleadas y a las empresas, y la gobernanza del sistema de empleo.
- Las nuevas tecnologías suponen una oportunidad para el desarrollo de la intermediación.

**RECUADRO 1. DESAJUSTES OFERTA Y DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO. SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE EMPLEO** (continuación)***Cualificación y recualificación profesional***

- Las previsiones apuntan a la exigencia de mayores niveles de cualificaciones y competencias en todas las ocupaciones, lo que elevará la demanda de formación. Además, una parte significativa de esos puestos demandarán cualificaciones intermedias, de las que en España se viene identificando un relativo déficit.
- Todas estas estimaciones ponen el foco de atención, por un lado, en las políticas educativas y, por otro, en la formación profesional para el empleo en el marco de las políticas activas. A este respecto, destaca el impulso del *reskilling* y *upskilling* de la población activa ligado a cualificaciones profesionales.
- Los cambios en la demanda de cualificaciones y competencias que debe afrontar el empleo en todos los sectores deben proyectarse en el diseño de las políticas de formación y orientación enfocadas al sistema productivo. Necesidad de anticipación de dichos cambios en un modelo donde la participación de las empresas debe ser central.
- Orientar la aportación del capital humano como palanca de competitividad, en especial en el contexto de la digitalización, en un enfoque transversal que recorra el sistema educativo y la formación profesional, el ámbito científico y la I+D+i.
- Mejorar las capacidades asociadas a la digitalización dotando a la población activa de competencias específicas y permanentemente actualizadas con un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida.
- También de otras competencias transversales, donde destacan las capacidades cognitivas y crítica, de trabajo en equipo y de comunicación, a su vez basadas en competencias clave.

Fuente: elaboración propia.

RECUADRO 2. **DIGITALIZACIÓN Y TRABAJO**

**Digitalización y organización del trabajo: una tendencia transformadora de fondo**

La digitalización de la economía, como gran tendencia de fondo, se proyecta sobre todo en la transformación digital de las empresas, en muchos casos generando nuevos modelos de negocio digitales. Pero, al mismo tiempo, está transformando el trabajo, su organización, las condiciones en que se presta y, en ocasiones, la propia aplicación de la relación jurídica laboral. Los efectos de la digitalización económica en el trabajo se traducen en la aparición de nuevas formas de empleo y de organización del trabajo, destacando, entre las primeras, el trabajo en plataformas digitales y, entre las segundas, el teletrabajo. Por sus efectos en las organizaciones productivas y en el mercado laboral, ambas figuras emergentes están contribuyendo a generar importantes cambios en el mundo del trabajo.

**El trabajo en plataformas digitales**

Los datos (Encuesta COLLEEM) apuntan a una realidad en expansión en Europa, con España ocupando primeras posiciones. La evidencia empírica disponible señala una creciente proporción de personas que han obtenido alguna vez ingresos por la prestación de trabajo a través de plataformas digitales: del 9,5 al 11 por 100 de la población laboral entre 2017 y 2018 en la Unión Europea, y del 12,0 al 18 por 100 en España, que se sitúa a la cabeza del *ranking* en este indicador. Como fuente principal de empleo de la persona prestadora, este tipo de trabajo se situó en 2018 en el 1,4 por 100 de la población laboral de los 16 países europeos participantes. España, con el 2,6 por 100 se situó entre los países a la cabeza de esta fuente de empleo. La composición de este empleo implica mayoritariamente a población joven con nivel educativo alto, y en gran medida tareas de tipo profesional, lo que puede reforzar su potencial.

Posibles ámbitos de efectos en la organización y en las condiciones de trabajo:

- Calificación de la relación de trabajo (asalariados o autónomos).
- Transparencia y certeza de las condiciones de trabajo.
- Regularidad del trabajo y de los ingresos, niveles de retribución.
- Protección de la salud y seguridad en el trabajo.
- Representación colectiva.
- Acceso a la protección social.
- Gestión del trabajo por algoritmos.

**El teletrabajo**

Avance cuantitativo y cambio notable de la realidad del teletrabajo en España. Por su parte, el teletrabajo ha conocido un importante salto cuantitativo en el contexto de la crisis pandémica y hay elementos que apuntan a su probable consolidación. En España, la proporción de personas asalariadas en teletrabajo ha pasado de un 3,4 por 100 de media (2015-2019) a más del 12 por 100 en 2020, proporción que se mantuvo en 2021 (datos de la EPA). Cifras que, junto con determinados elementos cualitativos, apuntan a su posible consolidación en niveles altos, con una composición del mismo más variable en términos de intensidad o frecuencia. Además de su mayor frecuencia entre las mujeres, asociada a actividades y ocupaciones, y de su predominio en los grupos de edad centrales (35 a 44 años), el nivel educativo desempeña un papel muy relevante en el teletrabajo, creciendo este a medida que aumenta el nivel de estudios alcanzado, entre otros asociado al nivel de competencias digitales.

Posibles ámbitos de efectos en la organización y en las condiciones de trabajo:

- Ejercicio de los poderes de dirección y control.
- Protección de datos.
- Garantía de los derechos digitales.
- Desconexión digital.
- Protección de la salud y seguridad en el trabajo.
- Representación colectiva.

Diagnóstico

**RECUADRO 2. DIGITALIZACIÓN Y TRABAJO** (continuación)

**Efectos transversales de la digitalización en el trabajo**

Evidencia todavía limitada pero considerada significativa

Más allá de las anteriores, la dinámica expansiva de la digitalización se extiende transversalmente a todo el tejido productivo. Después de una primera etapa de implantación de nuevas tecnologías (TIC) en las empresas, en los últimos años se puede estar configurando una nueva tendencia basada en la gran conectividad que posibilitan internet y los dispositivos electrónicos conectados, lo que permite, entre otras cosas, la utilización de redes sociales, la generación de macrodatos, el uso de la analítica de datos, de algoritmos e inteligencia artificial, etc., con efectos transformadores más profundos. Se trata de tendencias todavía en estadios iniciales a nivel europeo: solo un 5 por 100 de las empresas (Eurofound, con datos tomados de la Encuesta Europea de Empresas, 2019). Pero se apunta a un desarrollo futuro con amplio recorrido de todo ello para la organización y la gestión del trabajo. Por ello, los interlocutores sociales europeos consideran conveniente explorar en esas fases tempranas las opciones de uso de este tipo de herramientas para aunar resultados económicos y buenas condiciones de trabajo.

En España, la aplicación de los fondos europeos en el marco del PRTR puede permitir avances notables en la digitalización de la economía en los próximos años (véase Reto capítulo 1.1), lo que a su vez puede suponer un acelerador de este tipo de transformaciones de la organización del trabajo.

Posibles ámbitos de efectos en la organización y en las condiciones de trabajo:

Protección de datos.  
 Garantía de los derechos digitales.  
 Desconexión digital.  
 Gestión del trabajo por algoritmos.  
 • Acceso al trabajo (sistemas de selección).  
 • Clasificación y promoción profesional.  
 • Asignación de tareas.  
 • Evaluación del trabajo/desempeño/objetivos, y retribución.

**Carencias en el conocimiento de estas nuevas realidades y tendencias**

Todas estas nuevas realidades y tendencias son todavía insuficientemente conocidas, y entre ellas especialmente el trabajo prestado a través de plataformas digitales. Los estudios de campo basados en encuestas a empresas y a personas trabajadoras resultan aún escasos, incipientes y con limitaciones de tipo metodológico. De ahí que resulte aconsejable facilitar un mejor conocimiento, cuantitativo y cualitativo, de todo ello en España promoviendo a tal fin estudios y evidencia estadística, ad hoc o ampliando encuestas ya existentes, para generar conocimiento acerca de estas tendencias que permita su seguimiento y la adopción de políticas.

Oportunidades y riesgos

- La organización digital del trabajo puede suponer para las empresas, cuando no la existencia del modelo mismo de negocio o su viabilidad, importantes mejoras organizativas. Al mismo tiempo puede suponer oportunidades de mejora de las condiciones de prestación del trabajo. Pero también pueden surgir nuevos riesgos para la seguridad y salud en el trabajo. La digitalización en el trabajo puede entrañar más vulnerabilidad para determinados colectivos de personas trabajadoras, sobre todo en prestaciones de servicios en ocupaciones de baja cualificación, y también dentro de algunas nuevas formas de empleo.
- En definitiva, la digitalización tiene el potencial de crear mejores empleos, de generar trabajo decente, pero también de abrir nuevas brechas laborales o ampliar algunas ya existentes si no se adoptan medidas mediante los instrumentos y las políticas laborales adecuadas. Existe consenso en torno a que los beneficios de este proceso no se desprenderán automáticamente y que para maximizar las oportunidades y afrontar los retos que representa será necesario adoptar estrategias y medidas mediante una aproximación compartida.
- Resulta por todo ello aconsejable integrar el tratamiento de estas nuevas realidades en los instrumentos de las relaciones laborales, entre otros, en la negociación colectiva, en los sistemas de solución autónoma de los conflictos, en la formación profesional para el empleo (en especial elevando el nivel de las competencias digitales), o en la prevención de riesgos laborales.

**RECUADRO 2. DIGITALIZACIÓN Y TRABAJO** *(continuación)*
**La respuesta desde el diálogo social: Unión Europea y España**

De todo ello se desprende la importancia del papel impulsor del diálogo social en estas materias, en un doble plano, europeo y nacional.

**Unión Europea**

El Acuerdo Marco Europeo sobre Digitalización (AMED) ha marcado el rumbo para una aproximación compartida y para un tratamiento en etapas tempranas de estos nuevos equilibrios entre la necesaria flexibilidad que permita el desarrollo de la economía digitalizada, nuevos modelos de negocio y nuevas formas de empleo, y que a la vez sea generadora de más y mejores empleos evitando el deterioro de las condiciones de trabajo. De ahí que resulte clave impulsar su implementación eficaz en los próximos años en los Estados miembros. De hecho, se identifican en al menos la mitad de los Estados miembros acuerdos y convenios colectivos que contemplan el tratamiento de la adopción de tecnologías digitales con un enfoque centrado en las personas.

**España**

El Acuerdo sobre trabajo a distancia (ATD) ha facilitado adoptar un marco jurídico susceptible de aportar seguridad y confianza, atribuyendo un importante papel de adaptación a la negociación colectiva. Es de esperar un mayor protagonismo de esta que contribuya a consolidar una tendencia de implantación creciente del teletrabajo.

Por su parte, el Acuerdo para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales (Acuerdo sobre *riders*) ha permitido adoptar, también desde el consenso, un marco que establece una presunción de laboralidad de estas actividades y, al mismo tiempo, un instrumento de mejora de la transparencia en la gestión algorítmica de los trabajos.

**El papel de la negociación colectiva**

Los aún escasos estudios de campo que han indagado en el tratamiento de estos contenidos en los convenios colectivos en España señalan una proporción todavía limitada pero creciente de estas cláusulas, en particular, en determinados aspectos de las relaciones de trabajo ligados a los cambios tecnológicos. Pero también señalan la ausencia de un tratamiento sistemático y más acabado de tales materias, con predominio, salvo excepciones, de declaraciones de tipo programático.

En consecuencia la negociación colectiva, máxime en ámbitos funcionales con más potencial de transformación digital, tiene ante sí un importante margen para abordar en sus contenidos las implicaciones de todo este proceso de cambios aprovechando las oportunidades y afrontando los retos derivados del mismo.

Fuente: elaboración propia.

## CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

La situación social en 2021 siguió marcada por la continuidad de la pandemia y de las medidas de carácter extraordinario adoptadas para afrontar sus consecuencias, así como por los desiguales efectos de la crisis. La calidad de vida en la primera parte del año prosiguió condicionada por las restricciones derivadas del estado de alarma

por el COVID-19 y las distintas experiencias de la población en función de su lugar de residencia, dada la variabilidad territorial de la incidencia y las respuestas a la pandemia. El elenco de medidas desplegadas consiguió atenuar sus efectos y se acompañó de un considerable incremento de las principales partidas de gasto social. La excepcionalidad de la vida en medio de una pandemia que no acababa de remitir a lo largo de 2021 se proyectó sobre todas las dimensiones importantes en la calidad de vida de las personas, desde las relativas a la vivienda y su entorno, al rendimiento educativo y sus circunstancias, pasando por las decisiones de consumo.

Tras el freno en **el acceso a la vivienda** el año anterior, en el anómalo contexto de restricciones a la movilidad e incertidumbre, en 2021 se dinamizó la demanda solvente de vivienda en propiedad, observándose una mejor evolución de las ventas en un buen contexto de financiación. Sin embargo, el coste de la vivienda sigue dificultando la emancipación residencial de los jóvenes. Los hogares con menos ingresos y más vulnerables así como los que residen en alquiler tienen más problemas de sobrecarga y son especialmente vulnerables a la pérdida de la vivienda. Detrás del descenso de los lanzamientos en 2021 se encuentran la prórroga de las medidas de protección del inquilino y en materia de arrendamiento, así como las adoptadas para proteger a los deudores hipotecarios especialmente vulnerables. En todo caso, se siguen produciendo desahucios y la exclusión residencial afecta a uno de cada cinco hogares, poniendo de relieve la necesidad de implementar políticas públicas de vivienda efectivas. El nuevo Plan de Vivienda 2022-2025, que se orienta a la creación de vivienda en alquiler social, abre expectativas de mejora del exiguo parque actual.

La experiencia de la pandemia ha aumentado la preocupación no solo por la calidad de la vivienda sino de la de su entorno, en clave de **sostenibilidad ambiental** y eficiencia energética, en paralelo a la mayor concienciación ambiental de la ciudadanía. La aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio climático y transición energética, junto con la financiación vinculada a la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), dará mayor impulso a diversas iniciativas de interés para mejorar la calidad de vida en las ciudades y municipios como la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, pues avanzar en la promoción del uso del transporte público y la disminución de la contaminación en las ciudades

---

*Una situación social todavía marcada por la pandemia y la respuesta a la misma*

sigue constituyendo un reto tras la disrupción que supuso la pandemia. Asimismo, la mejora de la planificación y gestión hidrológica en el proceso de adaptación al cambio climático, canalizada a través de instrumentos como el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización del agua resulta esencial para alcanzar la seguridad hídrica, la protección de la biodiversidad y las actividades socioeconómicas en un país especialmente afectado por el riesgo de sequía, como España.

Como parte de la Estrategia de lucha contra **la pobreza energética** se aprobaron en 2021 una serie de medidas de apoyo a los consumidores vulnerables y de fomento de la rehabilitación de edificios y viviendas a través de deducciones fiscales a la mejora de su eficiencia energética, con cargo al PRTR. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el riesgo de pobreza energética, acrecentada en las zonas climáticas más frías y en los hogares de menor renta, puede agravarse en el contexto de aumento de los precios de la energía, lo que impulsa la aprobación de las medidas de apoyo a los consumidores vulnerables más recientes.

La organización del **sistema educativo** siguió durante 2021 condicionada por el impacto del COVID-19 y las medidas preventivas en los centros escolares y formativos, recuperándose paulatinamente la presencialidad. Permanece abierto el interrogante de cómo ha afectado esta crisis al rendimiento y el aprendizaje del alumnado, aunque, existe cierto consenso académico sobre un efecto más elevado entre el alumnado en peor situación socioeconómica. Por otra parte, a raíz de la pandemia se ha ido consolidando la digitalización de los procesos de enseñanza, evidenciando la necesidad de mejora en habilidades digitales, y en el acceso al aprendizaje digital.

A nivel comparado, España sigue situándose por encima de la media de la UE-27 en escolarización en educación infantil, habiéndose producido un importante esfuerzo inversor en 2021 en la escolarización en el primer ciclo de educación infantil. La situación comparada de España es peor sin embargo respecto a la proporción de jóvenes de 20-24 años con un nivel de enseñanza secundaria superior, el abandono escolar temprano, o la matriculación en formación profesional que, pese a su mejoría en la última década, continúan suponiendo importantes retos.

En España, la concentración de niveles más bajos de competencias, así como de altas tasas de repetición, absentismo crónico, y abandono educativo se produce entre el alumnado con perfiles sociales más vulnerables. Por ello, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, sienta las bases para luchar contra la segregación escolar, y las inversiones destinadas a reducir el fracaso escolar y abandono escolar temprano, a través del Programa para la orientación, avance y enriquecimiento educativo (PROA+) y las Unidades de Acompañamiento y Orientación Personal y Familiares. Por otro lado, el insuficiente aumento en la oferta de plazas públicas de Formación profesional y su desequilibrio por especialidades sigue generando desajustes respecto a la creciente demanda de estos estudios y las necesidades del mercado laboral. Esta situación ha llevado a las ad-



ministraciones educativas a reforzar, modernizar y flexibilizar las enseñanzas de formación profesional con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional (LOFP) o el Plan para la FP. Finalmente, comparado con la media de la Unión Europea; hay mayor proporción de alumnado con bajo rendimiento y menor participación de personas adultas poco cualificadas en el aprendizaje permanente, con escasos avances en ambos casos.

Cabe destacar que, aun por debajo de la media de la UE-27, la inversión pública en educación en 2020 creció un 4 por 100, incrementándose el gasto público en becas y ayudas al estudio, en conciertos y subvenciones, aumentando de manera importante el alumnado beneficiario de becas y ayudas al estudio. También creció el gasto privado en educación, lo que conlleva un impacto negativo en términos de equidad y plantea interrogantes sobre su relación con la calidad del sistema educativo. Aunque en 2020 se modificó el sistema de precios públicos universitarios, no parece que sus consecuencias en la fijación de precios hayan producido cambios sustanciales.

España ha seguido emprendiendo importantes reformas legislativas, modificándose en 2021 la evaluación, la promoción y la titulación en varios niveles, así como los planes de estudios de la educación infantil, primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato, y se ha aprobado la Ley Orgánica 1/2022 de Formación profesional, de 31 de marzo. Asimismo, se reformaron algunos aspectos de la ordenación de las instituciones y enseñanzas universitarias, mientras se continúa trabajando con los diversos sectores implicados en el Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema universitario.

En cuanto a las pautas y hábitos de **consumo**, hay que tener en cuenta la ligera recuperación de este último registrada en 2021, en un contexto de incremento de los precios de bienes básicos como la energía y la alimentación, agravado ya en 2022 por la guerra en Ucrania. El proceso de digitalización de la vida cotidiana, que con la llegada del coronavirus aumentó considerablemente, tiende a facilitar el acceso al consumo de bienes y servicios, pero al mismo tiempo revela dificultades en servicios tanto públicos como privados, mostrando la existencia de brechas importantes. En 2021, la reducción de los servicios presenciales incidió particularmente en el acceso a citas médicas y servicios financieros, que afectó especialmente a la población mayor, provocando malestar y derivando en un acuerdo para intentar paliar el problema en el sector financiero. Por otro lado, la subida del precio de la energía tuvo también consecuencias en el consumo de los hogares, cuya factura media aumentó en 2021 un 40 por 100. La aprobación de medidas para amortiguar el impacto de las subidas de precios se centró, por un lado, en la protección del conjunto de los hogares, con la reducción del impuesto de valor añadido (21 a 10 por 100) y, por otro, en el apoyo a aquellos en situación de vulnerabilidad.

La durabilidad de los bienes afecta de manera directa a la economía de los hogares y de forma amplia a la sostenibilidad medioambiental. El plazo de dos años de garantía y cinco de reparabilidad del que venían disfrutando los bienes de consumo en España, se ampliaron en 2021 a tres y diez respectivamente con la reforma de la Ley

de Protección de los consumidores, un avance en materia de seguridad de las personas consumidoras y en circularidad de la economía.

La protección social y las políticas de inclusión social siguieron constituyendo un pilar importante de la recuperación en 2021. En primer lugar, la Seguridad Social siguió

*La protección social siguió apoyando la recuperación en 2021*

dando apoyo a la política social y económica a través de la prolongación de la mayor parte de las medidas aprobadas el año anterior, dirigidas a amortiguar el impacto de la crisis del COVID-19 sobre empresas y trabajadores. Sin embargo, el impacto de estas medidas sobre la situación financiera de la Seguridad Social fue menor que el año anterior, debido a la reactivación de la actividad económica y al aumento del empleo. Este último factor propició un extraordinario crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales, que alcanzaron máximos históricos, favoreciendo la reducción del déficit del sistema hasta el 0,9 por 100 del PIB, el menor registro desde 2013.

En todo caso, el gasto en **pensiones** contributivas se aceleró respecto al año anterior con la mejora de la situación epidemiológica, tanto por la resolución en parte de los problemas surgidos en la tramitación de las altas de pensiones, como por el menor impacto de la enfermedad en la mortalidad de las personas de mayor edad y, por tanto, en las bajas de pensiones.

El sistema contributivo daba cobertura en 2021 a cerca de 9 millones de pensionistas, con una pensión media de 1.034 euros mensuales. Algo más del 60 por 100 de las pensiones en vigor son de jubilación, con una edad real de acceso (64,7 años) que siguió aproximándose a la edad legal (situada entre los 66 años y los 65 con al menos 37 años y tres meses cotizados), garantizándose al mismo tiempo el acceso a fórmulas flexibles de jubilación, tanto anticipada (el 39 por 100 de las altas) como, en menor medida, demorada (el 5 por 100).

En el ámbito normativo, en 2021 continuó el proceso de reforma del sistema de pensiones, ante los importantes retos a los que se enfrenta en términos de sostenibilidad y suficiencia. Sustentado en el Acuerdo de la Mesa de Diálogo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, a final de año se aprobó la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, cuyo Anteproyecto fue dictaminado por este Consejo. Además, se inició el proceso de modificación del marco jurídico de los planes de pensiones de empleo (Proyecto de Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo), también con el dictamen del Consejo Económico y Social. El desarrollo de la previsión social complementaria mejoró ligeramente en 2021 tras el embate de la pandemia, aunque únicamente el segmento de los planes de empleo, manteniéndose en términos generales la atonía de los últimos años.

El sistema de **protección por desempleo** en 2021 ha seguido constituyendo un elemento central de la protección social de las personas más afectadas por la crisis. La recuperación del empleo a lo largo del año ha producido un descenso de casi un millón de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, hasta alcanzar la cifra de 1,8 millones en el mes de diciembre (ligeramente inferior al mismo mes de 2019). Este descenso se ha producido, fundamentalmente, entre las personas beneficiarias de las prestaciones por expedientes de regulación temporal de empleo ERTE, que pasaron de casi 900.000 de media en 2020 a poco más de 100.000 en 2021. No obstante, resulta preocupante el notable descenso de la tasa de cobertura (85 por 100 en 2020 y 60,9 por 100 en 2021), y el repunte de las prestaciones asistenciales, que representan ya el 47,6 por 100 del total de las prestaciones. El retorno a niveles altos de asistencialización del sistema, como ya sucediera en el período anterior a la pandemia, sería indicativo de una reducción de la suficiencia protectora del sistema, teniendo en cuenta la menor duración y cuantía de las mismas.

Estos datos del sistema ponen de manifiesto el todavía elevado peso de la temporalidad, dado el claro protagonismo de la finalización de contrato temporal entre las causas de alta en el sistema, así como las dificultades para encontrar un empleo, en especial para las mujeres y la población de mayor edad, como refleja su elevado peso en el nivel asistencial de la protección, especialmente en el subsidio de mayores de 52 años, y en la Renta Activa de Inserción. En consecuencia, junto a la vertiente protectora debería ir adquiriendo mayor peso la activación, con el fin de lograr el retorno al empleo de la población trabajadora que haya podido verse más afectada por la crisis, sobre todo teniendo en cuenta que la creación de empleo no solo se está concentrando en actividades económicas y ocupaciones distintas a las más perjudicadas por la pandemia, sino en ocupaciones cualificadas y de mayor especialización profesional.

En 2021 la sociedad española dio, a través del **Sistema Nacional de Salud (SNS)**, una contundente respuesta a la crisis del COVID-19 con una campaña de vacunación de extraordinaria magnitud: en abril de 2022 el 92 por 100 de las personas mayores de 12 años cuenta ya con la pauta completa (40,3 millones de personas), superando la media de la Unión Europea. Mientras tanto, la pandemia continuó ejerciendo una fuerte presión sobre las estructuras asistenciales, con una pesada carga de morbilidad añadida en todos los niveles. La atención especializada continuó absorbiendo un volumen elevado de ingresos hospitalarios y en Unidad de Cuidados Intensivos, mientras los servicios de atención primaria rozaban el colapso con la multiplicación de pacientes y la asignación de tareas nuevas, como el rastreo de casos. La información relativa a las listas de espera en atención especializada muestra una significativa reducción en 2020, por la drástica limitación de las solicitudes de consulta en el primer año de pandemia y una considerable subida en 2021, sobre todo con el médico especialista (77 por cada 1.000 hab.), superando la tasa registrada en 2019. Pero sobre todo, la sociedad tuvo que asimilar el alto coste en vidas humanas que sobrepasó las 100.000,

aunque es probable que el número real de fallecimientos por el COVID-19 sea muy superior, como vienen señalando distintas fuentes. En total se registraron 11,5 millones de casos, 511.000 personas hospitalizadas y el ingreso en UCI de 49.000.

La crisis sanitaria ha obligado a un mayor esfuerzo de gasto público que en 2020 habría aumentado en un 11,7 por 100 con respecto al año anterior, con un considerable incremento de la función Salud Pública, la de menor proporción en la estructura de gasto sanitario. A pesar de todo, en 2021 se dieron importantes pasos en algunas materias muy relevantes, como la aprobación de la Estrategia de Salud Digital, la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de Regulación de la eutanasia o los avances en la aplicación en el SNS de las terapias CAR-T.

En el ámbito de la **atención a la dependencia**, en 2020 el gasto certificado por las comunidades autónomas ascendió a 9.600 millones de euros, lo que supuso un leve incremento (7,3 por 100) sobre el año anterior. Pero el incremento de los recursos y de los beneficiarios ha corrido en paralelo al descenso de la cuantía media por persona atendida, lo que se explica en parte por la incorporación al sistema de los casos de menor gravedad a partir de 2015 (grado I), cuya atención implica menores costes. En diciembre de 2021, 1,2 millones de personas eran beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, un 8,7 por 100 más que en 2020. El plan de choque facilitó la reducción de las listas de espera en un 17 por 100.

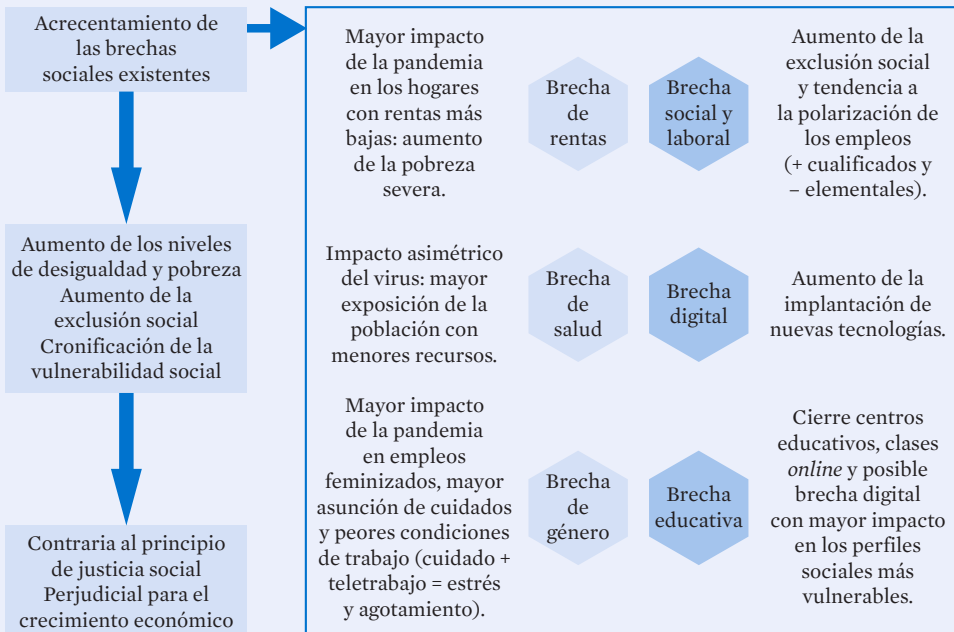
Por su parte, en el terreno de las políticas de inclusión social, el número de hogares beneficiarios de las **rentas mínimas**, se incrementó considerablemente durante 2020. De hecho, algunas comunidades autónomas han modificado o adaptado sus disposiciones para ampliar la cobertura o el nivel de la prestación, en respuesta al fuerte aumento de la demanda. La cuantía media alcanzó los 470 euros mensuales, registrándose importantes diferencias entre las distintas comunidades autónomas. Sin embargo, uno de los principales interrogantes acerca de la efectividad y el funcionamiento de estas prestaciones tiene que ver con la complementariedad de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas y el Ingreso Mínimo Vital (IMV). La falta de actualización y las distintas fuentes de información de ambos tipos de ayuda dificultan de momento conocer ese extremo a ciencia cierta. Hasta marzo de 2022, el número de hogares beneficiarios del IMV ascendía a 428.000 hogares y 1,1 millones de personas (el 43 por 100 menores), cifra todavía alejada de los 2,3 millones estimados inicialmente.

**RECUADRO 1. DESIGUALDAD TRAS EL COVID-19: RETOS PARA LA RECUPERACIÓN**
**Objetivo**

Conocer el impacto social de la pandemia para una mejor gestión de las políticas que permitan avanzar hacia una recuperación inclusiva y sostenible.

**Fortalezas de España**

Importante efecto amortiguador de las políticas de protección social que se vieron fortalecidas durante la pandemia mediante el desarrollo de un paquete de medidas excepcionales y de urgencia, en su mayoría acordadas en el ámbito del diálogo social, y dirigidas al mantenimiento del empleo y la renta de los hogares.

**Principales riesgos sociales de la pandemia en el corto y medio plazo**

**Oportunidades: el papel esencial de las políticas para un futuro más igualitario**

Los fondos europeos abren una nueva ventana de oportunidad para emprender medidas de gran calado desde una perspectiva integral.

**RECUADRO 1. DESIGUALDAD TRAS EL COVID-19: RETOS PARA LA RECUPERACIÓN**

(continuación)

<b>Desafíos para el Estado de Bienestar</b>
<p><b>Necesidad de aumentar la inversión en protección social y ampliar su alcance redistributivo</b></p> <p>El Estado de Bienestar en España ha constituido una pieza clave para mejorar las condiciones de vida de la población mediante el desarrollo de un amplio elenco de políticas de transferencias monetarias (como desempleo y pensiones) y servicios públicos (como universalización de la educación y la sanidad). Sin embargo, <i>su capacidad para prevenir la desigualdad es limitada en relación a otros países:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de gasto en protección social inferior al promedio europeo: 23,7 por 100 del PIB en 2019, frente al 27,7 por 100 de la UE-19.</li> <li>• Distribución del gasto en protección social diferencial: menor peso relativo de las prestaciones destinadas a la población más vulnerable.</li> <li>• Escaso alcance y suficiencia de las prestaciones no contributivas: hasta la creación del IMV no había una red de protección de último recurso homologable a la de otros países europeos. El IMV constituye un avance, aunque preocupa su efectividad y complementariedad con las rentas mínimas autonómicas.</li> </ul> <p><b>Protección de las familias con menores: clave para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza</b></p> <p>La protección de las familias con menores a cargo muestra un nivel de gasto bajo (1,3 por 100 del PIB) y un 40 por 100 inferior al de la UE-19, a pesar de que la pobreza infantil y juvenil se sitúa entre los niveles más altos de la Unión Europea.</p> <p style="text-align: center;"><b>Conjugar el ámbito redistributivo con el predistributivo/inversión social: es mejor y más eficiente «preparar que reparar»</b></p> <p>Énfasis en la <i>inversión social</i> de futuro (capital humano, la infancia, familias o igualdad de género) para dotar a la población de los mecanismos necesarios para afrontar los retos que plantea la globalización, la sociedad del conocimiento, la digitalización o la transición ecológica.</p> <p><b>Desigualdad y crecimiento potencial: el papel de la educación, el aprendizaje a lo largo de la vida y el mercado laboral</b></p> <p>El aumento del nivel educativo de la población se ha conjugado con una mayor equidad educativa, pero el <i>sistema educativo mantiene aspectos estructurales</i> que afectan negativamente a la formación educativa (repetición de curso, abandono escolar temprano, segregación escolar) y <i>que muestran una mayor incidencia entre el alumnado procedente de hogares con menores niveles de renta.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Necesidad de mejorar el apoyo al alumnado en situación de desventaja</i>, además de <i>garantizar oportunidades flexibles de mejora de las capacidades</i> y de reciclaje profesional <i>a lo largo de la vida</i> con el fin último de impulsar la empleabilidad.</li> <li>• <i>Necesidad de seguir mejorando el funcionamiento del mercado laboral</i> (para más detalle, véase capítulo 2).</li> </ul> <p><b>Cohesión social con perspectiva de género</b></p> <p>La desigual distribución del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados, los escasos avances en la corresponsabilidad, junto a otros factores social y culturalmente arraigados, siguen limitando la participación y la valoración del trabajo de las mujeres, así como sus posibilidades de promoción en el ámbito profesional, social y económico.</p> <p>Hacen falta mayores avances encaminados a desarrollar una red de cuidados pública lo suficientemente extensa, asequible y de calidad para que, como resultado de una distribución desequilibrada del trabajo de cuidados, uno de los dos sexos no vea especialmente penalizada su participación en el mercado de trabajo.</p>
<p>Las políticas sociales deben avanzar hacia niveles de gasto y eficacia similares al promedio de la Unión Europea, pero debiendo formar parte de una estrategia integral de cohesión social que aborde el modelo productivo, el mercado laboral y las políticas redistributivas, incluyendo tanto la política fiscal como las políticas sociales y laborales.</p>

Fuente: elaboración propia.

## RECUADRO 2. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y BIENESTAR SOCIAL

### Objetivo

Gestionar adecuadamente las repercusiones del cambio demográfico para el mantenimiento y mejora de los pilares clave del bienestar, la cohesión social, el pacto intergeneracional y la vertebración territorial.

### Fortalezas de España

Una de las esperanzas de vida más altas del mundo al nacer, a los 65 años y en salud. Retraso del *baby boom*. Favorable integración sociolaboral de la inmigración. Sólidas redes de solidaridad intergeneracional.

### Principales riesgos

Dificultades para mantener un nivel de vida adecuado en la vejez y la sostenibilidad de dimensiones neurálgicas de la protección social (pensiones, atención a la dependencia y sanidad) debido al aumento de la tasa de dependencia demográfica de mayores y el crecimiento de la demanda de prestaciones y servicios asociados al envejecimiento.

**Oportunidades:** para lograr una adecuada calidad de vida y oportunidades a lo largo de todo el ciclo vital, en el marco de una sociedad abierta, inclusiva, igualitaria, diversa y territorialmente cohesionada, reforzando la equidad intergeneracional.

- Aumentar la participación social de las personas mayores.
- Nueva economía de los cuidados: que impacte en la reducción de desigualdades de género y creación de empleo.
- Expansión de sectores vinculados a cambios en la demanda («economía plateada»).
- Reducción de la brecha digital de edad y territorio.
- Políticas de infancia, juventud y apoyo a la formación de hogares.

### Retos

#### **Adaptación a una sociedad con mayor presencia de personas mayores**

#### ***Ganar vida a los años y reducir las desigualdades evitables en esperanza de vida***

Proseguir el avance en supervivencia y añadir calidad de vida a los años mediante el impulso de políticas de salud pública, fomento de hábitos y estilos de vida saludables, mejora del diagnóstico temprano y tratamiento de enfermedades y mayor consideración de factores medioambientales, de género y socioeducativos. Transformación del sistema sanitario desde modelo de agudos a prevención y abordaje de la cronicidad.

#### ***Afianzar las bases de la sostenibilidad de la protección social y su adecuación al envejecimiento poblacional***

Afrontar el incremento del gasto público asociado al envejecimiento en su conjunto requerirá reforzar la financiación sostenible del sistema por lo que, junto a la adopción de las reformas estructurales —entre otras, la tributaria—, será necesario aumentar la ocupación, la empleabilidad y la productividad del trabajo, aprovechando la digitalización y los cambios tecnológicos para que se traduzcan en más y mejores empleos. Aprovechar el potencial productivo de toda la sociedad mediante la activación del mayor número de personas posible, incluyendo mujeres y personas trabajadoras expulsadas prematuramente.

#### ***Una fuerza de trabajo cada vez más madura: gestión del factor edad y envejecimiento activo***

Nuevos enfoques de aprovechamiento de la experiencia, gestión de la diversidad y no discriminación por edad, aprendizaje a lo largo de la vida, incentivos a la permanencia en el mercado laboral y afrontar nuevos desafíos en seguridad y salud en el trabajo. Abordar respuestas a problemas de oferta, relevo generacional y transmisión del conocimiento en sectores estratégicos que van a afrontar numerosas jubilaciones a un tiempo.

Fórmulas flexibles de envejecimiento activo sobre la base de la voluntariedad, acercamiento edad efectiva a legal de jubilación y compatibilización trabajo y pensión.

#### ***Longevidad y heterogeneidad de situaciones: de la «gerontolescencia» al envejecimiento del envejecimiento***

Reconceptualización de la vejez y valoración de la aportación económica, social, cultural y política de las personas mayores.

Dentro de este grupo, el aumento de la proporción de personas muy longevas apunta a la crisis de los cuidados: necesidad de ofrecer sistemas de atención profesionalizados, accesibles y de calidad, que reduzcan las desigualdades de género.

**RECUADRO 2. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y BIENESTAR SOCIAL** (continuación)

**Dificultades en la formación de hogares, descenso y retraso indeseado de la fecundidad**
***Apoyar la emancipación de la juventud y la formación de hogares***

Mix de políticas que favorezcan autonomía personal y la empleabilidad de la juventud desde los ámbitos de la educación, las políticas activas, el acceso a la vivienda la fiscalidad y las políticas de igualdad e inclusión social.

***Superar barreras para la igualdad efectiva de mujeres y hombres***

Fomentar entorno favorable a la corresponsabilidad y el desarrollo de instrumentos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, solventar carencias en materia de infraestructuras y cuidados (nueva economía de los cuidados) y favorecer organización social favorable a la crianza.

***Una sociedad con menos niños, niñas y jóvenes***

Refuerzo políticas de apoyo a la infancia y a las familias, especialmente las más vulnerables, como las monoparentales.

Planificación eficaz de los recursos educativos y formativos por disminución de la demanda, garantizando calidad y equidad.

***Repensar las políticas de vivienda, urbanismo, movilidad y agenda urbana***

Adaptación a nuevas pautas en formación de hogares: de menor tamaño, peso creciente de personas mayores y hogares unipersonales.

**Las migraciones, efectos y oportunidades**
***La inmigración, motor de crecimiento y cambio social***

Se requerirá más inmigración para atenuar las consecuencias del reto demográfico, nutrir las franjas de población en edad laboral y aumentar el nivel de ocupación. Necesidad de mayores avances en política migratoria, de asilo y refugio común en la Unión Europea, que favorezca la integración sociolaboral, la activación, reconocimiento de cualificaciones y desarrollo de competencias de migrantes.

Políticas de gestión de la diversidad, la convivencia y la interculturalidad. Impulsar la igualdad de oportunidades, especialmente de las segundas generaciones. Atracción y retención del talento. Mejora del sistema de acogida de solicitantes de protección internacional, en cooperación con la Unión Europea.

***Emigración hacia el extranjero y movilidad en un contexto globalizado***

Políticas para mantener los vínculos culturales, laborales, políticos y económicos con España y, en su caso, el retorno.

***Las migraciones internas y la España vaciada, el reto de avanzar en la igualdad en el acceso a derechos y servicios***

Igualdad en el acceso a los servicios, igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, generación de oportunidades de emprendimiento e impulso de la actividad económica en los territorios con mayores dificultades para competir en mercados globalizados, como señaló el CES, entre otras recomendaciones, en su Informe CES 2/2021, *Un Medio rural vivo y sostenible*.

Abordar las causas de expulsión de la población joven de algunas regiones interiores en relación con los desajustes de la oferta ocupacional.

Aprovechar el impulso dado por el PRTR al Plan de Medidas ante el Reto Demográfico para acelerar su implementación.

La solidaridad intergeneracional deberá seguir siendo uno de los fundamentos de la recuperación. Encarar el cambio demográfico requiere un enfoque transversal que garantice más oportunidades para la juventud y la formación de hogares, al tiempo que una protección social adecuada y sostenible en la vejez, en el marco de una sociedad abierta, inclusiva, igualitaria, diversa y territorialmente cohesionada. La hoja de ruta del PRTR y las reformas vinculadas al mismo representan una oportunidad única para impulsar la adaptación al cambio demográfico, que requieren un alto nivel de consenso en el marco del diálogo social.

Fuente: elaboración propia.