

HORIZONTE 2030: PRINCIPALES RETOS

Juan Carlos Jiménez
Universidad de Alcalá

Ante los grandes retos a nivel global que anticipa la tercera década del siglo XXI, la posición de España dependerá de su capacidad de preparación y respuesta.

El objetivo del Seminario convocado en la Fundación Areces el 18 de noviembre de 2019, concebido como foro de reflexión compartida por destacados especialistas, era precisamente determinar qué temas —problemas, retos, posibilidades— deben considerarse imprescindibles o prioritarios en ese ejercicio de preparación y respuesta. Los convocantes —profesores José Luis García Delgado, José Antonio Alonso y Fernando Becker— entienden que esos temas deberían articular un proyecto amplio de investigación bajo el objetivo de dibujar la realidad española en el horizonte 2030.

Se trataba, pues, en esta convocatoria inicial, de “aflorar” temas y potenciales especialistas, exponiendo los principales datos y coordenadas de lo que hoy se dispone sobre tales obligados focos de atención. No se demanda aún la descripción detallada de soluciones, sino la identificación de problemas y perspectivas de análisis que pudieran ser posteriormente objeto de estudio más detenido.

Sobre estas premisas, el Seminario se articuló en torno de tres sesiones, con tres ponencias cada una. La primera sesión, dedicada a “Desafíos globales”; la segunda, a “Modelo social europeo”, y, la tercera, a “España: marco institucional”. Las páginas siguientes resumen los planteamientos de los respectivos ponentes y las aportaciones surgidas del debate posterior en torno de cada uno de estos tres grandes temas¹.

¹ El Seminario, bajo la dirección y coordinación de los profesores José Luis García Delgado (Universidad Complutense), José Antonio Alonso (Universidad Complutense) y Fernando Becker (Universidad Rey Juan Carlos), que actuaron además como moderadores respectivos de cada una de las tres sesiones, contó con la actuación como ponentes de José Antonio Alonso (Universidad Complutense), Alejandro Caparrós (CSIC) Elisa Chuliá (UNED), Rodolfo Gutiérrez (Universidad de Oviedo), Pol Morillas (CIDOB y Universidad Autónoma de Barcelona), Juan Mulet (Doctor Ingeniero de Telecomunicaciones), Benigno Pendás (Universidad San Pablo-CEU) y Fernando Vallespín (Universidad Autónoma de Madrid). Y, como participantes activos en los debates de cada una de las sesiones, Margarita Barañano (Universidad Complutense), Francesc de Carreras (Universidad de Barcelona), Luis Fernández-Galiano (Universidad Politécnica de Madrid), José Antonio Herce (AFI) —cuyas valiosas notas han enriquecido este texto—, Juan Carlos Jiménez (Universidad de Alcalá), Nuria Moreno Manzano (CES de España), Rafael Myro (Universidad Complutense), Luis Oro (Universidad de Zaragoza), Santiago Carbó (CUNEF) y José María Serrano Sanz (Universidad de Zaragoza). Alfredo Pastor (IESE, Barcelona), que excusó su asistencia, remitió por escrito unas notas sobre cuestiones abordadas en las dos primeras sesiones. Estas páginas han sido redactadas a partir de las contribuciones de los ponentes y de las aportaciones de los participantes en los debates, sin que sean atribuibles a ninguno de ellos —salvo al firmante de ellas— las limitaciones y posibles imprecisiones contenidas en el texto.

Desafíos globales

La primera sesión, “Desafíos globales”, contó con tres ponencias: “Tendencias geopolíticas y sistema de relaciones internacionales”, a cargo de Pol Morillas, “Cambio climático y transición energética”, por Alejandro Caparrós, y “Modelo económico-social. El reto de la desigualdad”, desarrollada por José Antonio Alonso.

La ponencia “Tendencias geopolíticas y sistema de relaciones internacionales” planteó en primer lugar la cuestión de si estamos ante un orden internacional desordenado o bien ante un desorden ordenado. Desordenado, por cuanto hay cambios sistémicos; ordenado, en tanto que se constata una fuerte resiliencia de las instituciones internacionales. Probablemente nos hallamos más bien en un *interregnum*, en un momento de incertidumbre propicio para que se produzcan grandes disrupciones. Se está consolidando un orden multipolar, con nuevas potencias internacionales más que emergentes, ya emergidas (China, India, Rusia...), que piden paso y reclaman sitio. Pero el sistema internacional surgido de la segunda posguerra mundial no fue diseñado para esas nuevas potencias, sino que fue concebido como un sistema bipolar, Este-Oeste. A esta multipolaridad contribuye también y decisivamente la retirada de la gran superpotencia, los Estados Unidos (al que ya no le gustan la OTAN ni la UE y abandona los acuerdos multilaterales), y la fase de absoluta incertidumbre que atraviesa Europa, ya sin el referente norteamericano, perdido igualmente el del Reino Unido, y sin capacidad para saber relacionarse con las nuevas potencias.

Tal vez se asista al final del *final de la historia*, en tanto que nuevas incertidumbres delimitan el horizonte de futuro. Se han roto algunos de los principales consensos de la posguerra fría, entre ellos el binomio esencial entre desarrollo económico y libertades políticas, en el que ya no encajan experiencias como la de China. Y, ante este desorden, se asiste al auge de distintos movimientos de protesta (neoidentitarios, neonacionalistas, neoproteccionistas..., ¡populistas, en definitiva!), frente a los que se percibe una notable resiliencia institucional. Las instituciones internacionales no están preparadas para su propia reforma y se muestran en gran medida como “no adaptables”. No son capaces de acomodarse a los cambios que pide la ciudadanía y funcionan en modo de “fallo permanente”, creando una falsa ilusión de resiliencia. Se asiste, así, a la imposible reforma de las instituciones internacionales, ante la falta de consensos, y al surgimiento de instituciones alternativas (como las que los países BRICS —Nuevo Banco de Desarrollo— están ya construyendo).

En suma, estamos ante la crisis —y desorientación— del multilateralismo y la consolidación del *bilateralismo transaccional* de los “hombres fuertes”, reabriéndose el viejo debate poder vs. cooperación. Dentro de esta lógica, el papel de la ONU se muestra muy mermado, debiendo enfrentar a una agenda política internacional contraria una agenda propositiva en positivo (como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS).

Hay además corrientes de fondo que marcan un cambio geopolítico estructural y a escala global. La primera de estas corrientes, y tal vez la más fuerte, es la revolución tecnológica y digital, generando una disrupción económica prácticamente total y una disociación entre desarrollo económico y desarrollo social. *Cuarta revolución* industrial o tecnológica que se muestra claramente disruptiva en este punto: la riqueza generada no revierte de un modo igualitario en la población y se crean grandes divergencias sociales, ahondándose el hiato

entre ganadores y perdedores. La revolución tecnológica está acentuando la concentración de la riqueza (y clústeres cerrados, como Silicon Valley, el área de Shenzhen...), con la traslación política, entre otras consecuencias, de las propuestas populistas.

A esta corriente de fondo se le añade, en segundo lugar, una economía “desnortada”, que no sabe cómo dar respuesta a ese cambio tecnológico, atenazada entre la insuficiencia de la política monetaria y la práctica ausencia de la política fiscal (con las grandes corporaciones multinacionales escapando a las políticas fiscales de los países y al control de las instituciones).

En tercer lugar, está la política exterior de los Estados Unidos y la importancia de sus elecciones presidenciales de 2020: entre el *establishment* del *anti-establishment* (Trump) o la alternativa *anti-establishment* (Sanders, Warren).

Cuarto, una pregunta: ¿Dónde cabe situar a China en este contexto? Una creciente relevancia externa combinada con contestación interna (Hong Kong) y una compleja relación con otras potencias internacionales.

Ante este panorama, dos dudas añadidas. Una, el papel de África: en positivo (aunque con interrogantes), las ciudades africanas, el dinamismo del “nuevo continente” y el peso demográfico; en negativo, claramente, la cronificación de los conflictos. La otra, la cuestión del clima y su politización: ¿podemos pensar en un nuevo consenso generacional ante un desafío global?

La siguiente ponencia, “Cambio climático y transición energética”, partió de la necesidad de delimitar bien cuál es el problema y por qué es tan importante. Sin duda, el cambio climático es el principal reto global de la humanidad, con consecuencias decisivas para el hombre (su principal causante, con las emisiones de CO₂) y grandes riesgos para la biodiversidad: la velocidad del cambio (un hecho incontrovertible) apunta ya a una extinción masiva de especies que no conseguirán adaptarse al nuevo escenario.

Las previsiones del IPCC sobre escenarios compatibles con 1,5°C de aumento de las temperaturas no ocultan la realidad de que muy pronto alcanzaremos seguramente ese límite. El objetivo de dejar de emitir a la altura de 2050 se enfrenta al hecho de que hasta 2030 no vamos a ser capaces de comenzar a reducir emisiones, lo que convierte el esfuerzo de los veinte años siguientes en más intenso si cabe.

No bastan ante este problema las acciones unilaterales. La respuesta global nació en Río 92 con el Convenio Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático. El posterior Protocolo de Kioto (1997) estableció obligaciones negociadas para los países desarrollados (UE -8% de reducción de emisiones, España +15%), no así para los países en desarrollo. El Acuerdo de París de 2015 estableció que cada país enviaría sus compromisos de reducción (determinados nacionalmente). La Unión Europea —y España— han fijado compromisos ambiciosos. España, en concreto, propone en el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático presentado en febrero de 2019 (justo antes de la disolución de las Cámaras) pasar de un +18% de aumento de las emisiones respecto de 1990 a un -20% en 2030 (y un -90% en 2050).

Desde una visión clásica de la economía (la teoría de juegos), el cambio climático afronta un típico problema de “pasajero clandestino”: en conjunto, lo ideal es que todos los países

reduzcan sus respectivas emisiones; pero para cada país es todavía mejor no hacer nada y que sean los otros los que hagan el esfuerzo (costoso) de reducir las emisiones. Si la teoría predice correctamente, el Acuerdo de París es insuficiente: las Contribuciones Determinadas Nacionalmente no son suficientes para el objetivo de reducir en 2°C el calentamiento global (y ni siquiera en -1,5°C). Este pesimismo a escala mundial se agrava con la retirada de Estados Unidos. Sin embargo, sí podemos ser más optimistas respecto de la posibilidad de que Europa cumpla sus objetivos.

Modelos recientes señalan que cooperación gradual puede ser una solución, e incluso que el Acuerdo de París podría ser suficiente si se desarrollan los mecanismos cooperativos previstos en los artículos 6 y 9.

Además, hay signos claros de que algunos países sí están dispuestos a reducir unilateralmente sus emisiones: la Unión Europea, en conjunto, en cerca de un 40% para 2030 y en un 80-100% para 2050, siempre respecto a los niveles de 1990; Alemania, en un 55% (2030) y un 95% (2050); en Escocia, la ley presentada por Nicola Sturgeon prevé una reducción del 90% para 2050; y Francia implantó un impuesto a las emisiones de CO₂ en 2014, comenzando en 7€ tCO₂ y creciente hasta los 80€, aunque hoy congelado en 45€ por las protestas de los “chalecos amarillos”. Esto último nos pone en la pista de los efectos distributivos de las políticas del cambio climático, algo que habría también que considerar en España.

En la alternativa de no hacer nada (la “racionalidad” de Trump) o tratar de cambiar el mundo en 30 años (UE), España puede optar por ir un paso por delante o un paso por detrás, pero siempre dentro de la senda europea. La pregunta es si nuestra estrategia será intentar ir en cabeza para capitalizar los beneficios de los “first movers” (como sucedió años atrás con las renovables, aunque conllevara otros costes) o bien si iremos a remolque del impulso continental. En todo caso, el debate es aún escaso, sobre todo al compararlo con el de otros países europeos.

La sesión se cerró con la ponencia “Modelo económico-social. El reto de la desigualdad”. En ella se planteó, en primer lugar, cómo los “modelos de capitalismo” han ido evolucionando a lo largo del tiempo, y con ellos su lógica distributiva. Así, el *capitalismo clásico* fue corrigiendo su inicial falta de legitimidad moral y conquistando cierta legitimación a través del crecimiento, la eficiencia y la mejora de las condiciones de vida. A partir de la década de 1920, el *capitalismo socialdemócrata* (fruto del pacto keynesiano y del consenso de posguerra) puso en marcha poderosas políticas sociales y avanzó en la des-mercantilización de los espacios de protección frente al riesgo: surge así y se desarrolla el Estado del Bienestar en distintos países, fundamentalmente tras la segunda posguerra mundial; dentro de esta fase se produce una cierta armonización entre democracia política y democracia económica, lo que implica políticas redistributivas. Por último, desde el decenio de 1980, el *capitalismo neoliberal*, en un contexto de globalización (y mayor inestabilidad), abre el crecimiento a economías emergentes, pero procede a la re-mercantilización de los espacios de protección (como la asistencia social), la atomización social y la mengua de los espacios públicos, con la parcial sustitución de las políticas redistributivas por el recurso al endeudamiento para mantener el crecimiento y la demanda.

Todo esto ha tenido consecuencias en términos de desigualdad. La evolución cambiante de los factores nacionales e internacionales de la desigualdad exige una interpretación ceñida a las evidencias. En la desigualdad internacional (en los niveles de renta de los distintos países del mundo) ha sido crucial la emergencia de una parte del Sur global (con China muy a la cabeza) para explicar —desde las últimas décadas del siglo XX— una sustancial reducción de la desigualdad entre países. La desigualdad intra-nacional (dentro de los países) ha tenido, en cambio, un reflejo más equívoco en el índice Gini: la reducción de esta desigualdad ha revertido en el último período. En suma, países menos desiguales desde el punto de vista de su nivel de rentas, pero poblaciones, dentro de estos países, donde las desigualdades de renta han aumentado en el entorno temporal más reciente, tanto en el mundo desarrollado como entre los países emergentes, y las expectativas de futuro (2050) apuntan a un mayor aumento.

Se asiste, así, a una nueva morfología de la desigualdad en el interior de los países. Hay una nueva desigualdad basada en los extremos de la distribución de la renta, en particular en el de los más ricos, que son los que ganan principalmente. Al tiempo, se ha reducido el “espacio de confort” de las clases medias de los países desarrollados, como atestigua el conocido gráfico del elefante de Milanovic.

Factores causales de todo ello son la alta concentración en la propiedad del capital, tanto en lo que tiene que ver con el crecimiento de las rentas del capital respecto de las del trabajo como con la concentración del capital en manos de las grandes empresas globales; la composición del patrimonio de las clases ricas, vinculado principalmente a los activos financieros; la combinación por parte de estas de los rendimientos del capital y del trabajo, merced a su concentración de capital humano; la elevada “endogamia” social en la formación de las familias, y el creciente peso de la transmisión intergeneracional de la riqueza (herencia). Todo ello en un entorno de pérdida de peso de los sindicatos, segmentación del sistema educativo de excelencia, pérdida del efecto progresivo de la fiscalidad y limitación del gasto social.

Hay que estar atentos, por último, a las tendencias en algunos factores de riesgo, tanto en el seno de los países como a escala internacional. Tanto más, en un período de bajo crecimiento económico, debilitamiento del empleo, creciente endeudamiento y proteccionismo. En el interior de los países, destacan como factores de riesgo la progresiva atomización social y la mercantilización de los espacios privados y públicos, la configuración de los espacios de acción colectiva como suma de respuestas individuales (de “redes de usuarios”) que propician las nuevas tecnologías, y la formación de élites (el “assortative mating” entre los ricos, la segmentación de la educación). Y, a escala internacional, se erigen en factores de riesgo el preocupante rumbo del África Subsahariana, las dificultades para la provisión de los bienes públicos globales en un entorno de alta desigualdad, y las consecuencias del retorno a la unilateralidad y el nacionalismo, sin que se hayan creado los resortes institucionales para gobernar las interdependencias y la globalización.

Las tres ponencias dieron lugar a un conjunto de intervenciones de los participantes en el Seminario —y de respuestas, en su caso, por parte de los ponentes— que enriquecieron desde distintas perspectivas los temas planteados y dieron lugar a un vivo debate. De esas

intervenciones se pueden entresacar algunas ideas de interés, sistematizadas en torno de los tres grandes ejes de la sesión, si bien muchas de ellas abarcan transversalmente más de uno de ellos.

Sobre la geopolítica y las relaciones internacionales:

- Por primera vez vemos que acceden a la condición de potencia global hegemónica países que no se encuentran aún entre los más desarrollados.
- China puede ser el primer ejemplo mundial de ruptura entre el crecimiento económico y el progreso liberal y democrático. ¿Se conformará la población china con un capitalismo autoritario?
- Los problemas actuales hay que leerlos más que en una clave multipolar en una clave multiescalar.
- Hay graves problemas de percepción en nuestra sociedad, agravados por la creencia ciega en lo que transita por las redes sociales: un tuit puede cambiar la diplomacia global.
- Frente al desorden internacional, hay dos formas de “crear orden”: el conflicto (que da lugar a un nuevo paradigma) y la cooperación e interdependencia. Hay mucha interdependencia en el mundo, lo que puede evitar el conflicto global.
- Los actores (instituciones) nacionales e internacionales tradicionales están muy confusos (o casi desaparecidos, como los sindicatos) y sobrepasados por el cambio.
- ¿Qué nuevas regulaciones son necesarias, no solo en el terreno del cambio climático?

Sobre el cambio climático y sus implicaciones:

- España está muy expuesta al cambio climático (y se ha trabajado muy poco hasta ahora la pedagogía del medio ambiente).
- Hay que adaptarse: antes de dar marcha atrás al calentamiento global hay que frenar las tendencias actuales.
- España “cumple” con los compromisos climáticos, pero a costa de trasladar producción (deslocalizando sus industrias más contaminantes, como otros países desarrollados) a algunos de los países donde más se contamina.
- Hay dos tipos de perdedores del cambio climático: los perdedores derivados de la política de cambio climático y sus efectos redistributivos; y los perdedores de la “no política” y de sus secuelas, como la desertificación (particularmente en África, o en escenarios como el que ha dado lugar a la guerra de Siria).

Sobre el modelo económico-social (y la desigualdad):

- La actual revolución tecnológica e industrial no es probablemente tan distinta de las anteriores.
- Hay que prestar más atención a los perdedores (de la tecnología, de la globalización y del cambio climático).
- Lo más importante de la desigualdad es cómo influye en la legitimidad de las instituciones. La desigualdad deslegitima a las instituciones que gobiernan la sociedad. Hoy fallan los ascensores sociales.

- Hay que atender al problema (internacional) de la segmentación fundado en una formación segmentada.
- ¿Es posible recuperar derechos sociales en el nuevo marco global?
- ¿Retroceder en la globalización?: la clave está en ver que hay partes de la globalización en las que hay que avanzar, y otras en las que hay que devolver poder a los Estados y conceder más espacio a las políticas nacionales.
- La gobernanza de la globalización: ¿cómo se puede gobernar la fiscalidad a escala global?

Modelo social europeo

La segunda sesión, dedicada a “Modelo social europeo”, comprendió las ponencias sobre “Demografía”, a cargo de Elisa Chuliá, “Cambio tecnológico, formación y empleo”, expuesta por Juan Mulet, y “El modelo europeo de bienestar social”, preparada por Rodolfo Gutiérrez con la colaboración de Ana Guillén.

La ponencia “Demografía” partió de un hecho que tal vez no se subraya siempre: la demografía del último siglo es una historia de éxito².

Entender la situación demográfica en la que se encuentra cualquier sociedad requiere indagar en la evolución reciente de su fecundidad, su mortalidad y sus movimientos migratorios; por tanto, en su historia social de *longue durée*. La explicación de los cambios demográficos y su valoración requiere una mirada historiográfica. Por otra parte, las proyecciones, aun siendo necesarias, han de tomarse con precaución, teniendo muy en cuenta los supuestos en los que se basan y las implicaciones (de orden no estrictamente demográfico) que la realización de tales supuestos podría tener.

Aunque la actual estructura por edades de la población de todas las economías avanzadas difiere significativamente de la existente hace medio siglo, en el caso de aquellas sociedades europeas que tras la Segunda Guerra Mundial pasaron a integrar la Europa occidental, el cambio demográfico ha sido particularmente consistente e intenso, provocando, en general, lo que convencionalmente se ha dado en llamar “envejecimiento de la población”. Este fenómeno se refleja en el aumento de la edad media de la población y de la proporción de la población a la que se ha solido definir como “mayor” (por haber superado los 64 años).

Las ganancias en longevidad han sido en los últimos cien años (y siguen siendo) casi lineales en las economías avanzadas (en torno a 2,5 años en la esperanza de vida al nacer por cada década). La evolución de la natalidad, en cambio, ha resultado más volátil, pero en la mayor parte de las sociedades europeas se ha consolidado un régimen de muy baja fecundidad (esto es, lógicamente, menos preocupante cuando las cohortes en edades reproductivas son voluminosas que cuando son escasas).

Ambos procesos (creciente longevidad y muy baja fecundidad) son históricamente extraordinarios. En cuanto al primero, nunca antes en la historia de la humanidad habían llegado tantas personas a edades tan avanzadas. En cuanto al segundo, Livi Bacci, tomando

² Los siguientes párrafos transcriben sin apenas cambios el resumen aportado por la propia profesora Chuliá.

como indicador la relación entre niños de 0-4 años y adultos de 30-24 años (sus progenitores teóricos), concluye que en los dos últimos siglos de historia europea no se han dado “tasas de crecimiento potencial” de la población tan bajas como las observables a principios del siglo XXI (para encontrarlas, habría que retroceder hasta la Alta Edad Media, cuando las sociedades europeas eran asoladas por plagas). A su juicio, “lo que realmente importa *en el largo plazo* es el proceso de renovación y reproducción de la sociedad, y su crecimiento potencial”.

No obstante, el cambio de la composición por edades de la población plantea problemas *en el corto y medio plazo*, particularmente en aquellas sociedades que cuentan con potentes sistemas de transferencias intergeneracionales. En principio, la capacidad de mantener esos sistemas se deteriora cuando el tamaño de las generaciones cambia tan intensamente, aumentando el de las receptoras de recursos con respecto a las de contribuyentes.

Históricamente, los cambios demográficos han suscitado respuestas adaptativas de la sociedad y la economía. Pero mientras las sociedades y las economías se adaptan, la gente que protagoniza esas adaptaciones suele perder bienestar. El Estado puede contribuir a facilitar esa adaptación, pero también puede ralentizarla y empeorar la situación (por ejemplo, descuidando la atención al problema y no actuando a tiempo).

En todo caso, sería importante que todos (individuos, familias, empresas, organizaciones sociales y Estado) cobraran conciencia de que la situación demográfica actual, por un lado, responde mejor a las preferencias de la sociedad que ninguna otra en la historia de la humanidad; y, por otro, que resume el logro fundamental de los Estados del Bienestar, que han impulsado grandes avances en salud pública y en servicios sanitarios, así como en conocimientos científicos favorables a la extensión de la supervivencia; han ofrecido programas de sustitución de rentas en las etapas o circunstancias en las que los individuos no pueden extraer recursos del mercado de trabajo (enfermedad o convalecencia, discapacidad, vejez), y han reducido conflictos sociales. En definitiva, los Estados del Bienestar han restringido la incidencia de factores que históricamente han provocado *shocks* demográficos o crisis de mortalidad (como las epidemias, la pobreza extrema y las guerras).

Cobrar conciencia de estas evidencias implicaría un cambio cultural que podría facilitar la adopción de reformas en la distribución de recursos públicos entre las generaciones; reformas que, en todo caso, habrían de hacerse con mucho cuidado porque podrían debilitar la cohesión social y quebrar expectativas legítimas que hoy día albergan las generaciones de más edad (por ejemplo, la expectativa de percepción de rentas vitalicias que les protejan contra la pobreza y la dependencia económica no basada en derechos subjetivos).

Aunque a menudo se invocan la promoción de la natalidad y/o la inmigración como métodos para revertir el envejecimiento de la población, no son expedientes sencillos; además, en sistemas políticos muy polarizados y fragmentados (como el español en la actualidad), las medidas en estas materias no solo resultarían difíciles de aprobar, sino seguramente también temporales y, por tanto, de eficacia limitada.

En suma, no se puede abordar el debate de la demografía —y su incidencia en el Estado del Bienestar— suponiendo que no va a pasar nada, cuando los propios datos del gobierno

hablan de una caída en 14 puntos porcentuales de la tasa de sustitución bruta de las pensiones de aquí a 2030 y, entre tanto, los pensionistas quieren blindar su revalorización anual por mandato constitucional.

La segunda ponencia de esta sesión, “Cambio tecnológico, formación y empleo”, se desarrolló a partir de unas primeras distinciones conceptuales.

Sin duda, estamos ya inmersos en una *Economía del Conocimiento*. Esto quiere decir que el conocimiento es el bien —un “bien curioso”— que más determina el desarrollo económico y social, sobre todo en los países más desarrollados.

La *tecnología* es simplemente una “forma de hacer cosas” que ha sido entendida, mejorada o creada gracias al conocimiento. Tiene todo el sentido hablar también de “tecnologías no tecnológicas”, que serán aquellas otras que se basan en conocimiento y que no proceden de las ciencias exactas o naturales. La tecnología en este sentido amplio es el conocimiento que da nombre a esta nueva Economía.

El *cambio tecnológico* es como llaman los economistas a la mejora de la tecnología, en el sentido amplio antes definido, que permite aumentar el rendimiento de los factores de producción. Es, por lo tanto, el resultado de utilizar más y mejores tecnologías.

Hechas estas aclaraciones conceptuales, hay que subrayar que para basar el desarrollo en el uso de tecnología será necesario, ante todo, disponer de una sociedad ampliamente formada, con muchos y adecuados conocimientos. No solo para crear nuevas y mejores ofertas de productos y servicios, sino también, y esto es muy importante, para que pueda exigirlos una vez que haya entendido su mayor utilidad. La *formación* es la base de la Economía del Conocimiento, a la que España no puede renunciar.

La oferta de estos nuevos productos y servicios será la que demandará *empleo*. La propia tecnología modificará estos empleos en dos sentidos: los hará menos exigentes en habilidades tradicionales, mientras que demandará otras nuevas. Históricamente, la tecnología ha contribuido a reducir el esfuerzo físico y la necesidad de energía; ahora, además, está evitando la participación humana en tareas intelectuales rutinarias. Es muy probable que la tecnología no pueda sustituir a las personas que deberán atender una creciente demanda de servicios personales ni a las que deban diseñar y operar máquinas y misiones cada día más complejas. Estamos abocados a una sociedad dual, una con habilidades de relación para los servicios personales, y otra con elevados conocimientos de todos los tipos de tecnologías. La formación de todas estas personas deberá ser garantizada.

¿Dónde está España hoy? Algunas coordenadas pueden servir para situarnos:

- La educación no está diseñada para este gran cambio. A la mediocridad en los baremos internacionales (como PISA) se unen las altas tasas de abandono escolar, una falta de distinción entre el Bachillerato y la Formación Profesional y una Educación Superior sin excelencia internacional, entre otros factores.
- La ciencia española es ya de calidad internacional. Pero no se ha avanzado ni en tecnología ni en su aplicación (innovación tecnológica). La producción está tecnológicamente desatendida. Hay que destacar los avances de la política científica mantenida desde 1986 hasta la crisis, así como el brusco frenazo que esta ha supuesto

hasta hoy, aquejada del recorte de recursos y la burocratización de la gestión. El resultado es que se ha perdido la trayectoria de convergencia con Europa particularmente en el ámbito tecnológico, no tanto en el de la ciencia.

- Nuestros sectores de servicios parecen innovadores, pero hay pocos datos que lo avalen.
- Se ha hecho un gran esfuerzo en infraestructuras de todo tipo (tradicionales y para la Sociedad de la Información).
- Sistema productivo y empleo son dos realidades interconectadas, pero aún no bien conectadas.

En suma, España no parece preparada, a día de hoy, para la Sociedad del Conocimiento, que exige un adecuado sistema productivo y un amplio nivel de formación para producir, exigir y espolpear una oferta de calidad. Al comparar el caso de España con el de Corea del Sur se observa cómo España apostó por ciencia desde el primer momento, mientras que Corea del Sur solo lo hizo cuando ya no podía comprar más tecnología para su innovación. Ahora, ya está claramente por delante de España.

Una tercera ponencia, “El modelo europeo de bienestar social”, vino a cerrar esta sesión dedicada al modelo social europeo.

El modelo social europeo ha constituido parte central del ideal político de la Unión Europea. Un ideal basado en la combinación de los valores de eficiencia productiva, equidad entendida como igualdad de oportunidades y solidaridad colectiva articulada en formas de redistribución. En suma, mercados más cohesión social. El Estado del Bienestar, una contribución civilizatoria europea, constituye el entramado institucional que articula ese proyecto. Un entramado institucional de regulaciones y de intervenciones públicas, pre y redistributivas, que procuran igualar las oportunidades vitales de los ciudadanos y protegerles frente a los principales riesgos sociales. Para España, ha sido uno de los éxitos colectivos de las últimas décadas.

Tras períodos históricos nombrados como Edad de Oro (1945-1975) y Edad de Plata (1976-2007), y tras la Gran Recesión, los Estados del Bienestar europeos vienen enfrentando escenarios pesimistas, que alertan de que la próxima década puede completar su Edad de Bronce. Estos escenarios son de diverso tipo:

- Debilidad del propio diseño institucional de la Europa Social.
- Mayor diversidad en los Estados del Bienestar, tanto a nivel europeo como global. Una diversidad que puede alterar las preferencias y la legitimidad ciudadanas.
- Nuevas tensiones de desigualdad y riesgos de desprotección, motivados por los cambios demográficos (migraciones, diversidad étnica, envejecimiento y formas de familia) y tecnológicos (formas no-estándar de empleo y desocupación crónica, en particular de los no cualificados).
- Pérdida de eficacia redistributiva de impuestos y transferencias, y de capacidad regulatoria de las instituciones de gestión del conflicto laboral.

Más que haberse dado, a nivel europeo, una reducción del esfuerzo en este terreno, se ha producido una “recalibración”, tendente a proteger menos los viejos riesgos y a atender más los nuevos (en pocas palabras, viudedad frente a dependencia). Y, junto a esto, un cambio en el sesgo del sistema europeo, tradicionalmente basado en la protección pública: algunos países escandinavos están ya entre los que tienen más gasto social privado voluntario. Va ganando terreno, en suma, la mutualización de la previsión.

En el contexto europeo hay también señales de que puede abrirse una década de escenarios más favorables para el desarrollo del modelo social europeo. Proliferan los argumentos y las iniciativas basadas en la convicción de que la llamada *European Social Union* (ESU) no solo es deseable, sino muy necesaria, tanto para el propio proyecto europeo como para los Estados del Bienestar nacionales. Esos escenarios más favorables se podrían ir concretando en dos procesos ya iniciados: uno son las reformas de las instituciones de gobernanza económica; otro, el desarrollo efectivo del Pilar Europeo de Derechos Sociales, enunciado por el Parlamento, el Consejo y la Comisión europeos en 2017. Es esta una línea particularmente interesante, al tratarse más de una nueva regulación que de una transferencia de recursos: la idea es avanzar hacia la mutualización de riesgos.

El Estado del Bienestar español ha tenido un extraordinario desarrollo en las últimas tres décadas. Un desarrollo en los niveles de gasto social público, la extensión de las principales esferas de protección y su efecto redistributivo. Además de los escenarios descritos, el Estado del Bienestar español sigue enfrentando problemas singulares de eficiencia y de equidad, aparte de riesgos evidentes en su sostenibilidad financiera. Esos problemas aún no se reflejan en tensiones de apoyo y legitimidad ciudadanas (ni están tan presentes en el debate público como en otros países europeos), pero podrían crearlas si no se corrigen a medio plazo algunos factores: el paro estructural y el dualismo del mercado de trabajo, que provocan una desigualdad muy específica; la debilidad del sistema de protección de mínimos; las expectativas de un incremento extraordinario de cuidados de personas dependientes, y, en fin, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, locales, autonómicos y estatal, aún muy mejorable.

Del debate originado en esta sesión surgieron de nuevo ideas enriquecedoras. Muchas de ellas también aplicables transversalmente a más de una de las ponencias, pero que aquí se sistematizan en torno a sus tres ejes centrales.

Sobre la demografía (y el problema de las pensiones):

- La estructura demográfica española está muy sesgada hacia los mayores, con el impacto electoral que eso supone: ¿Por qué blindar (constitucionalmente) solo las pensiones y no otras prestaciones sociales incluso más importantes para muchos colectivos?
- ¿Por qué no poner en un pie de parecida prioridad presupuestaria el tema del medio ambiente, sin duda de mucha mayor importancia para los jóvenes que para los mayores?
- La productividad está estancada porque —a diferencia del pasado— ahora todas las ganancias de vida van a edades ya no laborales: ¿Tiene sentido hoy la “tiránica barrera” de los 65 años (como edad de jubilación)?

- ¿Es una “tiránica barrera” o una “ansiosa meta”, como dicen las encuestas al preguntar por la jubilación en España (a los *baby-boomers*)?
- Migraciones: es preciso regular los flujos migratorios.

Sobre el cambio tecnológico, la formación y el empleo:

- Un factor a no olvidar: lo que más incentiva a la innovación es el mercado.
- Al examinar el caso de Corea del Sur —comparado con España— se comprueba cómo allí, a diferencia de aquí, son las empresas las que invierten de forma muy mayoritaria en I+D. Y, además, para ellos la educación es fundamental, y eso les ha permitido asimilar mejor la tecnología.
- Hay que hacerse a la idea de que no todo el mundo puede ser universitario: hay que abrir otros cauces (Formación Profesional). Tampoco hay que perder de vista el gran problema de la educación: el abandono escolar. Con una Formación Profesional como la alemana no tendríamos las actuales tasas de abandono escolar en España.
- Nuestra enseñanza fomenta muy poco la creatividad: exceso de memorística.
- ¿Sufre la educación en España un sesgo contrario a la formación STEM que nos retrasa? Por otro lado, en el tema de las publicaciones científicas, es preciso reforzar la autonomía de los grupos de investigación.
- Nada se entiende de los lentos avances de la productividad en España y del escaso esfuerzo y resultados tecnológicos si no es teniendo presente la escasa dimensión de la empresa española y el minifundismo que impiden dar el salto de la innovación y la internacionalización. No se apuesta por las empresas medianas tecnológicas.
- En España la empresa mediana es la que necesita más de la tecnología: la política tecnológica debería orientarse más a esa mediana empresa tecnológica. Hay que eliminar las barreras que impiden en España saltar por encima de los 50 empleados.
- Tampoco ayuda nuestra estructura sectorial: estamos en sectores muy poco intensivos en conocimiento, ciencia y tecnología.
- Para una buena (y es muy necesaria) colaboración público-privada hace falta que el sector privado explicita claramente lo que quiere y necesita. En España, además, la miopía política no ayuda a las alianzas público-privadas. No hemos dado con mecanismos adecuados.
- Sin estrategias de innovación tecnológica por parte de los Ministerios competentes no tendremos auténtica política de innovación. Por otro lado, la compartimentalización de las Administraciones es un problema en España para avanzar en el cambio tecnológico. También la compra pública innovadora, aunque teóricamente asumida por nuestra legislación, se está implementando muy mal.
- Fallan los eslabones entre la creación y la transferencia de tecnología. Se publica mucho, pero las patentes son escasas.

Sobre el modelo europeo (y español) de bienestar social:

- El bienestar del siglo XXI va a ser (debería de ser) muy distinto del bienestar del siglo XX.
- Se camina en todas partes hacia la mutualización (en los sistemas de bienestar).

- En el País Vasco sí se ha desarrollado el sistema de prestación social complementaria, lo que puede servir como referente de interés.
- La cultura “igualitarista” en España está más extendida que en Europa.
- En la ruptura que se ha producido en el “pacto generacional” los más perjudicados son los jóvenes (aunque la clase política solo mire hacia los jubilados y la revalorización de sus pensiones).
- Tal vez el futuro del trabajo sea hoy pesimista y problemático (en España y en todo el mundo). Pero el trabajo del futuro puede ser muy bueno, a poco que sepamos acertar cuáles son esos trabajos. La naturaleza del trabajo sin duda va a cambiar.

España: marco institucional

La tercera y última de las sesiones del Seminario, en torno de “España: marco institucional”, abordó los temas de “Calidad democrática”, con Fernando Vallespín como ponente, “Ante la Unión Europea del próximo decenio”, por Pol Morillas, y “Diseño institucional y territorial de España”, a cargo de Benigno Pendás.

La ponencia sobre “Calidad democrática” constató, en primer lugar, cómo España está ubicada en lugares preeminentes al compararla, desde este punto de vista, con otras democracias de nuestro entorno. Por tomar un simple indicador, el más reputado en este terreno, ocupa el lugar 19 dentro de la máxima categoría de las “democracias completas” (*full democracies*, un selecto club de 20 países que apenas representan el 4,5% de la población mundial) a tenor del Índice de Democracia (*Democracy Index*) de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*. No muy distinto respecto del rango democrático de España es lo que nos dicen otros indicadores y estudios internacionales, como los de *Freedom House*. Ello desmonta claramente algunas de las acusaciones que se dirigen al orden institucional de nuestro país. No hay un “excepcionalismo” español dentro de las democracias liberales como no sea por su muy reconocida calidad democrática.

Eso no significa, por supuesto, que no haya problemas, y es en estos —en lo que no funciona— en los que hay que centrar la atención. Tres son probablemente los más destacados: dos de ellos, la ingobernabilidad y la territorialidad, se refuerzan mutuamente (hoy estamos bloqueados porque no sabemos cohesionarnos como país); el tercero, de comunicación política, se añade a los anteriores.

El primer gran punto débil es, pues, la gobernabilidad y el nuevo sistema de partidos, que es expresivo de una “deficiencia” ausente en otros países: un modelo de nación que goce del consenso general. En España se ha producido un cambio, no solo en la estructura de partidos, sino, tal vez de un modo más decisivo, en la organización del poder *dentro* de los partidos, en el sentido de un marcado hiperliderazgo. A esto se une la volatilidad de los votantes: en apenas ocho meses, entre unas elecciones y otras, hemos liquidado el centro político (y ocho millones de personas han cambiado de voto). La consecuencia más inmediata ha sido el aumento de la polarización política. Sin centro político, los extremos —y la discusión política extrema, sobre bases no técnicas sino emotivas e identitarias— van a pasar a formar parte de nuestra “normalidad” diaria.

España carece hoy de un “plan de país” que pueda considerarse —o sentirse— como más o menos consensuado: no hay un “relato” en el que una mayoría de españoles se sienta reconocido. La cuestión principal es cómo construir un relato de España que sea verdaderamente integrador. Teniendo en cuenta, como punto de partida, que nuestra Constitución no es “militante”, no impone un modelo de Estado, no hay nada en ella que no pueda ser reformado.

Cómo re-vertebrar el Estado nos lleva al otro problema señalado, la territorialidad: lo más urgente, en este punto, es resolver la cuestión catalana; y hacerlo yendo más allá de preguntarnos simplemente si lo que se hace en Cataluña es legal o ilegal. No podemos seguir quemando pólvora en debates culturales e identitarios en vez de en los graves problemas socioeconómicos que deben ser afrontados sin dilación. Hay un problema de fracaso relativo del sistema de organización territorial del poder en España, pero también derivado de la polarización partidista en torno al eje identitario, e, igualmente, un riesgo claro de caer en el cantonalismo. Para evitarlo hace falta, ante todo, liderazgo: líderes capaces de trascender de los intereses inmediatos de sus partidos, tal y como sucedió durante la Transición (Suárez, Carrillo, González...). Hay que aprender a hacer concesiones, como entonces. Hoy, en cambio, no son los ciudadanos los que siguen a los líderes, sino estos, investidos de un hiperliderazgo interno en sus partidos, los que siguen —a través del dictado de las encuestas— a sus seguidores. Cuanto más hiperliderazgo partidista, más hipoliderazgo social, para el cambio.

La tesis que aquí se sostiene es que España no ha sido capaz de elaborar un relato de sí misma una vez que la crisis económica puso en tela de juicio los logros de la Transición y comenzara la puesta en marcha del *procés* en Cataluña. Esto ha derivado en la absurda idea de que hay dos formas de entender España, una de derechas y otra de izquierdas, que a su vez se superpone sobre la que elaboran los nacionalismos radicales.

Por último, hay en España un problema grave de comunicación política. Las redes sociales arrastran a los políticos, y no hay criterios de autoridad que permitan distinguir entre decisiones basadas en razones y basadas en presiones. Un tuit anónimo es más fiable que la opinión de un experto. ¿Habría sido posible la Transición con las actuales redes sociales? Cabe dudarlo.

La segunda ponencia, “Ante la Unión Europea del próximo decenio”, se preguntó qué es la *Europa geopolítica*: ¿Un simple lema o algo más? La Unión Europea será un actor geopolítico relevante solo en la medida en que consiga aunar su poder económico con un poder significativo de defensa y seguridad. Esto es, siempre que gane soberanía ante los grandes retos geopolíticos actuales (Estados Unidos, China, Rusia, África), rodeada como está de agentes si no hostiles, sí claramente retadores.

Frente a esto, y desde hace al menos una década, la UE está haciendo “micromanagement” en la gestión de sus crisis solapadas en estos años (económica, de migraciones, de desafección ciudadana ...), en particular la del Brexit, que ha consumido demasiadas energías a costa del proyecto europeo de largo plazo. De crisis a crisis, sin abordarlas en profundidad ni mirar al futuro. Hay fatiga. Europa afronta la ausencia de una visión compartida, sobre todo con las dudas de Italia y la desaparición del Este como socio fiable dentro de una lógica de poder.

Tras el Brexit, ya sin el Reino Unido en el triángulo de poder europeo (y sin candidatos a reemplazarlo), se asiste a una amenaza constante de bloqueo en el Parlamento y a estrategias para aislar al adversario.

La nueva Comisión Europea, de la que habrán de salir nuevos liderazgos, ha de afrontar la reforma de los instrumentos de acción exterior: intergubernamentalismo y supranacionalismo. Actuando de consuno, la lucha interinstitucional entre Consejo, Comisión y Parlamento Europeo, la ausencia de una visión compartida, la lógica transaccional y la amenaza de bloqueo llevan a una política de Mínimo Común Denominador que debe ser superada.

En este contexto, España tiene que saber articular un sistema de alianzas flexibles (variables) dentro de Europa, más que tratar de ligarse de forma rígida al núcleo duro de los dos grandes (Alemania y Francia). Y debe de aprovechar su posición para ampliar su presencia en los niveles intermedios de la administración europea, más allá de la obsesión por los cargos de mayor rango político y mediático.

La tercera ponencia de la sesión, “Diseño institucional y territorial de España”, constató cómo nos movemos entre el realismo político y la ingeniería constitucional. En un contexto universal, no hay que olvidarlo, en el que corren malos tiempos para la democracia representativa. Para recuperar la confianza de los ciudadanos hay que dar pasos graduales en la buena dirección, sin generar expectativas imposibles. Y, ante todo, hay que buscar elementos para el consenso y eludir los debates estériles.

En el plano institucional, hay que afrontar la “fatiga de materiales” —dicho en términos ingenieriles— que sufre hoy la Constitución de 1978. Un enunciado nada exhaustivo, sino simplemente enunciativo, de propuestas abarcaría la revitalización de la actividad parlamentaria; la necesaria reforma del Senado; la mejora de la imagen del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional; quitar incentivos a la “cartelización” de la política; la valoración objetiva de las Administraciones independientes; la actualización de los derechos fundamentales para la era tecnológica, y el reforzamiento de la apuesta por la integración europea. Más cautela, en cambio, en relación con la reforma del sistema electoral, a partir de una defensa, con matices, de la ley D’Hont (que ha permitido representatividad en condiciones muy complicadas).

En todo caso, estando obviamente interrelacionados el diseño institucional y la organización territorial, la atención se centró en esta segunda, verdadero “problema existencial” de la España que mira al horizonte de 2030.

Tenemos, ya se ha dicho, una democracia plena. Pero la debilidad fundamental de España se da en el plano territorial. Sobre la base, hay que subrayarlo, de un Estado de las Autonomías que podemos calificar de exitoso y que ha funcionado particularmente bien para la España profunda y abandonada. Pero que necesita de ajustes y modificaciones. En algunos casos se trata de problemas (políticos) susceptibles de negociación a partir de un enfoque técnico: tal es el caso de la delimitación de competencias; la mejora de las fórmulas de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (donde se incluiría igualmente la ya citada reforma del Senado, que, aunque cumple su papel, no es suficiente),

y, por supuesto, la financiación autonómica, de la que —inexplicablemente— todos se quejan, de donde se infiere que debe de haber un problema.

Pero Cataluña se erige como el gran problema “existencial”, con una influencia determinante en la legitimidad del sistema. Es, podríamos decir, lo único que pone en cuestión la España del 78. Pero no es la España constitucional la que ha roto las reglas del juego, sino el independentismo político. Un problema que hay que afrontar desde la soberanía única (no desde la falacia de Cataluña y España) y el respeto a la Constitución y a la ley como principios no negociables. El Estado de las Autonomías ya hace diferencias territoriales, y no solo por las Comunidades forales; de modo que explorar en la diferencia (hasta límites razonables) puede ser una fórmula de transacción. Siempre, claro está, con interlocutores adecuados, condición necesaria para cualquier proceso de negociación.

Sobre la mesa hay ya propuestas autonómicas (de mejora del actual sistema), federales y confederales (que tocan ya el ámbito de la soberanía). En todo caso, hay dos condiciones para negociar —además de la paciencia eterna—: que sirva para algo y que se haga con una mínima lealtad para garantizar el futuro. Lo que aquí se propone, en suma, es propugnar una defensa eficaz de la España constitucional. Más Ilustración y menos romanticismo.

Esta tercera sesión contó igualmente con las aportaciones de los participantes en el debate subsiguiente, sistematizadas aquí, de nuevo, en torno a los tres grandes *leitmotiv* de las ponencias:

Sobre la calidad democrática:

- La partitocracia no es un problema específico de España, pero sí muy acusado.
- Las elecciones primarias no han ayudado precisamente a introducir más democracia en nuestros partidos políticos. Hay que ser críticos con la reforma llevada a cabo dentro de ellos.
- El problema del liberalismo es la falta de tolerancia: ya no se respetan las opiniones del otro.

Sobre el futuro de la Unión Europea:

- ¿Por qué es hoy tan difícil que surjan verdaderos líderes en Europa? Añoramos a Delors.
- Tal vez dos causas: el excesivo escrutinio político (sometido a la permanente presión de las redes sociales) y la falta de un proyecto que lo respalde (iniciativas políticas desde el gobierno europeo).
- No obstante, algunos destellos luminosos: Draghi, Barnier, Merkel.

Sobre el diseño institucional y territorial de España:

- España, al compararla con otros países, puede ser definida, de hecho, como un Estado Federal. Así se nos ve desde el extranjero.
- Faltan elementos de integración y de cohesión para mejorar el sistema político.
- La Ley D’Hont es parte del ADN de la Transición.
- El nacionalismo siempre tiene como fin último la independencia. Es muy ingenuo pensar en términos de lealtad.

- ¿Hay posibilidad de acabar con la obsesión del “café para todos”? ¿Qué fue del Pacto Fiscal?

* * *

No puede hablarse, en fin, de conclusiones cerradas, pues no era tal el objeto del Seminario, sino abrir el debate y aflorar problemas, retos y posibilidades, como los reflejados en las páginas previas. Con todo, ha quedado patente, por una parte, que necesitamos un *relato* (y un proyecto) de país que sirva para aprovechar las muchas potencialidades de España; y, por otra, que tenemos que reaccionar ante los retos planteados en los distintos ámbitos que han sido aquí abordados (formación, medio ambiente, digitalización, desigualdad, inclusión, previsión activa...). Sabemos, no obstante, que no es sencillo, y menos en España: ni lo es consensuar políticas y hacerlas temporalmente consistentes, ni lo es que debates y argumentos como los aquí expuestos trasciendan de la esfera académica al plano político y de la opinión pública. Ojalá este Seminario de la Fundación Ramón Areces contribuya de algún modo a ello.