

2024.04.15_SANTIAGO RAGC

Discurso de ingreso en la Real Academia Galega de Ciencias
15 de abril de 2024

CAMINOS PARA HACER FRENTE A LOS NUEVOS DESAFÍOS ECONÓMICOS Y CONSTRUIR UN NUEVO CONTRATO SOCIAL: DIÁLOGO, NEGOCIACIÓN Y CONSENSO

En este discurso quiero sostener tres ideas complementarias. La primera, es que si queremos cerrar el paso a los nuevos fascismos del siglo XXI tenemos que construir un nuevo contrato social que dé respuesta a la frustración, el resentimiento y la incertidumbre existente en amplias clases media y trabajadoras. Un contrato social focalizado en devolver dignidad y reconocimiento al trabajo y en la creación de buenos empleos. El riesgo de fallar es repetir los errores de los años veinte y treinta del siglo pasado.

La segunda idea, es que hemos entrado en una nueva era en la que la naturaleza de los problemas económicos ha cambiado. Ahora no se trata de maximizar un objetivo determinado, por ejemplo el PIB, sino de elegir una combinación adecuada entre objetivos igualmente deseables pero en conflicto, por ejemplo, avanzar rápidamente en la Agenda 2030 de descarbonización y el mantenimiento económico y social de estas actividades y de la seguridad alimentaria. Esta elección no es una decisión tecnocrática que va de arriba abajo (Top-Down) que puedan adoptar los gobiernos con ayuda de los expertos, es una decisión social que ha de ir de abajo a arriba (“Down-Top”) que requiere diálogo, negociación y acuerdo. Para ello necesitamos tener sociedad informadas, capaces de distinguir lo que es una política pragmática de una ideológica o populistas, que frente a problemas complejos ofrecen respuestas simples, pero equivocadas. Para ello los economistas tendrán que hablar a la sociedad más que al poder y desarrollar nuevas herramientas analíticas para identificar que políticas mejoran el bienestar social.

La tercera idea es una breve referencia a cuales deberían ser las prioridades del diálogo para construir un nuevo contrato social en España centrado en los buenos empleos, la productividad y la erradicación de la pobreza infantil, una lacra inadmisibile para una sociedad decente. El empleo es punto ciego de la economía tradicional. Desde Adam Smith, la economía clásica se ha enfocado a maximizar el bienestar de los consumidores. Su defensa del libre comercio frente a la producción y el trabajo nacional tiene ese fundamento, en muchos casos con razón. Pero ese foco exclusivo en el bienestar de los consumidores ha hecho olvidar la importancia del empleo y la producción nacional para la cohesión social y el crecimiento a largo plazo. Hoy el trade-off entre comercio y producción nacional se está reequilibrando a favor de la importancia de las políticas industriales nacionales. De esta forma, es posible que veamos una corrección de ese punto ciego de la economía. Finalizaré sosteniendo que, contra lo que se piensa, estos tiempos de frustración, resentimiento e incertidumbre favorecen la construcción de un nuevo contrato social.

1 Una nueva era de incertidumbre radical, ¿y de fascismo?

El mundo ha cambiado dramáticamente en este inicio de la década de los veinte del siglo XXI. Rememorando las palabras de John Maynard Keynes, precisamente en los años veinte del siglo pasado, cuando esperábamos que ocurriese lo inevitable, ha sucedido lo impensado.

Lo inevitable era que tuviésemos que enfrentarnos con los dos retos existenciales que ha dejado la era de los mercados libres, la globalización y el “fin de la historia”: el cambio climático y la pérdida de inclusión social experimentada desde los años noventa. Estos retos son existenciales porque, por un lado, el cambio climático, la contaminación y la pérdida de diversidad (el capital

natural medioambiental) destruyen las bases físicas del crecimiento futuro y de la propia civilización; por otro lado, la pérdida de inclusión social y de prosperidad compartida, como consecuencia de la precarización del empleo y de la caída de los salarios reales, ha provocado un profundo malestar y un resentimiento que debilita las bases sociales del capitalismo y la legitimidad de la democracia.

Lo impensado fue una pandemia universal, el retorno de la guerra al centro de Europa, la vuelta a un mundo inflacionario y la aceleración del cambio tecnológico con la inteligencia artificial. Estos eventos extremos tienen tanto efectos temporales como una gran capacidad para causar cambios permanentes en la estructura y el funcionamiento de la economía, de la sociedad y de la política. Actúan como bisagras de una puerta que nos hace pasar de una habitación a otra de la historia.

Una consecuencia importante de estos eventos extremos es el retorno de la incertidumbre a la vida económica y social. No es que la incertidumbre no estuviese presente en la era de las certezas que hemos dejado atrás; sucedió, sencillamente, que el análisis económico, con su fe desmedida en la bondad de los mercados libres y la globalización, indujo a los economistas y a los responsables de las políticas económicas a creer que la incertidumbre era cosa del pasado. Ahora volvemos a ser conscientes de su existencia y de sus consecuencias.

Hemos retornado al mundo de la “incertidumbre knightiana”, llamada así porque fue Robert Knight, profesor de Chicago, el primero que en los años veinte propuso ese concepto. Un mundo de incertidumbre radical en el que es imposible predecir el futuro. La toma en consideración de la incertidumbre introduce al análisis económico en un terreno distinto al más familiar del riesgo. Estos son sucesos predecibles, para los cuales hay datos históricos que permiten asignarle una distribución de probabilidades, es decir, hacer un cálculo preciso de su ocurrencia y para los cuales el mercado tiene soluciones mediante seguros de cobertura de riesgos cuya prima del seguro es igual a la probabilidad de ocurrencia del riesgo. La incertidumbre, por el contrario, hace referencia a situaciones en las cuales no es posible identificar cuáles son los riesgos que tenemos delante. La incertidumbre es como una densa niebla que no permite conocer que es lo que hay más allá.

La incertidumbre nos hace entrar en un mundo donde todo está indeterminado y todo es posible. Así lo supo ver John M. Keynes, quien otorgó a la incertidumbre un papel trascendente en su esquema teórico para entender la situación de la economía y del empleo en los años veinte y treinta del siglo pasado: “La perspectiva de una guerra en Europa es incierta, o el precio del cobre y el tipo de interés dentro de veinte años son inciertos, o la obsolescencia de una invención es incierta. (...) Sobre estas cuestiones no hay una base científica sobre la cual basar cualquier probabilidad calculable. ¡Simplemente no lo sabemos! (Keynes, J. M.: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, McMillan, 1936. Reimpresión de 2007. Edición española: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Madrid, FCE, p. 113).

Las consecuencias sociales y políticas de aquel mundo económico de incertidumbre del siglo pasado son conocidas: la llegada de los fascismos. Las democracias liberales europeas, en particular la de la República de Weimar, no supieron proteger a la población de la incertidumbre. No fue el caso de la democracia norteamericana, donde el presidente Rossevelt, con su lema de que “a lo que único que hay que temer es el miedo a cambiar”, supo ofrecer a la sociedad un “New Deal” para garantizar el empleo y la seguridad económica. Los fascismos europeos supieron ver el dolor de la población y ofrecieron seguridad económica, a cambio de la pérdida de libertades civiles y políticas.

John M. Keynes planteó la cuestión social de esta forma: “Los sistemas de Estados autoritarios de hoy parecen resolver el problema del desempleo a expensas de la eficiencia y la libertad. Es cierto que el mundo no tolerará mucho más tiempo el desempleo que se asocia (...) con el individualismo capitalista del presente. Pero con un análisis correcto del problema podría ser posible curar la enfermedad mientras se preserva la eficiencia y la libertad” (Skidelsky, R.: *Por qué falla la economía*, XXXX, pp.283-4).

Después de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial los nuevos gobiernos democráticos supieron curar la enfermedad social, utilizando dos medicinas. Una, la gestión “keynesiana” de la demanda agregada de la economía para mantener niveles de empleo elevados; otra, un contrato social que protegió a la sociedad mediante la creación de nuevos bienes públicos: educación, sanidad, desempleo y pensiones. Durante los “Treinta Gloriosos” años que siguieron a esa cura, se logró compatibilizar la eficiencia económica con la inclusión social y las libertades.

Los tiempos de ahora son diferentes a los de aquellos veinte, pero el núcleo de problemas y de las actitudes vuelve a ser el mismo. Como ha señalado recientemente Martín Wolf, responsable de opinión del influyente *Financial Times* y autor, a mi juicio, de uno de los mejores ensayos sobre la crisis del capitalismo actual (*The crisis of democratic capitalism*), “el fascismo ha cambiado, pero no ha muerto. Los 1920 y 1930 fueron tiempos diferentes, pero el núcleo de actitudes tradicionales persiste”. (Martín Wolf, “Fascism has changed, but it is not dead”. *Financial Times*. March 26 2024). Viendo las coincidencias entre estos años veinte del último siglo es imposible no recordar el aserto atribuido al novelista norteamericano Mark Twain que la historia no se repite, pero rima”.

Para cerrar el paso a los fascismos actuales necesitamos un nuevo contrato social que proteja a la población de la incertidumbre que trae la transición verde y digital y la inflación, fomentando los buenos empleos y la vivienda social. De esta manera evitaremos la tentación totalitaria. No se trata de demonizar a los fascismos, sino de dar respuesta a las ansiedades de las personas mediante un nuevo contrato social que logre conciliar eficiencia con libertad.

2 Una nueva economía de “trade off”

Los eventos extremos y la incertidumbre que generan cambian la naturaleza del problema económico al que se enfrentan los responsables de las políticas económicas a la hora de elegir los cursos de acción para buscar el bienestar social. En ausencia de incertidumbre el problema económico consistía en maximizar alguna política que se suponga esté relacionada con el bienestar social. Para este fin, los instrumentos más utilizados por la economía del bienestar (economía normativa) son la liberalización del mercados, el análisis coste beneficio o la maximización del crecimiento, esperando que aumente los niveles de vida del conjunto de la población. Pero en situaciones de incertidumbre radical el problema para los decisores públicos es como lograr un equilibrio (“Trade-off) socialmente aceptado entre objetivos deseables pero en conflicto.

Algunos ejemplos pueden ayudarnos a ver la naturaleza de este nuevo problema. Un ejemplo es el “trade off” entre comercio (globalización) y políticas industriales nacionales. El comercio beneficia a los consumidores a costa de los productores nacionales. La política industrial beneficia a los productores y trabajadores a costa de los consumidores. La búsqueda de un equilibrio entre esos dos objetivos es una decisión social más que tecnocrática. Un conflicto similar se presenta entre el objetivo de mantenimiento de los recursos pesqueros y las cuotas totales admisibles de capturas de pesca para garantizar la continuidad de las actividades empresariales y el empleo del sector pesquero. De la misma forma, la incertidumbre sobre el

entorno geopolítico ha cambiado el problema económico para los formuladores de política económica europea. Así, en un entorno de ausencia de incertidumbre sobre el suministro de gas ruso, el objetivo de las autoridades europeas era como elegir un curso de acción que maximizara el objetivo de descarbonización de la economía en el menor tiempo posible para frenar al cambio climático. Eso significaba cerrar plantas de generación de electricidad de combustibles fósiles y las nucleares. Y avanzar rápidamente en la Agenda verde 2030. Pero la incertidumbre geopolítica ha cambiado el curso de acción de la política de descarbonización. Ahora se trata de combinar la búsqueda de ese objetivo con la seguridad en el suministro energético para preservar la continuidad de las operaciones diarias de las empresas y de las familias. Son dos objetivos deseables pero con elementos de conflicto. Lo mismo sucede con otros objetivos. Es el caso del dilema entre, por un lado, el rápido retorno a la estabilidad de las cuentas públicas nacionales de los países de la UE (reglas fiscales) y, por otro, la necesidad de hacer grandes inversiones públicas (ya sea para afrontar con éxito la transición verde y digital, o para la defensa europea frente a Rusia). Un “trade off” es el que se plantea entre la utilización de las nuevas tecnologías de la digitalización y la inteligencia artificial para sustituir trabajo por robots o para mejorar la capacidad y la productividad de los trabajadores.

Un “trade off” similar se le presenta también a las empresas entre maximizar la eficiencia en costes mediante la compra de materia prima y bienes intermedios en países lejanos (confiando en el funcionamiento de las cadenas de suministro globales) y el objetivo de asegurar la continuidad de las operaciones de la empresa ante la incertidumbre sobre el funcionamiento de las cadenas globales.

¿Cómo enfrentarse a estos dilemas? Estamos, por decirlo así, ante una economía agustiniana, recordando el dilema que San Agustín tenía cuando, en su libro “Confesiones”, escribió, “Señor, concédeme la castidad, pero no ahora mismo”. Hemos de avanzar en el logro de la sostenibilidad ya sea de las actividades económicas o de las cuentas financieras públicas pero hemos de hacerlo combinando la búsqueda de esa sostenibilidad futura con el mantenimiento a corto plazo de la continuidad de la vida económica y laboral.

3 Tres estrategias para elegir los cursos de acción: tecnocracia, autocracia, democracia

El dilema de las políticas públicas es elegir la combinación socialmente deseable de esos “trade off”. Para comprender la naturaleza y dificultad de esta elección puede ayudarnos el análisis entre valores en conflicto que hizo Isaiah Berlin, el gran filósofo, teórico político e historiador de las ideas, uno de los pensadores liberales más influyentes del siglo XX. Para Berlín “hay valores morales, sociales y políticos que chocan entre sí.” (...) de modo que hay que elegir. Elegir puede ser muy doloroso. Si usted elige A, le desespera perder B. (...) no hay manera de evitar la elección. Por torturantes que sean, las elecciones son inevitables en cualquier mundo que pueda concebirse. Los valores incompatibles lo seguirán siendo en todos los mundos. Lo único que podemos hacer es procurar que las elecciones no sean demasiado dolorosas (...). *En una sociedad liberal de tipo pluralista no se pueden eludir los compromisos, hay que lograrlos; negociando es posible evitar lo peor. Tanto de esto por tanto de aquello. ¿Cuánta igualdad por cuánta libertad? ¿Cuánta justicia por cuánta compasión? Cuánta benevolencia por cuánta verdad? (Isaiah Berlin en diálogo con Ramin Jahanbegloo, Anaya-Mario Muchnik, 1993, 189)*

Ahora bien, ¿quién ha de elegir el equilibrio socialmente aceptable entre objetivos igualmente deseables pero en conflicto? Existen tres estrategias posibles: la tecnocrática, la autocrática y la democrática.

La opción tecnocrática consiste en dejar la decisión a los gobiernos tecnocráticos, asesorados (o formados) por los mejores expertos en cada materia para que ellos elijan las sendas de acción.

Este es el curso de acción que se ha seguido en las últimas décadas, tanto en las decisiones nacionales, como en las europeas y las internacionales (tratados de comercio). Es evidente que esta estrategia de acción ha cometido graves errores. Quizá el más dramático, por sus consecuencias sociales y políticas, fue la política de austeridad de 2010 impuesta de forma tecnocrática por la llamada “Troika” -formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional- El “expertise” es necesario en la toma de decisiones, pero, como explicaré más adelante, no puede sustituir la deliberación pública y la toma en consideración de las preferencias de los ciudadanos afectados por esas decisiones.

La opción autocrática consiste en dejar la decisión sobre esos dilemas entre objetivos de políticas a dirigentes autoritarios o carismáticos que se consideran a sí mismos benevolentes, en el sentido de perseguir únicamente el bien público. Pero, la historia de los años veinte y treinta nos dice que este tipo de decisiones autocráticas tiende a sacrificar las libertades civiles por el objetivo de la eficiencia, que por otro lado tampoco logran. Lo mismo que ocurre con las decisiones tecnocráticas, los totalitarios dan por supuesto que conocen las preferencias de los ciudadanos, un supuesto difícilmente aceptable.

Dos ejemplos pueden ilustrar estos dilemas. Una de las consecuencias de ese tipo de estrategias tecnocráticas es lo que está sucediendo con la Agenda 2030 y la PAC europeas. Decidida fundamentalmente de forma tecnocrática, tanto en su contenido como en la velocidad de la descarbonización, se ha encontrado con la revuelta de los agricultores y ganaderos europeos. Su reivindicación fundamental es que “no se nos escucha”. Las protestas han obligado a los responsables de la Comisión Europea a retirar o modificar algunas propuestas climáticas, incluida una pausa en un aumento de impuestos planeado para el diésel y un retraso en un recorte del 50 por ciento en el uso de pesticidas, así como añadir más subsidios. Pero dar marcha atrás en las ambiciosas políticas climáticas de Europa o en su apoyo a las exportaciones ucranianas podría enojar a los votantes jóvenes europeos sensibles al clima y erosionar el apoyo económico a Ucrania.

Este dilema entre objetivos solo se puede resolver mediante el diálogo con los actores involucrados. Así lo ha entendido la presidenta de la Comisión Europea, cuando reaccionó de forma rápida comprometiéndose a “poner en marcha un diálogo con los agricultores”. Por su parte, Nicholas Smith, Comisario de empleo y derechos sociales, señaló que “no habrá pausa en el Pacto Verde, pero necesitamos una política de diálogo social”.

Podemos encontrar diariamente conflictos de este tipo que al querer ser resueltos de forma tecnocrática dan lugar a conflictos sociales que acaban bloqueando las decisiones. ¿Quién ha de decidir si instala y donde una nueva fábrica de celulosa y fibra de papel? ¿Los promotores de la iniciativa empresarial, los expertos que actúan como asesores, las autoridades o en la decisión han de intervenir también los agentes sociales del lugar? Es necesario un diálogo y una negociación de abajo-arriba entre todos los actores involucrados y/o afectados por la decisión. El procedimiento puede parecer más largo y costoso, pero garantiza que, al tener en cuenta todos los intereses involucrados, será eficaz y socialmente aceptada.

Tanto la opción tecnocrática como la autocrática son estrategias “Top Down”, de arriba abajo, propias del esquema tradicional del “orden y mando”. A pesar de su predicamento, no funcionan en sociedades democráticas. Suponen que se conocen las preferencias de los ciudadanos por los equilibrios deseables entre objetivos. En realidad, estamos ante elecciones sociales en las que el problema no es conocer las preferencias sociales sino saber como se forman esas preferencias sociales.

Una sociedad informada, basada en el diálogo, la negociación y el acuerdo

¿Cuál es el requisito básico para que la opción democrática sea eficaz y respete las libertades? Es la existencia de una sociedad informada, capaz de distinguir entre una política pragmática, con sus beneficios y costes, y una política ideológica o populismo, que ofrecen soluciones fáciles y rápidas, pero equivocadas. Es decir, una sociedad capaz de formar sus preferencias por los equilibrios entre objetivos en conflicto.

A diferencia de la mayoría de los bienes públicos, que son suministrados por el sector público (sanidad, educación, pensiones), una sociedad informada es un bien público que no puede suministrar el Estado sino que es la propia sociedad lo que ha que proveerlo. Esto implica la existencia de una sociedad civil activa y comprometida con el bien público en los economistas y otros expertos juegan un papel fundamental para la existencia de un debate público informado.

Una sociedad informada necesita de espacios de diálogo y negociación entre los diferentes actores sociales, y entre estos y los actores políticos, para poder formar preferencias informadas sobre las cuestiones a debate. A través de estos espacios de diálogo y negociación se puede poner en común la información y las expectativas entre los diferentes actores. Sólo de esa forma es posible coordinar acciones por parte de cada uno de ellos. Un ejemplo de la necesidad de estos espacios de diálogo es el desajuste en los mercados laborales entre demanda y oferta de capacitaciones, que da lugar a la existencia, por un lado, de puestos de trabajo vacantes en las empresas y, por otro, de trabajadores que no encuentran buenos empleos. Otro ámbito en el que el diálogo entre agentes sociales y empresariales es necesario y urgente es en relación con los usos de las nuevas tecnologías, para lograr que las empresas la utilicen para capacitar a los trabajadores y alfabetizarlos digitalmente y no para sustituirlos. El diálogo y, en su caso, la negociación colectiva son instrumentos valiosos para lograrlo.

El diálogo puede jugar también un papel fundamental a la hora de anticipar y prevenir conflictos entre los actores y evitar que esos conflictos, inevitables en una sociedad pluralista, se transformen en irresolubles. Albert O. Hirschman estableció una interesante y útil clasificación binaria de los conflictos, entre conflictos divisibles y no divisibles. Los primeros son del tipo “más o menos” de un objetivo por otro; los segundos son del tipo “o esto o lo otro”. Este tipo de conflictos son irresolubles en sí mismos. La recomendación de Hirschman era “atender” a los conflictos potenciales para mantenerlos en el tipo de “más o menos” y evitar que se transformen en conflictos del tipo “o esto o lo otro”. Una recomendación muy similar a la que, como vimos más arriba, hizo Isaiah Berlin. El diálogo y la negociación son los instrumentos para lograrlo. *(Introducir cita al VI Acuerdo de resolución voluntaria de conflictos, al Estatuto de los Trabajadores; a la legislación europea).*

En términos generales, el diálogo, como instrumento fundamental para la existencia de un debate abierto y democrático, es el instrumento más eficaz para evitar que los intereses de las empresas y negocios prevalezcan sobre el de los consumidores y trabajadores. Un ejemplo actual es el de los grandes monopolios tecnológicos. El premio Nobel Josep E. Stiglitz ha señalado recientemente que las empresas tecnológicas saben que “si hay un debate abierto y democrático sobre la seguridad de los datos, prevalecerán las preocupaciones de los consumidores sobre las salvaguardas digitales”. (Josep E. Stiglitz, “Una gran derrota para las grandes tecnológicas”. *Project Syndicate, 18 de marzo de 2024. JOSÉ E. STIGLITZ*).

Los dilemas económicos de este siglo requieren de un debate público informado que permita a la sociedad formar sus preferencias sobre estos dilemas. Este debate público necesita la aportación de los economistas y de otros expertos. Sucede, sin embargo, que la economía del bienestar parte de supuestos que no se adecuan ni a la economía ni a las sociedades actuales. Uno de esos supuestos es que los ciudadanos tienen preferencias dadas y conocidas sobre todos

los bienes y servicios, incluso sobre aquellos que aún no existen. Este supuesto es irreal. El problema es otro: estamos en una situación en el problema no es conocer esas preferencias sino formarlas. Para enfrentarse a estos dilemas los economistas tienen que renovar la economía del bienestar, la rama de la economía que trata de identificar los cursos de acción más adecuados para lograr el mayor bienestar social posible. Para ello, la disciplina tiene que recuperar principios de economía olvidados en las últimas décadas como los trade off, el segundo óptimo y el principio de compensación. *(Introducir referencia a Dani Rodrik y Diana Coyle)*

Necesitamos sociedades informadas, capaces de apoyar políticas pragmáticas con sus beneficios y costes. Para ello los economistas deben desarrollar nuevos instrumentos de análisis para conocer lo que es socialmente deseable (economía normativa o del bienestar) y hablarle a la sociedad y no sólo al poder. Solo así los ciudadanos podrán formar sus preferencias por cada uno de esos equilibrios. Los ciudadanos no son tontos. Saben tomar decisiones sobre las cuestiones que les afectan. Pero necesitan información y un buen debate público sobre las opciones posibles. De esta manera evitaremos la tentación autocrática. No se trata de demonizar a los fascismos, sino de dar respuesta a las ansiedades de las personas mediante un nuevo contrato social que logre conciliar eficiencia con libertad. De todo esto hablaremos en futuras ocasiones

¿A quién deben hablar los economistas, al poder o a la sociedad?

Los economistas, así como otros expertos, juegan un papel decisivo en la existencia de una sociedad informada. Sin embargo, con demasiada frecuencia, se orientan a hablarle al poder más que a la sociedad. Se comportan como reformadores oportunistas, que creen que si convencen a los responsables políticos de la bondad de sus propuestas, estas podrán convertirse en políticas públicas. Considero que su papel debería ser informar a la sociedad sobre las diferentes opciones de políticas existentes y dejando que sea la sociedad la que exprese sus preferencias.

Robert Skidelsky, prestigioso historiador del pensamiento económico de la Universidad de Warwick y autor de la magna biografía sobre John Maynard Keynes, intentando comprender por qué falla la economía en situaciones de incertidumbre como la actual, ha señalado que “cuando ofrezcan políticas para mejorar el mundo, los economistas deberían prestar más atención que en el pasado a las condiciones del consentimiento político” de la sociedad sobre esas propuestas de políticas. *(Robert Skidelsky, ¿Qué falla con la economía? Manual urgente para combatir la incertidumbre, (2020), Deusto, 2022, pag. 286)*

Como he señalado, el problema en la economía actual no es conocer las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, el terreno de la teoría de la elección social clásica es el de la agregación de preferencias dadas. Dejando de lado la advertencia que ya hace tiempo hizo K. Arrow, premio Nobel, de la imposibilidad de ..., el problema real del proceso de formación de políticas no es el de la agregación de preferencias dada de los ciudadanos sino el de la formación de esas preferencias. *(cita K. Arrow).*

Esta tarea de renovar el enfoque en la economía del bienestar es ahora aún más urgente porque el enfoque económico se está integrando rápidamente en los sistemas de inteligencia artificial (IA) y en el aprendizaje automático. Necesitamos formuladores de políticas que sepan combinar análisis económicos positivos y normativos para abordar los desafíos económicos actuales.

La pandemia de COVID-19 puso de relieve la importancia de todas las cuestiones normativas descritas anteriormente. Como ha señalado Diana Coyle, “la disciplina no aprovechó esta oportunidad para reflexionar sobre los supuestos normativos que sustentan sus modelos, sino que optó por mantener su imagen de proveedor de asesoramiento técnico desapasionado para

permanecer cerca del poder. En consecuencia, la economía (y la epidemiología) experimentaron otra ronda de escepticismo y crítica por parte de los rincones relativamente marginados de la sociedad". (*introducir cita D. Coyle*).

Es necesario adecuar los instrumentos normativos de la economía del bienestar. La urgencia para hacerlo se debe a dos motivos. Por un lado, la economía ha cambiado tan fundamentalmente que la disciplina debe seguir su ejemplo. Uno de los cambios más relevantes es la crisis ambiental. Tanto el cambio climático como la pérdida de biodiversidad ponen en riesgo la prosperidad económica futura y plantean amenazas potencialmente existenciales. A mediados del siglo XX, la principal limitación para el crecimiento económico era la escasez de capital físico y humano, que necesitaban importantes inversiones de posguerra. En las décadas intermedias del siglo XXI, la naturaleza será la limitación vinculante. Los economistas deben hacer un gran esfuerzo para desarrollar estadísticas sobre el capital natural, idear nuevas formas de medir el costo social de los servicios de la naturaleza y, sobre todo, integrar el análisis de la economía humana y la naturaleza de manera significativa en lugar de relegar la cuestión a "externalidades" aisladas.

Sin embargo, los enfoques económicos enmarcan el clima como un problema tecnocrático de costo-beneficio, que debe abordarse encontrando una tasa de descuento adecuada o precios sombra que reflejen las externalidades. Este enfoque no logrará estar a la altura del desafío climático. Los enfoques alternativos, que enmarcan la cuestión como uno de transformación económica, tecnológica y social dirigida en un contexto social y político (como lo hace Ostrom), y con objetivos normativos explícita y socialmente determinados, serán más congruentes con la naturaleza del problema y más útil para el asesoramiento sobre políticas normativas. La economía está empezando ahora a explorar enfoques para abordar estas cuestiones. En lugar de trabajar dentro de un marco estrecho donde el cambio de comportamiento se fomenta predominantemente mediante incentivos de precios cambiantes, ahora se presta mayor atención a la dinámica de los valores junto con el cambio político. Además, esto también requiere examinar las interacciones entre valores, políticas, adopción de tecnología y cambio tecnológico dirigido. (*Introducir cita al nº de Fiscal Studies y referencia a F&D*).

Los economistas tienen que enfrentarse a la pluralidad de objetivos de política pública, no ignorarla ni suprimir alguno de los objetivos en conflicto. Como ha señalado el filósofo Joaquín Abellán "(...) el intelectual no puede indicar a la gente "lo correcto", pues desde los románticos sabemos que no puede haber una única respuesta verdadera en cuestión de valores. Su tarea no es "guiar" la vida de los hombres, sino enfrentarlos a los problemas y a las posibles vías de acción. Su función no puede consistir en "predicar" la solución, sino en iluminar los factores que están en juego: mostrar la gama más amplia de posibilidades y las características de cada posibilidad; mostrar cómo el abrir una puerta puede hacer que otras se abran o se cierren, es decir, señalar las ventajas y los inconvenientes de una determinada acción". (Joaquín Abellán, "Introducción" a Isaiah Berlín, *Antología de ensayos*, Espasa Calpe, 1995, pp. 30-31). El economista, como experto, no puede decir lo que se debe hacer, pues este es un asunto que corresponde a los juicios de valor y a las preferencias personales básicas. Si puede y debe contribuir, como señaló también Max Weber, a clarificar la toma de posición personal frente a los dilemas a los que se enfrentan los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta de a quién deben hablar los economistas, si al poder o a la sociedad, está clara: a la sociedad!

Los economistas juegan un papel fundamental en la existencia o no de un debate informado sobre los grandes desafíos económicos que enfrentan las sociedades. Para desempeñar este papel tienen que involucrarse más en el debate público. Una investigación reciente en el Reino Unido mostró que si bien las universidades y los académicos son los grupos más buscados por

las oficinas parlamentarias y gubernamentales para obtener información creíble, con los “think tanks” en segundo lugar, esa influencia se ve dificultada por la falta de visibilidad y la naturaleza de muchos trabajos académicos que no abordan el contexto político. Y, por tanto, las fuentes más utilizadas de búsqueda de información por parte de las oficinas de apoyo a los parlamentarios y a los miembros del gobierno son los “medios tradicionales” y las búsquedas en internet (Cita *¿Dónde buscan informarse los políticos?* *Chartered Institute of Public Relations*, en *Wonk Week*, 04.03.24.)

Señalar que los expertos no pueden sustituir el papel de la sociedad en la toma de decisiones sobre la deseabilidad de unos objetivos de políticas no implica decir que los expertos no tengan un papel importante en ese proceso social de toma de decisiones. La opinión experta sobre una determinada materia, obtenida de acuerdo con el mejor conocimiento existente, no es algo que los responsables públicos puedan pasar por alto de forma consciente en el proceso político de toma de decisiones. Una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la UE sobre las cuotas pesqueras estableció que el Consejo Europeo no puede exceder manifiestamente los límites de su facultad discrecional ignorando de forma arbitraria el informe técnico sobre la cuestión, sino que debe conjugar el conocimiento experto sobre la conservación de los recursos marinos con los intereses de la actividad pesquera. (*Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta)*, de 11 de enero de 2024).

El diálogo social en España, un patrimonio intangible indispensable para enfrentar los grandes dilemas económicos actuales.

Si el diálogo, la negociación y el acuerdo son instrumentos indispensables para formar las preferencias de los ciudadanos y orientar el proceso de formación de decisiones públicas sobre los grandes dilemas económicos actuales, entonces España tiene una ventaja comparativa indudable. Es difícil encontrar otro país occidental en el que el diálogo y el acuerdo hayan jugado un papel tan determinante desde los años setenta, coincidiendo con la transición política. He analizado en otro lugar, junto con Fernando Martínez, la evolución del diálogo social en España desde la Transición. (Costas, Antón y Martínez, Fernando (2023) “El valor del diálogo social. El papel del CES de España”, *Revista “Trabajo y Derecho”*. Número extraordinario sobre “Diálogo, concertación social y democracia”, coordinado por Enrique Cabero).

En la etapa más reciente, la irrupción de la pandemia de Covid-19 en marzo de 2020 y la crisis sanitaria y económica resultante ha provocado una intensificación sustancial del diálogo social. La nueva coyuntura de emergencia impulsó la necesidad de relanzar el diálogo tripartito (sindicatos, organizaciones empresariales y gobierno) para acordar medidas de hondo calado capaces de hacer frente a la grave situación sanitaria y a los efectos de las restricciones en la actividad económica y el empleo. Un diálogo impulsado en gran medida por la elevada incertidumbre provocada por una profunda crisis de origen pandémico de gran impacto económico, social y de empleo; y posiblemente también, como ahora diré, por el hecho de ser un gobierno de minoría.

La dinámica y el alcance del diálogo social de estos años ha marcado una diferencia con las etapas anteriores, porque el diálogo social ha sido el cauce para estructurar un tipo de respuesta a la situación de emergencia económica, social y de empleo que difiere radicalmente de las adoptadas en crisis anteriores. Destacan en este período reciente los seis Acuerdos sociales en defensa del empleo (ASDE), un instrumento con el que se han puesto en funcionamiento medidas consensuadas de salvaguarda de los empleos y de la actividad de las empresas mediante el mecanismo de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), parte fundamental dentro de un conjunto más amplia de medidas económicas y sociales de apoyo

ante los efectos de la pandemia. Y la reforma laboral concertada con los agentes sociales y empresariales.

Pero, además, el diálogo de estos años se ha enfocado también a acometer reformas de alcance estructural concertadas con los centrales sindicales y patronales más importantes. Fundamentalmente, en dos ámbitos. Por un lado, el mercado de trabajo. Por otro, el sistema de pensiones. A la vez se han alcanzado acuerdos para afrontar determinados retos derivados de las transformaciones y transiciones económicas en marcha, fundamentalmente la digitalización y la descarbonización de la economía y sus efectos en el trabajo.

De esta manera, en unas circunstancias de crisis y de gobierno de minoría, se ha producido una revitalización de la concertación social como cauce tanto para poner en práctica medidas de choque necesarias en situaciones de urgencia como para alcanzar reformas en materias de trascendencia laboral y social.

En esta última etapa, el diálogo social se ha reforzado como un instrumento fundamental de un nuevo contrato social post pandémico: los PERTE. Este instrumento permite repartir mejor los costes de las recesiones y afrontar de forma equilibrada y no traumática cambios en la regulación de las relaciones laborales, abordar los desequilibrios que arrastra el mercado español de trabajo y afrontar situaciones de aguda emergencia, razones que han fortalecido su valor como activo de país. El resultado de todo ello es que, comparado con lo que ocurrió en la crisis de la deuda de 2010,

El recorrido que hemos hecho en el trabajo mencionado por las diferentes etapas e hitos del diálogo social en España desde el inicio de la democracia permite apuntar dos conclusiones de carácter general.

La primera es que el diálogo bipartito -entre las grandes centrales sindicales y patronales- ha sido una práctica continua a lo largo del período y se ha enriquecido de forma continuada en sus contenidos. Junto con el mercado de trabajo, las políticas de refuerzo, sostenibilidad y mejora de la protección social han sido uno de los ámbitos principales de los procesos de diálogo social. En este sentido, el diálogo social constituye un activo inmaterial de gran importancia para afrontar ahora de forma justa los desafíos que trae la digitalización y la descarbonización de la economía.

La segunda es que el diálogo tripartito -entre agentes sociales y los gobiernos- se muestra más volátil a lo largo del período y dependiente de las mayorías parlamentarias de los gobiernos, independientemente de su color político. De hecho, durante el período los gobiernos de mayoría absoluta se mostraron reacios a la concertación de las reformas laborales que han llevado a cabo, provocando con ello fuertes contestaciones sindicales y la convocatoria de huelgas generales. Sólo los gobiernos de minoría parlamentaria han buscado el diálogo social y el acuerdo para sus reformas del mercado de trabajo.

En resumen, se puede afirmar que el diálogo social en España es un patrimonio inmaterial indispensable para abordar con éxito los desafíos de esta nueva era de incertidumbre ..

4 Dos ámbitos prioritarios para el diálogo social: los buenos empleos y la pobreza infantil

¿Cuáles deberían ser los ámbitos prioritarios del diálogo en España? Tendrían que ser aquellos que, por un lado, están más relacionados con los principales “trade-off” a los que se enfrenta la sociedad y, por otro, con los que tengan mayor capacidad para hacer frente a la incertidumbre,

la frustración y el resentimiento de la ciudadanía. De esa forma, será posible construir un nuevo contrato social que, a modo de pegamento, permita volver a recuperar la prosperidad compartida y hacer frente al riesgo de deriva de los fascismos.

Los problemas relacionados con la incertidumbre y el resentimiento social vienen hoy de dos frentes. Por un lado, del mal funcionamiento del mercado de trabajo, que introduce inseguridad en la vida de las personas, dificulta la emancipación de los jóvenes, reduce su productividad y la inversión en su capacitación. Por otro, del aumento de la pobreza, en particular de la pobreza infantil, que ha hecho que España sea el país de la UE con mayor pobreza de este tipo: casi el 30 por ciento de la infancia española está en situación de pobreza crónica.

A diferencia del contrato social de la postguerra que pivotó sobre la etapa de la redistribución, vía gastos sociales (educación, sanidad, paro y pensiones) e ingresos (impuestos), el contrato social del siglo XXI debe estar focalizado en las etapas de la predistribución (antes de la entrada en el mundo laboral) y en la distribución (en la etapa productiva y laboral).

En la etapa de la predistribución hay dos políticas que son fundamentales. Una, es abordar la pobreza y, en particular, la pobreza infantil. La pobreza es un problema de dignidad para las personas que lo padecen y de decencia para la sociedad en que viven. Pero la pobreza infantil es también un despilfarro de capacidad de innovación, dinamismo y crecimiento económico futuro en la medida en que impide a los niños que la padecen desarrollar su talento. El mejor indicador para predecir el comportamiento de un país es ver como trata a sus niños y jóvenes. La universalización y la gratuidad de la educación de 0 a 3 años es el instrumento más poderoso para acabar con esta pobreza. La otra política es la de la vivienda social para emancipación de los jóvenes.

El problema del empleo aparece de nuevo como una de las cabezas de la Hidra: paro, precariedad, temporalidad, subempleo, conciliación, pérdida de dignidad del trabajo, frustración, absentismo, miedo a la revolución tecnológica. La elevada temporalidad y precariedad del empleo en España es el factor más relevante para explicar otros rasgos diferenciales de la sociedad española que frenan su dinamismo, como son la baja emancipación de los jóvenes, la escasa movilidad geográfica o el tipo de familia de vuelo corto española (*citar a Victor Pérez Díaz, La sociedad civil española ...*).

Nuestro país tiene un desajuste dramático en su mercado de trabajo. Por un lado, muchos trabajadores quieren trabajar, pero no encuentran un buen empleo. Por otro, las empresas tienen puestos de trabajo vacantes, pero no encuentran perfiles laborales adecuados. Existe, sin embargo, una "celestina" capaz de emparejar estas dos demandas que se encuentran. Es la formación dual. En un estudio reciente del CES de España se ofrece una evidencia empírica concluyente de cómo la formación profesional dual mejora de forma clara las oportunidades y los buenos empleos de las personas (*CES, La formación dual: situación y perspectivas, 2023*).

El objetivo de mejora de la productividad de los trabajadores, especialmente del tejido productivo de las pymes, necesita apoyarse en una política industrial para el sector servicios, tanto los servicios tradicionales como el turismo como los nuevos servicios relacionados con los cuidados. Si los trabajadores de estos servicios están familiarizados con las nuevas tecnologías digitales y la inteligencia artificial podrán ser más productivos y lograr buenos empleos.

El diálogo social es un instrumento muy útil y eficaz para abordar la incertidumbre y la ansiedad que provoca en los trabajadores las nuevas tecnologías digitales, en particular la inteligencia artificial y la robotización. En este terreno es necesario saber que los temores de los trabajadores no se refieren tanto a la tecnología digital como a la incertidumbre. La mayoría de los

trabajadores saben más que nadie sobre sus capacidades y preferencias, y si están bien informados sobre los planes de su empresa, será más probable que vean el cambio tecnológico como una oportunidad para avanzar en su carrera, más que como una amenaza. Investigaciones recientes para el Reino Unido señalan que los empleos que implican una mayor proporción de tareas que pueden automatizarse tienden a ofrecer a los trabajadores menos satisfacción, y que la satisfacción laboral mejora cuando las empresas utilizan tecnologías digitales que los trabajadores entienden (como el correo electrónico o las aplicaciones para teléfonos inteligentes). (Ver referencia a Edmond Phelps).

Este es un problema que los empleadores pueden hacer algo para mejorar, aunque la mayoría no lo hace. La clave es la comunicación. Las empresas deben mantener informados a sus trabajadores sobre sus planes y propuestas a través de frecuentes del diálogo informal entre los trabajadores y los directivos. Los gerentes que prestan atención a las sugerencias de sus trabajadores sobre ajustes de funciones tienen más éxito tanto en la retención de empleados como en la adopción de nuevas tecnologías. En las encuestas de satisfacción laboral, los trabajadores siempre dan una puntuación muy alta a las buenas relaciones sociales en el trabajo. De cara al futuro, las empresas exitosas serán aquellas que reserven algo de tiempo cada semana para la capacitación, un proceso que los trabajadores deberían asumir y perseguir sus intereses basándose en un menú de opciones de la empresa. Un sentido de autonomía puede contribuir en gran medida a mitigar el miedo que los trabajadores tienen a las nuevas tecnologías. La palanca es el diálogo social bipartito y tripartito.

El empleo es punto ciego de la economía tradicional. Desde Adam Smith, la economía clásica se ha enfocado a maximizar el bienestar de los consumidores. Su defensa del libre comercio frente a la producción y el trabajo nacional tiene ese fundamento, en muchos casos con razón. Pero ese foco exclusivo en el bienestar de los consumidores ha hecho olvidar la importancia del empleo y la producción nacional para la cohesión social y el crecimiento a largo plazo. Hoy el trade-off entre comercio y producción nacional se está reequilibrando a favor de la importancia de las políticas industriales nacionales. De esta forma, es posible que veamos una corrección de ese punto ciego de la economía.

5 Contra la desesperanza: un nuevo contrato social

La desesperanza, el desencanto y las ansiedades económicas favorecen las corrientes autoritarias y el nuevo fascismo. Hay que luchar contra el fatalismo de pensar que las cosas no pueden ir sino a peor. Contra el sentimiento apocalíptico y la falta de seguridad económica. Esta desesperanza favorece el autoritarismo y el apoyo a movimientos y liderazgos de tipo fascista, como ocurrió hace un siglo. Necesitamos ese contrato social para luchar contra la desesperanza y la falta de confianza en el futuro.

¿Puede el diálogo, la negociación y el acuerdo en situaciones de incertidumbre servir de instrumento para un nuevo contrato social? Aunque, en principio, parezca contradictorio, es en las situaciones de incertidumbre radical, en la que ningún actor está seguro de cuál será su situación en el futuro cuando más probable que los diferentes actores sociales estén más dispuestos a buscar acuerdos. De hecho, en situaciones de incertidumbre, la teoría de la política económica recomienda utilizar el consenso (*Bruno Frey, Para una política económica democrática, Alianza, 1989*). De la misma forma, el prestigioso e influyente filósofo de la justicia John Rawls habló del “velo de ignorancia” frente al futuro como un requisito necesario para poder alcanzar grandes acuerdos sociales. De hecho, su explicación de porque fue posible el contrato socialdemócrata de la postguerra está vinculada a la incertidumbre existente a la salida de la IIGM y la Gran Depresión económica de los años treinta. La incertidumbre genera de forma

natural ese velo de ignorancia que hace a los actores sociales más proclives al diálogo, la negociación y el consenso.

Los novelistas, los ensayistas, los historiadores o los poetas han visto en los momentos dramáticos de la historia las fuentes de salvación de la humanidad. Permítanme acabar este discurso con una cita que servía de frontispicio del libro "Laberintos de prosperidad, escrito en colaboración con Xosé Carlos Arias. Se trata de un fragmento del poema "Patmos" del poeta romántico alemán Friedrich Hölderlin, que dice así: "Más donde hay peligro, crece también lo salvador". Creo, que como ocurrió hace un siglo, en estos momentos de peligro, donde el fascismo vuelve a dejar ver su cara oscura, crece también la capacidad de las democracias liberales para contruir un nuevo contrato social capaz de hacer frente a la incertidumbre, la frustración y el resentimiento por la falta de buenos empleos y de prosperidad compartida.

Muchas gracias.