

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medidas más allá del PIB para una recuperación satisfactoria y una economía de la UE sostenible y resiliente»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 152/02)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	23.11.2021
Aprobado en el pleno	08.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	209/2/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera inevitable pasar del sistema económico en el que el crecimiento era el principal motor a un modelo regido por el desarrollo sostenible. Dada la gran complejidad de esta transformación y los enormes retos que plantea, las propuestas de nuevos indicadores recogidas en el presente Dictamen son solo un ejemplo del posible enfoque que puede adoptarse respecto de los instrumentos de medición en los ámbitos social, económico y medioambiental.

1.2. El CESE propone desarrollar un conjunto de indicadores destinados a informar mejor a los responsables políticos, promoviendo así políticas de desarrollo de la economía circular. Por ejemplo, para determinados bienes de consumo duraderos, los datos sobre el contenido de materiales procedentes de recursos naturales, cuando se relacionan con los de la duración media de su uso y con el porcentaje potencial de recuperación de los materiales mencionados, pueden facilitar a los responsables políticos información pertinente sobre las razones para decidir si se invierte en el sector del reciclado.

1.3. El Comité considera que debería elaborarse de forma condensada un cuadro de indicadores «Más allá del PIB», que podría incluirse en el cuadro de indicadores del Pacto Verde Europeo. El modelo económico de la UE para 2030 denominado de «rosquilla» (EU Doughnut by 2030, en inglés), elaborado por el instituto alemán ZOE, podría utilizarse para desarrollar este cuadro, que podría desempeñar un papel en el proceso de gobernanza europea, ya que ayudaría a evaluar los avances realizados y a determinar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del Semestre Europeo. El Comité considera que el proceso de gobernanza europea debe adoptar una nueva perspectiva, centrada en el bienestar de los ciudadanos.

1.4. El CESE considera que los Estados miembros deben aplicar de forma prioritaria algunos de los indicadores propuestos por las Naciones Unidas, en función de sus especificidades nacionales, y les anima a utilizar las propuestas formuladas en los informes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre la mejora de la medición del bienestar y la prosperidad.

1.5. El CESE comparte la opinión expresada por los interlocutores sociales europeos en la Cumbre de Oporto de que los catorce indicadores propuestos son adecuados para establecer un cuadro de indicadores complementario del PIB, que puede utilizarse con el fin de diseñar políticas que apoyen un modelo de crecimiento sostenible.

1.6. La inversión en una sociedad cohesionada, el desarrollo sostenible, el capital humano y social y la calidad de vida serán esenciales a la hora de crear oportunidades para las empresas modernas, impulsando el empleo, la riqueza y el crecimiento sostenible en el futuro. Por consiguiente, el CESE considera que los indicadores que van más allá del PIB deberían convertirse en herramientas no solo para supervisar y medir la evolución de las políticas, sino también para aportar información sobre su desarrollo, mejorar la comunicación y fomentar el establecimiento de objetivos.

1.7. La Comisión Europea ha presentado recientemente una Comunicación ⁽¹⁾ destinada a canalizar la financiación hacia actividades sostenibles. El CESE apoya esta iniciativa de la Comisión y considera necesario desarrollar un conjunto de indicadores que permitan, por un lado, supervisar el proceso de integración de consideraciones medioambientales en la financiación y, por otro lado, indicar el grado de ecologización de los sectores económicos. Estos indicadores proporcionarían a los responsables políticos una mejor orientación a la hora de planificar los incentivos públicos en favor de actividades sostenibles. También pueden ser una herramienta importante de seguimiento para los gobiernos de los Estados miembros. Es necesario este seguimiento ante la obligación de controlar la velocidad a la que orientamos las inversiones hacia los sectores sostenibles. En efecto, si invertimos demasiado lentamente, se corre el riesgo de agotar los recursos disponibles antes de que surjan alternativas. Esta situación daría lugar a una explosión de los precios, que tendría repercusiones dramáticas en el sistema económico. Por otra parte, si invertimos demasiado rápidamente, se corre el riesgo de privar a muchos sectores de las inversiones necesarias y ralentizar así la actividad económica que genera los recursos necesarios para invertir.

1.8. En el ámbito de la lucha contra el cambio climático, el CESE también considera necesario revisar los indicadores existentes para permitir un mejor seguimiento de los avances realizados. Algunos de ellos no reflejan plenamente los efectos negativos de determinadas actividades económicas sobre el medio ambiente. Asimismo, otros deberían adaptarse para reflejar mejor los objetivos de la Unión Europea.

1.9. La digitalización y la ecologización del sistema económico requieren llevar a cabo una reordenación considerable de los distintos sectores. Para que estos cambios se realicen con el menor coste social posible, hay que poner en marcha políticas de protección de la mano de obra que garanticen, a medio y largo plazo, una distribución equitativa del trabajo necesario entre la población activa. Además, tal como han propuesto los interlocutores sociales europeos, el CESE considera imprescindible desarrollar un conjunto de indicadores relativos a la negociación colectiva, ya que esta protege a los trabajadores en general, pero también puede garantizar y promover, en los programas de formación profesional, medidas indispensables para garantizar su movilidad, que resulta necesaria en el contexto de los retos que plantea la transformación de la economía. Del mismo modo, puede lograrse una distribución equitativa del trabajo disponible en toda la economía mediante el uso de programas inteligentes de organización del tiempo de trabajo, que pueden ser negociados por los interlocutores sociales.

1.10. Solo será posible transformar de manera significativa el sistema económico con el apoyo de la sociedad en su conjunto. El CESE considera que son necesarias nuevas encuestas, similares a las del Eurobarómetro, para poder seguir cuál es la percepción de la sociedad respecto de la modificación del modelo económico.

1.11. Los Estados miembros y la Comisión Europea también deberían apoyar el desarrollo de iniciativas para medir mejor el bienestar y analizar el impacto de las actividades económicas en el medio ambiente, como la que ha preparado el instituto alemán de investigación ZOE, que ha elaborado el sistema de indicadores conocido como «economía rosquilla».

2. Introducción

2.1. El Producto Interior Bruto (PIB) sigue siendo el principal indicador macroeconómico utilizado a escala mundial para cuantificar la actividad económica. Sin embargo, según una opinión ampliamente compartida, no refleja ni el nivel real de bienestar y desarrollo de una sociedad ni los efectos negativos que determinadas actividades económicas provocan en el medio ambiente.

2.2. Así pues, si bien los diseñadores del concepto de PIB eran conscientes de sus limitaciones, los debates sobre el tema «Más allá del PIB» fueron ganando importancia a lo largo de la década de 1990. En consecuencia, ha surgido la necesidad de disponer de indicadores adecuados que sean capaces de abordar los retos mundiales del siglo XXI, como el cambio climático, la pobreza, el agotamiento de los recursos, la salud y la calidad de vida. Una conferencia de alto nivel sobre el tema «Más allá del PIB ⁽²⁾» —celebrada en 2007 y organizada por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Club de Roma, la OCDE y el WWF— constituyó un paso importante en la búsqueda de los índices más adecuados para medir estos avances y que mejor puedan integrarse en el proceso de toma de decisiones, así como ser objeto de debate público. Posteriormente, el informe final de la Comisión para la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social ⁽³⁾ —presidida por Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi— puso de relieve otras limitaciones del PIB (entre ellas, algunos interrogantes sobre cómo se mide la productividad y sobre el hecho de que no se tenga en cuenta el capital humano).

⁽¹⁾ COM(2021) 188 final, *Taxonomía de la UE, divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad, preferencias de sostenibilidad y obligaciones fiduciarias: Orientar la financiación hacia el Pacto Verde Europeo* (DO C 517 de 22.12.2021, p. 72).

⁽²⁾ Notas explicativas de la conferencia «Más allá del PIB» — https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/proceedings/bgdp_proceedings_summary_notes.pdf (en inglés).

⁽³⁾ Informe de la Comisión sobre la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social — <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf> (en inglés).

2.3. En los últimos años han surgido una serie de nuevas prioridades para los responsables políticos europeos, como la transformación digital y medioambiental y una atención creciente a las consideraciones sociales en una amplia gama de ámbitos de actuación. Además, aunque el brote de COVID-19 tendrá indudablemente repercusiones profundas y negativas en la economía europea, es importante no olvidar que no han desaparecido otros desafíos como el cambio climático, el aumento de las desigualdades o el lento crecimiento de la productividad. La inversión en una sociedad cohesionada, el desarrollo sostenible, el capital humano y social y la calidad de vida serán esenciales a la hora de crear oportunidades para las empresas modernas, impulsando el empleo, la riqueza y el crecimiento sostenible en el futuro. Por consiguiente, los indicadores que van más allá del PIB deberían convertirse en herramientas no solo para supervisar y medir la evolución de las políticas, sino también para aportar información sobre su desarrollo, mejorar la comunicación y fomentar el establecimiento de objetivos.

2.4. Mediante el presente Dictamen de iniciativa, el CESE quiere aportar una valiosa contribución a los trabajos destinados a determinar qué indicadores de bienestar y desarrollo deberían considerarse como complemento de los indicadores económicos clásicos. Este Dictamen también pone de relieve las necesidades no satisfechas en materia de datos y esboza formas de integrar mejor dichos indicadores en el proceso de elaboración de políticas a escala europea y nacional, a fin de permitir que la UE salga fortalecida de la crisis actual y en condiciones de enfrentarse a las futuras perturbaciones con una mayor resiliencia.

2.5. Sin duda, nunca ha sido tan acuciante la necesidad de contar con indicadores que permitan elaborar y aplicar políticas destinadas a desarrollar un modelo mundial de economía sostenible capaz de garantizar el bienestar de todas las personas del planeta, y el modelo económico actual, basado en un crecimiento continuo, considerado como el principal motor de la estabilidad del sistema, ya no puede ser apoyado por un planeta con recursos limitados.

2.6. En junio, la Comisión Europea publicó un Documento de reflexión (*) en el que reitera la necesidad de desarrollar indicadores complementarios del PIB para supervisar mejor la transformación de la sociedad y la economía mediante la aplicación de políticas para promover el Pacto Verde Europeo. Dicho documento también recoge los esfuerzos que han realizados en los últimos años algunos Estados miembros para desarrollar herramientas complementarias que permitan supervisar el bienestar y el impacto de las actividades económicas en el medio ambiente.

2.7. A nivel mundial, hay una serie de iniciativas destinadas a desarrollar indicadores que, por una parte, ofrezcan a los responsables políticos la posibilidad de desarrollar y aplicar políticas para promover la sostenibilidad y, por otra, proporcionen una mejor información sobre el proceso de transformación del modelo económico. Una de estas iniciativas dignas de atención es el modelo denominado «EU Doughnut by 2030» (‡), que ha desarrollado un nuevo concepto para presentar una síntesis política de los cuadros de indicadores y ha seleccionado treinta indicadores, con el fin no solo de promover una mayor eficiencia en el diseño de las políticas, sino también de permitir a la opinión pública comprender mejor los imperativos relacionados con la transformación del sistema económico.

3. Observaciones generales y específicas

3.1. El debate sobre el tema «Más allá del PIB» ha generado reacciones significativas de las instituciones, los investigadores y los responsables políticos. De esta forma, la OCDE, las Naciones Unidas, la Comisión Europea o Eurostat han presentado propuestas de indicadores con el fin de medir mejor el bienestar y la prosperidad a nivel individual, colectivo o nacional. En 2015, las Naciones Unidas adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para los que elaboraron 169 metas y 200 indicadores. En 2018, el Grupo de Expertos de Alto Nivel de la OCDE publicó dos informes (¶) que recomiendan medir de manera más eficaz el bienestar, mejorando los indicadores existentes o implantando otros nuevos. El CESE considera que los Estados miembros deben aplicar de forma prioritaria algunos de los indicadores propuestos por las Naciones Unidas, en función de sus especificidades nacionales, y les anima a aceptar las propuestas formuladas en los informes de la OCDE sobre la mejora de la medición del bienestar y la prosperidad.

3.2. Recientemente, los interlocutores sociales europeos BUSSINESSEUROPE, la Confederación Europea de Sindicatos (CESE), el Centro Europeo de la Empresa Pública (SIG Europe) y la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME) firmaron un documento común (‡) en el que se recomienda el uso de un conjunto de indicadores complementarios del PIB en los ámbitos social, económico y medioambiental. El CESE comparte la opinión de los

(*) https://ec.europa.eu/info/publications/economic-policy-making-beyond-gdp-introduction_es.

(‡) <https://zoe-institut.de/en/publication/a-compass-towards-2030>.

(¶) OCDE (2018), *Beyond GDP: Measuring what counts for economic and social performance*, Ediciones OCDE, París — <https://doi.org/10.1787/9789264307292-en>.

OCDE (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-Being Metrics Beyond GDP*, Ediciones OCDE, París — https://www.oecd-ilibrary.org/economics/for-good-measure_9789264307278-en.

(‡) <https://est.etuc.org/wp-content/uploads/2021/05/FINAL-BEYOND-GDP-SOCIAL-PARTNERS-EU.pdf>.

interlocutores sociales europeos de que los catorce indicadores propuestos son adecuados para proporcionar un cuadro de indicadores complementario del PIB, que puede utilizarse para diseñar políticas que apoyen un modelo de crecimiento sostenible.

3.3. Ya en 2011, el CESE empezó a participar en el debate sobre el tema «Más allá del PIB» a escala europea. Por ejemplo, elaboró una serie de dictámenes⁽⁸⁾ en los que proponía nuevos indicadores para medir el bienestar y la prosperidad, y llevó a cabo encuestas para determinar mejor los factores que dan a la ciudadanía europea el sentimiento de tener una vida de calidad y útil. El CESE considera necesario desarrollar nuevos indicadores que no solo midan la resiliencia económica desde el punto de vista de la capacidad de adaptación y de transformación, sino que también tengan en cuenta el principio de «no dejar a nadie atrás».

3.4. Para poder dejar a las generaciones futuras un planeta en un estado que, como mínimo, no sea peor que el actual, tenemos que replantearnos el modelo económico basado en la explotación incontrolada de los recursos naturales. No cabe duda de que la economía circular, que suscita un interés cada vez mayor, garantiza un uso más eficiente de los recursos naturales. Por consiguiente, el CESE propone elaborar un conjunto de indicadores para informar mejor a los responsables políticos que, de esta forma, podrán promover las políticas de desarrollo en este sector. Por ejemplo, si para determinados bienes de consumo duraderos se indica el contenido de materiales procedentes de recursos naturales, junto con la duración media de su uso y el porcentaje potencial de recuperación de los materiales mencionados, será posible facilitar a los responsables políticos información pertinente sobre las razones para decidir si se invierte en el sector del reciclado.

3.5. El Comité considera que debería elaborarse de forma condensada un cuadro de indicadores «Más allá del PIB», que podría incluirse en el cuadro de indicadores del Pacto Verde Europeo. El modelo económico de la UE para 2030 denominado de «rosquilla» (EU Doughnut by 2030, en inglés), elaborado por el instituto alemán ZOE, podría utilizarse para desarrollar este cuadro, que podría desempeñar un papel en el proceso de gobernanza europea, ya que ayudaría a evaluar los avances realizados y a determinar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del Semestre Europeo. El Comité considera que el proceso de gobernanza europea debe adoptar una nueva perspectiva, centrada en el bienestar de los ciudadanos.

3.6. El CESE recomienda que la Comisión y los Estados miembros fijen objetivos para cada uno de los indicadores. Esto permitiría utilizar el concepto de «distancia respecto del objetivo» para supervisar y comprender mejor los avances realizados.

3.7. La Unión Europea se ha fijado un ambicioso objetivo en materia de cambio climático, que consiste en alcanzar la neutralidad respecto de las emisiones de carbono a la atmósfera de aquí a 2050. En particular, ello implica que las inversiones deben reorientarse hacia actividades económicas sin impacto ambiental. La Comisión Europea ha publicado recientemente una Comunicación⁽⁹⁾ destinada a canalizar la financiación hacia actividades sostenibles. El CESE apoya esta iniciativa de la Comisión y considera necesario desarrollar un conjunto de indicadores que permitan, por un lado, supervisar el proceso de integración de consideraciones medioambientales en la financiación y, por otro lado, indicar el grado de ecologización de los sectores económicos. Estos indicadores proporcionarían a los responsables políticos una mejor orientación a la hora de planificar los incentivos públicos en favor de actividades sostenibles. También pueden ser una herramienta importante de seguimiento para los gobiernos de los Estados miembros. Es necesario este seguimiento ante la obligación de controlar la velocidad a la que orientamos las inversiones hacia los sectores sostenibles. En efecto, si invertimos demasiado lentamente, se corre el riesgo de agotar los recursos disponibles antes de que surjan alternativas, y esta situación daría lugar a una explosión de los precios, que tendría repercusiones dramáticas en el sistema económico. Por otra parte, si invertimos demasiado rápidamente, se corre el riesgo de privar a muchos sectores de las inversiones necesarias y ralentizar así la actividad económica que genera los recursos necesarios para invertir.

3.8. En el ámbito de la lucha contra el cambio climático, el CESE también considera necesario revisar los indicadores existentes para permitir un mejor seguimiento de los avances realizados. Las emisiones de gases de efecto invernadero ofrecen un ejemplo en la materia. Las emisiones de determinados sectores, como la aviación, no se incluyen en la propuesta que ha elaborado Eurostat. Asimismo, sería conveniente adaptar varios indicadores para reflejar mejor los objetivos de la Unión Europea.

⁽⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Más allá del PIB — Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB» (Dictamen de iniciativa), (DO C 181 de 21.6.2012, p. 14).
Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo — Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE» — COM(2010) 367 final, (DO C 107 de 6.4.2011, p. 7).
Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Más allá del PIB — Indicadores para un desarrollo sostenible», (DO C 100 de 30.4.2009, p. 53).

⁽⁹⁾ COM(2021) 188 final, *Taxonomía de la UE, divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad, preferencias de sostenibilidad y obligaciones fiduciarias: Orientar la financiación hacia el Pacto Verde Europeo* (DO C 517 de 22.12.2021, p. 72).

3.9. La digitalización y la ecologización del sistema económico requieren llevar a cabo una reordenación considerable de los distintos sectores, tanto en lo que se refiere a su contribución al PIB como al empleo. Para que estos cambios se realicen con el menor coste social posible, hay que poner en marcha políticas de protección de la mano de obra que garanticen, a medio y largo plazo, una distribución equitativa del trabajo necesario entre la población activa. Además, tal como han propuesto los interlocutores sociales europeos, el CESE considera imprescindible desarrollar un conjunto de indicadores relativos a la negociación colectiva, ya que esta protege a los trabajadores en general, pero también puede garantizar y promover, en los programas de formación profesional, medidas indispensables para garantizar su movilidad, que resulta necesaria en el contexto de los retos que plantea la transformación de la economía. Del mismo modo, puede lograrse una distribución equitativa del trabajo disponible en toda la economía mediante el uso de programas inteligentes de organización del tiempo de trabajo, que pueden ser negociados por los interlocutores sociales.

3.10. Solo será posible transformar de manera significativa el sistema económico con el apoyo de la sociedad en su conjunto. Por ello, es esencial que, a lo largo de este difícil proceso, los responsables políticos dispongan, junto con los indicadores estadísticos, de encuestas e investigaciones estadísticas que brinden la oportunidad de supervisar el nivel de comprensión y aceptación de los cambios por parte de la sociedad. El CESE considera que son necesarias nuevas encuestas, similares a las del Eurobarómetro, para poder seguir cuál es la percepción de la sociedad respecto de la modificación del modelo económico. Los Estados miembros y la Comisión Europea también deberían apoyar el desarrollo de iniciativas para medir mejor el bienestar y analizar el impacto de las actividades económicas en el medio ambiente, como la que ha preparado el instituto alemán de investigación ZOE, que ha elaborado el sistema de indicadores incluido en el modelo denominado «EU Doughnut by 2030»⁽¹⁰⁾.

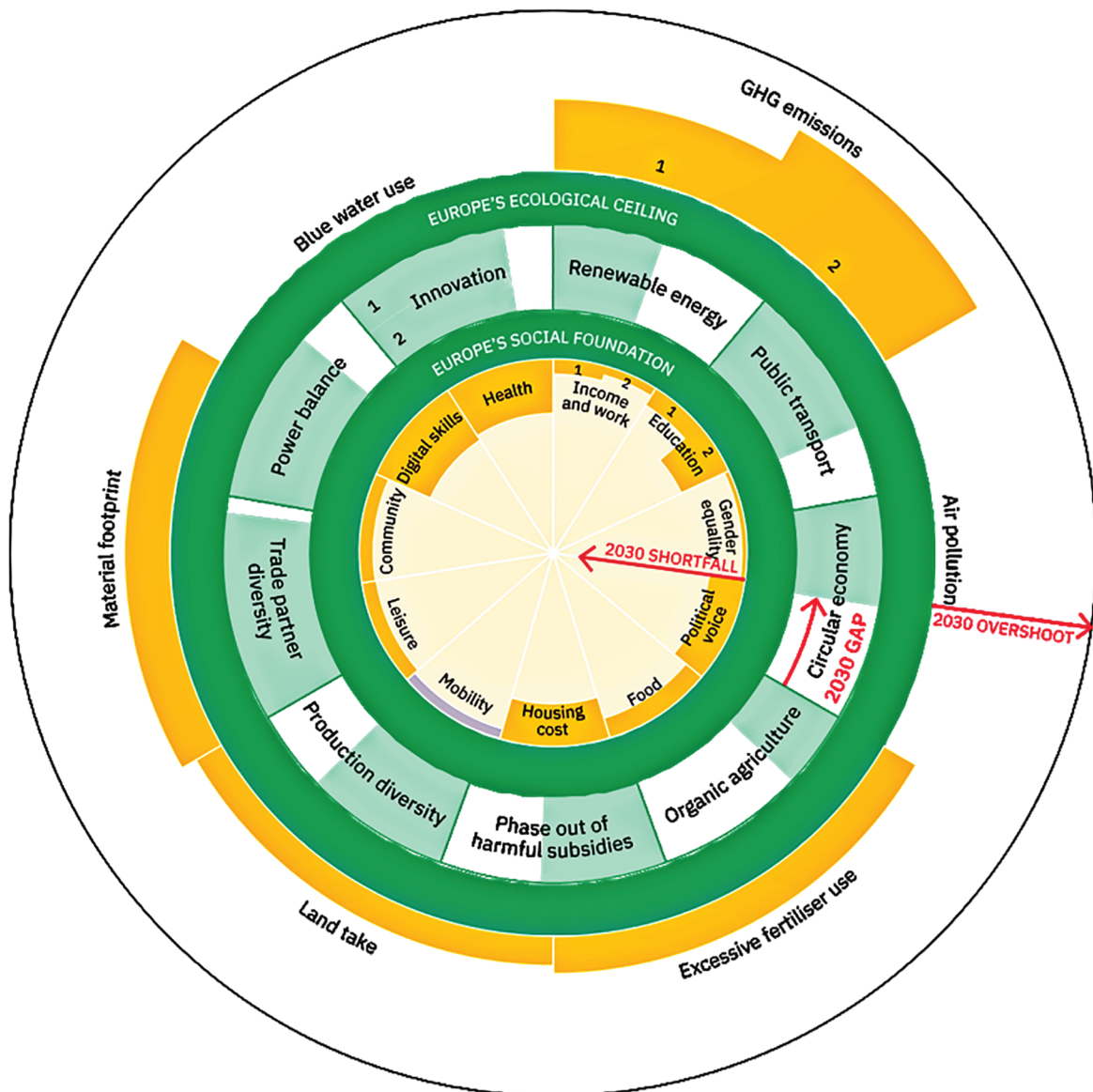
3.11. El CESE considera inevitable pasar del sistema económico en el que el crecimiento era el principal motor a un modelo regido por el desarrollo sostenible. Dada la gran complejidad de esta transformación y los enormes retos que plantea, las propuestas de nuevos indicadores recogidas en el presente Dictamen no son más que un ejemplo del posible enfoque que puede adoptarse respecto de los instrumentos de medición en los ámbitos social, económico y medioambiental.

Bruselas, 8 de diciembre de 2021

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁰⁾ Informe del Instituto ZOE: *A Compass towards 2030* (<https://zoe-institut.de/en/publication/a-compass-towards-2030/>)

ANEXO



La «economía rosquilla» en la UE en 2030: primer análisis