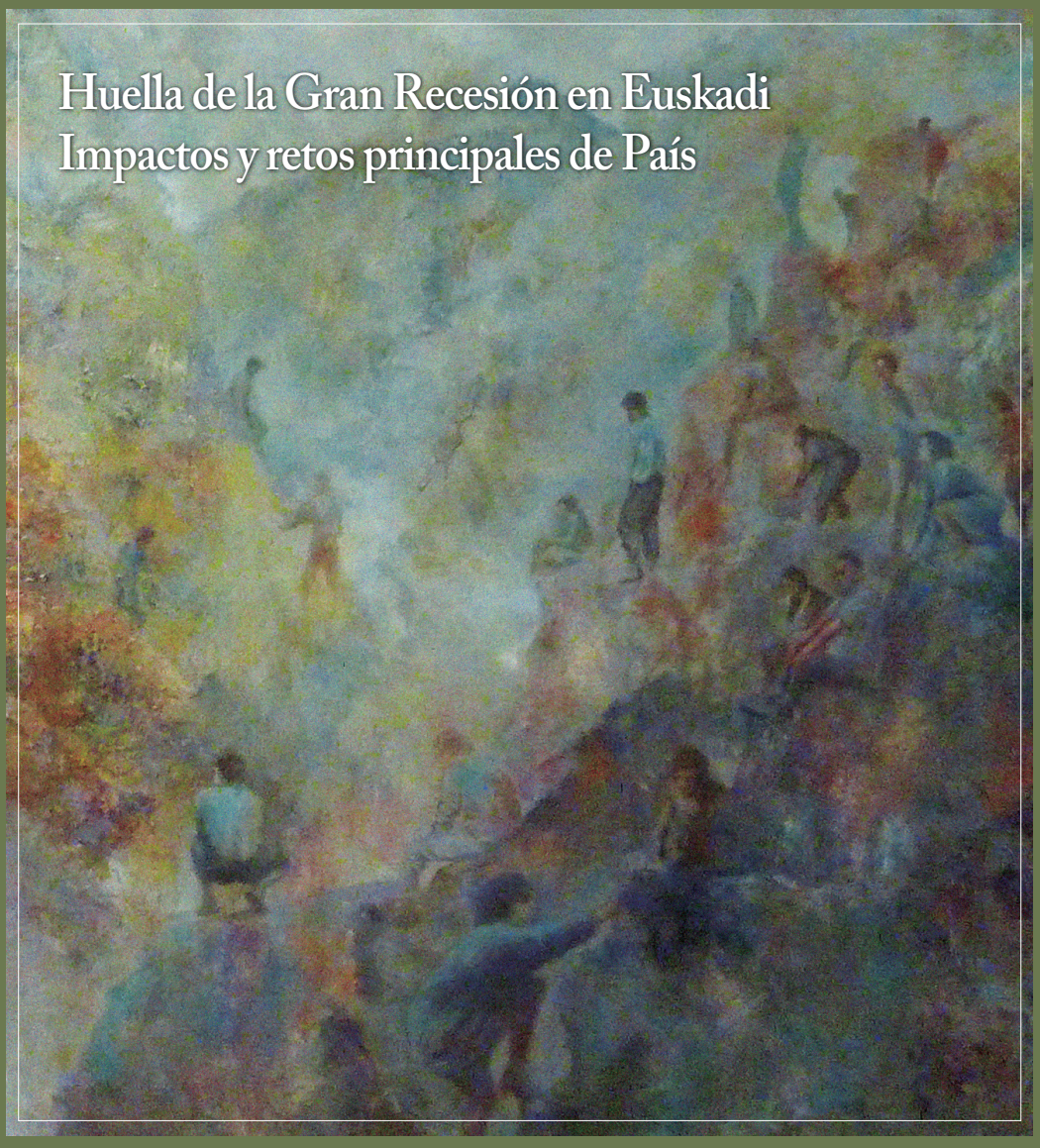
REVISTA VASCA DE ECONOMÍA

# EKONOMIAZ

ANIVERSARIO 35 URTEURRENA



## Huella de la Gran Recesión en Euskadi
## Impactos y retos principales de País

REVISTA VASCA DE ECONOMÍA

# EKONOMIAZ

ANIVERSARIO 35 URTEURRENA

## Huella de la Gran Recesión en Euskadi
## Impactos y retos principales de País

EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO

EKONOMIA ETA OGASUN SAILA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2020

**ERREDAKZIO KONTSEILUA / CONSEJO DE REDACCIÓN**

Jordi Campàs Velasco (Zuzendaria / Director)
Ekonomia eta Ogasun Saila - Eusko Jaurlaritza / Departamento de Economía y Hacienda - Gobierno Vasco
José Ignacio Jaca Michelena (Zuzendariordea / Subdirector)
Ekonomia eta Ogasun Saila - Eusko Jaurlaritza / Departamento de Economía y Hacienda - Gobierno Vasco
Jon Barrutia Güenaga Euskal Herriko Unibertsitatea - Universidad del País Vasco (EHU-UPV)
Ibon Galarraga Gallastegui (Basque Centre for Climate Change-BC3)
Mikel Navarro Arancegui (Deustuko Unibertsitatea - Universidad de Deusto)
Arantxa Rodríguez Álvarez Euskal Herriko Unibertsitatea - Universidad del País Vasco (EHU-UPV)
Arantza Ugidos Olazabal Euskal Herriko Unibertsitatea - Universidad del País Vasco (EHU-UPV)
Elvira Uyarra Delgado (Universidad de Manchester - University of Manchester)

**AHOLKU KONTSEILUA / CONSEJO ASESOR**

Philip Arestis (U. Cambridge)
Gabriela Dutrénit (UAM, U. Xochimilco)
Mikel Landabaso (European Commission)
Matilde Mas (U. Valencia, IVIE)
Vicente Ortún (U. Pompeu Fabra)
Thomas Palley (Economics for Democratic & Open Societies)
Jean Pierre Seclen (U. Católica Perú)
Paul Benneworth (U. Twente)
David Heres del Valle (CIDE, México)
Julio López Laborda (U. Zaragoza)
Kevin Morgan (U. Cardiff)
Carlos Javier Rodríguez (U. La Laguna)
Göran Roos (Government of South Australia)
Elena Stancanelli (CNRS París)

**AURKEZPENA**

*Ekonomiaz* nazioarteko seihilabetekaria da, 1985etik Eusko Jaurlaritzaren Ekonomia eta Ogasun Sailak argitaratuta. Erredakzio Kontseilu profesional batek zuzentzen du eta bere helburu nagusia analisia eta eztabaida ekonomikoa bultzatzea da, herrialdeko ikuspuntuarekin eta arreta berezia jartzen eremu aplikatuari eta euskal ekonomiari. Argitalpenaren profila eta helburuak aldizkariaren web orrian kontsulta daitezke.

**PRESENTACIÓN**

*Ekonomiaz* es una revista semestral con proyección internacional, editada desde 1985 por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco y dirigida por un Consejo de Redacción profesional, que tiene por objeto el fomento del análisis y el debate económico con un enfoque regional y especial atención al campo aplicado a la economía vasca. La línea editorial y objetivos de la revista se pueden consultar en la página web de *Ekonomiaz*.

**ADMINISTRAZIOA ETA ERREDAKZIOA / REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco
Ekonomia eta Ogasun Saila - Departamento de Economía y Hacienda

Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz - Álava (Spain)
945 01 90 38 Administrazioa - Administración / 945 01 90 36 Erredakzioa - Redacción
Web: http://www1.euskadi.net/ekonomiaz

**JABETZA ESKUBIDEAK**

*Ekonomiaz*ek, hau da, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak, *Ekonomiaz* aldizkarian argitaratuko diren artikulu originalen jabetza eskubide guztiak dauzka, zeintzuk Creative Commons lizentziaren arabera kudeatuko diren.

**DERECHOS DE PROPIEDAD**

*Ekonomiaz* (la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi) es la titular de todos los derechos de propiedad intelectual de los artículos originales publicados en *Ekonomiaz,* que serán gestionados conforme a la licencia Creative Common

| | |
|---|---|
| Edita: | Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia<br>Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco<br>Donostia-San Sebastián, 1 – 01010 Vitoria-Gasteiz |
| Tirada: | 800 ejemplares |
| Maquetación y montaje: | Miren Unzurrunzaga Schmitz |
| Impresión: | …… |
| Depósito Legal: | …… |
| ISSN: | 0213-3865 |
| E-ISSN: | 2340-4051 |

Nota de Redacción: La Revista *Ekonomiaz* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los autores de las colaboraciones, que las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Erredakzioaren oharra: *Ekonomiaz* aldizkariak ez du erantzukizunik lankidetzen autoreek adierazten dituzten iritziak direla-eta, eta ez du nahitaez bat egiten iritzi horiekin. Autoreek, iritzi horiek, beraien erantzukizunpean bakarrik ematen dituzte.

Editorial note: The journal *Ekonomiaz* accepts no liability for and does not necessarily share the opinions expressed by the collaborators. Their opinions are the sole responsibility of them.

# SUMARIO

## HUELLA DE LA GRAN RECESIÓN EN EUSKADI. IMPACTOS Y RETOS PRINCIPALES DE PAÍS

THE FOOTPRINT OF THE GREAT RECESSION IN THE BASQUE COUNTRY. MAIN IMPACTS AND CHALLENGES


**Aurkezpena** 13

**Presentación** 22

**Presentation** 31

A. **ECONOMÍA**

**Balance de la Gran Recesión y retos de la economía vasca para la próxima década /** *Assessment of the Great Recession and challenges of the Basque economy for next decade* 40 *Alberto Alberdi, Arantza Olalde*

**Financiarización y crisis económica: ¿puede pasar de nuevo? /** *Financialization and economic crisis: could it happen again?* 86 *Jesús Ferreiro, Carmen Gómez*

B. **GOBERNANZA**

**De las nuevas formas de globalización comercial a la crisis de su gobernanza: una perspectiva europea /** *From the new ways of commercial globalization to the crisis of its governance: an European Outlook* 108 *Federico Steinberg*

**El futuro de la Unión Europea en el mundo. Una visión desde Euskadi /** *The future of the European Union in the world. An overview from the Basque Country* 124 *Joxerramon Bengoetxea*

**Gobernanza, complejidad y buen gobierno en el País Vasco /** *Governance, complexity and good governance in the Basque Country* 140 *Ander Gurrutxaga*

**Economic governance in the Basque Country: balancing continuity and novelty** 170 *Kevin Morgan, Mikel Navarro, Jesús M. Valdaliso*

**La cooperación y la empresa vasca del futuro. Organizaciones éticas y nuevas relaciones entre actores /** *Cooperation and the Basque firm of the future. Ethical organizations and new relationships among actors* 202 *Tomás Arrieta*

## C. BIENESTAR INCLUSIVO Y RESILIENTE


**La distribución de la renta en Euskadi cuatro años después de la Gran Recesión /** *Income distribution in the Basque Country four years after the Great Recession*
222 *Ricardo Iruarrizaga, José Angel Colinas*

**Las desigualdades en salud y la transformación del sistema sanitario vasco /** *Inequalities in health and the transformation of the Basque health system*
270 *Roberto Nuño-Solinís*

**La educación en Euskadi. Dilemas y retos**
*Education in the Basque Country. Dilemmas and challenges*
290 *Francisco Javier Monzón, Francisco Luna*

**El futuro del trabajo en la economía vasca: demografía, tecnología y cambio ocupacional /** *The future of work in the Basque economy: demographics, technology and occupational change*
320 *Javier Ramos*

**De la crisis a la recuperación: el replanteamiento de la política vasca de vivienda en el nuevo escenario económico y social /** *From crisis to rebound: the rethinking of Basque housing policy in the new economic and social scenario*
364 *Mamen Garzo, Laura Gallo, Antonio Corral*


## D. TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICO ECOLÓGICA


**La Ordenación del Territorio en Euskadi. Evaluación de la década transcurrida y retos para la siguiente /** *Spatial planning in the Basque Country. Assessment of the last decade and challenges for the next one*
394 *Pedro José Lozano*

**Sostenibilidad de la economía vasca tras la Gran Recesión: balance y principales retos /** *Sustainability of the Basque economy after the Great Recession: balance and main challenges*
424 *Alberto Ansuategi*

**Evolución de la inversión en infraestructuras en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2007-2018)**
*Investment evolution of infrastructure in the Basque Country (2007-2018)*
448 *José Moreno*


## E. TRANSFORMACIÓN DIGITAL


**Heterogeneidad sectorial en la digitalización empresarial en Euskadi /** *Sectoral heterogeneity in business digitalization in the Basque Country*
482 *Agustín Zubillaga, Iker Pastor*

Orain dela 35 urte, Ekonomia eta Ogasuneko Saileko Azterlan Ekonomikoen eta Koiunturaren Zuzendaritzako ekonomialari-talde batek aldizkari bat sustatu genuen, helburu honekin: gure herriko errealitateari eta arazo ekonomikoei buruz hausnartzen laguntzea, hausnarketa horren emaitzak bideratzea eta ekonomiaren arloan erabakiak hartzeko prozesuan asmatzen lagunduko zuten ondorioak eta gomendioak ateratzea. Horrela sortu zen *Ekonomiaz*.

Ilusioz ekin genion ekimenari, baina garai hartako egoerak behartuta ere bai, nire ustez. Urte gris eta zailak izan ziren, eta 1985eko neguan, oso egoera gogorra bizi izan zuten herrialde guztiek, baina bereziki Euskadi hasi berriak; izan ere, industria-birmoldaketan bete-betean sartuta zegoen, eta langabezia %23 ingurura igo zen, gaur egun pentsaezina iruditzen zaigun mailara. Eta, arazo horiei aurre egiteko, ideiak eta proposamenak behar ziren. Aldizkariaren lehenengo zenbakiaren edukietan ere, argi islatzen zen lan-krisiak zuen lehentasuna eta sortzen zuen kezka, tituluak berak erakusten duenez: *Krisia eta lan-merkatua.*

Bidea hasita, Aldizkariak bere ibilbideari jarraitu dio etapa ezberdinetan, uztartuz hasierako helburua, lehenago aipatu duguna, eta kalitatezko ikerketa ekonomikoaren sustapena eta zabalkundea. Gaur egun, *Ekonomiaz* aldizkaria –97 zenbaki argitaratu ditu– aintzat hartzen da hala unibertsitateko ikerketa-eremuetan nola Ekonomiako ikerketa-zentroetan. Era berean, hasieratik, kanporantz hazteko bokazioa izan du, eta gaur egun nazioarteko apustu irmoa egiten du, baina betiere Euskadiri eta haren errealitate ekonomikoari begira. Beraz, ikuspegi globala, erronkak globalak direlako, baina erantzunak tokikoak izan behar dira.

35 urteko ibilbidearen ondoren, Aldizkariaren dinamismoa ospatu nahi dugu berriz ere, ale berezi hau argitaratuz; bertan, aztertzen da, batetik, zer aztarna utzi zuen Euskadin Atzeraldi Handiak, eta, bestetik, zein diren Euskadik datorren hamarkadan dituen erronka nagusiak. Erronka horiek indarrean jarraitzen dute, baina pandemiak eragindako krisiak moldatu eta azkartu egin ditu. Oroitzapenezko zenbaki honetan, hamasei artikulu eskaintzen dira, ekonomialari adituek idatziak (batzuek harreman estua izan dute *Ekonomiaz* aldizkariarekin), eta ikuspegi ezberdi-

netatik, bakoitzaren espezializazio-arlotik, aztertzen da nola eragin zuen Euskadin Atzeraldi Handiak eta zer erronka ditugun aurrean.

Amaitzeko, eskerrak eman nahi dizkiet oroitzapenezko zenbaki honetan parte hartzen duten aditu guztiei; izan ere, ikuspegi ezberdinetatik jorratutako lan horiek gaur egungo egoeraren irudi zabala eskaintzen digute, eta etorkizunari buruzko ikuspegia. Ziur gaude *Ekonomiaz* aldizkariko irakurleek gozatuko dutela artikuluak irakurtzen. Era berean, zorionak eman nahi dizkiet Aldizkariaren kudeaketa-organoetan etapa ezberdinetan parte hartu duten pertsona guztiei, bai eta 35 urte hauetan ideia eta gomendio baliagarriak eman dizkiguten egileei ere, *Ekonomiaz* aldizkaria analisi ekonomiko aplikatuaren arloko erreferentziazko argitalpen gisa kokatu eta mantendu baitute, eta politika publikoen erabakietan lagundu baitute urte hauetan zehar euskal ekonomiaren oparotasun-ibilbideak ezarriz.

**Pedro María Azpiazu Uriarte**
*Ekonomia eta Ogasunaren Sailburua*

Hace ya 35 años que un grupo de economistas de la Dirección de Estudios Económicos y Coyuntura asignado al Departamento de Economía y Hacienda y con vocación de favorecer la reflexión sobre el conocimiento de la realidad y los problemas económicos del país, impulsamos la creación de una revista que canalizara los resultados de esa reflexión y sacara conclusiones y recomendaciones para afrontar con acierto el proceso de toma de decisiones en materia económica. De ahí surgió *Ekonomiaz*.

Fue una iniciativa ilusionante, pero creo a su vez obligada por las circunstancias imperantes de la época. Eran años grises y difíciles, invierno de 1985, un momento duro para todos los países, pero especialmente para una Euskadi incipiente, en plena reconversión industrial y cuando el paro rondaba un increíble 23% que hoy sería inconcebible. Y se necesitaban ideas y propuestas para hacer frente a los problemas. Ya en los contenidos del primer número de la Revista se reflejaba la prioridad y preocupación existente por la crisis laboral, que se plasmaba en su título: *Crisis y mercado de trabajo*.

Con el camino iniciado, la Revista ha seguido su trayectoria en sus diversas etapas, conjugando el objetivo inicial anteriormente señalado con el de la promoción y difusión de la investigación económica de calidad. Hoy, *Ekonomiaz*, con 97 números publicados, tiene un reconocido papel en los ámbitos de la investigación universitaria y los centros de investigación en Economía. Asimismo, desde sus inicios, su vocación ha sido crecer hacia fuera, y actualmente tiene una decidida apuesta internacional, pero siempre manteniendo la mirada en Euskadi y su realidad económica. Perspectiva global, porque los retos son globales, pero las respuestas han de ser locales.

Tras 35 años de historia, queremos celebrar de nuevo el dinamismo de la Revista con la publicación de este número especial, que recoge por un lado la huella que la Gran Recesión provocó en Euskadi, y por otro lado los retos principales que Euskadi debe afrontar de cara al futuro para la próxima década. Unos retos que siguen estando vigentes, pero amoldados y acelerados debido a la crisis actual surgida por la pandemia. El número conmemorativo incluye dieciséis artículos escritos por presti-

giosos economistas, algunos de los cuales han tenido una relación estrecha con *Ekonomiaz*, que en sus respectivas áreas de especialización abordan, desde distintas perspectivas, la huella marcada por la Gran Recesión y los retos de país a los que hay que hacer frente.

Quiero finalizar dando las gracias a todos los colaboradores que participan en este número conmemorativo y que, con su trabajo, nos han proporcionado una amplia imagen actual y una visión futura de sus diferentes perspectivas. Estamos seguros de que los lectores de *Ekonomiaz* disfrutarán con la lectura de los artículos. Asimismo, deseo felicitar a todas las personas que han participado en las diversas etapas en los diferentes órganos de gestión de la Revista, así como a los autores que a lo largo de estos 35 años nos han aportado ideas y recomendaciones útiles que han contribuido a situar y mantener a *Ekonomiaz* como una publicación de referencia en el área del análisis económico aplicado y que han ayudado en las decisiones de políticas públicas, y así establecer las trayectorias de prosperidad de la economía vasca a lo largo de todos estos años.

**Pedro María Azpiazu Uriarte**
*Consejero de Economía y Hacienda*

35 years ago I was one of a group of economists at the Directorate for Economic Studies and Current Trends attached to the Economic Affairs and Treasury Department who sought to encourage reflection on and awareness of the economic reality and problems of our country. To that end we set up a journal as a channel for presenting the outcomes of those reflections, drawing conclusions and making recommendations on how best to make successful decisions on economic matters. Hence *Ekonomiaz*.

It was a labour of love, but one that we felt bound to undertake given the circumstances prevailing at the time. The winter of 1985 was a grey, harsh time everywhere, but the incipient Basque Country was hit especially hard in that it was undergoing a profound restructuring of industry and unemployment here stood at 23%, a figure that would be inconceivable today. There was a need for ideas and proposals on how to address these problems. The title of the first issue of *Ekonomiaz* reflected the concern felt and the priority given to the employment crisis: *The Crisis and the Job Market.*

Since then the journal has followed a path through several different periods, combining its initial goals as stated above with the promotion and dissemination of high quality economic research. With 97 issues in print, it now has an acknowledged role in the economic research centres and the university-based research. From the outset, the idea has been to grow in breadth. *Ekonomiaz* now takes a markedly international approach, but keeps its sights always set especially on the Basque Country and economic affairs here. Global challenges call for a global perspective, but responses need to be local.

With 35 years of history behind us, we now want to celebrate the strength of *Ekonomiaz* with the publication of this special issue which looks on the one hand at the mark left on the Basque Country by the Great Recession and on the other at the main challenges facing us in the next 10 years. Those challenges remain valid, but have been reshaped and accelerated by the current crisis resulting from the pandemic. This commemorative issue present 16 articles written by prestigious

economists, some of whom have maintained close links with *Ekonomiaz* over time. From the perspectives of their respective specialist fields, they look at the marks left by the Great Recession and the country-level challenges that remain to be tackled.

I would like to end by thanking everyone who has helped to produce this commemorative issue and to provide us with this broad, current image and future outlook from such a variety of perspectives. We are sure that readers of *Ekonomiaz* will enjoy these articles. I would also like to congratulate everyone who has been involved at any stage in the various management bodies of the journal, and all the authors who have contributed 35 years' worth of ideas and useful recommendations to establish and maintain the position of *Ekonomiaz* as a benchmark publication in the field of applied economic analysis and have thus helped to shape public policy decisions and pave the way for the prosperity of the Basque economy over the years.

**Pedro María Azpiazu Uriarte**
*Minister of Economy and Finance*

# *Aurkezpena*



Hamar urte igaro dira Ekonomiaz aldizkariak bere ibilbidearen 25. urteurrena ospatzeko zenbaki berezia argitaratu zuenetik. Zenbaki berezi hura Atzeraldi Handiaren ataritan egin zen; bertan, aztertzen zen zer bilakaera izan zuen euskal ekonomiak azken hogeita bost urteetan, eta zein izan ziren gure herriaren lehen eraldaketa handiaren arrakastaren gakoak, une hartako lehentasunak identifikatzeko begirada etorkizuneko arrakastan jarrita. Arrakasta hura, alabaina, ez zen lortuko iraganeko politikak errepikatuz, baizik eta agerian jarriz gure aurrean sumatzen genituen gako eta ibilbide berriak.

Horretarako, zenbaki berezi hark ikuspegi integral batetik aztertu zuen garapena, giza garapen jasangarriaren ikuspegitik; artikulu-bilduma baten bidez, ekoizpen-ehunaren eraldaketan, ongizate-mailan eta gizarte-kohesioan jartzen zuen begirada, eta ingurune fisikoan.

Hamar urte geroago, beharrezkotzat jo dugu garai hartan politika publikoetarako egin ziren azterketa, diagnostikoa eta proposamenak errepikatzea. Izan ere, ahalegin hura ezinbestekoa izan zen, 2008ko Atzeraldi Handiak munduko ekonomia astindu baitzuen, eta bost urtez markatu gurea; gero, hazkundearen bidea berreskuratzen joan ginen, eta 2016rako 2008ko BPGd-a berreskuratu genuen, nahiz eta 20.000 enplegu gutxiagorekin. 2018ra arte itxaron behar izan genuen Euskal Gobernuaren 2008ko aurrekontu-maila lortzeko; hortaz, galdutako hamarkadatzat jo dezakegu Ekonomiaz aldizkariaren zenbaki berezi hartatik igarotako 10 urteko aldi hori.

Izan ere, Euskadin, eta Espainian ere bai, nahiz eta atzeratuxeago, krisi aurreko jardueraren%100era iritsi zen aldi hartan, baina Estatu Batuetan, esaterako, %13 igo zen BPGd-a, batez ere ez zutelako jasan bigarren atzeraldia, 2012koa, Europako atzeraldia deitu izan dena; Alemanian, berriz, % 8, eta Austrian, %5, besteak beste haien ekonomiek hazkunde-erritmo handiagoa mantendu ahal izan zutelako, esportazio-mailari esker askotan, eta abantailak zituztelako kostu unitarioetan. Aldi honen beste ezaugarri bat da lehiakortasunaren susperraldia, soldata-deflazioaren eta lan-kostu unitarioen jaitsieraren ondorioz gertatu zena. Hala, enpleguaren eta produktibitatearen bilakaerari esker, Euskadiko biztanleko BPGd-a % 2 eta % 3 artean hazi zen, eta EB-15ekoa, berriz, % 1 eta % 2 artean. Hori dela eta, euskal ekonomiak konbergentzia-bidea berreskuratu du, Atzeraldi Handian zehar galdu zuena erresilientzia txikiagoa erakutsi zuelako.[1] Baina BPGd-aren maila errekuperatuagatik,

[1] Kontuan hartuta Eustatek eta Eurostatek argitaratutako datu ofizialak, EAEko biztanle bakoitzeko BPGd-a, Espainiako EAPrekin neurtzen denean, EB-15ekoa baino %12 gehiago da, eta EB-28koa baino %20 gehiago. Baina EB-15eko EAPrekin neurtzen bada, eremu horretakoa baino pittin bat baxuagoa da

Euskadik ez du lortu Europako eskualdeen rankinean mantentzea BPGd-a Eros Ahalmenaren Parekotasunean (EAP) izateari dagokionez, 43. postuan egotetik 53. enean egotera pasa baita (guztira 281 eskualde dira). Bilakaera horrek galera ekarri du, halaber, soldatek errentan duten partaidetzari dagokionez: 2009 eta 2017ren artean, %63tik %60ra igaro zen; 1980 urtean, ordea, portzentaje hori %70ekoa zen (urte horretan ireki zen orain ixtera doala ematen duen globalizazio aldia).

Izan ere, Europako Batzordeak honela definitu zuen agertoki berri hori: «hazkunde xumea erronka garaietan»; ELGAk, berriz, «hazkunde txikiko tranpa» deitu zuen zuzenean, non munduko ekonomia ezkutatuta egongo litzatekeen nazioarteko inbertsioa erortzeagatik eta merkataritza uzkurtzeagatik honako arrazoi hauek direla medio: Brexit-a, merkataritza-gerra eta globalizazioaren atzeraldia, Txinako ekonomiaren dezelerazioa eta haren hazkunde-ereduaren aldaketa (barne-eskarirantz bideratu zuen) eta abar.

Egoera horren aurrean, beharrezkoa zen Ekonomiaz aldizkariaren zenbaki berezian 25. urteurrena ospatzeko argitaratutako lana eguneratzea, EAEko erronka berriak argitzeko, begirada 2030. urtean jarrita.

Hemen jasotako ekarpenak, 2019. urtean zehar landuak, perspektiba horrekin landu ziren. Alabaina, 2020an COVID-19 pandemiak sortutako krisi sanitarioak eten egin du aurreikusitako susperraldi-bidea, eta atzean utzi ditu hazkunde-tasa positiboak eta enplegu-errekuperazioak, ondoz ondoko 13 eta 11 hiruhilekoetan emandakoak, hurrenez hurren. Hankaz gora jarri du, halaber, zenbaki berezi honen argitalpena eta aurkezpena, eta hamar urteko aldia itxi du, Atzeraldi Handiarekin hasi eta magnitude historikoko pandemiarekin amaitzen dena. Hamar urte horiek kapitalismo finantzarizatuaren eta ekonomia errealaren artean igaro dira, non publikoaren balioa errekuperatu baita, aurre eginez *laissez faire* joeraren aldeko asaldurari. Pandemiari aurre egiteko eta sistema sanitarioak ez erortzeko, konfinamenduneurriak ezarri dira planeta osoaren luze-zabalean, eta horrek aurrekaririk gabeko krisia eragin du, bake-garaietan inoiz ezagutu ez bezala erori baita jarduera ekonomikoa, eta, eskaintza eta eskaera jaitsi direnez, ralentian geratu dira ekonomiak.

Zorionez, EBZk azkar erantzun du oraingoan –Atzeraldi Handian ez bezala, lau urte pasa baitziren erreakzionatzeko–, eta aktiboak erosteko programa irmo bat ezarri du; horri esker, kontrolpean mantendu dira zorpetze-maila handiagoak behar dituzten herrialdeen arrisku-primak.

EBk ere, jakitun denez nolako hutsegitea izan zen Atzeraldi Handitik irteteko ezarritako gehiegizko austeritatea, zerga-politika kontraziklikoa bultzatu du pandemiaren ondorio ekonomikoei aurre egiteko. Hala, EBk, ekonomia bultzatzeko

---

(%3 baxuagoa). Nolanahi ere, nahiz eta euskal ekonomiak Europar Batasunak baino larriago nozitu Atzeraldi Handia, geroztik errekuperatu egin da, eta 2018an 97ko mailara iritsi zen. Konbergentziara itzultzearen gakoa dira lehen aipatu ditugun hazkunde-tasa jarraituak (%2 eta %3ren artekoak); datu horiek EB-15ean lortutako tasen gainetik daude, zalantzarik gabe (%1 eta %2, eta %1,4 2018an).

erantzun azkarrak eman nahian, denbora-esparru erlatibo bat ezarri zuen, estatuek osorik erabil zezaten estatu-laguntzei buruzko arauetan aurreikusitako malgutasuna; beste alde batetik, salbaguardako klausula aplikatu zuen, Batasuneko herrialdeek aukera izan zezaten Egonkortasunaren eta Hazkundearen Ituneko defizit eta zor publikoaren helburuetatik aldentzeko.

Itun hori, bestalde, errebisio-fasean zegoen 2019an; izan ere, Europako Zerga Kontseiluak Europar Batasuneko zerga-arauak baloratzeko txostenean proposatu zuen, hazkundea bultzatzeko betiere, inbertsioetarako pizgarriak indartzea Urrezko Erregelan aldaera berri bat sartuz, aprobetxatuz, gainera, interes-tipo baxuak zeudela.



Gainera, EBZren erantzun azkarrarekin eta estatu kideek politika kontraziklikoekin jardun dezaten EBk gastu-erregelak erlaxatzearekin batera, EBk berak, bigarren fase batean, susperraldi- eta erresilientzia-plan bat bideratu eta bultzatu du, zorraren mutualizazio berri baten bidez. Plan horren helburua da Europako ekonomia suspertzea eta sustatzea, eta baliabideak ekonomiaren eraldaketara bideratzea, Europak posizio hobea izan dezan gaur egun planeta-mailan planteatzen diren erronkei erantzuteko (aldaketa klimatikoa, eraldaketa energetikoa edo eraldaketa digitala). Hori guztia begirada jarriz jaruderaren susperraldian, baina baita oparotasunean ere. Izan ere, erresilientziaz diharduganean, publikoa birbaloratu beharraz ari gara, hau da, osasuna, hezkuntza eta gizarte-kohesioko politikak indartzeaz, modu horretan arintzeko krisiarekin areagotzen diren desberdintasun sozialak; horretarako, berriz, hazkunde inklusibo sistemikoa sustatu behar da, errentak birbanatzeko politikaren bidez.

Gako horiek, susperraldia eta erresilientzia, hazkunde inklusiboaren eta oparotasunaren bidean aurrera egiteko inbertsio-palanka gisa erabilita, gaur egungo erronkei erantzun nahi zaie (eraldaketa energetikoa eta ekologikoa, eraldaketa digitala eta, aldi berean, sistemaren erresilientzia eta ezberdintasunen aurkako borroka); izan ere, gako horiek giza garapen jasangarriaren[2] eredua sakontzen dute, hau da, Ekonomiaz aldizkariaren zenbaki berezi honetan jorratzen diren gaiak aukeratzeko erreferentziatzat hartu genuen eredua.

Horrekin guztiarekin, eta egoera berri honi erantzun nahian, Ekonomiaz aldizkariaren 35. urteurrena bost bloketan egituratu da. Lehenengo artikulu-blokean euskal ekonomiaren diagnostiko zabala eta finantza sektorearen portaera Atzeraldi Handiaren ondoren jasotzen da, eta pandemiaren aurretik zituen erronkak aipatzen

---

[2] Giza Garapen Jasangarriko Estrategiaz aritzean, onartu behar da errenta sortzea eta banatzea binomioa interdependentea dela. Ezin da ulertu prozesu lineal bat bezala, non aberastasuna sortu, eta, gero, banatu egingo litzatekeen; izan ere, aberastasunaren sorrera banaketaren mende dago, aintzat hartuta hala banaketa primarioa (lan-errenten bidezkoa batez ere) nola banaketa sekundarioa (prestazio ekonomikoen bidezkoa –dirulaguntzak eta laguntzak– edo zerbitzu-prestazioen bidezkoak). Bi dimentsioek zirkulu birtuoso bat sortzen dute, elkar elikatuz positiboki, ez bakarrik justizia sozialaren aldetik, baizik eta hazkunde ekonomikoarenetik ere bai, halaxe aitortzen dutenez nazioarteko organismoek egindako azterlan anitzek (NDF, ELGA edo Munduko Bankuak).

dira, baina gaur egungo egoerak artikulu horiek berrikustea eskatzen du, bideak apurtu egin baitira, bat-batean apurtu ere. Bigarren blokeak Gobernantzaren gaia jorratzen du, ikuspuntu publiko zein pribatutik, erronka berrietara egokitzeko beharra dela eta. Hurrengo hiru blokeak gaika antolatu dira, eta 2030erako erronkei begira landu. Hala, hirugarren blokean aipatzen da zer politika ezarri behar diren ekonomiaren erresilientzia-gaitasuna sendotzeko, eta beharrezkotzat jotzen da kalitatezko zerbitzu publikoak izatea, osasunaren, hezkuntzaren, lanaren eta gizarte-babesaren arloko premiei erantzun ahal izateko. Laugarren blokean, energia-eraldaketa ekologikoarekin lotura estuena duten politika sektorialak edo gaiak biltzen ditu, kontuan hartuta energia-eraldaketa hori hartzen dela pandemiaren ondorengo susperraldi ekonomikorako palanka gisa. Azken blokeak, berriz, euskal ekonomiaren digitalizazio-maila eta haren bilakaera sektoriala deskribatzen ditu, eta, beraz, eraldaketa digitalaren erronkarekin lotuta dago.

## EKONOMIKOA

**Alberto Alberdik** eta **Arantza Olaldek** ireki dute lehen blokea, eta zabal jorratu dute euskal ekonomiak Atzeraldi Handitik izan duen ibilbidea, bai makroekonomiaren eta lehiakortasunaren ikuspegitik, bai kanpo-sektorearen, lan-merkatuaren, sektore publikoaren eta finantzaketaren ikuspegitik. Autore horiek balantze makroekonomikoa, finantzarioa eta kontu publikoena aurkeztu dute, eta krisiak eragin zituen inpaktu handietan zentratu dira (batez ere PGB-ean eta enpleguan), EBn baino askoz ere gogorragoak baitira. Bestalde, hor dirau, oraindik ere, EB15e-kiko produktibitateko arrakala historikoak, azken urteetan ahalegin handia egin den arren. Defizita eta zor publikoa handitu egin ziren, krisiaren ondorioz eta krisiari aurre egiteko, baina 2014az geroztik lehengoratzen joan dira, eta 2017an superabit txiki bat lortu zen. Zorrak % 3tik % 15era egin zuen gora, baina pikoa gainditu, eta %12an egonkortu da. Hala ere, horrek guztiak agertoki konplikatua utzi digu, kudeatzen zaila, non egiturazko eta azpiko determinatzaileak, hala nola gainbehera demografikoa eta zahartzea, funtsezkoak izango baitira ekonomia aktibo eta jasangarri bat mantentzeko.

**Josu Ferreirok** eta **Carmen Gómezek** adierazi dutenez, finantza-sektorea aurreko krisiaren eragiletako bat izan arren, oraindik ere latente dago ekonomiaren finantzarizazioaren arriskua. Desfinantzarizazio-prozesua oraindik ez da gertatu, eta, beraz, finantza-arriskuak eta arrisku makroekonomikoak presente daude; beraz, beste finantza-krisialdi sistemiko batzuk gertatzeko arriskua dago, eta ez gaude horietatik salbu.

## GOBERNANTZA

Bigarren blokeak gobernantzari heltzen dio, bi alderditatik: publikoa (erakundeen artean, etika, gardentasuna, bizikidetza) eta pribatua (enpresaren eta lan-harremanen kontzepzio berria).

**Federico Steinbergek** ireki du multzoa, eta adierazi du munduko merkataritzaren errealitatea azkar ari dela aldatzen, haren gobernantza-egiturak bezala. Herri-estrategia bat planteatzeko, funtsezkoa da kanpo-ingurunea aztertzea, are gehiago aurreko ordena globala eta Europako eredua zalantzan jartzen diren une honetan, desoreka ekonomiko handiak baitaude; esaterako, globalizazioaren eta desglobalizazioaren arteko gatazkak. Testuinguru horretan, egileak munduko merkataritza deskribatzen du, eta esaten du ez dela ez hain europarra, ez hain kooperatiboa, eta lehiakortasun geoekonomikoa gero eta handiagoa dela, hau da, desordenatua eta nahasgarria dela, eta Estatu Batuek utzi egin diotela munduko merkataritzaren arauak eta antolakundeak gidatzen eta bideratzen dituen agente integratzaile eta herrialde bisagra izateari, eta nazioarteko erakunde multilateralak gero eta ahulagoak eta zalantzakoagoak direla. Horrela, EBk duen aukera bakarra da bere autonomia estrategikoa handitzea, kanpoko politika ekonomikorako dituen tresna ahaltsuak hobetzea eta, Erromako Tratatuko hitzei jarraikiz, «Batasun gero eta estuagoa» eraikitzen jarraitzea.



Ekonomiaren eta moralaren arteko loturatik abiatuta, eta ikusita zer zauri sortu diren Europako herritarren artean, **Joxerramon Bengoetxeak** Europar Batasunaren etorkizuna zehazten duten balioak hautatu ditu, hau da, giza garapen jasangarria eta gobernantza demokratikoa, bi ideia horiek adierazten baitute zer balio hartu behar diren oinarritzat ezagutzeko, aztertzeko, interpretatzeko eta jarduteko orduan. Garapen jasangarriak eta gobernantzak bizi-kalitateari eragiten diote, eta, bi kasuetan, eskualdeek eta, zehazki, Euskadik, Europako erakundeetan duten zeregin eskasari egiten dio erreferentzia egileak, eta deitoratu egiten du EBk orain arte eskualdeei buruz izan duen ikuspegia, eskualde-ordezkaritzarako foro edo espazio gutxi uzten baititu; arazo hori larriagoa da EAEren kasuan, arlo batzuetan dituen eskumenak ia esklusiboak baitira.

Bestalde, **Ander Gurrutxagak** gogoeta egin du euskal gobernantza gauzatzeko moduari buruz. Gobernantza diskurtso publikoetan agertzen da, baina praxia etengabe aldatzen diren lurraldeetan egin behar da. Horretarako, praxiak suntsipen sortzailea behar eta erabiltzen du, eta horrek zera eskatzen du: arazoa ondo definitzea, ondo ezagutzea non garatzen den, nola hedatzen den, zer dimentsio dituen eta zein diren arazoa zehaztu dezaketen eragileak, agentziak eta egoerak, eta hartzen diren erabaki berriak gauzatzeko baliabideak – batez ere instituzionalak – asmatzea.

**Kevin Morganek**, **Mikel Navarrok** eta **Jesús Mari Valdalisok** positiboki baloratzen dute Euskadik azken hamarkadetan izan duen gobernantza ekonomikoaren ibilbidea, gaur egun oraindik ere egiten dena. Egileek euskal ekonomiak lortutako emaitza handiak azpimarratzen dituzte, nahiz eta aditu gehienek etorkizun iluna ikusten zioten industria-sektore helduekiko zuen mendekotasunagatik eta atzerriko inbertsioak erakartzeko zuen ezintasunagatik, trantsizio ekonomikoko antzeko prozesuetan zeuden beste eskualde batzuentzat aurreikusten zen bezalaxe. Eta hori lortu da, neurri handi batean, iraganeko aktiboak erabiltzeko gaitasun kolektiboari esker,

ibilbide luze batean bideragarri izango den etorkizun ekonomiko bat berrasmatuta jarraitutasunaren eta berrikuntzaren arteko oreka mantenduz, iraganeko ondare kulturala errespetatuz eta zientziarekiko, teknologiarekiko eta berrikuntzarekiko konpromiso tinkoari eutsiz.

Azkenik, multzo honi amaiera ematen dion lanean, **Tomás Arrietak** adierazi du, behar diren ñabardura guztiekin, eragile sozial, ekonomiko, politiko eta instituzionalen artean gero eta adostasun handiagoa dagoela enpresen barruan lankidetza-maila handitzeko beharrari buruz; izan ere, ezinbesteko faktore estrategikoa da lehiakortasunerako, eta nahitaezko baldintza, nahiz eta ez nahikoa, enpresa-proiektuetan pertsonen inplikazioa handitzeko. Hala ere, interes hori bultzatzen jarraitu behar da, zehazten joateko. Horretarako, esparru teoriko partekatu baten definizioan lan egiteaz gain, elkarrizketa-prozesu zabalak aktibatu behar dira aldi berean, batzuen eta besteen eskubide eta interes legitimoei uko egin gabe, norgehiagoka-logika gainditzen duten negoziazioei ekiteko eta akordioak sinatzeko oinarriak ezartzeko.

## ONGIZATE INKLUSIBOA ETA ERRESILIENTEA

Hirugarren blokea ongizate inklusibo eta erresilienteari, kohesio sozialari eta bizi-baldintzei buruzkoa da, eta hazkunde inklusiboaren baldintzak eta biztanleentzako bizi-baldintza egokiak bermatzeko gako analitikoak eskaintzen ditu, erreferentzia gisa hartuta errentaren banaketa, osasuna, hezkuntza, lana eta etxebizitza.

Errentaren banaketan dauden desberdintasunei dagokienez, **Ricardo Iruarrizagak** eta **José Angel Colinasek** lan analitiko zabala egin dute, eta ondorioztatu dute azken lau urteetako hazkunde indartsua eta langabeziaren jaitsiera ez direla nahikoa izan Euskadin krisiak eragindako desberdintasun-handitzeak erabat lehengoratzeko. Hala, adierazi dute ezen 2008-2018 hamarkadan, klase aberatsenen eta pobreenen arteko errenta-tartea handitzeaz gain, klase pobreenen artekoa ere handitu dela. Errentaren polarizazioaren igoera hori ez da gertatu egoera onenean daudenen bizimaila hobetu delako, baizik eta dagoeneko pobreenak zirenak pobretzeagatik; izan ere, azken horiei dagokienez, lan-merkatuak krisialditik dakarren narriadura dago desberdintasunaren azpian, eta soldata-debaluazio orokorra.

Euskadiko osasun-sistemari buruz egindako lanean, **Ricardo Nuño-Solinisek** adierazi du biztanleriaren osasun-adierazle askok ez dutela, oro har, okerrera egin krisiarekin, eta bilakaera positiboari eutsi diotela krisi-urteetan, eta horrek islatzen duela politika horrek lehentasunezko posizioa duela Eusko Jaurlaritzarentzat. Horregatik, Atzeraldi Handiak euskal herritarren osasunean izan duen eragina mugatua izan da, igarotako denbora-tartean izan dituen ondorioei dagokienez behintzat. Inpaktu mugatu horren arrazoiak azaltzeko faktore asko daude zalantzarik gabe, baina ezin da alde batera utzi zer efektu izan duen erakundeek krisiari emandako erantzunak; izan ere, berariazko politikak gauzatu dira Gobernu Zentralaren neurrien efektua konpentsatzeko, eta bereziki azpimarratzekoa da nolako ahaleginak egin diren antolakuntzaren eraldaketan eta berrikuntza teknologikoan profil demo-

grafiko, sozial eta epidemiologikoaren aldaketaren ondorioz sortzen ari diren erronkei erantzuteko.

**Javier Monzónek** eta **Francisco Lunak** jorratu dute Hezkuntza atala eta adierazten dute euskal hezkuntzak egoera ona duela hamarkadetan zehar egindako ahalegin handiaren ondorioz. Egia da gure hezkuntza-sistemak bikaintasun-profila daukala, hala adierazten baitute eskolatze-adierazleek, promozio-ehunekoek eta graduazio-tasek, baina, hala ere, erreparatuta zer eboluzio duen sistemak eta nolako bidegurutzetan aurkitzen den mundu osoan, beharrezkoa da sistemaren alderdi estrategiko batzuk (hezkuntza inklusiboa, besteak beste) berrikustea.



**Javier Ramosek** hamarkada honetan lan-merkatuak izan dituen aldaketa kuantitatiboak eta kualitatiboak deskribatzen ditu. Lehenengoen artean, egileak nabarmentzen du hazi egin dela enplegu gutxiago eta langabezia handiagoa duen biztanleria aktiboaren kopurua. Gizarte Segurantzako afiliazioari dagokionez, oraindik ez gara iritsi krisiaren aurretik genuen mailara; era berean, igo egin da atzerritar populazioa, eta horien artean ere jaitsi egin da okupatuen kopurua, eta igo, aktibo ez dauden edo langabezian daudenena. Aldaketa kualitatiboei dagokienez, orokorren negatiboak dira: populazio okupatua esanguratsuki zahartu da, eta asko igo da iraupen luzeko langabeen kopurua, baita kontratu-txandakatzeak ere; desegonkortasuna igo da kontratu mugagabeak jaitsi direlako; lanaldi partzialak igo dira, eta soldatek eroste-ahalmena galdu dute. Alde positiboan, berriz, hauek azpimarratu behar dira: igo egin da populazio aktiboaren kualifikazioa; lan-gatazkak jaitsi dira, eta hobetu egin da laneko osasuna eta segurtasuna. Azkenik, egileak azpimarratzen du lan egiteko modu berriak agertu direla, eta hori lan-merkatua eraldatzeko osagai bat dela, eta lan-harremanetarako araudi-esparru berri bat behar dela.

**Mamen Garzok**, **Laura Gallok** eta **Antonio Corralek** deskribatzen dute nola aldatu den etxebizitza-politika atzeraldiaren ondorioz; izan ere, egoera horretan aurrekontu publikoak asko murriztu ziren, eta horrek mugatu egin zuen populazioaren etxebizitza-premiei erantzuteko ahalmena. Horren ondorioz, aldatu da ordura arte etxebizitzak sustatzeko zegoen politika, eta beste politika bat ezarri da: gehiago zentratzen da pertsonengan eta gizarte-arloko helburuetan (gizarte-egoera ahuleko kolektiboak), alokairuaren eta birgaitzearen aldeko apustua eginez, eta etxebizitza hutsak mobilizatzeko programak bultzatuz, eta hori guztia garatzen ari den Etxebizitzaren Lege berriaren esparruan.

## ERALDAKETA ENERGETIKO EKOLOGIKOA

Laugarren blokeak, Lurraldeari eta Jasangarritasunari buruzkoak, erakusten du pertsonen ikuspegitik hazkunde inklusiboa behar dela, baina, horrez gain, ingurune fisikoaren ikuspegitik hazkunde jasangarria ere behar dela. Horretarako, bloke honetan jasotzen dira: lurraldearen antolamenduaren egitekoa; jasangarritasunak dituen arazoak ingurumenaren eta ekonomia zirkularraren ikuspegitik; klima-aldaketa; azpiegitura publikoen hedapena eta mugikortasun jasangarria.

**Pedro José Lozanok**, Lurralde Antolamenduari (LA) buruzko artikuluan, adierazi du ezin dela modu positiboan baloratu LAG-Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak berrikusteko prozesua hamahiru urte atzeratu izana, baina bai, ordea, horrek eztabaida eta ideia oso emankorrak ekarri izana LA-Lurralde Antolamenduaren inguruan. Herritarren parte-hartzea eta gardentasuna sustatu behar dira, baina ez plangintza honetarako bakarrik, baizik eta gainerakoetarako ere bai. Horregatik, positiboki baloratu behar da LAGen dokumentu berriak orain arte hautemandako ahuleziei buruzko autokritika bat egitea, nahiz eta autokritika hori guztiz fidagarria ez izan, ez baititu antzematen aurre egin beharreko beste arazo, omisio edo erredundantzia batzuk.

Ingurumenaren Jasangarritasunari buruzko lanean, **Alberto Ansuategik** azaltzen du nola eragin duen Atzeraldi Handiak euskal ekonomiak egin dituen ahaleginen gainean, lehiakorrago, karbono gutxiko eta baliabideen erabileran eraginkorrago izateko eraldaketa-bidean jarraitzeko egindakoak. Hainbat adierazle aztertuta, nolabaiteko baikortasunerako argudioak aurkitu ditu egileak. 2008ko Atzeraldi Handiaren ondoren, Euskadi ingurumen-politikan aurreratuen dauden herrialdeekin batera mantentzen da, eta berotegi-efektuko gasen emisioak, baliabideen kontsumoak eta hondakinen sorrerak eragindako ingurumen-arazoen erantzukide sentitzen da. Gainera, Euskadi nabarmentzen da ingurumen-jarduera ona duelako eta «desakoplamendu» nabarmena dagoelako BPGd-aren eta ingurumen-presioaren adierazleen artean (BEG, oxido nitrosoak eta partikula esekiak isurtzea).

Bloke honetako azken lana azpiegituren egoerari eta bilakaerari buruzkoa da, **José Morenok** zuzendua. Egileak dioenez, krisiak, oro har, murriztu egin du azterlan honetan sartzen diren aktibo guztietako inbertsio gordinaren erritmoa, nahiz eta inbertsio-erritmo horrek ez duen ekarri produkzio-kapitalaren *stocken* beherakadarik, salbu eta salbuespen batzuetan, hala nola EAE espezializatuta dagoen aurreko industria-garapenaren oinarria osatzen duten produkzio-jardueren adarrekin lotutakoetan. Inbertsio publikoek eta sektore pribatukoek portaera desberdinak izan dituzte, eta bigarrenak azkarrago egokitu dira krisiaren eraginetara. Zehazki, Hezkuntza Publikoko eta Osasun Publikoko kapital-*stocka* nabarmen hazi zen 2012. urtera arte, eta hortik aurrera beheranzko bidea hartu zuen. Era berean, krisitik aurrera, EAEn are apustu handiagoa egin da bere produkzio-prozesuetan azpiegitura teknologikoagoak tzertatzeko, hala nola, IKTak eta berrikuntzarekin edo ezagutzan oinarritutako ekonomia berriarekin zerikusia dutenak, nahiz eta oraindik Europako batezbesteko maila erlatiboetara iritsi ez.

## ERALDAKETA DIGITALA

**Agustín Zubillagak** eta **Iker Pastorrek** ikerketa enpiriko baten emaitzak eskaintzen dituzte, euskal ekonomian krisiaren amaieratik, 2013tik 2017ra arte, ekoitzitako digitalizazio-mailari buruz, intentsitate digitalaren bidez neurtua lau dimentsio/aldagaitan oinarrituta (produkzio digitala, kontsumo digitala, salmenta

digitalak eta IKTetako espezialisten kopurua). Emaitzak erakusten du digitalizazioa heterogeneoa dela euskal ekonomiaren jarduera-adarretan, bilakaera-eredu desberdinekin: alderdi digitalak garrantzi handia du manufaktura aurreratuari lotutako industrian (makineria, material eta ekipo elektrikoen fabrikazioan); eta adierazten du indartu egin behar direla digitalizazio apaleneko jarduerak digitalizatzeko estrategiak: lehen sektorea, ostalaritza, garraioa eta biltegiratzea edo elikagaien industria.

* * * * *

Aurkezpen hau ixteko, azken mezu bat: datorren hamarkadan aurre egin beharko diogun erronka da euskal ekonomiaren oinarriak eta oparotasun-ibilbideak ezartzea datozen 50 urteetarako. Hemen eta orain egiteko aukerak erantzukizun handia eskatzen du, baita herrialdeko eragile ekonomiko eta sozialen parte-hartzea ere. Eskatzen du balioa alderdi kolektiboari ematea, «ekosistemari», eta ez «egosistemari». Eskatzen du etorkizunaren abokatu izatea eta horren arabera jardutea, erantzukizun indibidual eta kolektibotik abiatuta. Exijitzen du inbertsioa berreskuratzea eta eskuragarri dauden baliabideak ahalik eta gehien aprobetxatzea, koherentziaz eta irmotasunez bat egiteko etorkizuneko erronkekin, eraldaketarako eta oparotasun jasangarrirako palanka gisa jarduten duten heinean.

**Jordi Campàs Velasco**
*Ekonomiaz Aldizkariaren Zuzendaria*

# *Presentación*



Han transcurrido diez años desde que la Revista Ekonomiaz publicó un número especial para conmemorar sus 25 años de existencia. Aquel número especial, elaborado a las puertas de la Gran Recesión, analizaba desde perspectivas complementarias la evolución de la economía vasca durante esos veinticinco años, escudriñando las claves del éxito de la primera gran transformación del país para, de este modo, identificar las prioridades del momento con la vista puesta en reproducir el éxito en el futuro. Un éxito que no vendría dado por replicar políticas exitosas del pasado, sino por desvelar las nuevas claves y las nuevas trayectorias que se vislumbraban ante nosotros.

Para ello, aquel número especial recogía una visión integral del desarrollo, en clave de desarrollo humano sostenible, mediante una colección de artículos con miradas a la transformación del tejido productivo, el nivel de bienestar y cohesión social, así como el entorno físico.

Diez años después, hemos considerado necesario replicar el ejercicio de análisis, diagnóstico y propuestas para las políticas públicas que en aquel momento se hizo. Un ejercicio insoslayable, dada la Gran Recesión que sacudió la economía mundial en 2008 y que marcó la economía vasca durante cinco años, para posteriormente ir recuperando la senda del crecimiento hasta alcanzar en 2016 el nivel de PIB de 2008, aunque con 20.000 empleos menos. Hubo que esperar a 2018 para alcanzar el nivel de presupuestos públicos del Gobierno vasco de 2008, lo que puede llevar a afirmar que los 10 años transcurridos desde el último número especial de Ekonomiaz han supuesto una década perdida.

En efecto, en ese período en que Euskadi, y también España, aunque algo más rezagada, se acercaban al 100% de la actividad previa a la crisis, Estados Unidos vio crecer su PIB en un 13%, en particular porque este país no conoció la segunda recesión de 2012, (por ello ha sido llamada también la Recesión europea), mientras que Alemania incrementó su PIB en un 8%, o Austria en un 5%, entre otras razones porque sus economías supieron mantener un ritmo mayor de crecimiento, a menudo sustentado en una vigorosa exportación y en ventajas en costes unitarios. Un periodo que se caracteriza también por la competitividad recuperada como consecuencia de una deflación salarial y la reducción de los costes laborales unitarios. Así, la evolución del empleo y la productividad han hecho posible que el PIB por habitante en Euskadi haya crecido entre el 2 y el 3%, mientras que el de la UE-15 lo hacía entre el 1% y el 2%, regresando de este modo a la senda de convergencia de la que la economía vasca se descolgó por la menor resiliencia de su economía durante la Gran

Recesión[3]. Esa recuperación del nivel de PIB no ha permitido, sin embargo, mantener a Euskadi en el ranking de regiones europeas en PIB en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), ya que ha pasado del puesto 43 al puesto 53 de un total de 281 regiones. Esta evolución también ha supuesto una pérdida de participación de los salarios en la renta, que pasó del 63% al 60% entre 2009 y 2017; un porcentaje de que ascendía al 70% en 1980, inicio de esa etapa de la globalización que parece cerrarse ahora.



De hecho, la Comisión Europea definía este nuevo escenario como de «crecimiento modesto en tiempos de desafíos», mientas que la OCDE hablaba directamente de «trampa de bajo crecimiento» en la que la economía mundial llevaría sumergida por la caída de la inversión y la contracción del comercio internacional, debido al Brexit, la guerra comercial y el retroceso de la globalización, la desaceleración de la economía China y su cambio en el modelo de crecimiento más volcado en la demanda interior, etc.

Ante este panorama, se hacía necesario actualizar un trabajo como el que se llevó a cabo en el número especial de Ekonomiaz en su 25 aniversario, con el propósito de descifrar de nuevo los retos a los que se enfrenta Euskadi con la vista puesta en 2030.

Con esa perspectiva se han trabajado a lo largo de 2019 las distintas aportaciones recogidas en el presente número. Sin embargo, la llegada en marzo de 2020 de la crisis sanitaria como consecuencia de la pandemia de la COVID19 truncó la senda de recuperación descrita, dejando atrás 13 trimestres consecutivos con tasas de crecimiento positivas y de 11 con aumentos de empleo. También trastocó los planes de publicación y presentación de este número especial, y cierra un periodo de 10 años que coinciden con el periodo que se inicia con la Gran Recesión y que culmina con una pandemia de magnitud histórica. Diez años que transitan entre un capitalismo financiarizado y una recuperación de la economía real que recupera el valor de lo público frente a la borrachera del *laissez faire*. Las medidas de confinamiento extendidas a lo largo y ancho del planeta para contener la pandemia y no colapsar los sistemas sanitarios, han ocasionado una crisis sin precedentes, y que marca registros de desplome de la actividad económica desconocidos en épocas de paz, y caídas de oferta y demanda que han dejado las economías al ralentí.

Afortunadamente, y a diferencia de la Gran Recesión, en la que el BCE tardó cuatro años en reaccionar, en esta ocasión actuó rápidamente con su contundente programa de compra de activos, lo que ha permitido contener las primas de riesgo de los países necesitados de mayores niveles de endeudamiento.

---

[3] Conforme a los datos oficiales publicados por Eustat y Eurostat, el PIB per cápita de Euskadi, cuando se mide con el PPA de España, es un 12% superior al de la UE-15 y más de un 20% superior al del conjunto de la UE-28. Sin embargo, si se mide con el mismo PPA de la UE-15, el nivel es ligeramente inferior al de dicha área (un 3% inferior). No obstante, a pesar de que la economía vasca sufrió más intensamente la Gran Recesión que la Unión Europea, desde entonces se ha recuperado y ha vuelto a alcanzar el nivel de 97 en el año 2018. La clave de esta vuelta a la convergencia está en las tasas de crecimiento sostenido de entre el 2% y el 3% mencionadas anteriormente y que se sitúan claramente por encima de las tasas de entre el 1% y el 2%, y de 1,4% en 2018 para la UE-15.

También la UE, conocedora del error que cometió con su sobredosis de austeridad para salir de la Gran Recesión, ha facilitado una política fiscal contracíclica para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia. En efecto, la UE, con el ánimo de buscar respuestas urgentes, adoptó un marco temporal relativo que permitía a los estados utilizar plenamente la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales con el fin de respaldar la economía y, por otro lado, aplicó por primera vez la cláusula de salvaguarda que permite a los países de la Unión desviarse de los objetivos de déficit y deuda pública establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Un pacto que, por otro lado, ya se encontraba en fase de revisión en 2019, cuando el Consejo Fiscal Europeo, en su informe de valoración de las reglas fiscales de la Unión Europea, proponía reforzar los incentivos a las inversiones con una nueva variante de la Regla de Oro que pudiera estimular el crecimiento aprovechando además el escenario de bajos tipos de interés.

A la rápida respuesta del BCE y la relajación de las reglas de gasto por parte de la UE para que los Estados miembros pudieran actuar con políticas contracíclicas, la propia UE ha liderado y promovido, en una segunda fase, un plan de recuperación y resiliencia mediante una inédita mutualización de deuda. Un plan pensado en la reactivación de la economía europea y relanzarla orientando los recursos hacia la transformación de la economía europea y su posicionamiento frente a los retos planetarios como el cambio climático, la transformación energética o la transformación digital. Todo ello con la vista puesta no solo en recuperar la actividad, sino también en recuperar la prosperidad. En efecto, la resiliencia que se busca pasa por una revalorización de lo público, desde la sanidad a la educación pasando por las políticas de cohesión social, de manera que las desigualdades sociales que se ensanchan con cada crisis sean mitigadas, lo que exige una política redistributiva de rentas que estimule de forma sistémica un crecimiento inclusivo.

Estas claves, recuperación y resiliencia, empleando como palancas la inversión para avanzar en sendas de crecimiento inclusivo y prosperidad que afronten los retos de la transformación energético ecológica, la transformación digital y garantice al mismo tiempo la resiliencia del sistema y la lucha contra las desigualdades, representan, en cualquier caso, una intensificación del modelo de desarrollo humano sostenible[4], que fue la referencia con la que se escogieron las temáticas a abordar en este número especial de la revista Ekonomiaz.

---

[4] La Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible implica la necesidad de considerar que el binomio generación y distribución de renta es interdependiente. No se puede considerar como un proceso lineal de generación y posterior distribución, sino que la propia distribución, considerando tanto la distribución primaria (vía rentas del trabajo principalmente) y la distribución secundaria (vía prestaciones económicas en forma de subvenciones y ayudas o prestaciones en forma de servicios), condiciona la generación de riqueza. Ambas dimensiones generan un círculo virtuoso, se retroalimentan positivamente, no solo en términos de justicia social sino también en términos de crecimiento económico tal y como lo reconocen numerosos estudios realizados por organismos internacionales como el FMI, la OCDE o el Banco Mundial.

Con todo ello, el número especial 35 Aniversario de Ekonomiaz se estructura en cinco bloques, atendiendo a esta nueva situación. Un primer bloque de artículos permite disponer de un amplio diagnóstico de la economía vasca y del comportamiento del sector financiero tras la Gran Recesión, apuntando los retos a los que se enfrentaba antes de la pandemia. El cambio de escenario requerirá una revisión de los mismos, dado que las sendas se han visto abruptamente truncadas. Un segundo bloque aborda, la cuestión de la gobernanza a diversas escalas, tanto pública como privada, ante la necesidad de adaptación a los nuevos retos. Los tres siguientes bloques son temáticos, enfocados directamente con los retos para 2030. Así, el tercer bloque recoge el conjunto de políticas destinadas a robustecer la capacidad de resiliencia de la economía vasca, dotándose de servicios públicos de calidad que atiendan las necesidades en materia de sanidad, educación, trabajo y protección social. El cuarto bloque recoge aquellas políticas sectoriales o temáticas más estrechamente relacionadas con la transformación energético ecológica que ha sido escogida como palanca para la recuperación económica tras la pandemia. mientras que un último bloque lo compone un trabajo que describe el grado de digitalización de la economía vasca y su evolución sectorial y por tanto alineado con el reto de la transformación digital.

## ECONOMÍA

Este primer bloque lo abren **Alberto Alberdi** y **Arantza Olalde** donde hacen un amplio recorrido de la trayectoria de la economía vasca desde la Gran Recesión, tanto desde la perspectiva macroeconómica y de competitividad como del sector exterior, el mercado de trabajo, el sector público y la financiación. Estos autores presentan un balance macroeconómico, financiero y de las cuentas públicas para centrarse en los fuertes impactos (sobre todo en PIB y empleo) que provocó la crisis, mucho más acusados que en la UE. Por otro lado, la brecha histórica en productividad con la UE15 sigue presente a pesar del gran esfuerzo en los últimos años. El déficit y la deuda pública, que habían aumentado a consecuencia y como respuesta a la crisis, se han ido revirtiendo desde 2014, de manera que en 2017 se consigue un ligero superávit. La deuda, que había escalado del 3% al 15%, da por superado su pico y se estabiliza en un 12%. Aun así, todo ello nos dibuja un escenario difícil de gestionar, donde determinantes estructurales y subyacentes, como el declive demográfico y el envejecimiento, serán claves para mantener activa y sostenible la economía.

**Josu Ferreiro** y **Carmen Gómez** revelan que, aunque el sector financiero fuera uno de los causantes de la crisis anterior, sigue estando latente el riesgo de la financiarización de la economía. El proceso de desfinanciarización aún no se ha dado y, por tanto, los riesgos financieros y macroeconómicos siguen estando presentes, por lo que existe la posibilidad de nuevos episodios de crisis financieras sistémicas, de los que no estamos a salvo.

## GOBERNANZA

El segundo bloque afronta la gobernanza a diferentes escalas, tanto pública (entre instituciones, ética, transparencia, convivencia) como privada (un nuevo concepto de empresa y de relaciones laborales).

**Federico Steinberg** abre el bloque señalando que la realidad del comercio mundial, como sus estructuras de gobernanza, están cambiando rápidamente. Para plantear una estrategia de país es fundamental analizar el entorno exterior, más aún en un momento de cuestionamiento del orden global anterior y del modelo europeo y con grandes desequilibrios económicos, como los conflictos entre globalización y desglobalización. En este contexto, el autor describe un comercio mundial menos europeo, menos cooperativo y con una creciente rivalidad geoeconómica, esto es, más desordenado y desconcertante, en el que Estados Unidos ha dejado de ser el agente integrador y país bisagra que lidera y guía las normas y organizaciones del comercio mundial, y en el que las instituciones internacionales multilaterales son cada vez más débiles y contestadas. Así, la única opción para la UE pasa por aumentar su autonomía estratégica, mejorar sus poderosos instrumentos de política económica exterior y seguir construyendo, en palabras del Tratado de Roma, una «Unión cada vez más estrecha».

Partiendo de la conexión entre economía y moral, y observando las heridas de la Gran Recesión en los ciudadanos europeos, **Joxerramon Bengoetxea** selecciona los valores que determinan el futuro de la Unión Europea: el desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática. Estas dos ideas nos hablan de valores a la hora de conocer, analizar, interpretar y actuar. El desarrollo sostenible y la gobernanza afectan a la calidad de vida, y en ambos casos el autor se remite al escaso papel de las regiones, y de Euskadi en concreto, en las instituciones europeas, y lamenta la visión que hasta ahora existía de la UE para con las regiones, que deja escasos foros o espacios para la representación regional; y más en el caso vasco, donde las competencias en algunas materias son casi exclusivas.

Por su parte, **Ander Gurrutxaga** reflexiona sobre la forma en que se concreta la gobernanza vasca. Esta se manifiesta en los discursos públicos, pero la praxis ha de realizarse en territorios que cambian continuamente. Para ello la praxis necesita y utiliza una destrucción creativa, y ello requiere: definir bien el problema, conocer los ámbitos en los que se desarrolla, cómo se despliega, las dimensiones del mismo, los agentes, las agencias y las situaciones que pueden perfilarla, además de inventar recursos –sobre todo, institucionales– para llevar a cabo las nuevas decisiones que se adoptan.

**Kevin Morgan**, **Mikel Navarro** y **Jesús Mari Valdaliso** valoran positivamente la trayectoria de la gobernanza económica de Euskadi en las últimas décadas, y que hoy se sigue realizando. Los autores destacan los grandes resultados con respecto a lo que la mayoría de los expertos predecían acerca de un sombrío futuro para la economía vasca, dada su dependencia de sectores industriales maduros y su incapacidad para atraer inversiones extranjeras, como otras regiones europeas en procesos

similares de transición económica. Esto se debe, en buena medida, a su capacidad colectiva de emplear los activos del pasado para reinventar un futuro económico viable a lo largo de una trayectoria con un equilibrio adecuado entre continuidad y novedad, entre un profundo respeto por el legado cultural del pasado y un compromiso tenaz hacia la ciencia, la tecnología y la innovación.

Por último, en el trabajo que cierra este bloque, **Tomás Arrieta** señala, con todos los matices que sean necesarios, que se percibe cada vez más un consenso razonable entre agentes sociales, económicos, políticos e institucionales sobre la necesidad de incrementar el grado de cooperación en el seno de las empresas como factor estratégico de competitividad y condición necesaria, aunque no suficiente, para aumentar la implicación de las personas en los proyectos empresariales. Aun así, hay que seguir impulsando ese interés para ir concretándolo. Se requiere para ello no solo trabajar en la definición de un marco teórico compartido, sino, en paralelo, activar amplios procesos de diálogo para sentar las bases desde las que abordar negociaciones y suscribir acuerdos que, sin renunciar a los derechos e intereses legítimos de unos y otros, superen la lógica confrontativa.



## BIENESTAR INCLUSIVO Y RESILIENTE

El tercer bloque, dedicado al bienestar inclusivo y resiliente, cohesión social y condiciones de vida, ofrece las claves analíticas para garantizar las condiciones de un crecimiento inclusivo y unas adecuadas condiciones de vida para la población, tomando como referencias la distribución de la renta, la salud, la educación, el trabajo y la vivienda.

Sobre las desigualdades en la distribución de renta, **Ricardo Iruarrizaga** y **José Angel Colinas** ofrecen un amplio trabajo analítico, y concluyen que los últimos cuatro años de vigoroso crecimiento y descenso del desempleo no han conseguido revertir totalmente los aumentos de desigualdad provocada por la crisis en Euskadi. Así, señalan que en el decenio 2008-2018, no solo se ha ampliado la brecha de renta entre las clases más ricas y las más pobres, sino también la de estas con respecto a las clases medias. Este incremento de la polarización de la renta no responde a una mejora del nivel de vida de los más acomodados, sino al empobrecimiento de los que ya eran más pobres, y donde el factor subyacente de desigualdad es el deterioro que el mercado laboral arrastra desde la crisis, con una devaluación salarial generalizada.

En su trabajo sobre el sistema de salud de Euskadi, **Ricardo Nuño-Solinís** señala que en términos generales muchos indicadores de salud de la población no han empeorado con la crisis o incluso han continuado manteniendo su evolución favorable en los años de crisis, reflejando la posición prioritaria de esta política para el Gobierno vasco. Por ello, el impacto de la Gran Recesión en la salud de la población vasca ha sido limitado, al menos en los efectos apreciables en el lapso de tiempo transcurrido. Ese impacto limitado tiene, sin duda, causas multifactoriales, pero no puede desdeñarse el efecto de la respuesta institucional a la crisis, caracterizada por políticas expresas

para compensar el efecto de medidas del Gobierno central y, sobre todo, el énfasis en la transformación organizativa e innovación tecnológica como respuesta a los retos emergentes fruto del cambio del perfil demográfico, social y epidemiológico.

El apartado de educación lo abordan **Francisco Monzón** y **Francisco Luna**, que exponen la buena situación de la educación vasca, consecuencia del enorme esfuerzo realizado durante décadas. Si bien los indicadores de escolarización, porcentajes de promoción y tasas de graduación revelan un sistema educativo con perfil de excelencia, la evolución del sistema y la encrucijada en la que se encuentra inmersa la educación a nivel mundial, hace necesario repensar algunos aspectos estratégicos del sistema (la educación inclusiva, entre otros).

**Javier Ramos** describe los cambios cuantitativos y cualitativos del mercado de trabajo en esta década. Dentro de los primeros, el autor destaca el incremento de la población activa con menos empleo y más desempleo. No se ha conseguido recuperar el nivel de afiliación a la Seguridad Social anterior a la crisis y se ha asistido a un incremento de la población extranjera, con descenso de su población ocupada y aumento de la población inactiva y parada. Dentro de los cambios cualitativos, en general negativos, hay que destacar el significativo envejecimiento de la población ocupada, acompañado de un importante aumento del desempleo de larga duración; el aumento de la rotación contractual; el aumento de la inestabilidad por el menor peso de la contratación indefinida; el aumento del trabajo a tiempo parcial; y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. En clave positiva, en estos años ha aumentado la cualificación de la población activa, se ha reducido la conflictividad laboral y mejorado la salud y seguridad laboral. Por último, el autor señala la aparición de las nuevas formas de trabajo, que suponen un componente transformador del mercado de trabajo, y la necesidad de dotarnos de un nuevo marco normativo y de relaciones laborales.

**Mamen Garzo**, **Laura Gallo** y **Antonio Corral** describen el cambio producido en la política de vivienda debido a la recesión, donde los presupuestos públicos se contrajeron de manera severa y limitaron la capacidad de respuesta a las necesidades de vivienda de la población. Esto ha hecho cambiar la política, hasta entonces de promoción de vivienda, a otra más centrada en las personas y con mayor presencia de objetivos de tipo social (colectivos desfavorecidos), apostando por el alquiler y la rehabilitación, así como programas de movilización de viviendas vacías. Todo ello, en el marco de la nueva Ley de Vivienda que se sigue desarrollando.

## TRANSFORMACIÓN ENERGÉTICO ECOLÓGICA

El cuarto bloque, dedicado a territorio y sostenibilidad, muestra que, además del crecimiento inclusivo desde el punto de vista de las personas, se requiere un crecimiento sostenible desde el punto de vista del medio físico. Para ello, en este bloque se recogen el papel que debe jugar la ordenación del territorio, los problemas asociados a la sostenibilidad desde el punto de vista del medioambiente y la Economía cir-

cular, el problema del cambio climático, el despliegue de las Infraestructuras públicas y la movilidad sostenible.

**Pedro José Lozano**, en su artículo sobre ordenación territorial (OT), señala que no se puede valorar de manera positiva que el proceso de revisión de las DOT se haya demorado trece años, pero que, en cambio, sí que este haya dado lugar a un debate y contraste de ideas muy fructífero en torno a la OT. La participación ciudadana y la trasparencia deben ser impulsadas no solo para esta planificación, sino para el resto. Por ello, hay que valorar positivamente que el nuevo documento de las DOT realice una autocrítica sobre las debilidades detectadas hasta el momento, aunque dicha autocrítica no sea del todo fiable, puesto que no detecta otros problemas, omisiones o redundancias a las que deberán enfrentarse.



En su trabajo sobre sostenibilidad medioambiental, **Alberto Ansuategi** muestra los efectos que la Gran Recesión ha tenido sobre los esfuerzos de la economía vasca para mantenerse en la senda de transformación hacia una economía más competitiva, baja en carbono y más eficiente en el uso de los recursos. Analizando diversos indicadores, el autor encuentra argumentos para el moderado optimismo. Tras la Gran Recesión de 2008, Euskadi se mantiene junto a los países más avanzados en política ambiental y se siente corresponsable de los problemas ambientales derivados de la emisión de GEI, el consumo de recursos y la generación de residuos. Además, Euskadi destaca por un buen desempeño ambiental y un notable «desacoplamiento» del PIB con indicadores de presión ambiental (emisión de GEI, óxidos nitrosos y partículas suspendidas).

El último trabajo de este bloque aborda la situación y evolución de las Infraestructuras, y es **José Moreno** quién lo dirige. Señala el autor que la crisis ha reducido, en general, el ritmo de inversión bruta en todos los activos que se incluyen en este estudio, aunque este menor ritmo inversor no se ha traducido en un descenso de los *stocks* de capital productivo, salvo algunas excepciones relacionadas con ramas de actividades productivas que forman parte de la base del desarrollo industrial anterior en la que está especializado la CAPV. Las inversiones públicas y las del sector privado han tenido distinto comportamiento, respondiendo y ajustándose las segundas más rápido a los efectos de la crisis. En concreto, el *stock* de capital en educación pública y en sanidad pública crece de manera significativa hasta el año 2012, a partir del cual inicia una trayectoria descendente. Asimismo, a partir de la crisis, en la CAPV se ha apostado aún más por incorporar infraestructuras más tecnológicas en sus procesos productivos que tienen que ver con las TIC, innovación o nueva economía basada en el conocimiento, aunque sin llegar todavía a los niveles relativos medios europeos.

## TRANSFORMACIÓN DIGITAL

**Agustín Zubillaga** e **Iker Pastor** ofrecen los resultados de una investigación empírica sobre el grado de digitalización producido en la economía vasca desde el final

de la crisis, desde 2013 hasta 2017, medido por la intensidad digital en base a cuatro dimensiones/variables (producción digital, consumo digital, ventas digitales y número de especialistas TIC). El resultado muestra la existencia de una heterogeneidad de la digitalización en las ramas de actividad de la economía vasca con distintos patrones en su evolución: un papel relevante de lo digital en la industria ligada a la manufactura avanzada en fabricación de maquinaria, material y equipos eléctricos; y señala la necesidad de reforzar las estrategias de digitalización de las actividades más débilmente digitalizadas: sector primario, hostelería, transporte y almacenamiento o industria alimentaria.

* * * * *

Para cerrar esta presentación, y como mensaje final: nos enfrentamos en la próxima década al reto de sentar las bases y las trayectorias de prosperidad de la economía vasca para los próximos 50 años. La oportunidad de hacerlo aquí y ahora conlleva una gran responsabilidad y requiere del concurso de los agentes económicos y sociales del país. Requiere poner en valor lo colectivo, el «ecosistema» frente al «egosistema». Exige erigirse como abogados del futuro y actuar en consecuencia desde la responsabilidad individual y colectiva. Exige recuperar la inversión y aprovechar al máximo los recursos disponibles para alinearlos de forma coherente y consistente con los retos futuros que actúan como palancas de transformación y de prosperidad sostenible.

**Jordi Campàs Velasco**
*Director de la Revista Ekonomiaz*

# *Presentation*



It has been ten years since the special, 25th anniversary issue of *Ekonomiaz*. That issue, which appeared at the onset of the Great Recession, analysed the trend in the Basque economy over those 25 years from various, complementary perspectives. It examined the keys to the success of the country's first major transformation with a view to identifying current priorities and seeking to repeat that success in the future. The idea was that future success would not come from repeating the successful policies of the past but from detecting new keys and new paths.

Accordingly, the special issue presented an across-the-board picture of development, focusing on sustainable human development, in a collection of articles which examined the transformation of the fabric of production, standards of welfare, social cohesion and the physical environment.

Now, ten years later, we believe there is a need to conduct a diagnostic analysis of the proposals for public policies put forward at that time. Indeed, such an exercise is inescapable given the Great Recession that shook the world economy in 2008. The Basque economy was marked by that crisis for the next five years before it gradually returned to the path of growth. By 2016 GDP was back to 2008 levels, but with 20,000 fewer people in work. It was not until 2018 that the Basque Government's public sector budget returned to its 2008 figure, so those ten years since the 25th anniversary issue of *Ekonomiaz* can be seen as a lost decade.

In the time that it took the Basque Country and (somewhat more slowly) Spain as a whole fully to regain the activity levels recorded prior to the recession, GDP in the US grew by 13% (mainly because the USA did not suffer the double dip recession of 2012, which has therefore become known as the European Recession), in Germany by 8% and in Austria by 5%. This is because, among other reasons, their economies were able to maintain faster growth rates, sustained generally by strong exports and advantages in unit costs. The period was also characterised by a recovery in competitiveness as a result of falling wages and lower unit labour costs. Progress in employment and productivity has led the GDP per inhabitant in the Basque Country to grow by between 2% and 3%, compared to between 1% and 2% in the EU-15. The Basque economy has thus returned to the path of convergence that was lost due to its lower resilience in the Great Recession[5]. However, this recovery in

[5] Official data published by Eustat and Eurostat reveal that the per capital GDP in the Basque Country measured at the PPP level for Spain is 12% higher than that of the EU-15 and over 20% higher than that of the EU-28 as a whole. However, if it is measured at the PPP for the EU-15 it is 3% lower than the fig-

GDP level has not enabled the Basque Country to maintain its place in the GDP ranking of European regions with Purchasing Power Parity (PPP): it has dropped from 43rd to 53rd out of a total of 281 regions. This drop has also been marked by a decrease in the share of income accounted for by wages, from 63% in 2009 to 60% in 2017. In 1980, at the commencement of the globalisation period that now seems to be coming to an end, the figure stood at 70%.

The European Commission has described this new scenario as one of modest growth in challenging times and the OECD has described it directly as a «low growth trap» in which the global economy is stuck due to falling investment and a contraction in international trade due to Brexit, trade wars, a loss of ground in globalisation, the slowdown of the Chinese economy and its shift to a growth model focused more on domestic demand, etc.

With this outlook, it was apparent that the work presented in the special 25th anniversary issue of *Ekonomiaz* needed to be updated to shed further light on the challenges facing the Basque Country as it looks towards 2030.

With this in mind, work to bring together the contributions presented here progressed steadily throughout 2019. But in March 2020 the health crisis sparked by the Covid-19 pandemic cut short the recovery after 13 consecutive quarters with positive growth rates and 11 with increases in employment. It also cut short plans to publish this special issue and marked the end of a 10 year period that began with the Great Recession and has ended with a pandemic on a historic scale. The story of those 10 years is one of a transition from financialised capitalism to a recovery of the real economy, with the value of the public sphere being recouped, in contrast with the «high» of the previous laissez-faire attitude. The lockdown measures introduced all over the world to contain the pandemic and prevent the collapse of health systems have led to an unprecedented economic crisis in which activity levels have plummeted at rates never before seen in peace time, with falls on both the supply and demand sides leaving economies barely ticking over.

It took the ECB four years to react to the Great Recession but this time, fortunately, it responded quickly with a strong programme of asset purchases which enabled the risk premia of the countries that needed the highest levels of borrowing to be contained.

Realising that it overplayed the austerity card in its efforts to exit the Great Recession, the EU also facilitated counter-cyclical fiscal policy to tackle the economic consequences of the pandemic. Indeed, seeking to apply urgent measures, the EU

---

ure for that area. The Basque economy was hit harder by the Great Recession than the EU as a whole, but it has since recovered and climbed back to a level of 97 in 2018. The key to this return to convergence lies in the sustained growth rates of 2-3% mentioned above, which are markedly higher than the figures of 1-2% (1.4% in 2018) recorded for the EU-15 as a whole.

adopted a relative timescale which enabled Member States to make full use of the flexibility envisaged in the regulations on state aid to support their economies. It also applied for the first time the safeguard clause that permits EU countries to deviate from the targets for deficits and public sector debt set in the Stability and Growth Pact.



This pact was already under review in 2019, when an assessment report on tax rules in the EU by the European Fiscal Board proposed strengthening incentives for investment with a new variant of the Golden Rule to stimulate growth and make use of the low-interest-rate scenario.

Along with the rapid response of the ECB and the relaxing of spending rules on the part of the EU to enable Member States to implement counter-cyclical policies, the EU itself has led and promoted a second phase involving a recovery and resilience plan based on an unprecedented mutualisation of debt. That plan is intended to reactivate and re-launch Europe's economy, directing resources towards a transformation of the economy and its positions in regard to global challenges such as climate change, the energy transformation and the digital transformation. The aim is to recover not just activity levels but also prosperity. Indeed, the resilience pursued must entail a revaluation of the public sphere, ranging from health to education and social cohesion policies, to mitigate social inequalities, which worsen with each new crisis. This calls for a policy of redistribution of income to provide a systemic stimulus for inclusive growth.

Within these key factors of recovery and resilience, investment is used to lever progress along paths of inclusive growth and prosperity and address the challenges of the environmental energy transformation and the digital transformation. Efforts are also needed to guarantee the resilience of the system and combat inequality. All these points represent an intensification of the sustainable human development model[6], which was taken as a benchmark in choosing the topics for this new special issue of *Ekonomiaz*.

This special 35th anniversary issue of *Ekonomiaz* is laid out in five blocks to reflect the situation as it currently stands. The first block contains articles that provide a broad diagnostic analysis of the Basque economy and the behaviour of the financial sector after the Great Recession, and set out the challenges that it faced prior to the pandemic. The growth paths ongoing were cut short, and now need to be re-

[6] Under the sustainable human development strategy, income generation and income distribution need to be seen as interdependent, but not as a linear process involving first generation then distribution. Both primary distribution (mainly from work-related earnings) and secondary distribution (financial provisions in the form of subsidies and aid and provisions in the form of services) condition the generation of wealth. These two factors create positive feedback which results in a virtuous circle in terms not just of social justice but also of economic growth, as acknowledged in numerous studies by international bodies such as the IMF, the OECD and the World Bank.

viewed under the new scenario that has emerged. The second block looks at governance on different scales in the public and private sector, in view of the need to adapt to new challenges. The remaining three blocks are thematic and focus directly on challenges for the 2030 time frame. The third block examines the policies intended to strengthen the resilience of the Basque economy and provide it with high-quality public services capable of meeting needs in the fields of health, education, employment and social welfare protection. The fourth block covers sectoral and thematic policies linked more specifically to the environmental energy transformation, which has been chosen to lever the economic recovery following the pandemic. The final block comprises a single article that describes the level of digitisation of the Basque economy and the trend in the sector, in line with the challenge posed by the digital transformation.

## THE ECONOMY

Block one opens with an article by **Alberto Alberdi** and **Arantza Olalde** which takes a broad look at the track record of the Basque economy since the onset of the Great Recession, covering macroeconomic issues, competitiveness, exports, the job market, the public sector and funding. The authors present a picture of macroeconomic and financial issues and public accounts and focus on the main impacts of the crisis (especially in GDP and employment), which were felt more strongly here than elsewhere in the EU. The historic gap in productivity with the EU-15 also still prevails, in spite of major efforts in recent years. Public sector debt and the deficit, which increased because of the crisis and the response to it, began to improve in 2014, and in 2017 a slight surplus was recorded. Debt rose from 3% to a peak level of 15% and then stabilised at around 12%. The picture painted is of a scenario which is hard to manage, and in which underlying structural factors such as demographic decline and ageing will be determinant in keeping the economy active and sustainable.

**Josu Ferreiro** and **Carmen Gómez** reveal that although the financial sector was one of the causes of the previous crisis, the financialisation of the economy still poses a latent risk. As yet there has been no de-financialisation, so the associated financial and macroeconomic risks remain. There could therefore be further systemic financial crises from which we would not be safe.

## GOVERNANCE

Block two examines governance on different scales in both the public sector (institutions, ethics, transparency, coexistence) and the private sector (a new concept of «business» and labour relations).

**Federico Steinberg** begins the block with an article which points out that global trade and its governance structures are changing rapidly. In setting up a country-wide strategy it is essential to analyse the external environment, especially at a time when the previous world order and the European model are being called into question and

there are major economic imbalances such as the conflict between globalisation and de-globalisation. In that context, the author describes a system of world trade which is less European, less cooperative and features increasing geo-economic rivalries (i.e. a more disorderly, disconcerting situation), in which the USA has ceased to act as a focal point in leading and guiding the rules and organisations involved in world trade and in which multilateral international organisations are increasingly powerless and called into question. The only course open to the EU is thus to increase its strategic autonomy, strengthen its powerful foreign economic policy tools and continue to build, to quote the Treaty of Rome, an «ever closer union».



Taking the connection between economics and morality as a starting point for examining the wounds inflicted on people in Europe by the Great Recession, **Joxerramon Bengoetxea** considers two values that will determine the future of the EU: sustainable human development and democratic governance. These two ideas represent values for learning, analysing, interpreting and taking action. Sustainable development and governance affect quality of life. In both cases, the author refers to the very minor role played by regions, and the Basque Country in particular, in EU institutions and expresses regret at the way in which the EU has regarded its regions to date, providing little room and few forums for regional representation. This is particularly regrettable in the case of the Basque Country, which holds practically exclusive authority in some matters.

For his part, **Ander Gurrutxaga** considers the specific forms taken by governance in the Basque Country. Those forms are manifested in public speeches, but when it comes to putting them into practice the territories involved change continually. Practical implementation therefore requires and uses «creative destruction». This means defining problems clearly, being aware of where and how they arise and learning their scale and what actors, agencies and situations characterise them. It also involves inventing resources (particularly at institutional level) with which to implement the new decisions made.

**Kevin Morgan**, **Mikel Navarro** and **Jesús Mari Valdaliso** take a positive view of the track record as regards economic governance in the Basque Country in the past few decades and at present. They highlight how good the results have been in comparison to the gloomy prospects for the Basque economy forecast by experts who pointed to its dependence on mature industries and its inability to attract foreign investment in the same way as other regions of Europe engaged in similar economic transition processes. That success is due largely to a collective ability to use the assets of the past to reinvent a viable economic future over time, with the right balance between continuity and novelty, profound respect for the cultural legacy of the past and firm commitment to science, technology and innovation.

The last article in this block is by **Tomás Arrieta,** who argues, albeit with all necessary nuances, that there is an increasing perception of reasonable consensus between social, economic, political and institutional actors as regards the need for

further cooperation at companies as a strategic factor for competitiveness and a necessary (but not in itself sufficient) condition for increasing the engagement of individuals in business projects. Even so, there is a need to continue encouraging such commitment on more specific levels. That calls for efforts not just to define a shared theoretical framework but at the same time to activate a broad process of dialogue so as to establish the basis for tackling negotiations and signing agreements to overcome the climate of confrontation without renouncing the legitimate rights and interests of each party.

## RESILIENT, INCLUSIVE WELFARE

Block three covers resilient, inclusive welfare, social cohesion and living conditions. It analyses the key points for ensuring conditions for inclusive growth and adequate living conditions for the population, taking as its references income distribution, health, education, employment and housing.

**Ricardo Iruarrizaga** and **José Angel Colinas** provide a broad analysis of inequalities in income distribution and conclude that the strong growth and falling unemployment in the past four years have not managed to completely reverse the increases in inequality caused by the crisis in the Basque Country. They point out that the ten years from 2008 to 2018 saw a widening of the income gap not only between the richest and poorest segments of the population but also between the richest and middle-income earners. This increasing polarisation of income is due not to improvements in the living standards of the wealthy but to the impoverishment of those who were already worst off. The underlying factor in inequality is the deterioration of the job market brought on by the crisis, with widespread wage devaluations.

In an article on the Basque health system, **Ricardo Nuño-Solinís** states that in general terms many of the health indicators for the population have either not worsened since the onset of the crisis or indeed continued to improve even at the height of the crisis, reflecting how highly the Basque Government has prioritised health policy. As a result the Great Recession has had only a limited impact on the health of the Basque population, at least as regards those effects that can be measured in the time that has elapsed. The limited extent of that impact can be put down to many factors, but the effect of the response of public institutions to the crisis should not be undervalued. That response was characterised by specific policies to offset the effects of central government policies, with special emphasis on organisational changes and technological innovation in response to the emerging challenges posed by changes in demographic, social and epidemiological profiles.

In their article **Javier Monzón** and **Francisco Luna** outline the good situation of education in the Basque Country thanks to decades of major efforts. School enrolment rates, the percentages of pupils progressing to successive stages and graduation rates paint a picture of an excellence-based education system. However, trends in

the system and the crossroads at which education stands all over the world mean that some strategic aspects need to be rethought (e.g. inclusive education).

**Javier Ramos** describes the quantitative and qualitative changes that have taken place in the job market in the past ten years. Among the former, he highlights the increase in the working-age population, with fewer jobs and higher unemployment. The Social Security system has not managed to recoup the number of affiliates that it enjoyed prior to the crisis. There has been an increase in the foreign-born population, a decrease in employment among them and an increase in the number unemployed and otherwise not working. Most of the qualitative changes pointed out are negative. Special mention must be made of the significant ageing of the population in work, which is accompanied by a substantial rise in long-term unemployment. There has also been an increase in rotational contracts and in job security, due to the lower proportion of indefinite contracts. Part-time working has increased and the purchasing power of wages has fallen. On the positive side, the skill level of the working-age population has increased in recent years, industrial disputes have decreased and occupational health and safety has improved. Finally, tøhe author highlights the appearance of new forms of working which may transform the job market, and stresses the need to draw up a new regulatory and labour-relations framework accordingly.



**Mamen Garzo**, **Laura Gallo and Antonio Corral** describe changes in housing policy in the wake of the recession, as public-sector budgets have been severely cut back, limiting the ability to respond to the housing needs of the population. As a result there has been a shift from a policy to promote home ownership to one focused møore closely on people and on social goals (disadvantaged groups), with the emphasis on renting and renovation and a programme to activate the use of empty homes. This is all set against the background of the new Housing Act which is currently being drawn up.

## ENVIRONMENTAL ENERGY TRANSFORMATION

Block four looks at issues of territory and sustainability, revealing that there is a need not just for inclusive growth as regards people but also for sustainable growth in terms of the physical environment. The articles here examine the role of territorial planning, suøstainability problems in terms of the environment and the circular economy, the problem of climate change, the deployment of public infrastructures and sustainable mobility.

In an article that deals with territorial planning, **Pedro José Lozano** points out that the 13-year delay in reviewing territorial planning guidelines can only be regarded as negative, but the fact that the delay has given rise to highly fruitful discussions and brainstorming on those guidelines is a good thing. Public engagement and transparency need to be encouraged not just here but in all planning. Accordingly, the fact that the new territorial planning guidelines document engag-

es in an exercise of self-criticism concerning the weaknesses detected to date must be seen as positive, even though that self-criticism falls short in that it fails to detect other problems, omissions and repetitions that need to be addressed.

In an article about environmental sustainability, **Alberto Ansuategi** outlines the effects of the Great Recession on efforts in the Basque economy to keep moving towards a more competitive, low-carbon economy that uses resources more efficiently. He analyses various indicators and finds cause for moderate optimism. In the wake of the Great Recession of 2008, the Basque Country has kept its place among the leading countries in terms of environmental policies, and continues to shoulder joint responsibility for environmental problems arising from GHG emissions, resource depletion and waste production. The Basque Country also stands out for its good environmental performance and its high level of decoupling of GDP from environmental pressure indicators (emissions of GHGs, nitrous oxides and particles in suspension).

The last article in this block is by **José Moreno**, who addresses the current situation and trend as regards infrastructures. He points out that the recession has led in general to a fall in gross investment in all the assets considered in his study, but that fall has not resulted in a decrease in stocks of productive capital, aside from certain exceptions in areas of production that form part of the basis of the earlier industrial development in which the Basque Country specialises. Public and private-sector investments have behaved differently, with the latter being faster to respond and adjust to the effects of the recession. Specifically, the stock of capital in public education and public health grew substantially up to 2012 but then began to decline. Since the recession the Basque Country has shifted even more towards the incorporation of more technology-based infrastructures into its production processes, involving ICTs, innovation and the new, knowledge-based economy, though it has yet to attain the relative EU average level.

## DIGITAL TRANSFORMATION

**Agustín Zubillaga** and **Iker Pastor** report the results of an empirical research project into the extent to which the Basque economy has become digitised since the end of the crisis, and more specifically from 2013 to 2017. Digitisation is measured in terms of four areas/variables: digital production, digital consumption, digital sales and the number of specialists in ICTs. Those results indicate very different digitisation levels in different branches of the Basque economy, and also different development trends. Digital technology plays a substantial role in advanced manufacturing industries such as machinery, material and electrical equipment manufacturing, but there is a need to reinforce digitisation strategies in less digitised areas such as the primary sector, hospitality, transport, storage and the food industry.

* * * * *

The closing message for this presentation is that in the next 10 years we need to address the challenge of establishing a sound basis and pathways to prosperity for the Basque economy for 50 years to come. The opportunity exists to do this here and now, but it entails great responsibility and needs the country's economic and social actors to come together. It means prioritising a collective viewpoint: ecosystem rather than «ego-system». It means working as advocates for the future and acting accordingly, on the basis of individual and collective responsibility. It means recovering investment and making the best possible use of the resources available in a way that is consistent with future challenges and can facilitate transformation and sustainable prosperity.

**Jordi Campàs Velasco**
*Director of Ekonomiaz Review*

# *Balance de la Gran Recesión y retos de la economía vasca para la próxima década*

## *Assessment of the Great Recession and challenges of the Basque economy for next decade*

*El que no tiene metas debe soportar su destino;*
*el que tiene un propósito puede darle forma.*

**Immanuel Kant**

**Tras varios años de vuelta al crecimiento estamos en mejores condiciones para entender en toda su profundidad el significado de la Gran Recesión, algo que resulta indispensable para pensar en los retos actuales de nuestro progreso y bienestar. Por ello, este artículo trata de desarrollar esa comprensión analizando el desempeño competitivo, la financiarización y el papel estabilizador del sector público para ver lo que ese legado supone para el modelo económico del futuro. Al mismo tiempo que se identifican esos rasgos del modelo de crecimiento se abordan tres condicionantes adicionales, que tienen que ver con la globalización, la demografía y el cambio climático, que habían permanecido en segundo plano pero que han estallado ahora para configurarse como tendencias de fondo tanto o más importantes que las estrictamente económicas debidas al modelo de acumulación. Tomados conjuntamente esos rasgos y esos condicionantes, nos ayudarán a dibujar los perfiles de los retos de una estrategia de desarrollo en el horizonte de la próxima década.**

*Hazkundera itzuli garenetik urte batzuk igaro direnez, orain hobeto uler dezakegu zer esan nahi duen zehatz Atzeraldi Handiak; hori ulertzea ezinbestekoa da gure aurrerapenaren eta ongizatearen egungo erronketan pentsatzeko. Horregatik, artikulu hau ulermen hori garatzen saiatzen da, lehia jarduna, finantziarizazioa eta sektore publikoaren eginkizun egonkortzailea aztertuz, ondare horrek etorkizuneko eredu ekonomikoari zer ekarriko dion ikusteko. Hazkundeereduaren ezaugarri horiek identifikatzeaz gainera, globalizazioarekin, demografiarekin eta klima-aldaketarekin zerikusia duten hiru baldintzatzaile gehigarri aztertzen dira. Baldintzatzaile horiek bigarren mailan geratu ziren, baina orain agertu egin dira indartsu, metaketaereduaren ondoriozko joera ekonomikoak bezain garrantzitsuak edo garrantzitsuagoak izateko. Ezaugarri eta baldintzatzaile horiek, batera hartuta, hurrengo hamarkadan garapen-estrategia baten erronken profilak marrazten lagunduko digute*

After several years returning to growth we are better able to fully understand the meaning of the Great Recession, something that is indispensable in order to consider the current challenges of our progress and well-being. Therefore, this article attempts to develop that understanding by analysing the competitive performance, financing and stabilizing role of the public sector to see what this legacy implies for the economic model of the future. At the same time as these features of the growth model are identified, three additional conditions are addressed, which have to do with globalization, demography and climate change, and which have remained in the background, but have now exploded onto the scene to figure as fund trends as much or more important than strictly economic ones due to the accumulation model. Taking these aspects and these conditions together will help us draw the profiles of the challenges of a development strategy on the horizon for the coming decade.

**Alberto Alberdi Larizgoitia**
*Viceconsejero de Economía, Finanzas y Presupuestos. Gobierno Vasco*
**Arantza Olalde Maguregui**
*Dirección de Economía y Planificación. Gobierno Vasco*



## *Índice*

1. Introducción
2. La Gran Recesión en retrospectiva
3. Los viejos y nuevos límites al desarrollo: las tres globalizaciones
4. La segunda transformación: retos para la próxima década

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** economía vasca, crisis económica, Gran Recesión, financiarización, segunda gran transformación.

**Keywords:** Basque economy, economic crisis, Great Recession, financialization, second great transformation.

**Nº de clasificación JEL:** E30, O11, R10

Fecha de entrada: 12/02/2020 Fecha de aceptación: 12/05/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

La Gran Recesión acontecida entre 2008 y 2014 fue en realidad una doble recesión, la primera en 2009 de una intensidad inusitada, con una caída del 4,1% del PIB, y la segunda de 2012-2013 más moderada (caídas del 2% y el 1,7%) que correspondió a una recesión europea porque fue ideosincrásica del continente, que veía cómo la recuperación avanzaba en los Estados Unidos. Por ello, cuando en medio de ambas recesiones, en el monográfico de Ekonomiaz dedicado a su 25 aniversario (Alberdi, 2010) realizábamos el análisis del largo período de crecimiento que se cerró en 2008 dábamos por supuesto que la incipiente recuperación estaba llamada a consolidarse.

Ese optimismo no era debido a que no considerásemos la gravedad de la crisis ni su especificidad financiera, pues no en vano todavía estaba reciente un número monográfico titulado «La financiarización de la economía» publicado el año 2009, y porque incluso dentro de las limitaciones de los datos existentes se reconocía claramente que la economía vasca también había participado de la enorme burbuja financiera e inmobiliaria.

Lo que ha ocurrido es que, pese a aquel reconocimiento, con el tiempo hemos ido ganando una comprensión más cabal de lo que supuso el largo periodo de crecimiento tan equivocadamente llamado Gran Moderación, del alcance de la crisis financiera en

que el mismo desembocó y también de sus consecuencias. Lo somos al menos en un triple sentido, que tiene que ver con las posibilidades de la acumulación capitalista, con el papel de la financiación en la misma y con lo que puede hacer la política fiscal. Respecto a lo primero, ahora sabemos bastante mejor cuáles son las tendencias de fondo de la acumulación del capitalismo actual y, en particular, cuál es el comportamiento de la productividad que condiciona a largo plazo el crecimiento económico, que para el caso de la economía vasca se analiza en Alberdi (2014) y Alberdi y Jaca (2016). En segundo lugar, gracias a la recuperación de los autores olvidados como Irving Fisher (1933) y Hyman Minsky (1982) y a nuevos análisis en esa misma tradición como el de Ray Dalio (2018), somos más conscientes de lo que supone una «gran crisis de deuda» y del papel de la política monetaria a lo largo de las diferentes fases de la misma, por más que las mismas nos sorprendan y que hace solo un decenio fueran inimaginables en el escenario europeo. Finalmente, aunque por supuesto muy ligado a lo anterior, por la experiencia vivida con la política fiscal que tanto nos ha enseñado en estos años acerca de sus propias limitaciones, algunas ya conocidas, y por los efectos de su instrumentación a partir del marco de estabilidad presupuestaria, desde su formulación europea hasta su plasmación en la legislación estatal.

El balance retrospectivo de la Gran Recesión se apoya en ese conocimiento ganado tras la misma para abordar esos tres bloques de cuestiones, relativas al régimen de acumulación, a la financiarización y al papel estabilizador de la política fiscal. Pero además de ello, en una segunda parte, bajo el epígrafe de *Viejos y nuevos límites al desarrollo,* se introducen otras tres cuestiones que condicionan el desenvolvimiento económico en la hora presente y en el futuro: la globalización comercial, la transición demográfica y el cambio climático. Solo tras ese análisis de los tres condicionantes estaremos en condiciones de adentrarnos en un apartado final acerca de los retos para avanzar en la segunda gran transformación en el horizonte de la próxima década.

## 2. LA GRAN RECESIÓN EN RETROSPECTIVA[1]

Pasando revista a la evidencia empírica que nos ha dejado la Gran Recesión esperamos completar el conocimiento acerca del *régimen de acumulación*, que reemplazó a la *Edad de Oro* del capitalismo (1945-1970), tras la crisis de finales de los años setenta y primeros ochenta del pasado siglo. En análisis anteriores (Alberdi, 2010) habíamos definido libremente la idea de *régimen de acumulación* tomada de Boyer y Saillard (edit 2002) diciendo que por tal nos referimos «*al conjunto de reglas que gobiernan las*

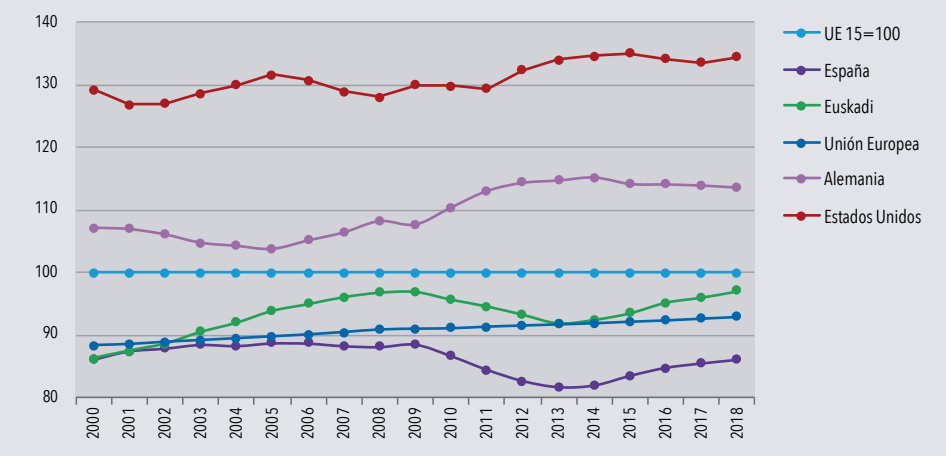
[1] El análisis de esta sección en lo concerniente a PIB, productividad, costes laborales y rentabilidad se nutre de datos procedentes de la Base de datos AMECO de la Comisión Europea, y en lo relativo a Euskadi de las Cuentas Económicas del Eustat, del IVIE para el *stock* de capital, y en su caso de previsiones o estimaciones propias basadas en los modelos que utiliza la Dirección de Economía y Planificacion. Un aspecto importante a destacar es que para la economía vasca se ha tomado el mismo índice de paridad de poder de compra de la Unión Europea 15. Tanto debido a la fuente como a este supuesto, los resultados difieren de los habituales incorporados a la base de Eurostat que se basan en el INE y en el mismo índice de paridad de poder de compra del Estado.

*relaciones del trabajo con los medios de producción, el horizonte de valorización del capital, la distribución del valor entre las clases sociales y una composición social de la demanda acorde con la evolución de la capacidad productiva*».[2] Aunque no es el objetivo de este epígrafe seguir exactamente el examen de ese conjunto de reglas, sí lo es de alguna manera hacerlo con sus aspectos empíricos esenciales, es decir: con el análisis de los determinantes de la valorización del capital, esto es con la productividad, con la rentabilidad del capital y con la retribución del trabajo y la distribución de la renta; y de forma complementaria con el papel de las finanzas en el modelo y con el análisis de los límites de la función estabilizadora del sector público.

## 2.1. **Competitividad**

Antes de que la literatura procedente del *business* desplazara a la economía tradicional, se utilizaba el término desarrollo para referirse a los procesos de aumento del nivel de vida y transformación económica y social. Hoy en día se ha impuesto el de competitividad que es más limitado pues como reconoce Michael Porter la mejor medida de la misma es la que viene dada por la productividad. Y es que no cabe duda de que la productividad es el elemento esencial del desarrollo, porque es el determinante a largo plazo de la renta por habitante; pero tampoco lo es todo, en la medida en que no contempla el propio crecimiento extensivo que deriva de un incremento de la participación laboral, que es también una seña de los procesos de modernización.

*Gráfico nº 1.* **PIB PER CÁPITA EN PPA** (UE15=100)




*Fuente:* AMECO, Eustat y elaboración propia.

[2] De forma complementaria y en base a la misma fuente, aunque todavía más lejana del objeto de este trabajo decíamos que el *modo de regulación* sería el conjunto de procedimientos individuales y colectivos que reproducen las relaciones sociales y aseguran la compatibilidad de las decisiones descentralizadas, apoyando y dirigiendo el régimen de acumulación.

Comenzando por el análisis del nivel de vida, podemos ver cómo la Gran Recesión tuvo un impacto diferencial sobre la economía vasca y también sobre la española. En el caso de Euskadi, que había llegado en 2008 a niveles casi de convergencia con la UE 15 en PIB per cápita con un índice 97, cayó hasta el valor de 92 con la segunda recesión, de manera que pasó a unirse a la media de toda la UE, en lugar de hacerlo al club de las economías más avanzadas. De hecho, durante la doble recesión del periodo 2008-2013, la tasa anual de crecimiento del PIB por habitante fue negativa, del -1,6% anual, cuando la de la UE 15 era del -0,6%. Ahora bien, su recuperación a partir de 2014 fue muy vigorosa, de manera que en los cinco años de crecimiento siguientes su tasa media de crecimiento fue del 2,7% anual, cuando la de la UE 15 lo hacía a un 1,6%. De resultas de ese comportamiento diferenciado en los dos sub-períodos, la economía vasca ha recuperado su nivel de convergencia previo a la crisis, lo que implica un crecimiento anual para el conjunto del decenio del 0,5%.

Más allá de esa evolución del indicador de nivel de vida que significa el PIB per cápita, es interesante constatar cuál ha sido el comportamiento de la productividad horaria, que es ese concepto clave en cuanto constituye la única fuente inagotable de crecimiento. Pues bien, el avance de la productividad horaria en la economía vasca ha sido del 1,5% a lo largo del decenio y lo que es más llamativo del mismo valor en ambos sub-períodos: en el recesivo la destrucción de empleo (tanto en participación de trabajadores como en un menor número de horas) supuso una sustracción de un 3,1% anual al crecimiento hasta conseguir que, a pesar del avance de la productividad (1,5%), el crecimiento se reduzca (-1,6%); mientras que en el periodo expansivo la mayor participación laboral aportó un 1,8% anual al crecimiento de la productividad (1,5%) hasta llevar la tasa de crecimiento al 2,7% antes comentado, a pesar de la reducción en las horas de trabajo (-0,6%). A la vista de lo anterior, resulta que todavía queda bastante para alcanzar el empleo horario y el de personas anterior a la crisis (1,76 millones de horas y 1,06 millones de ocupados), ya que en términos de tasas anuales reducen ambas en casi medio punto el avance de la productividad hasta dejar el crecimiento 2008-2018 en el citado 0,5%.

*Cuadro nº 1.* **COMPONENTES DE LA PRODUCTIVIDAD 1980-2018**

(Tasa de variación anual)

| | 1980-1995 | 1995-2008 | 1980-2008 | 2008-2013 | 2013-2018 | 2008-2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PIB pc | 2,4 | 3,7 | 3,0 | -1,6 | 2,7 | 0,5 |
| Productividad | 2,4 | 1,2 | 1,9 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Participación laboral | 0,4 | 2,6 | 1,6 | -2,5 | 1,8 | -0,4 |
| Jornada horaria | -0,4 | -0,2 | -0,5 | -0,6 | -0,6 | -0,6 |

*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

Si en lugar de las cifras de productividad horaria hubiéramos considerado la productividad por ocupado en todo ese decenio (2008-2018), la tasa se hubiera reducido hasta el 0,9% anual, que se compara favorablemente con la de la UE 15 que fue del 0,5%. Asimismo, esta tasa nos permite poner en perspectiva el crecimiento vasco reciente, comparándolo con el registrado en el largo periodo anterior que va desde 1985 hasta 2008, una etapa en la que se fraguó la gran transformación de la economía vasca. En ese periodo, el crecimiento de la productividad de la economía vasca fue claramente superior al europeo, especialmente hasta 1995 en el que casi lo dobló llegando al 2,5% anual, mientras que a partir de esa fecha ambos se igualaron y se redujeron hasta el entorno del 1% (véase Alberdi, 2014).

Pero volviendo a la productividad horaria, la de la economía vasca creció un 1,9% entre 1980 y 2008, una tasa muy cercana a la de Estados Unidos y por encima de la de España que fue del 1,5%. Es más, esa tasa fue aún mucho más alta en la primera parte de dicho periodo, ya que entre 1980 y 1995 el crecimiento de la productividad fue del 2,4%, y en España del 2,5%, para descender en el segundo sub-periodo hasta el 1,2%. No es que ese primer sub-periodo no registrara problemas, con los efectos de la Gran Crisis todavía perceptibles a principios de los años ochenta y con la profunda pero breve recesión de l992-1993; pero aun con ello, aquellos fueron sin duda unos registros excepcionales que casi se hacen eco de los de la *Edad de Oro*. Todo esto confirma también la tendencia claramente descendente de la productividad en una perspectiva de muy largo plazo, un hecho que refuta por sí mismo toda la literatura sobre las amenazas que para el trabajo supone hoy en día la digitalización y la robotización, seguramente por la sencilla razón de que los mayores efectos de la misma ya tuvieron lugar en aquellos años pasados.

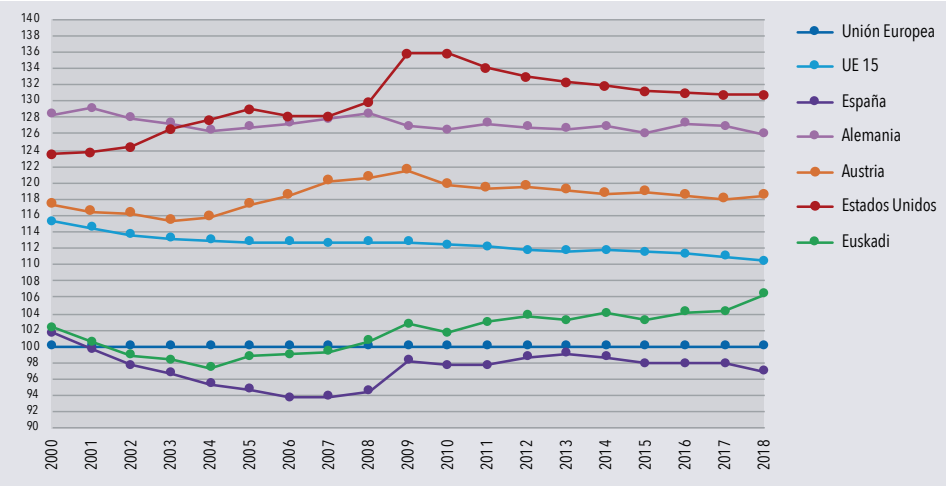
Aparte del comportamiento de la productividad, que como insistimos es la única fuente eterna de progreso, nos interesa también conocer la evolución de la participación laboral, ya que a pesar de que su contribución no pueda tener un carácter permanente, influye decisivamente en la evolución del PIB per cápita durante los periodos de modernización del mercado de trabajo. A ese respecto, hay que decir que en el largo período de la gran transformación (1980-2008), la mayor participación laboral supuso una aportación al crecimiento anual del 1,6% que permitió una reducción de la jornada laboral (-0,5%) anual. Así, el PIB per cápita creció a una tasa del 3% anual. Cabe además destacar el comportamiento diferencial de los dos subperiodos que hemos distinguido, el primero de alta productividad (2,4%) registró un modesto avance de la participación laboral, cuya aportación del 0,4% anual fue neutralizada totalmente por la reducción de jornada laboral.

En el segundo, estamos ante una productividad menguada al 1,2%, pero ante una enorme transformación del mercado de trabajo que aporta un 2,6% anual al crecimiento y que coexistió con una corta reducción de la jornada con un impacto negativo del -0,2%. Ese es un periodo de terciarización de la actividad y de incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo; en definitiva, de una moderni-

zación del mercado de trabajo que todavía tenía camino por delante cuando resultó interrumpida por la llegada de la Gran Recesión.

*Gráfico nº 2.* **PRODUCTIVIDAD LABORAL HORA TRABAJADA 2000-2018**

(UE=100)




*Fuente:* AMECO, Eustat y elaboración propia.

Desde el punto de vista de la productividad comparada, podemos comprobar cómo la pequeña brecha en PIB per cápita respecto a la UE 15 que existe hoy es una brecha de productividad, pero también que eso es algo reciente que se ha conseguido fundamentalmente a partir de la Gran Recesión, si bien con dos etapas bien distintas: una de rápida destrucción de empleo en los primeros años y otra de gran aumento de la ocupación en los cuatro finales. Vemos también que la economía vasca tiene un largo camino por delante para mejorar su productividad, a la vista de los registros que alcanzan países como Austria o Alemania, país este último que no obstante ha perdido la estela de la economía de Estados Unidos. Como es sabido, la ventaja en PIB per cápita de la economía americana que veíamos en el gráfico nº 1 respecto a Europa y Alemania se justificaba por una mayor actividad laboral, pero el mayor impacto de la crisis reciente en Europa ha hecho emerger también un diferencial en productividad a su favor.

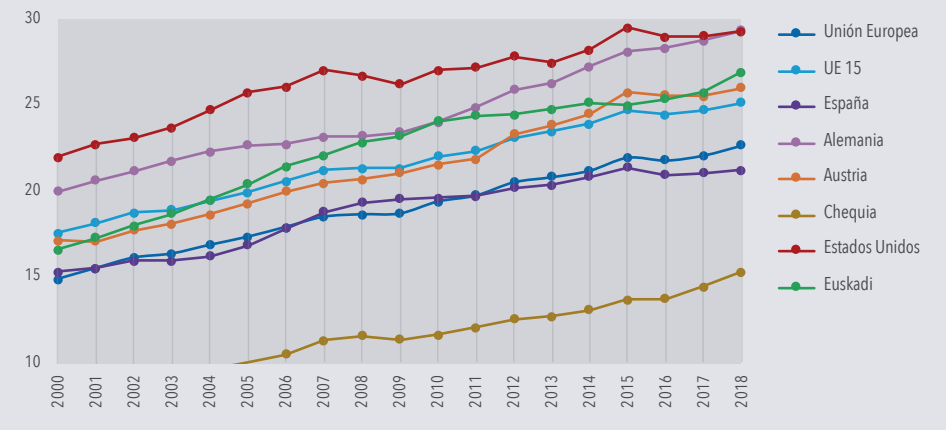
La productividad es la mejor expresión de la competitividad en términos de resultados que expresan el nivel de vida, pero para valorar los términos en los que se desenvuelve la dinámica competitiva de las empresas es útil conocer el nivel de los costes laborales y poner en relación ambas magnitudes. En este sentido, es conocido que desde la creación del euro la economía vasca siguió un comportamiento más inflacionista que la regla de precios del 2% de la Unión Monetaria y que esto tuvo su reflejo en los costes laborales nominales (CLn). Mientras que el conjunto de la zona euro observaba la regla de precios, la economía vasca y la española iban alrededor de un 50% por encima y Alemania un 50% por debajo, por lo que no sorprende que el

rápido crecimiento nominal llevó a que los CLn se igualaran con los de Alemania en 2010. Euskadi se apartaba así de su referente que era la UE 15, y España en menor medida del suyo que es la UE 28, pero a partir de entonces la economía vasca volvió a una senda de convergencia, mientras que Alemania experimentaba un claro despegue que le llevaba a alcanzar el nivel de Estados Unidos.



*Gráfico nº 3.* **COSTE LABORAL NOMINAL POR HORA EN PPP**

(euros)




*Fuente:* AMECO, Eustat y elaboración propia.

*Recuadro 1.* **TRES CONCEPTOS DE COSTES LABORALES**

Si descomponemos el Producto Interior Bruto Y en precios P y en su valor constante $Y_c$, y definimos los costes laborales nominales medios $CL_n$ como cociente de la retribución total del trabajo W y la ocupación L, de la manera siguiente:

$$Y = P.\ Y_c$$

$$CL_n = W/\ L$$

Los costes laborales unitarios nominales responden a la formulación siguiente:

$$CLU_n = CL_n\ /\ (Y_c\ /L) = (W\ /L)/\ (Y_c\ /L) = W\ /\ Y_c$$

O lo que es igual, al cociente del salario nominal medio dividido por la productividad real media, para lo que se imputa a los autónomos una retribución media igual a la de los asalariados. Ahora bien, si lo que consideramos es los costes laborales unitarios reales, entonces hay que corregir los salarios por el nivel de precios, lo que nos da la expresión siguiente:

$$CLU_r = (CL_n\ /\ P)\ /\ (Y_c\ /L) = (CL_n.L)/\ (P.\ Y_c) = W\ /\ Y$$

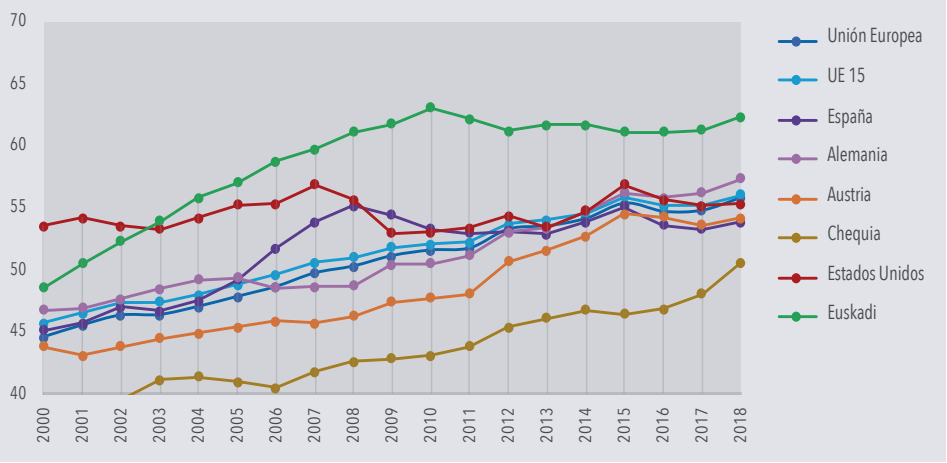
Que al prescindir de la distinción entre ocupados y asalariados, lo que nos da no es otra cosa que la participación de las rentas del trabajo en el PIB. Esta segunda medida es relevante para analizar las tensiones en torno a la distribución del producto, pues una subida nominal de salarios se puede ver más que compensada por un aumento de precios de forma que su participación en el PIB se reduzca.

Si los salarios reales evolucionan de acuerdo con la productividad real, la distribución del PIB permanece estable. Pero esta llamada *regla de oro* no garantiza necesariamente que se mantenga la posición competitiva si el crecimiento nominal de las demás economías es menor. Por eso la primera de las medidas, los $CLU_n$ resulta relevante para analizar la evolución de la competitividad: si como ha ocurrido desde el nacimiento del euro los $CLU_n$ suben más que la media europea se pierde competitividad; si por el contrario crecen menos, entonces se consigue una ventaja relativa que favorece las exportaciones.

*Fuente:* Alberdi (2013).

*Gráfico nº 4.* **COSTE LABORAL UNITARIO NOMINAL POR HORA EN PPP**

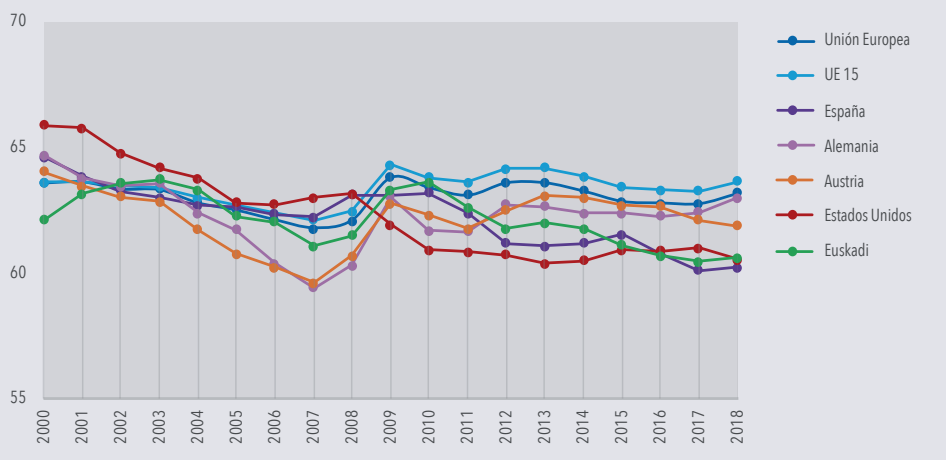
(euros)




*Fuente:* AMECO, Eustat y elaboración propia.

*Gráfico nº 5.* **COSTE LABORAL UNITARIO REAL POR HORA EN PPP**

(euros)




*Fuente:* AMECO, Eustat y elaboración propia.

Si ponemos en relación los CLn y la productividad real llegamos al concepto de coste laborales unitarios nominales CLUn, que habida cuenta de las evoluciones de sus componentes antes descritas muestran una posición clara de desventaja de la economía vasca. Las mejoras moderadas de productividad real no se pueden comparar con la fuerte indización nominal de los salarios, por lo que cada unidad real producida tiene un coste nominal comparativamente más elevado.

Este comportamiento de precios y salarios coloca a los sectores productivos abiertos al exterior en una situación de desventaja competitiva sin que por ello se

obtengan ventajas reales para la retribución del factor trabajo. En efecto, si deflactamos también los costes nominales para llegar al concepto de costes laborales unitarios reales (CLUr) comprobamos cómo la economía vasca junto a la española y la de Estados Unidos son las que experimentan una mayor contención a lo largo del periodo considerado y cómo en 2018 presentan el valor más bajo del entorno.

Todos estos conceptos que se muestran en el Recuadro 1, nos llevan a concluir que la pérdida de competitividad nominal debida al sesgo inflacionista al final no impide que los salarios crezcan por debajo de la productividad y que con ello los salarios pierdan participación en el valor añadido, pues en definitiva el concepto de CLUr expresa precisamente ese cociente de la distribución funcional de la renta.

## 2.2. **Rentabilidad, distribución de la renta y desigualdad**

El balance de cómo con la Gran Recesión los salarios han perdido un poco de participación en el valor añadido nos sitúa ante el problema de la distribución y de la desigualdad, que es uno de los aspectos clave del largo periodo de la globalización neoliberal y también de la Gran Recesión. De lo dicho más arriba se desprende que ese largo periodo que transcurre entre 1980 y 2008, aun con sus momentos de graves dificultades, fue enormemente positivo para la economía vasca, tanto en términos de crecimiento intensivo a través de la productividad como extensivo a partir de una mayor participación laboral. Incluso a pesar de la Gran Recesión podemos decir que hoy tenemos un PIB por habitante que se ha multiplicado por 2,4 desde 1980, lo que es un registro impresionante.

Pero también es conocido que dicho periodo largo se inicia con una acusada redistribución funcional de la renta en favor del capital y que más recientemente los problemas de desigualdad se han convertido en una de las preocupaciones principales de las sociedades avanzadas. Hay que tener en cuenta que, dada la alta concentración de las rentas del capital[3], un sesgo en favor del excedente bruto de explotación dentro de la distribución funcional tiende a agudizar la desigualdad en la distribución personal, que por otra parte también depende de la distribución de las propias rentas del trabajo y del papel de la fiscalidad. De la misma manera, hay que recordar también que existe una relación directa entre la distribución funcional y la rentabilidad del capital [4] y que esto se manifiesta claramente en los datos de la economía vasca.

---

[3] Para ilustrarlo tomando el caso de Bizkaia en 2017, el 3,5% de las declaraciones de mayor renta suponían el 15% de la base liquidable general, pero alcanzaban al 45% de la de las rentas de capital.

[4] Esto se comprende perfectamente cuando se tiene en cuenta que la rentabilidad del capital se puede descomponer como la participación del excedente en la renta y la productividad del capital:

$$r = \frac{Ebr}{K} = \frac{Ebr}{Y} \times \frac{Y}{K}$$

y que alternativamente también se puede expresar como el producto de la diferencia entre la productividad del trabajo y el salario real y el grado de mecanización:

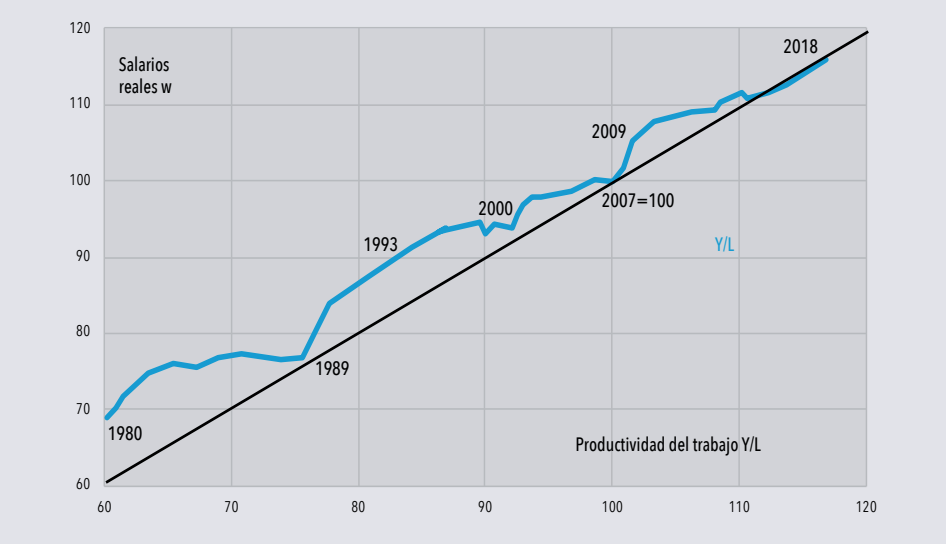
$$r = \frac{Ebr}{K} = \left(\frac{Y}{L} - w\right) \times \frac{L}{K}$$

Para comprender esto dentro de todo el proceso histórico, es interesante recordar que la *Edad de Oro* del capitalismo se caracterizaba por una participación de los salarios en el valor añadido inferior al 60% y fue en la segunda mitad de los años setenta del pasado siglo cuando inició una escalada que llevaría dicha ratio hasta el 70% en 1980. A partir de ahí, lo que la etapa de la globalización neoliberal supuso fue una reversión de ese movimiento, de modo que en un periodo de veinte años que va hasta el año 2000 se volvió a niveles algo por encima del 60% en los que parece haberse consolidado.

Como se aprecia en los gráficos nº 6 y 7, en la década de los ochenta la divergencia de los salarios respecto a la productividad, que se manifiesta en un aplanamiento de su trayectoria respecto a la bisectriz, condujo a una clara recuperación de la rentabilidad del capital, que a grandes rasgos se puede decir que se mantiene dentro de una perspectiva de largo plazo, por más que las oscilaciones de la recesión de los primeros años noventa y el impacto luego de la Gran Recesión supongan un retroceso respecto a los valores máximos del año 2007.

*Gráfico nº 6.* **EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y DE LOS SALARIOS REALES 1980-2018**

(2007=100)



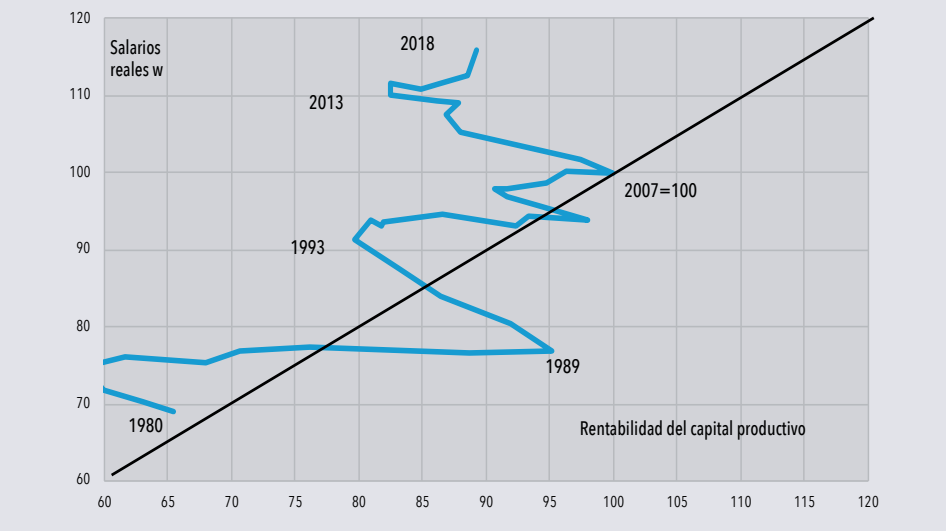

*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

Después de la trayectoria seguida desde el año 2000 y en particular del impacto de la Gran Recesión puede decirse que en una comparativa internacional, la participación de los salarios en la renta se mueve en la parte baja de la muestra, aunque cerca de los valores de España y Estados Unidos; mientras que la rentabilidad bruta del capital se mueve en la parte alta de la misma con valores

próximos a los de Alemania y algo por debajo de los de Estados Unidos, que se distancia aquí nuevamente como consecuencia del impacto diferencial de la Gran Recesión.

*Gráfico nº 7.* **SALARIOS REALES Y RENTABILIDAD DEL CAPITAL PRODUCTIVO 1980-2018**

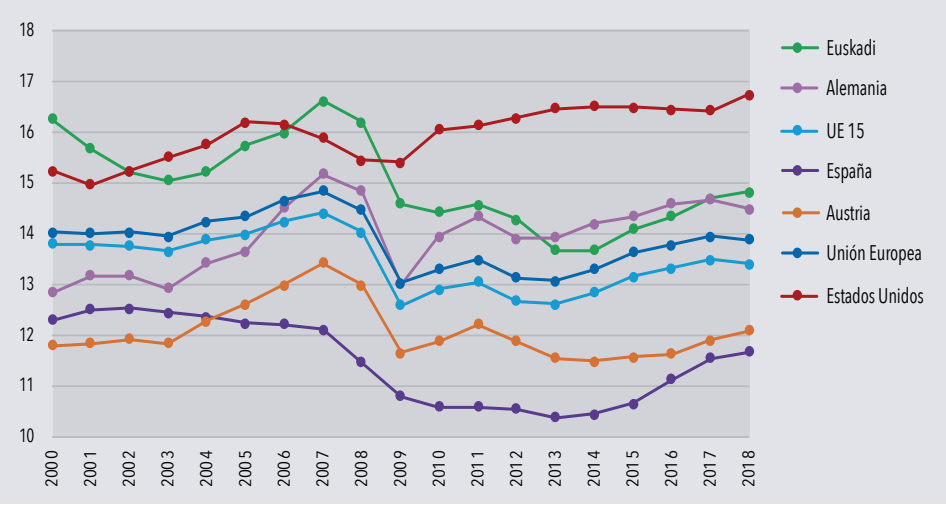
(2007=100)




*Fuente:* Eustat, IVIE y elaboración propia.

*Gráfico nº 8.* **RENTABILIDAD BRUTA DEL CAPITAL 2000-2018**

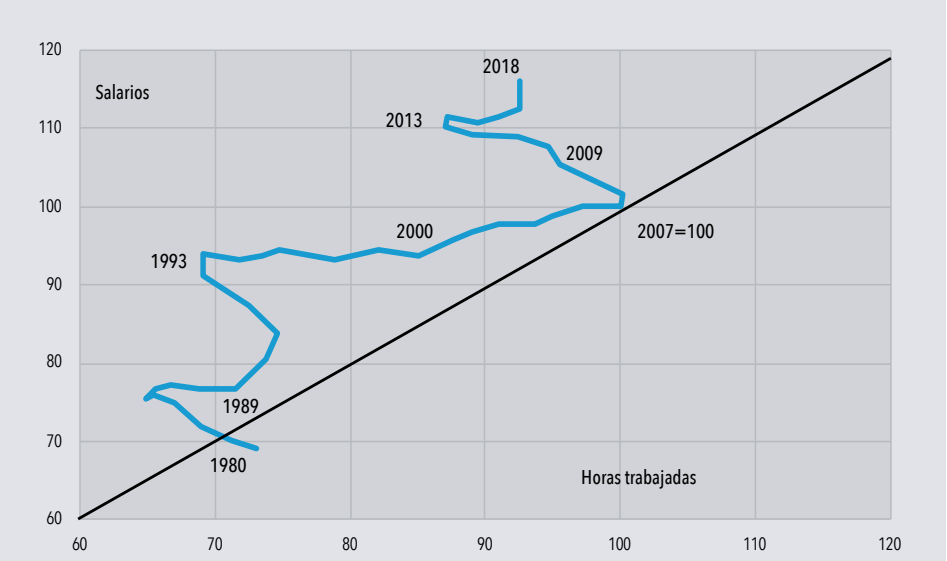
(%)




*Fuente:* AMECO, Eustat, IVIE y elaboración propia.

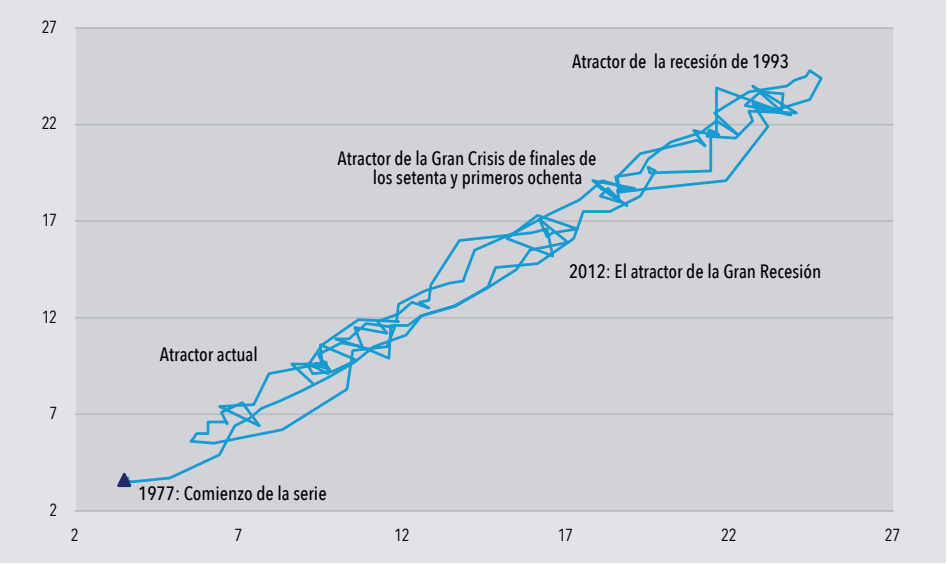
*Gráfico nº 9.* **EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES Y LAS HORAS TRABAJADAS 1980-2018**

(2007=100)




*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

*Gráfico nº 10.* **DIAGRAMA DE FASE DE LA TASA DE PARO 1977-2018**
**Los atractores del desequilibrio del mercado de trabajo**




Nota: Representa los valores hacia donde va convergiendo la tasa de paro.

*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

En términos de comportamiento del salario real la evolución es positiva, porque se registra un crecimiento significativo en tasa anual tanto para el periodo anterior a la Gran Recesión (1990-2008) como para el siguiente decenio a partir de la misma con un valor de 1,3% en ambas. Pero el problema que entrañan esas cifras es el retroceso tan intenso del empleo a raíz de la última recesión y el impacto del mismo en la tasa de paro y por tanto en la distribución de la renta. Lo que ocurre por un lado es que el retroceso del empleo no impide una mejora salarial para los que continúan empleados, porque el ajuste se produce en los segmentos laborales más vulnerables, con lo que cambia la composición de la fuerza laboral. Hay que tener en cuenta que las personas empleadas en 2018 están todavía un 2,2% por debajo de las que lo estaban antes de la Gran Recesión y las horas trabajadas más de un 7% por debajo, lo que denota que el trabajo está también más desigualmente distribuido en términos de cantidad y no solo de remuneración.

Y por otro lado, la brusca reducción del empleo en esos periodos de crisis provoca que la tasa de paro se dispare. Como muestra el gráfico nº 10, en esos periodos se produce un rápido desplazamiento hacia altas tasas de paro, que alcanzaron niveles máximos en la recesión de 1993, pero que volvieron a valores elevados en la Gran Recesión, lo que no quita para que se produzcan también rápidas transiciones hacia su reducción como ocurre en el momento actual. En conjunto parece que el modelo subyacente, que se deriva de la interacción de la demografía y la economía y que queda reflejado en el diagrama de fase, dibuja una tendencia de fondo hacia un mercado de trabajo cada vez más resiliente, que con valores actuales de la tasa de paro en el entorno del 9% (9,3% según el último dato de la EPA en el que se basa la serie del gráfico nº 10) parece encaminarse hacia una zona claramente por debajo de los dos dígitos que ya fue una realidad justo antes de la Gran Recesión.

### 2.3. **Financiarización y gran crisis de la deuda**

Que el libre comercio es una gran fuente de crecimiento debiera parecer obvio para una economía pequeña como la vasca, que ha obtenido resultados notables en las últimas décadas y que no tiene otra alternativa que la apertura. Pero como a menudo supone ganadores y perdedores, no es de extrañar que la globalización despierte actitudes de rechazo a menudo poco matizadas. No obstante, si hay un aspecto controvertido de la etapa de globalización neoliberal ese es el relativo a la liberalización y desregulación de los flujos financieros. Hasta los más conspicuos defensores de la globalización (Bhagwati, 2004) han expresado sus críticas a la liberalización financiera sin restricciones que nació de la mano del complejo formado por Wall Street, el Tesoro americano y el FMI. Un juicio respaldado por una extensa evidencia de crisis financieras que han sido una característica recurrente desde los años ochenta. Pero más allá de las referencias a esa casuística de países, a la de los efectos del incremento de los flujos financieros internacionales en la economía real debido al drenaje de liquidez que debería ser

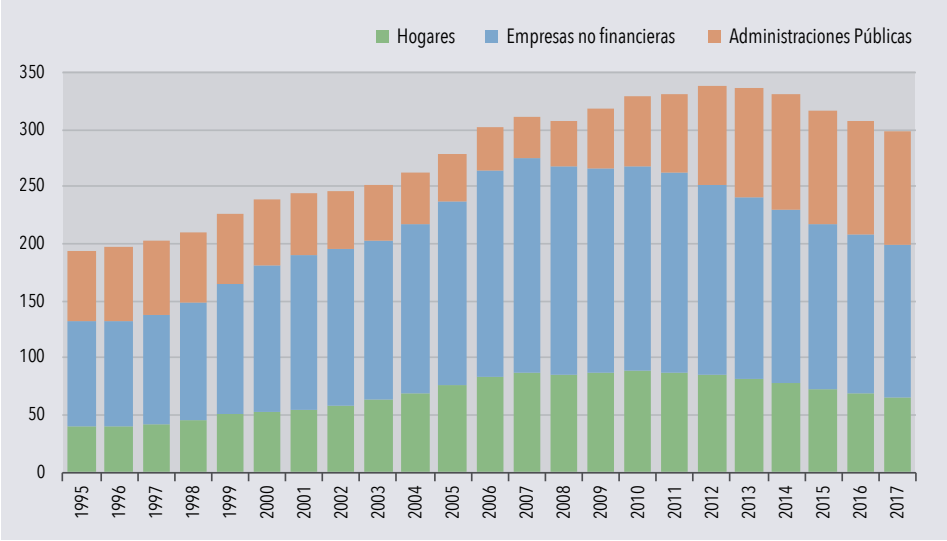
compensada por los bancos centrales (Allen, 1994), o a la hipótesis de la inestabilidad financiera (Minsky, 1982), el gran hecho de la generación de una enorme ola de deuda que debería necesariamente desembocar en una crisis no era percibido por el común de los analistas. Para atestiguarlo, basta recordar que el largo periodo anterior a la Gran Recesión fue denominado la Gran Moderación, lo que bajo condiciones de un conocimiento cabal de lo que ocurría no hubiera dejado de ser un gran sarcasmo.

Por eso, hay que celebrar la aportación de Ray Dalio (2018) sobre las grandes crisis de deuda, aunque la misma constituya más un ejercicio de construcción de plantillas que de reflexión teórica, y por más que haya visto la luz tras la Gran Recesión. Dalio construye efectivamente plantillas o modelos de esas grandes crisis de deuda, en la que esta alcanza niveles del 300% del PIB, y en las que se observan dos tipos de salida. El primer tipo es el de una depresión inflacionista, que ocurre en países medianos o pequeños muy dependientes de los flujos de financiación exterior y con grandes variaciones del tipo de cambio, que es el caso de esas crisis que se han vuelto habituales desde la liberalización de los años ochenta a la que antes nos referíamos y de la que el paradigma recurrente es Argentina, que ha experimentado crisis en 1980, 1989, 2001 y en la actualidad. El segundo tipo, mucho menos habitual, es el de una depresión deflacionista que responde a la actual situación de Europa y Estados Unidos en estos años pasados de la Gran Recesión y que tiene el antecedente histórico más claro en la Gran Depresión de 1929. En el inicio de la formación de estas crisis de deuda están un conjunto de oportunidades de inversión con una gran expectativa de beneficio, como ya observara Irving Fisher (1933) en su análisis sobre la deflación de la deuda, y al principio no suponen un aumento de la deuda sobre el PIB, pero que con el tiempo se transforman en burbujas ya que la proliferación de instrumentos de financiación y el auge del crédito ocasionan una elevación del precio de los activos.

Una vez que la burbuja estalla se asiste a un largo proceso de desapalancamiento, que hay que gestionar eficazmente para conseguir contrabalancear las fuerzas deflacionistas. Hay que tener en cuenta que el crédito es una fuente de gasto, de generación de rentas y de aumento del precio de los activos, y que su necesaria reducción tiene un impacto directo en el crecimiento. Por ello, en la salida de una gran crisis de deuda se precisa de una combinación adecuada de instrumentos que aborden por un lado las dificultades del sistema financiero: aportando liquidez y resolviendo y rescatando las instituciones en crisis; y por otro, compensando las fuerzas deflacionistas mediante estímulos fiscales, transferencias de rentas entre grupos, reducción de los tipos de interés e inyecciones monetarias. Tras los errores de política macroeconómica, tanto de la monetaria como del ajuste fiscal, que condujeron a la segunda recesión europea, parece que la gestión actual está bien encaminada y que se está logrando salir de la depresión deflacionista, aunque el proceso diste mucho de haber concluido como vamos a ver por la evidencia empírica acerca de cómo ha evolucionado la deuda.

*Gráfico nº 11.* **DEUDA TOTAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 1995-2017**

(% del PIB)




*Fuente:* FMI y elaboración propia.

Por comenzar con nuestro entorno más inmediato, podemos decir que la economía española constituye uno de esos casos que analiza Dalio en los que la deuda ha alcanzado valores superiores al 300%. El crecimiento de la deuda privada fue una consecuencia de la última parte de la expansión, mientras que el de la pública ha sido una consecuencia de la crisis y del papel estabilizador del sector público. La generación de grandes volúmenes de deuda tiene que ver con el comportamiento de los agentes y con el mantenimiento de altos déficits por cuenta corriente antes de la crisis que han determinado que en el caso español la deuda bruta con el exterior alcance el 170% del PIB y que la posición de inversión internacional neta sea del 77%, lo que entraña una gran vulnerabilidad ante cambios en los mercados financieros. Como podemos ver, esa posición exterior actual se explica porque a pesar de un cierto desapalancamiento, la deuda total todavía rondaba en 2017 el 300% del PIB.

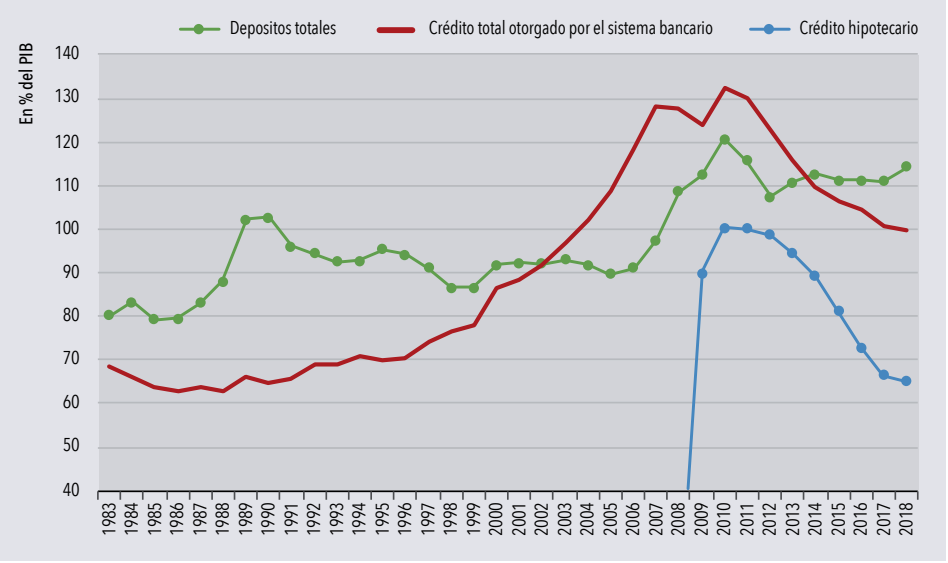
Si desde este marco estatal pasamos a considerar los datos de la economía vasca, lo primero que debemos decir es que no tenemos un conocimiento de la cuenta de capital que nos informe de su posición exterior y de su inserción en la financiación internacional, que no obstante ha tenido que ser importante debido al auge de los fondos y de la gestión de activos de las últimas décadas. Tampoco tenemos una visión completa de la deuda de todos los agentes, pero sí cierta información relevante. Sabemos que el sistema bancario vasco ha conservado su solvencia en la crisis financiera y eso obviamente dice algo también de la economía real, esto es, de

su sector público, de sus hogares y empresas. Pero ello no significa que la economía vasca no haya participado de la ola de financiarización que desembocó en la crisis. De hecho, análisis anteriores (Alberdi, 2013) han aportado ya una evidencia fragmentaria, pero sólida, sobre esa financiarización de la economía vasca en base a la evolución del crédito, de la burbuja inmobiliaria y del balance de las empresas. Lo que ahora corresponde es una actualización de aquella evidencia que ponga al día la situación del proceso de desapalancamiento de la economía vasca.



*Gráfico nº 12.* **CRÉDITOS Y DEPÓSITOS EN LA ECONOMÍA VASCA 1983-2018**

(% del PIB)



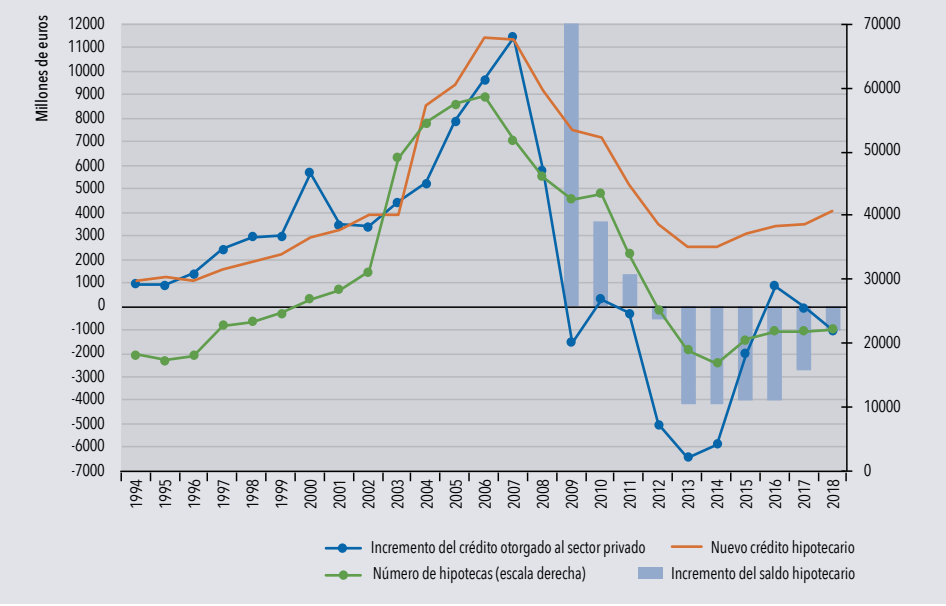

*Fuente:* Eustat, Banco de España y elaboración propia.

Como podemos ver, el crédito que llegó a doblar su peso en términos de PIB alcanzando el valor de 130% se ha corregido hasta el entorno del 100%. Como es sabido dentro de ese comportamiento, el crédito hipotecario juega un papel muy especial ya que durante el auge las nuevas concesiones pasaron de alrededor de 1.000 millones a multiplicarse por diez en el momento cumbre. En base a una hipótesis de vida media se ha estimado el saldo de crédito hipotecario a partir de 2009, que muestra la gran reducción que habría experimentado desde valores cercanos al 100% en el auge debido a los vencimientos de las operaciones anteriores a la crisis. Los saldos de crédito al sector privado se estancaron de forma inmediata con la crisis y luego se redujeron hasta en 6.000 millones anuales, para volver a estabilizarse con la vuelta al crecimiento. Tras ese momento el ajuste ha sido también significativo, aunque los saldos tardaron más en comenzar a reducirse y luego con el crecimiento económico han tendido a estabilizarse merced a un repunte del nuevo crédito que se inicia en 2014. A resultas de ese comportamiento, los precios de la vivienda, que se habían casi triplicado durante la expansión experimentan

un ajuste a la baja relativamente moderado, que ya se ha estabilizado e incluso comenzado a remontar en el caso de la vivienda nueva.

*Gráfico nº 13.* **NUEVO CRÉDITO HIPOTECARIO E INCREMENTO TOTAL DEL CRÉDITO 1994-2018**

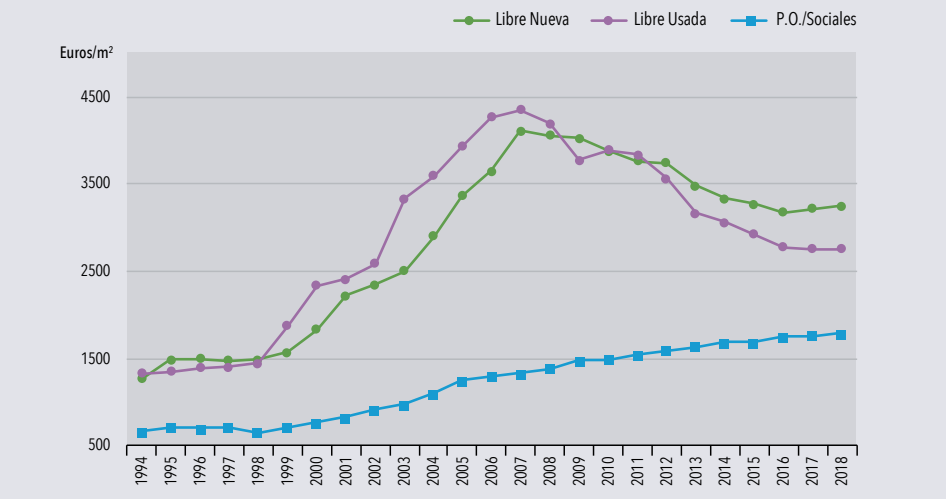
(millones de euros)




*Fuente:* Banco de España, INE y elaboración propia.

*Gráfico nº 14.* **PRECIO DE LA VIVIENDA EN EUSKADI 1994-2018**

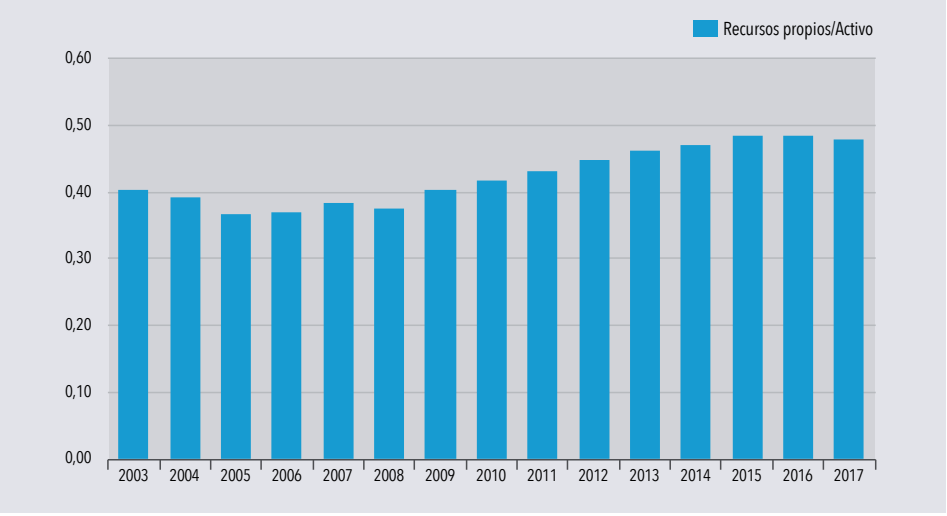
(euros/m$^2$)




*Fuente:* Banco de España, INE y elaboración propia.

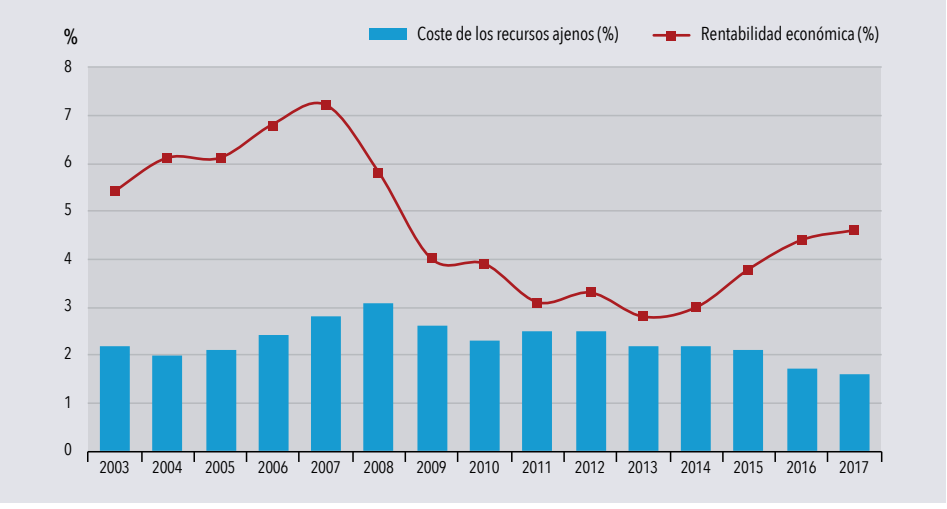
A la vista de lo anterior, aunque las cifras de crédito sean todavía relativamente altas de acuerdo con las referencias históricas, parece que tras el auge de la deuda y el *boom* inmobiliario, el desapalancamiento está siendo efectivo en términos del crédito total y también de su componente inmobiliario.

*Gráfico nº 15.* **RATIOS DE APALANCAMIENTO DE LAS EMPRESAS 2003-2017**




*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

*Gráfico nº 16.* **RENTABILIDAD ECONÓMICA Y COSTE DE LOS RECURSOS AJENOS 2003-2017**

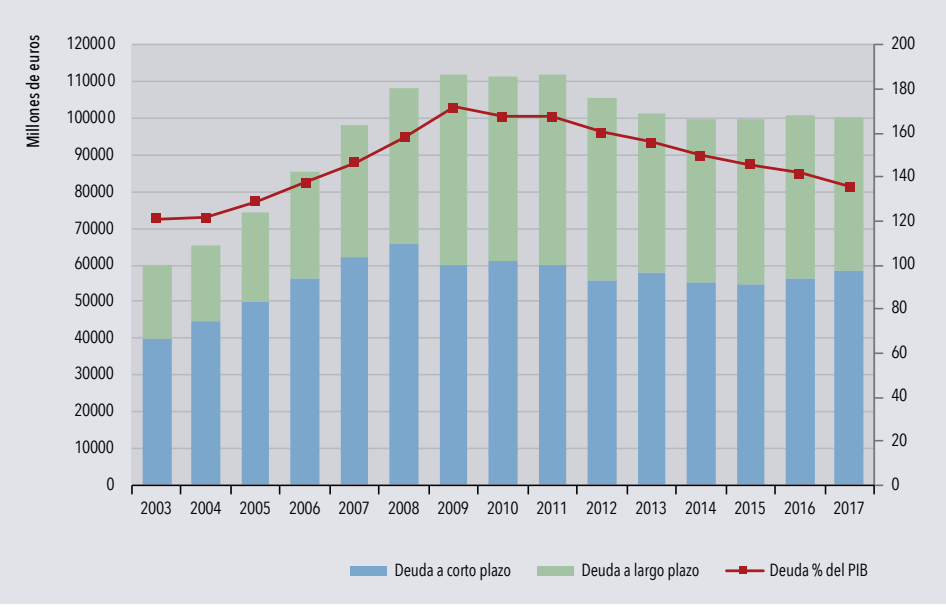



*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

Aparte de la evolución del crédito y de su relación con el *boom* inmobiliario, queda por hacer referencia a la evolución de las empresas. Pues bien, de acuerdo con las cuentas patrimoniales de las empresas no financieras de Eustat, la empresa vasca ha registrado una notable reducción de su apalancamiento desde sus niveles máximos anteriores a la crisis: de hecho, la referencia de hoy es que los recursos propios han ganado nada menos que diez puntos porcentuales sobre la estructura de balance. La empresa vasca ha visto también cómo se reducían significativamente sus costes financieros casi a la mitad –una tendencia que ha debido de continuar en los años más recientes, porque la política monetaria ha sido más expansiva todavía– y ha recuperado su rentabilidad económica de forma apreciable, aunque no tanto como para equipararse a los años del auge anterior a la crisis, algo que por otra parte parece que no es razonable esperar.

*Gráfico nº 17.* **DEUDA A CORTO Y A LARGO PLAZO DE LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS 2003-2017**

(% del PIB)




*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

El endeudamiento empresarial alcanzó un máximo sobre el PIB del 172% en 2009 y todavía registra valores del 142% en el último año considerado. Ahora bien, las cuentas patrimoniales del Eustat no presentan datos consolidados del sector, sino que incluyen las deudas comerciales con otras empresas y las deudas con empresas del grupo, que conjuntamente suponen en torno al 60% del PIB. Buena parte de esa deuda desaparecería en una versión consolidada de las cuentas financieras, lo que rebajaría significativamente los valores anteriores.

El crédito en la economía española llegó a alcanzar el 171% del PIB en 2009, esto es, cuarenta puntos más que en la economía vasca, y aunque esa diferencia se ha reducido, para 2018 todavía suponía en torno a veinte puntos más. Como veremos más adelante, el endeudamiento público de la Comunidad Autónoma es en torno a diez puntos menor que el de la media, por lo que este es también un factor diferencial en el caso de la economía vasca. Por lo tanto, parece que todos los indicadores relativos a la deuda, tanto los del sector público como los de los hogares y las empresas son inferiores a los de la economía española, aunque teniendo en cuenta los niveles de esta todavía pueden considerarse elevados.

### 2.4. **El papel estabilizador del sector público**

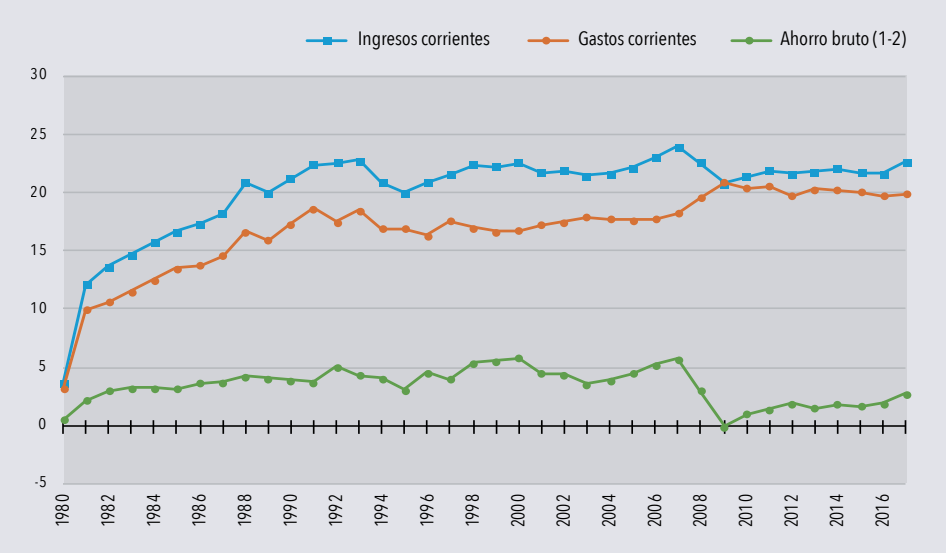
La Gran Recesión ha supuesto la más dura prueba que hayan vivido las administraciones públicas desde la Gran Depresión, tanto por la intensidad de sus efectos como por la duración de los mismos, sobre todo en Europa debido a la doble recesión. En el caso de la economía vasca, justo antes de la Gran Recesión, concretamente en 2007, la presión fiscal alcanzó su máximo histórico del 24% del PIB, tras una continua tendencia creciente a lo largo de los años de expansión. La llegada de la crisis económica produjo un desplome de la recaudación impositiva, que se redujo más de 3 puntos entre 2008 y 2009, como resultado del empeoramiento de la actividad económica y la desaparición de ciertos ingresos relacionados con el auge de los mercados inmobiliario y financiero, así como de las medidas de impulso fiscal adoptadas para inyectar liquidez a familias y empresas.

Pero no fueron solo los ingresos; por el lado del gasto, la aprobación de partidas de respuesta a la crisis, junto con la activación de los estabilizadores automáticos, condujeron a un aumento de la ratio gasto corriente sobre el PIB de 2,6 puntos en los dos primeros años de la crisis, con el consiguiente deterioro del ahorro bruto. Así, en 2009 la Administración Autónoma deja atrás los importantes saldos positivos de sus operaciones corrientes (5,6% en 2007) y presenta por primera vez un ahorro bruto ligeramente negativo (-0,1%). Ello fue debido fundamentalmente al comportamiento del Gobierno Vasco, cuyo saldo corriente se deterioró 4,4 puntos en estos dos años, pasando de un superávit de 2,6 puntos en 2007 a un déficit de 1,8 puntos en 2009, lo que suponía la ruptura de la regla de oro de la hacienda clásica.

A partir de 2010, siguiendo las directrices de la política fiscal europea, se inicia un proceso de consolidación fiscal de un marcado carácter pro-cíclico con recortes de gasto público y subidas de impuestos en un contexto de caída de la actividad económica. Debido a ello, entre 2009 y 2016 el peso del gasto corriente cayó un punto y los ingresos corrientes aumentaron casi otro punto, lo que permitió al ahorro bruto situarse cerca del 2%, que subió al 2,7% en 2017 merced al acuerdo en materia de liquidación de los cupos pendientes del periodo 2007-2016.

*Gráfico nº 18.* **EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES CORRIENTES Administración autónoma (1980-2017)**

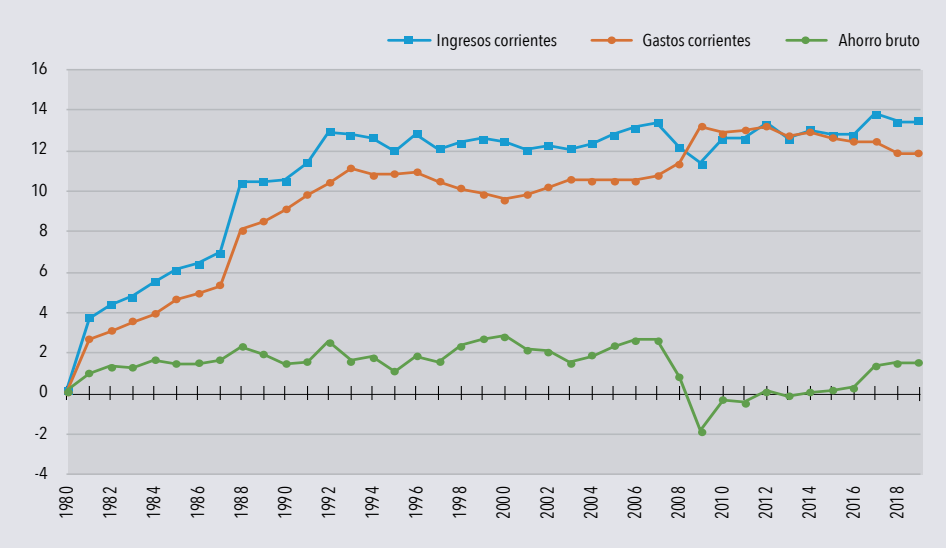
(% del PIB)




*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

*Gráfico nº 19.* **EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES CORRIENTES Gobierno Vasco (1980-2019)**

(% del PIB)




*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

Por su parte, el Gobierno Vasco siguió con ahorro negativo hasta 2014 y no fue sino en 2017 cuando su ahorro superó el 1% con un 1,4%. La presión sobre el gasto corriente en el caso del Gobierno Vasco fue muy fuerte, dado el peso de los servicios públicos fundamentales (educación y salud) en su estructura y también el de los gastos que tienen naturaleza de estabilizadores automáticos y operan de forma contracíclica (como la Renta de Garantía de Ingresos, RGI), a lo que se añadía la presión del gasto del Capítulo 3 de intereses, al incrementarse el saldo de deuda viva.

Por lo que se refiere a las entidades locales, han conseguido mantener su gasto corriente en el 7,5%, del PIB, sin presión por parte de los intereses y ajustando vía transferencias corrientes el incremento de los gastos de funcionamiento.

La respuesta de la recaudación por tributos concertados se había caracterizado por una sobrerreacción a la situación económica, tanto en los momentos de bonanza como de caída de la actividad y así a partir de 2010, con el fallido inicio de la recuperación económica, y apoyada por aumentos impositivos, los ingresos volvieron a crecer por encima de la actividad. Sin embargo, a partir de la segunda recesión de 2013 y a pesar del importante crecimiento económico, la recaudación tanto de impuestos directos como indirectos se había estabilizado en niveles cercanos al 10%, ya que el aumento de 2017 se explica en gran medida por el ajuste positivo del IVA derivado de los mencionados acuerdos del cupo.

Desde el estallido de la crisis la recaudación de las principales figuras impositivas no ha respondido a la evolución de las variables macroeconómicas teóricamente relacionadas con las bases imponibles de los tributos, en concreto del IRPF y del Impuesto de Sociedades. Mientras el peso de la recaudación del IRPF ha ido aumentando, en concreto a partir del año 2009, superando el que tenía antes de la crisis, la recaudación por el Impuesto de Sociedades ha disminuido 1,1 puntos de manera que la brecha existente entre la recaudación de ambos impuestos directos se ha ido ampliando, de una diferencia de 3,4 puntos del PIB en 2007 a 5,6 puntos en 2019.

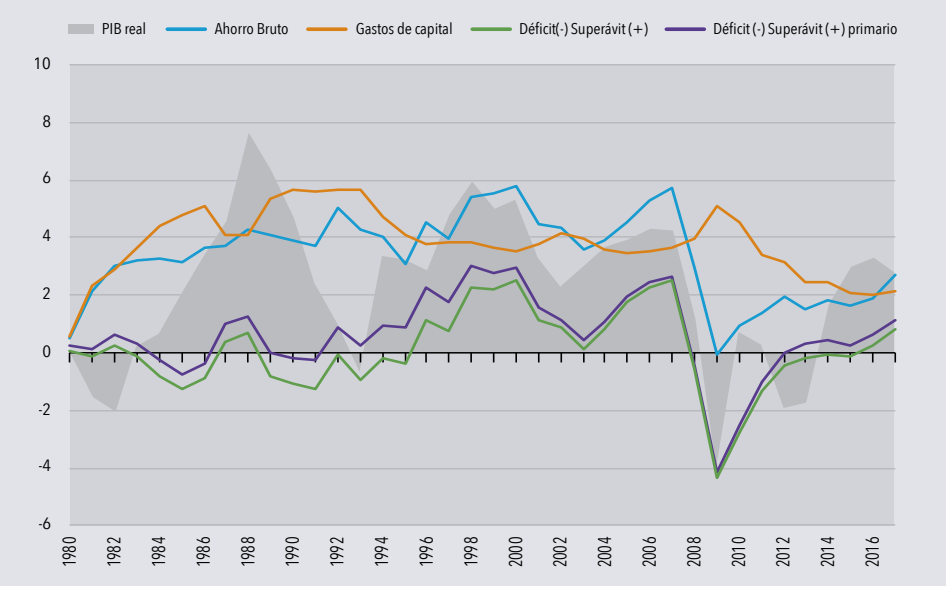
Pero el giro de la política fiscal a partir de 2010 se realizó fundamentalmente por medio de una contención de las inversiones que, tras aumentar 1,5 puntos al comienzo de la crisis con la idea de frenar la caída de la demanda agregada, cayeron 3 puntos, estabilizándose en el 2% del PIB, el nivel más bajo de toda la serie, a pesar de que en esos casi cuarenta años el peso del sector público vasco ha aumentado considerablemente. Este ajuste ha sido más acusado por parte de las administraciones locales, que han reducido 2 puntos sus gastos de capital frente a 1 punto en el caso del Gobierno Vasco. Hasta comienzos del nuevo milenio el nivel de gasto de capital del Gobierno Vasco y el resto de instituciones vascas era muy parecido, pero a partir de 2001 y hasta 2009 el gasto en inversiones de las administraciones locales fue de media 0,6 puntos superior al del Gobierno. Con la crisis, el ajuste que realizaron los entes locales situó su gasto por debajo del 1%, 0,3 puntos inferior al del Gobierno, con más rigideces para el ajuste.

Desde la crisis de 1993, el conjunto de las administraciones vascas no había vuelto a presentar déficit en sus cuentas hasta 2008 (-0,6%) y sobre todo 2009 (-4,3%). La senda de consolidación fiscal seguida fue especialmente dura en el

siguiente trienio, con ajustes de 1,6, 1,4 y 0,9 puntos y más suave en los ejercicios posteriores hasta alcanzar valores positivos en 2016.

*Gráfico nº 20.* **AHORRO, GASTOS DE CAPITAL Y DÉFICIT Administración Autónoma (1980-2017)**

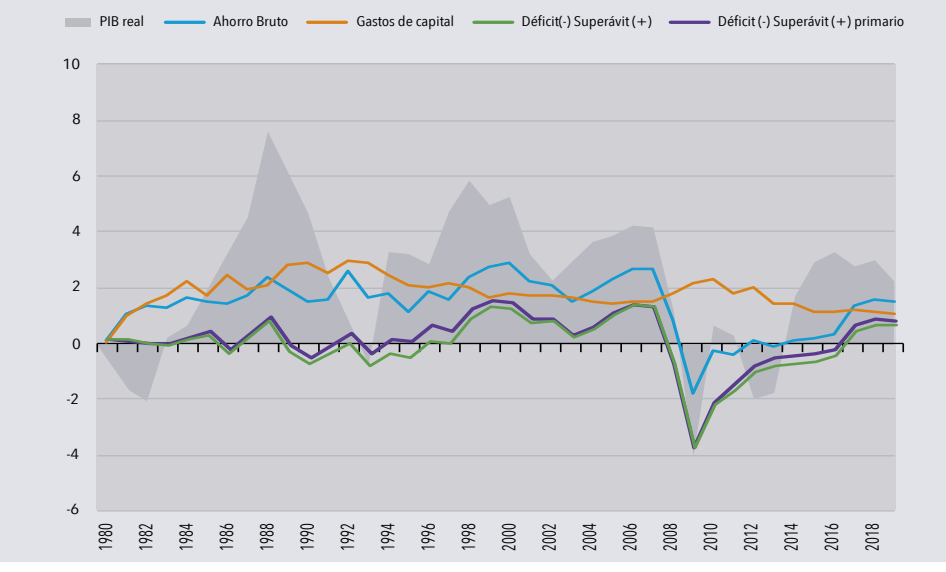
(% del PIB)




*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

*Gráfico nº 21.* **AHORRO, GASTOS DE CAPITAL Y DÉFICIT Gobierno Vasco (1980-2019)**

(% del PIB)

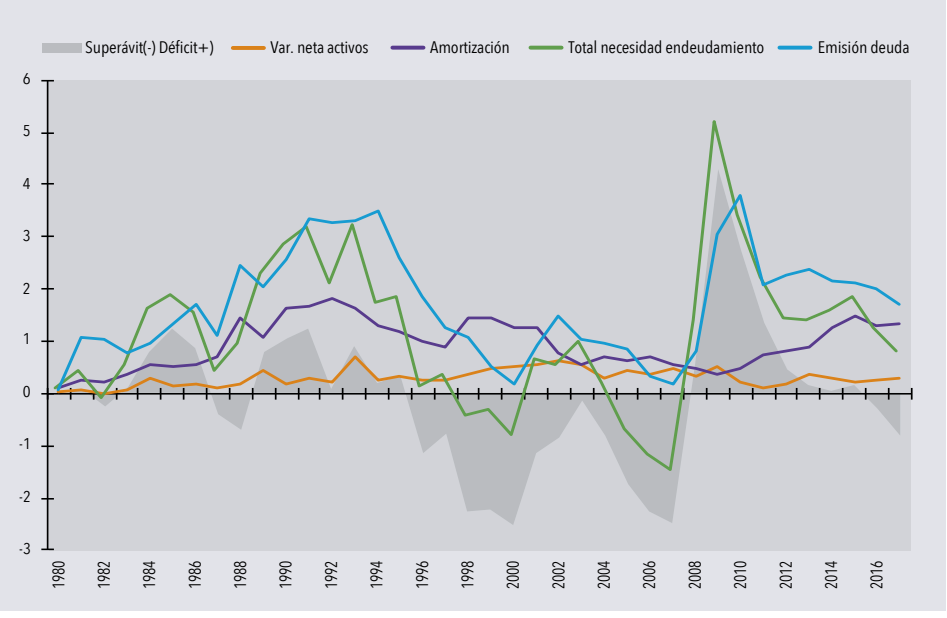



*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

Debido al proceso de consolidación seguido y a la propia bonanza de la actividad económica, en 2016 el conjunto de las administraciones vascas presentó superávit tras ocho años de déficits continuados, aunque esta trayectoria englobaba sendas de saldos presupuestarios muy diferentes. Así, y tras nueve ejercicios con saldos negativos, el Gobierno Vasco volvió al superávit en 2017, que mantuvo en 2018 y 2019, mientras que el conjunto de las diputaciones forales solo presentó déficit en dos ejercicios, 2009 y 2010. Pero a su vez, estos saldos globales encerraban también diferentes situaciones entre las distintas diputaciones, ya que algunas presentaron saldos negativos en varios ejercicios, mientras que la Diputación Foral de Bizkaia no presentó números rojos en ningún ejercicio. Por su parte, el conjunto de los ayuntamientos presentó déficit en los tres ejercicios en el periodo 2009 a 2011, para volver a los saldos positivos ya en 2012.

*Gráfico nº 22.* **ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO Administración Autónoma (1980-2017)**

(% del PIB)

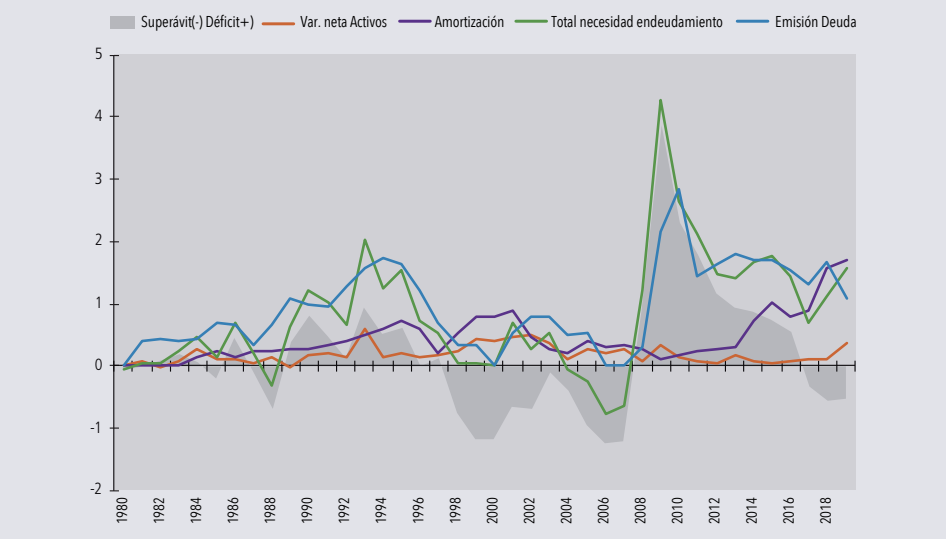



*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

En lo que respecta a las operaciones financieras, en los años previos a la crisis la capacidad de financiación, apoyada por una financiación a corto y unas variaciones netas de activos y pasivos financieros moderadas, se destinaba a aumentar la tesorería.

*Gráfico nº 23* **ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO Gobierno Vasco (1980-2019)**

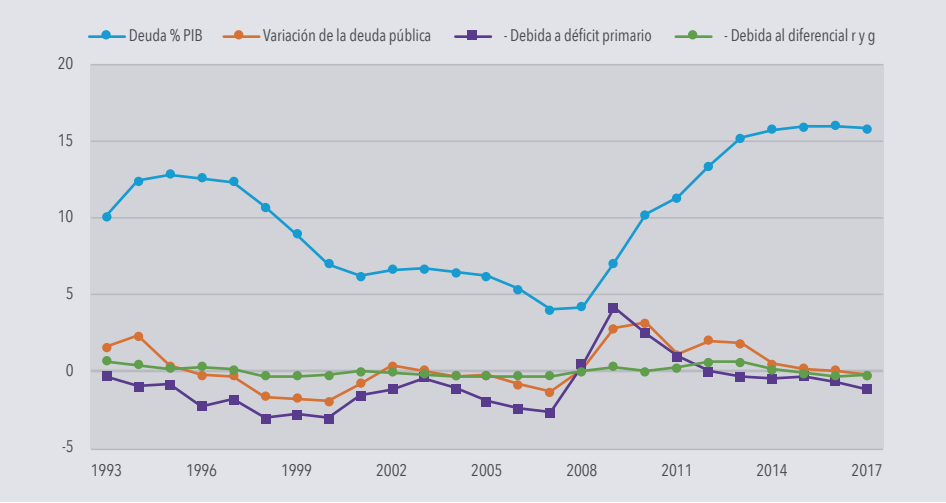
(% del PIB)




*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

*Gráfico nº 24.* **EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA (1993-2017)**

(% del PIB)



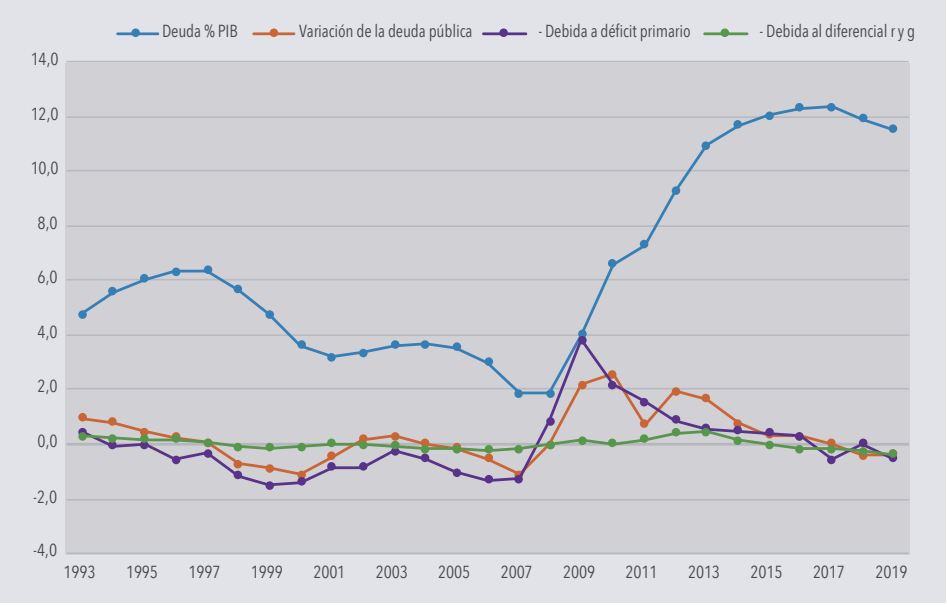

*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

Con la crisis cambia totalmente la financiación, ya que la financiación a corto es mucho más ajustada y a partir de 2013 deja de aportar recursos para demandarlos. Para hacer frente a las necesidades de financiación se recurrió a las emisiones de

deuda, aunque a medida que pasaron los años fue perdiendo peso para pasar a la amortización de la deuda existente. Así, las emisiones de deuda se dispararon en los años de los grandes déficits presupuestarios, con emisiones de entre tres y cuatro puntos del PIB, que descendieron en los siguientes ejercicios, pero solo en 2017 se situaron por debajo del 2%, correspondiendo alrededor de tres cuartas partes a emisiones del Gobierno Vasco. Por su parte, las amortizaciones de la deuda han seguido una tendencia creciente, desde el 0,6% en 2007 hasta el año 2015 donde se estabiliza en valores en torno al 1,5%.

*Gráfico nº 25.* **EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO VASCO (1993-2019)**

(% del PIB)




*Fuente:* Eustat y elaboración propia.

La expansión económica anterior a la crisis había permitido llevar una política de reducción de la deuda, por lo que se partió de unos bajos niveles de endeudamiento (4,0%) ante la escalada que vino después, que supuso multiplicar por cuatro el nivel de deuda de la Administración Autónoma en el decenio 2007-2017.

Con la llegada de la Gran Recesión, en los ejercicios 2008 y 2009 se atienden las necesidades de financiación con las reservas acumuladas históricamente, de manera que la emisión de deuda, aunque importante, no llega al 60% de las necesidades. A partir de 2010, excepto en 2011, se vuelve al comportamiento anterior, por lo que en algunos años el exceso es alrededor del 1% del PIB.

El cumplimiento de los compromisos institucionales en materia de estabilidad presupuestaria conduce al equilibrio o superávit presupuestario. Esto es algo obligado en el caso de las corporaciones locales y una realidad también para el Gobierno Vasco desde 2017, que se mantiene en 2018 y en 2019; aunque conforme a los acuerdos de estabilidad presupuestaria podría tener un déficit máximo del 0,1% del PIB en 2019 para llegar al equilibrio en 2020.

A pesar de este aumento del saldo vivo de deuda, la expansión de la actividad económica contribuyó a que la deuda del conjunto de las administraciones vascas alcanzara el máximo en 2016 y en 2017 para el Gobierno Vasco. Según el protocolo de déficit excesivo el máximo de deuda del Gobierno Vasco en 2016 fue del 14,2%, descendiendo al 13,6% en 2018 y con un cierre del 12,6% en 2019. Según este mismo criterio, la deuda de las diputaciones forales también descendió más de un punto entre estos años, del 4,8% en 2016 al 3,5% en 2019.

El nivel de deuda existente es todavía notablemente superior al registrado en años previos a la crisis, pero el País Vasco es en 2019 la única comunidad autónoma que se sitúa por debajo del umbral del 13% previsto en la legislación de estabilidad. No se puede negar, por tanto, que la huella de la Gran Recesión es muy profunda, pero tampoco que la Administración Autónoma y en particular el Gobierno Vasco ha superado una difícil prueba con una exitosa consolidación fiscal.

Pero más allá del análisis económico, es conveniente analizar también la dimensión funcional y ver la evolución de las políticas públicas durante este periodo de crisis y recuperación. En el análisis de periodos anteriores (Alberdi, 2010) las distintas fases que ha recorrido el sector público vasco venían definidas por el desarrollo estatutario y la ampliación del abanico competencial de la administración vasca, y aunque hubo también periodos de ajuste, como tras la recesión de 1993 y durante la preparación para la Unión Monetaria con la consiguiente consolidación fiscal, se dieron siempre en contextos de mayor vigor económico, lo que permitía una evolución expansiva en las políticas públicas con nuevos desarrollos en torno a la innovación o a la política social.

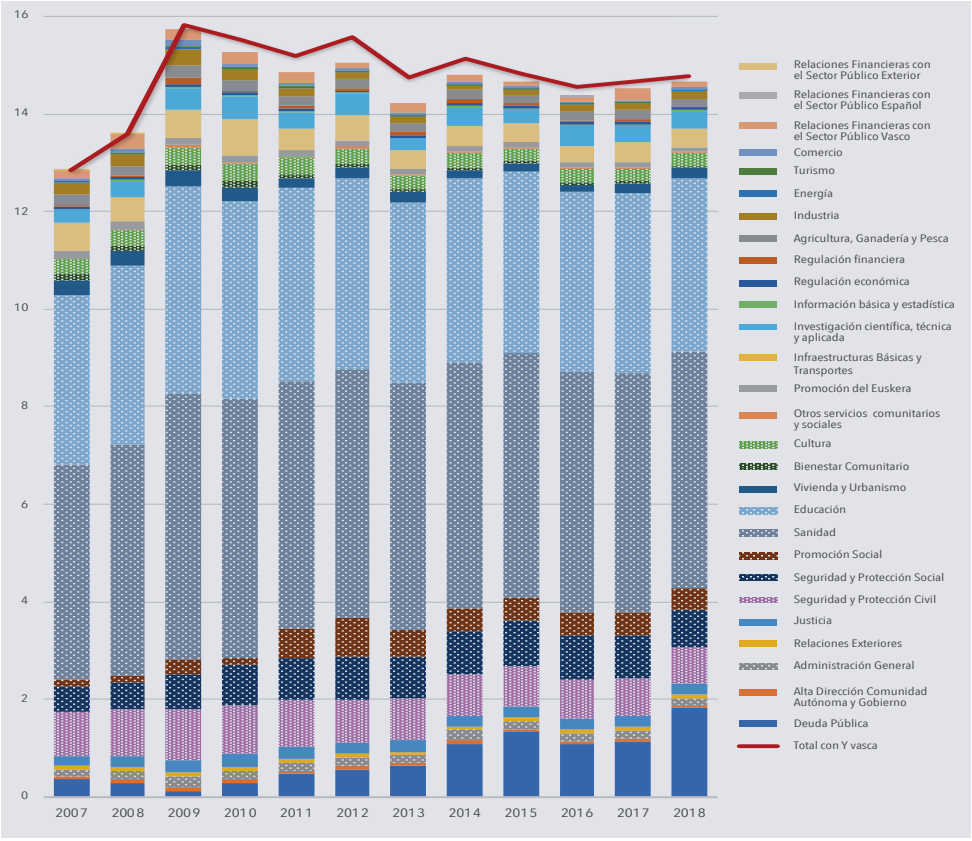
En 2016 se recuperó el nivel de PIB de antes de la crisis, pero hubo que esperar al presupuesto de 2018 para recuperar el nivel de gasto de antes de la crisis a igualdad de competencias, ya que hay que tener en cuenta que en 2009 se produjo el traspaso de las políticas de investigación científica y técnica, con una valoración de 87 M€, y en 2010 se produjo el de las políticas activas de empleo con una valoración de 472M€ en ese año, que se convertirían en 287M€ en 2018.

En términos de PIB, el peso del Gobierno Vasco es inferior al de los primeros años de la crisis, pero fruto del proceso de ajuste la distribución funcional ha cambiado notablemente. La emergencia de la deuda con un peso significativo debido al pago de intereses es uno de los cambios ya comentados más arriba. Junto a él hay que destacar la Seguridad y Protección Social, ya que la RGI y la Prestación

Complementaria de Vivienda (PCV) subieron en 227M€ en todo el periodo, y eso a pesar del claro descenso experimentado en los últimos años de crecimiento económico; y también destaca la Promoción Social debido a la comentada asunción de la competencia de las políticas activas de empleo. A pesar de la gran contención de los gastos de personal, los grandes servicios públicos de Sanidad y Educación siguieron dominando el gasto y creciendo, en especial el gasto en salud, en el que a pesar del descenso del gasto en farmacia en 133M€ (-20%) se impuso el aumento en un 19% del contrato programa de Osakidetza.

*Gráfico nº 26.* **EVOLUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DEL GOBIERNO VASCO 2007-2018**

(en % del PIB)




*Fuente:* Gobierno Vasco. Dirección de Economía y Planificación.

Por lo tanto, el ajuste y la redistribución del gasto permitieron al Gobierno Vasco gestionar la crisis ejerciendo un papel compensador y redistributivo a través de la protección de las personas con prestaciones y con el mantenimiento de los servicios públicos fundamentales. Tras varios años de crecimiento, a partir de 2018, y en especial con un presupuesto más expansivo en 2019 (que con un 3,6% puede crecer

algo más que el PIB nominal) se recupera el gasto de manera más decidida; pero queda mucho camino por delante, sobre todo en materia de inversión, ya que esta experimentó un ajuste a la baja del 40% entre 2009 y 2018.

## 3. LOS VIEJOS Y NUEVOS LÍMITES AL DESARROLLO: LAS TRES GLOBALIZACIONES

La expresión «límites del crecimiento» constituyó el título del primer informe al Club de Roma (Meadows, 1972), que fue pionero en llamar la atención sobre la insostenibilidad del crecimiento de la humanidad. Por aquellas mismas fechas vio la luz *La Ley de la entropía y el proceso económico* de Nicholas Georgescu-Roegen (1971), una reflexión teórica que estaba llamada a cambiar de forma radical la forma de entender la economía a la luz de las leyes de la física. Casi medio siglo después, aquellas advertencias seminales se han convertido en un gran torrente de pensamiento que ha transformado la forma de entender el mundo, de manera que hoy, bajo la amenaza del cambio climático, existe un amplio consenso entre la comunidad científica sobre el diagnóstico y la necesidad de acción. Lo que no quita para que convivan dos visiones muy diferentes, una que se mueve dentro del sistema en la búsqueda de soluciones, en la que los incentivos de mercado tienen un papel esencial, que puede quedar ejemplificada con el trabajo del premio Nobel de Economía en 2018, William Nordhaus (2019), y otra de crítica radical desde la economía ecológica que cuestiona el sistema y la propia teoría económica, una posición que puede ilustrarse con la figura de otro economista destacado en este campo como Herman Daly (2019).

Si hay algo global es el clima, por eso la globalización debe experimentar un gran impulso si se quieren arbitrar soluciones eficaces de reducción de los gases de efecto invernadero (GEI) que limiten el calentamiento global. Pero precisamente cuando la urgencia de la lucha contra el cambio climático impulsa la globalización ambiental, que, no se olvide, está inextricablemente unida al proceso económico, las viejas dimensiones de la misma resultan altamente cuestionadas. Globalización significa integración, un proceso que se basa en el libre comercio, el movimiento de capitales y el de personas, y que se ejemplifica bien con la integración europea y su sistema de las cuatro libertades de circulación de mercancías, capitales, servicios y personas.

La primera versión de la globalización, lo que Guillén (2018) llama Versión 1.0 del Orden Liberal Global, nació con el acuerdo de Bretton Woods de 1944 y duró hasta los años setenta del pasado siglo, y se caracterizó fundamentalmente por el aumento de los intercambios comerciales de la mano del GATT (The General Agreement on Tariffs and Trade de 1948) a través del multilateralismo. La segunda versión que le sustituyó, la globalización neoliberal, nacida del impulso político de Thatcher y Reagan, y continuada por Bush y Clinton, trató de llevar más allá la integración a través de la liberalización financiera y de la doctrina del *Consenso de Washington* auspiciada por el Fondo Monetario Internacional. Antes de que esa etapa se cerrara con la Gran Recesión de 2008, llamada también con razón

Gran Crisis Financiera, ya existía conciencia de los aspectos positivos de la misma (Wolf, 2004 y Bhagwati, 2004) pero también de las dificultades que se manifestaban en el rosario interminable de crisis financieras derivadas de la liberalización del movimiento de capitales de los años ochenta y noventa, a las que ya hemos hecho referencia. Uno de los críticos más cualificados de aquella situación fue Stiglitz (2002), quien denunció el fundamentalismo de mercado del FMI y la necesidad de reconducir la globalización hacia un modelo más racional y más humano. Las críticas a los excesos del neoliberalismo económico se quedarían cortas para las enormes consecuencias de la Gran Recesión, que hoy amenazan con romper las costuras del liberalismo político y también del económico: los movimientos populistas han conducido a procesos de desintegración como el Brexit, al freno a los movimientos migratorios, a las guerras comerciales, a un cuestionamiento del multilateralismo, a la parálisis de la Organización Mundial del Comercio y a un mundo de bloques enfrentados por la supremacía económica, tecnológica y política.

Si la segunda globalización tuvo una inspiración política basada en un proyecto utópico de mercado, su fracaso nos deja ante un escenario de inestabilidad e incertidumbre de raíz también política que se viene a añadir a las propias dificultades del desarrollo sostenible. Es en este escenario en el que la economía vasca deberá navegar la tercera de las globalizaciones: tras la primera del comercio y la segunda de la liberalización del movimiento de capitales, viene la tercera con el retorno de las migraciones, fruto de los desequilibrios demográficos y de desarrollo, y con la crisis ambiental consecuencia del cambio climático. La tercera globalización, por tanto, integra las dimensiones de todas las anteriores y añade otra nueva de una importancia extraordinaria: la del clima; pero al mismo tiempo apunta a que se va a caracterizar por bloqueos, cuando no retrocesos en algunas de esas dimensiones, y en un bajo nivel de compromiso político que le confiere una gran dosis de incertidumbre.

En los siguientes apartados se aborda un breve análisis del posicionamiento de la economía vasca ante cada una de las dimensiones de esta tercera globalización, que además son mutuamente interdependientes, con idea de poder pasar después al apartado de conclusiones en torno a los retos de la próxima década.

### 3.1. **La globalización económica**

La apertura comercial de la economía mundial es considerada una de las razones fundamentales que explican el crecimiento global experimentado en las últimas décadas. A mediados de los ochenta el comercio mundial experimentó una espectacular aceleración y desde entonces ha registrado un ritmo de expansión dos veces más rápido que el crecimiento de la producción mundial.

Coincidiendo en el tiempo con la segunda globalización, el sector exterior de la economía vasca se abrió con la integración española en la Comunidad Europea en 1986. En estos casi 30 años la tasa de apertura ha aumentado 17 puntos y ha impli-

cado un importante incremento en la participación relativa del comercio con el extranjero, de alrededor del 25% en 1980 a presentar el mismo peso que el comercio con el resto del Estado (Eustat, Cuentas Económicas).

Euskadi presenta un elevado grado de concentración de sus exportaciones al extranjero en los bienes industriales, casi el 90%, y en solo seis ramas se recoge la mitad, además con una fuerte vinculación entre cuatro de ellas: vehículos de motor y sus piezas (17%), productos de la siderurgia (9%), maquinaria (9%) y otros productos metálicos (4%), coque y productos de refino de petróleo (7%) y productos de caucho (4%) (Eustat, Tablas I-O). Este nivel de concentración sectorial se ha mantenido estable desde 1995 pero el peso de cada uno de las ramas ha variado a lo largo de los años, en gran parte ligado al cambio estructural que supuso el proceso de reconversión industrial y la pérdida de peso de la siderurgia en los años 90. Así, en estos veinte años se ha reducido la participación de las exportaciones al extranjero de los productos de caucho, otros metálicos y sobre todo de la siderurgia y han aumentado el coque y productos de refino y de manera destacada los vehículos de motor. Este sector también tiene gran relevancia en las importaciones vascas, reflejo de la dimensión mundial de la cadena de valor de estos productos, así como el comercio intra-empresarial entre plantas de una misma compañía multinacional.

Es en la segunda parte de los años 90, con la expansión de las cadenas globales de valor, cuando se produce el despegue del sector de vehículos, con un aumento espectacular de las exportaciones, incrementando del 7% al 15% de las exportaciones al extranjero y, tras la caída de la crisis, aumentar al 17% con la recuperación económica. El reto al que se enfrenta el sector para reducir las emisiones de carbono y la producción de vehículos eléctricos, con cadenas de suministro más cortas que las correspondientes a los vehículos de gasolina, definirá los nuevos modelos de negocio y condicionará a medio plazo el papel de este sector como motor de la industria vasca.

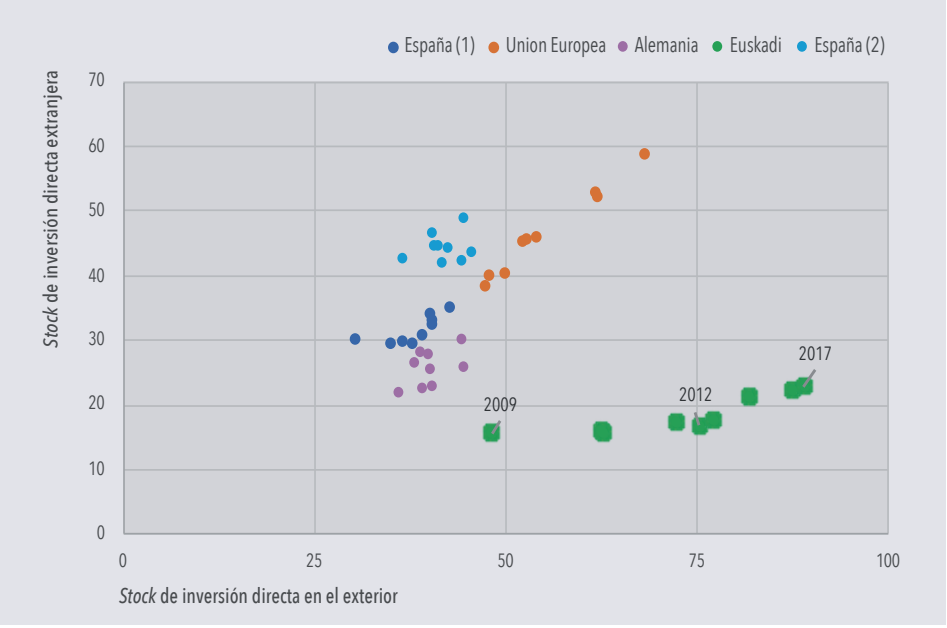
En los últimos años la elasticidad del comercio en relación con el PIB mundial se ha reducido. Antes de la Gran Recesión el comercio internacional crecía el doble que la producción mundial, pero desde 2012 la elasticidad es más o menos igual a 1. Ello apunta a una nueva globalización, que se va a configurar por cambios estructurales que se están produciendo en la economía, con grandes implicaciones para economías como la vasca.

Por un lado, la pérdida de fuerza de las cadenas globales de valor que se producirá por el aumento de los salarios en determinados países emergentes, en especial China, y la creciente robotización que está provocando que el factor trabajo pierda relevancia en los procesos de producción. Y por otro, el impacto de la digitalización sobre el comercio internacional que facilitará una reducción de los costes de operar en los mercados internacionales, que puede ser especialmente beneficioso para pequeñas y medianas empresas, así como facilitar una simplificación de los distintos trámites.

Por otra parte, el aumento de la desigualdad en los países desarrollados y la frustración por el funcionamiento del actual sistema de comercio multilateral, que algunos no consideran «justo», ha propiciado el reciente auge del proteccionismo, que sitúa el comercio en una coyuntura crítica. Este descontento con el actual sistema debe conducir a un equilibrio entre el uso legítimo de las regulaciones nacionales para proteger a los consumidores y el abuso proteccionista. El crecimiento del comercio, especialmente en servicios, parece más probable que se materialice si se involucran economías en etapas similares de desarrollo con objetivos similares mediante acuerdos comerciales regionales que podrían servir como punto de partida a plataformas multilaterales.

*Gráfico nº 27.* **POSICIÓN INVERSORA 2009-2017**

(*stock* en %PIB)




Nota: Datos de Euskadi y España (1) excluyen las empresas de tenencia de valores extranjeros.

*Fuente:* Datos de Euskadi y España (1) Eustat, INE y Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Boletín de inversiones exteriores. Datos de Unión Europea, Alemania y España (2) UNCTAD.

Más allá de la exportación, existen otras vías de internacionalización, como la inversión extranjera directa (IED), un modo de entrada de mayor intensidad y que exige mayor compromiso por parte de las empresas. Si bien la implantación exterior de las empresas vascas presenta una posición de fortaleza, ya que supera ampliamente a la de las empresas españolas y alemanas y también del conjunto europeo, la posición comparada de Euskadi en atracción de capital denota un territorio menos atractivo, aun-

que esta posición desfavorable puede deberse a que la comparación se realiza con países y la inversión tiende a concentrarse en unas pocas regiones en cada país.

Respecto al resto de comunidades autónomas, Euskadi es la segunda comunidad tras Madrid en cuanto a posición en el exterior, con el 14% del total español, mientras que la inversión extranjera en Euskadi representa el 4,3% de la del Estado. En términos de empleo, el asociado a estas inversiones en Euskadi es el 5% del Estado y representa el 7,4% del empleo total, igual porcentaje que en el conjunto del Estado y cuarta comunidad autónoma con mayor nivel de empleo asociado a la inversión extranjera tras Madrid, Navarra y Cataluña.

### 3.2. **La transición demográfica**

Euskadi es uno de los países más envejecidos de una Europa ya envejecida, con un 14% de la población menor de 15 años y donde los mayores de 65 años representan el 22%. Las bajas tasas de natalidad recientes han ocasionado un estrechamiento de la base de la pirámide poblacional, y en las edades centrales se encuentran las generaciones nacidas en periodos de alta natalidad, concentrándose entre los 40 y 55 años el 25% de la población. Por otra parte, los avances en la longevidad de la población vasca han provocado un ensanchamiento de la cúspide.

Los ejercicios de proyección de población realizados apuntan a que se mantendrá este proceso de transformación de la pirámide poblacional, especialmente el fuerte incremento de la población de más edad debido a la mayor longevidad y a la llegada a esas edades de generaciones más numerosas. Los mayores de 65 años supondrán alrededor del 28% de la población en 2031 (1 de cada 3 residentes en 2061) y dado que los mayores ritmos de crecimiento se producirán en los efectivos de mayor edad, se producirá una intensificación del proceso de «sobreenvejecimiento» del colectivo de personas mayores.

También se mantendrá una base estrecha, ya que la esperada recuperación de la fecundidad no será suficiente para compensar el descenso del número de potenciales madres y niños y jóvenes. Todo ello se combinará con una fuerte pérdida de población en las edades adultas debida a la paulatina sustitución de las generaciones numerosas de los años sesenta y setenta por las poco numerosas de las dos últimas décadas del siglo pasado.

Desde 2013 el crecimiento natural de la población en Euskadi presenta una tendencia a saldos cada vez más negativos por el aumento de las defunciones, dada la creciente presencia de población en edades cada vez más avanzadas, y el descenso de los nacimientos. En los próximos años también se intensificará esta tendencia, ya que las distintas hipótesis sobre los niveles de mortalidad y de fecundidad pueden modular, en parte, la tendencia de fondo a un crecimiento natural cada vez más negativo, pero no revertirla, ya que en gran medida se debe a la estructura demográfica de la población vasca y al impacto que esta ejercerá sobre los niveles futuros de mortalidad y natalidad.

Entre los desafíos relacionados con el envejecimiento de la población se encuentra, por tanto, la disminución de la fuerza laboral que puede limitar la expansión del bienestar económico. Un claro ejemplo es lo que ha sucedido en Japón. La economía japonesa ha experimentado casi tres décadas de débil crecimiento económico y episodios deflacionarios repetidos desde el estallido de la burbuja financiera e inmobiliaria de 1992, en los que el envejecimiento de la población y la fuerza laboral han constituido graves obstáculos demográficos para la productividad y el crecimiento. En respuesta a una reducción y envejecimiento de la población, el crecimiento del PIB desciende no solo debido al efecto directo de la disminución de la mano de obra, sino también porque el *stock* de capital baja en respuesta al descenso del factor trabajo. Como resultado, el ahorro privado cae, lo que lleva a un deterioro de la cuenta corriente, que se ve agravada por la reducción de los ingresos fiscales y el aumento del déficit público (International Monetary Fund, 2018).

En Euskadi el Índice de reemplazo de la población potencialmente activa, donde se compara la evolución de los efectivos de las cohortes que entran en las primeras edades laborales (16-24 años) y las que salen de ellas (58-66 años) se ha situado por debajo de la unidad desde 2004 y reduciéndose hasta un mínimo de 64 entradas por cada 100 salidas en el año 2019, para recuperarse ligeramente hasta las 67 entradas en el horizonte 2031.

Ante esta situación, la migración se presenta como la variable clave para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo. En los últimos 20 años Euskadi, a diferencia de Japón, ha experimentado un cambio respecto a los saldos migratorios, de presentar un saldo negativo cercano a las 10.000 personas en 1988 a ganar población por medio de las migraciones a partir del año 2000, rompiendo así la evolución de la población vasca al iniciar una etapa de crecimiento demográfico frente a la dinámica regresiva de las dos décadas anteriores. La recuperación de unos flujos de migración significativos con destino a Euskadi ha constituido el cambio demográfico más importante en los primeros años de este siglo. Con el nuevo siglo, y enmarcada en la etapa de auge económico iniciado a mediados de la década de los 90, la población comenzó a aumentar vía migraciones de manera progresiva, cuyo máximo fue en el año 2007 con un saldo positivo cercano a 17.000 personas. La llegada de la crisis en el año 2007 supuso una reducción en los volúmenes de saldos, y a partir de la recuperación de la economía los saldos migratorios han sido positivos y han ido incrementándose.

La intensidad del saldo migratorio positivo permite continuar con el crecimiento económico a pesar de la reducción de la población activa debida al movimiento natural de la población, pero también puede llegar a retardar la reducción de la tasa de paro. Para comprobar estos efectos podemos dibujar un escenario de aumento de la ocupación del 1% anual (aproximadamente la media de los últimos 30 años), con un ligero aumento de la tasa de actividad de 1 punto en 10 años (actualmente la tasa de actividad de Euskadi es más de 2 puntos inferior a la media europea) y con un mantenimiento del ritmo actual de entradas netas de 14.000 efectivos. Todo ello im-

plicaría que la tasa de paro de la economía vasca descendería al 9% de media anual en el año 2021, y que podría llegar al 6,5% en el horizonte del año 2030. Sin embargo, lo que cabe esperar es que los propios saldos migratorios sean sensibles al menor ritmo de creación de empleo y por lo tanto, al reducirse el flujo migratorio, la reducción del paro sea más rápida. Así, la tasa de paro que es del 9,3% a finales de 2019, podría descender del 9% en 2020 y acercarse al 7% en 2025.

Con toda la incertidumbre que este escenario comporta, de lo que no hay duda es que en este siglo XXI Euskadi no tendrá problemas de falta de fuerza laboral, al menos en las cifras globales, y podrá continuar su crecimiento, pero deberá realizar un gran esfuerzo de preparación de la fuerza de trabajo para facilitar su integración en el sistema productivo y que también deberá adecuar los servicios públicos fundamentales del Estado de bienestar.

### 3.3. **El cambio climático**

Las políticas de eficiencia energética y de descarbonización en Euskadi están teniendo impacto, haciendo que cada vez se emitan menos contaminantes a la atmósfera. Se ha producido un desacoplamiento entre las emisiones generadas y el crecimiento de la economía vasca: en casi 30 años se ha producido una mejora de la eficiencia del 48% en términos de GEI por unidad de PIB generado, debido, en parte, a la mejora de la intensidad energética que se ha reducido un 23% desde el año 2000 en términos de consumo final de energía por unidad de PIB. A partir del año 2005, año de la puesta en marcha del Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión (EU ETS), el descenso de las emisiones de GEI en Euskadi (22%) ha sido parecido al experimentado en el conjunto europeo (18%) y al de España (26%).

Pero no podemos olvidar que, como revelan los indicadores de Europa 2020 del Eustat, las emisiones de GEI en Euskadi han caído solo un 4% desde 1990, lejos de alcanzar el objetivo europeo del 20% en 2020, y lejos también del conjunto de la Unión Europea y de países como Alemania, máximo emisor europeo, que han logrado una disminución de las emisiones del 22% y 26% respecto a 1990. Ello es debido a que las trayectorias de las emisiones totales europeas por una parte y vascas y españolas por otra, son muy diferentes hasta el año 2005, con una caída del 6% en Europa y aumentos del 23% en Euskadi y del 54% en España.

En 2015 Euskadi aprobó la Estrategia de Cambio Climático 2050 con el objetivo de reducción para el año 2030 de al menos el 40% de sus emisiones de GEI, y de al menos en un 80% para el año 2050, todo ello respecto al año 2005. Además, se formuló el objetivo de alcanzar un consumo de energía renovable del 40% sobre el consumo final en el año 2050**.** Por su parte, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 de España fija en un 21% el objetivo de reducción de GEI respecto a 1990 y un nivel del 42% de renovables en el uso final de energía. Todo lo anterior expresa el esfuerzo a realizar dentro del compromiso de la Unión Europea de reducir los GEI en un 40% respecto a 1990 para contribuir a alcanzar los objetivos de temperatura del Acuerdo de París que entró en vigor en 2016. Como se ve, tanto

los objetivos de Euskadi como de España parecen razonables ya que guardan relación con la peor situación relativa de cada una de dichas economías en cuanto a emisiones y a desarrollo de las energías renovables.

El sector industrial ha reducido sus emisiones, sujetas en su mayor parte al ETS, en un 40% desde 1990. Por el contrario, la dificultad para limitar las emisiones del transporte, no sujetas al comercio de emisiones, conduce a la apuesta por el transporte público y los desplazamientos no motorizados como vectores para la mitigación del cambio climático, sin olvidar el papel de las compras públicas para aumentar la eficiencia y sostenibilidad del transporte urbano. También hay que intensificar los esfuerzos en energías renovables si se quiere alcanzar el objetivo en consumo final del 20% en 2030 (40% en 2050) recogido en la Estrategia: hay que aumentar 6,7 puntos en los próximos 13 años, cuando en los últimos 13 años el incremento ha sido de 4,1 puntos.

También hay que decir que la crisis ha interrumpido el camino hacia el desarrollo de un modelo económico más «circular», ya que se ha producido un estancamiento en las tasas de valorización de los residuos y desde 2013 no hay un avance claro de la productividad material, aunque los niveles en Euskadi siguen siendo comparativamente altos. Además, parece lógico pensar que Euskadi tendrá que aumentar considerablemente su esfuerzo en las políticas de disminución y reciclado de residuos para alcanzar los objetivos europeos (de 35% en 2016 a los objetivos de tasa de reciclaje del 50% en 2020 y 60% en 2030).

Junto a una labor de información que empuje a un consumo responsable con un enfoque de ciclo de vida, la política fiscal puede resultar clave para gravar los combustibles sólidos, en un sistema tributario donde los impuestos ambientales representaron en 2018 el 1,6% del PIB, por debajo del 2,4% de la UE28 y del 1,8% estimado para España y centrado en el impuesto especial de hidrocarburos y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (73% y 11% de recaudación respectivamente). La política fiscal también tiene un papel destacado a la hora de incentivar inversiones en proyectos con bajas emisiones de carbono y aquellas dirigidas a la reutilización, el reciclaje y la valorización de los residuos.

La economía baja en carbono es un elemento dinamizador de la innovación, ya que los objetivos de reducción de emisiones implican una fuerte demanda de tecnologías, productos y procesos innovadores que permitan saltos cualitativos respecto al estado actual. En este sentido, la estrategia de especialización inteligente del Gobierno Vasco apuesta por la especialización en dos ámbitos ligados a la economía baja en carbono: la energía y la fabricación avanzada, con un foco prioritario en la explotación del potencial de innovación y su traslación al mercado.

La orientación de las inversiones en los próximos años (infraestructuras asociadas al crecimiento de las ciudades, a la explotación de los recursos naturales y a la generación y distribución de energía) dará forma a los futuros patrones de crecimiento, productividad y calidad de vida. Un crecimiento bajo en carbono

traerá beneficios asociados a la menor emisión de contaminantes (menor contaminación atmosférica, seguridad energética, mejora en la calidad de vida y el tráfico, etc.), que deben permitir reducciones significativas en costes sociales.

## 4. LA SEGUNDA TRANSFORMACIÓN: RETOS PARA LA PRÓXIMA DÉCADA



La llegada de la Gran Recesión supuso el cierre de un periodo de alto crecimiento que es el que se ha caracterizado como de globalización neoliberal; y ello a pesar de que los primeros años ochenta fueron difíciles y de que a principios de los noventa tuviera lugar una corta pero aguda recesión. Es cierto que esos casi treinta años no resisten la comparación con la Edad de Oro o de los treinta gloriosos como fue llamada en Francia. Aun así, los registros de avance de la productividad fueron notables: entre 1980 y 2008 la productividad horaria vasca creció un 1,9%, muy cerca de la de Estados Unidos y por encima de la de España, y en la primera parte de ese periodo aún a una tasa más elevada del 2,4%. Es más, no solo fue muy alto el registro de la productividad, sino que tuvo lugar una primera modernización del mercado laboral, de modo que la mayor participación laboral supuso una aportación anual de 1,6 puntos al crecimiento que posibilitó una reducción de jornada con un efecto negativo del 0,5 anual, de manera que el crecimiento el PIB per cápita se acercó al 3% anual, algo verdaderamente extraordinario.

Ese período estuvo dominado por la preocupación por la competitividad internacional, el desplazamiento de las industrias a países emergentes y la formación de nuevas cadenas de valor internacionales. También por el desarrollo de la sociedad de la información, ahora llamada digitalización, y por el esfuerzo en I+D como garantía futura del nuevo modelo competitivo. Entonces había cierta conciencia del fenómeno del endeudamiento y de los problemas de desigualdad, pero muy limitada y sin que hiciera honor a lo que iba a revelar la Gran Recesión. Los problemas de deuda de América Latina a principios de los ochenta o de Asia en los noventa cayeron en el olvido y durante la llamada Gran Moderación (a partir de 1995) no se tuvo en cuenta la formación de una enorme deuda en el mundo desarrollado que no tenía parangón en la historia del capitalismo. Los problemas de desigualdad se limitaban al vuelco en la distribución funcional de la renta, que permitió una recuperación de la rentabilidad del capital revirtiendo la evolución de la última fase de la crisis de la Edad de Oro. Pero no tanto a la enorme concentración de la renta y la riqueza, que sería luego objeto de análisis por autores como Atkinson, Milanovic, Piketty y Saez, por no hablar de la brecha de género o de las desigualdades generacionales.

El colapso y sus efectos fueron proporcionales a la enormidad de la deuda y la burbuja financiera e inmobiliaria creadas durante esa globalización del capital y las finanzas. La economía vasca sufrió mucho más intensamente la crisis que la europea, que a su vez presentaba el factor diferencial de la segunda recesión respecto a la evolución de los Estados Unidos. Entre 2008 y 2013 se sufrió una tasa anual negativa del -1,3%, cuando la de la UE era del -0,1% y hubo que esperar a 2016 para recuperar el

nivel de PIB anterior a la crisis y sólo el vigoroso crecimiento cercano al 3% del periodo 2015-2018 posibilitó cerrar el decenio con un crecimiento anual positivo del 0,5%. Como la productividad horaria creció un 1,5% anual, la diferencia nos da una medida precisa del gran efecto de la destrucción de empleo en el crecimiento, al punto que a finales de 2019 todavía no se ha llegado al nivel récord de empleo en términos de puestos de trabajo equivalentes de las cuentas económicas: 981.680 en el tercer trimestre de 2019 frente al 1.006.541 del segundo trimestre de 2008. El crecimiento en 2019 converge hacia una tasa potencial del entorno del 2% y la tasa de paro alcanza el 9,6% de media, que contrasta con el mínimo del 3,3% de 2007, después de haber alcanzado un máximo del 16,1% en 2014, y nos dibuja un escenario todavía difícil a pesar del declive demográfico propiciado por el movimiento natural de la población, como veremos más adelante.

### 4.1. **El reto de un mundo endeudado y los límites del sector público**

Estas son las condiciones en las que la economía vasca afronta esta fase de la segunda gran transformación que quedó interrumpida por la crisis, pero cuya tendencia hemos recuperado desde mediados de la segunda década del siglo. Pero antes de asomarnos a los retos de la tercera década, debemos ser conscientes de que la Gran Recesión ha dejado una impronta enorme en dos campos extraordinariamente importantes para las políticas macroeconómicas, como son la deuda y la posición del sector público. Respecto a la deuda, hemos documentado que los niveles alcanzados en la economía vasca son menores que los de la economía española, pero también significativos porque los de esta son muy altos, y no debemos olvidar que estamos en un entorno internacional que encuentra dificultades para llevar adelante una deflación de la deuda equilibrada.

Cuando en 2018 el Fondo Monetario Internacional presentó su base de datos de deuda mundial (Mbaye, Moreno Badia and Chae, 2018) llamó la atención sobre el hecho de que había aumentado un 60% sobre la existente antes de la crisis, alcanzando el 225% del PIB, una cifra que dobla la que era común hace cuarenta o cincuenta años, y cómo los niveles de deuda de países emergentes, que llevaban un ciclo financiero retrasado, estaban creciendo fuertemente y en particular que China conseguía estabilizar su deuda algo por encima del 240%. Por ello no sorprende que más recientemente, un informe del Banco Mundial (Kose, Nagle, Ohnsorge and Sugawara, 2020) habla de que desde 2010 se está desarrollando una cuarta ola de deuda que se extiende al 80% de las economías emergentes y en desarrollo y que en un tercio de las mismas ha visto un aumento de 20 puntos del PIB.

Por su parte, el Debt Sustainability Monitor (European Commission, 2019) no aprecia riesgos a corto plazo para la deuda pública, pero a medio plazo hay un grupo de países importantes (Bélgica, Italia, Francia, España, Portugal, Rumanía y Reino Unido) que se califican como de alto riesgo de sostenibilidad fiscal. En el caso de España, las proyecciones de la deuda indican que en 2030 estará en el 95,7% del PIB, sólo ligeramente por debajo de su nivel actual.

Esa posición de la deuda nos lleva a considerar el papel del sector público. La profundidad y larga duración de la Gran Recesión han determinado que los límites del papel estabilizador del sector público se hayan manifestado con toda su crudeza. Dadas esas circunstancias, y el enorme déficit inicial, el Gobierno Vasco ha manejado eficazmente la situación llevando a cabo un ajuste que ha priorizado los servicios fundamentales de salud y educación y la protección de las personas, ayudado, es verdad, por la deflación salarial y la reducción de la inversión. Con saldos positivos desde 2017 ha logrado una consolidación fiscal efectiva, de manera que su deuda se encuentra ya cerca del 12% y, por tanto, dentro de los parámetros de sostenibilidad previstos en la legislación. Pero en todo caso, hay que tener en cuenta que la situación no será ya la misma que la de antes de la crisis, en la que la deuda era prácticamente inexistente, y que, por tanto, un cambio en los tipos de interés debido a sorpresas de inflación o a cambios en los sentimientos de los mercados financieros no dejarían de tener su efecto en la distribución del gasto. En términos comparados puede decirse que Euskadi tiene un cierto espacio fiscal para estabilizar la economía en caso necesario, lo que podría hacerse mediante una recuperación de la inversión; pero para ello depende de que se flexibilice el marco de estabilidad presupuestaria.

Dada la vulnerable posición del Estado a medio plazo, especialmente acuciado por los desequilibrios de la Seguridad Social y la dificultad de encontrar vías para su financiación, no parece que el marco al que nos enfrentamos a medio plazo sea el más propicio para dicha flexibilización. Por todo ello, Euskadi, que no olvidemos tiene un sector público pequeño en términos relativos, debería tener máxima prudencia en la revisión de la fiscalidad, tanto para conservar su estabilidad presupuestaria y capacidad de hacer frente a los retos que describimos en este epígrafe, así como también para evitar erosionar la progresividad del sistema fiscal en unos momentos en los que crece la preocupación por los índices de desigualdad.

### 4.2. **El reto de una globalización en transición**

Los volúmenes de deuda apuntan a que la globalización financiera sigue en máximos, en un tiempo en el que la globalización comercial está llamada a continuar con su repliegue. La elasticidad del comercio internacional con relación al PIB se ha reducido a la mitad desde la Gran Recesión con valores cercanos a uno, y no dejan de apreciarse tanto razones políticas como estructurales que refuerzan esa tendencia. La crisis de la Organización Mundial del Comercio, la quiebra del multilateralismo, el auge del proteccionismo, las guerras comerciales e incluso procesos de desintegración como el británico dan cuenta de ese nuevo clima político. Pero el plano político y los efectos de la crisis han tendido a obscurecer el cambio estructural de fondo que está en marcha desde comienzos de siglo y que supone la reconstrucción de las cadenas de valor globales. Las exportaciones de bienes pierden peso en el *output* en la última década, mientras que el comercio de

servicios crece un 60% más rápido, los intangibles ganan protagonismo como fuente de ingresos, los costes laborales solo resultan determinantes en una quinta parte de los bienes comerciados, y cadenas de valor tan importantes como las de automoción y electrónica se concentran regionalmente (Lund, Manyika, Woetzel, Bughin, Krishnan, Seong y Muir, 2019). Además de todo lo anterior, las exigencias de la transición energética y de la lucha contra el cambio climático imponen también importantes cambios estructurales a la producción y el comercio.

Este escenario tan diferente al de la globalización neoliberal plantea enormes exigencias a una economía como la vasca, que es sobre todo oferente internacional de bienes, que tiene una alta posición inversora en el exterior, escasas ventajas en el intercambio en servicios y poco desarrollo de los intangibles.

Se trata de un escenario que va a requerir nuevos esfuerzos de internacionalización, potenciando las servitización, la inversión en intangibles y la búsqueda de nuevos mercados y desarrollo de nuevos productos. Además de continuar con el impulso de la innovación y con la estrategia de especialización inteligente RIS3, centrada en biociencias-salud, energía y fabricación avanzada de la mano del nuevo Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación con horizonte 2030, se precisará también de gran capacidad de adaptación a los cambios estructurales de la demanda y de los costes propiciados por el creciente precio esperado del carbono.

### 4.3. **El reto de la transición demográfica**

El envejecimiento de la población puede llegar a ser un proceso relativamente rápido, como estamos comprobando en nuestra propia experiencia. Ahora bien, por mucho que hayamos reaccionado y nos planteemos la implementación de políticas más ambiciosas para recuperar la natalidad, debemos ser conscientes de que, aunque lleguen a tener éxito, sus efectos económicos quedarán fuera del horizonte de la próxima década porque no pueden llegar a afectar a la población activa.

Habiendo experimentado ya el estrechamiento de la base de la pirámide, puede decirse que hemos obtenido ya el dividendo de la transición demográfica, que se traduce en un aumento del PIB per cápita por el solo hecho de la reducción de la población de menor edad. En ese punto en el que se hace evidente que la estructura por grupos de edad de la pirámide vasca, de las más envejecidas de Europa junto a Italia y Grecia, puede comprometer el relevo generacional y el crecimiento de la población activa. Con un Índice de reemplazo de la población potencialmente activa que es ahora de 64 entradas por cada 100 salidas y con la proyección de que llegará a ser de 67 en 2031, era lógica la expectativa de una *japonización* que nos iba a conducir al estancamiento.

Sin embargo, el espectro de Japón se ha desvanecido porque a mediados de los años noventa del pasado siglo la población comenzó a aumentar vía migraciones de una manera vigorosa hasta alcanzar un máximo en 2007 con 17.000 personas. Lue-

go, en medio de la recesión, el saldo llegó a volverse negativo; pero con la nueva ola de crecimiento se activó nuevamente alcanzando las 14.700 personas en 2018.

Lo que se ha demostrado es la enorme flexibilidad de la fuerza de trabajo para adecuarse al clima económico y brindar una respuesta endógena, y ello a pesar de que la mayor parte del flujo migratorio en los últimos años es internacional. Entre 1998 y 2019 la población autóctona se redujo en 86.747 personas, mientras que la extranjera aumentó en 195.084 para llegar a un máximo histórico de población de 2.206.965 personas, de la cual el 10% es de origen extranjero, principalmente latinoamericano (Colombia, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Venezuela, Paraguay y Brasil), de la Unión Europea (Rumanía y Portugal) y de Marruecos (Ikuspegi, 2019).

La economía vasca ha sido capaz de absorber un importante saldo migratorio (8.871, 10.725 y las citadas 14.724 personas en 2016, 2017 y 2018) y de reducir la tasa de paro del 13,4% al 9,6%, gracias a un alto crecimiento que alcanzó el 3,3%, el 2,8% y el 3% en esos años. Ahora bien, en el momento actual el crecimiento potencial se acerca al 2%, con un crecimiento de la ocupación algo por encima del 1%, es decir, de prácticamente la mitad del registrado en ese periodo de alto crecimiento. Si dibujamos un escenario de crecimiento de la ocupación del 1%, con un aumento de la tasa de ocupación en diez años y un saldo migratorio neto anual de 14.000 personas, la tasa de paro descendería al 9% en media anual en 2021 y llegaría al 6,5% en el 2030. Se trata de un simple ejercicio que sirve para ilustrar el hecho de que no parece que el crecimiento futuro llegue a estar constreñido por la falta de fuerza laboral, al menos en las cifras globales.

Ahora bien, un modelo de crecimiento basado en la inmigración, que a diferencia de otros países no se gestiona activamente según las necesidades existentes, significa que los importantes desajustes según perfiles profesionales, que ya se advierten en el mercado de trabajo, están llamados a crecer y que habrán de destinarse más recursos a la formación de una población que además es muy heterogénea. Los actuales esfuerzos de Lanbide para adaptar la fuerza de trabajo a los perfiles profesionales del futuro a través de la prospectiva (FutureLan) y la formación deberán redoblarse. La población de origen extranjero representaba el 1,3% del total en 1998 y ha llegado al actual 10% siguiendo una tendencia claramente creciente, por lo que ya tenemos una experiencia de la que aprender. Aunque es muy difícil proyectar el ritmo posible de crecimiento de las migraciones internacionales, porque dependen también de la situación en origen, no cabe duda de que para 2030 el peso de la población de origen extranjero habrá dado un nuevo salto adelante. Hay que prepararse para gestionar ese cambio desde todas las esferas del estado de bienestar y no solo desde la perspectiva laboral.

### 4.4. **El reto de la transición energética y ecológica**

Cuando en 2010 realizábamos el balance de la primera gran transformación en el número extraordinario de Ekonomiaz del 25 aniversario, la posibilidad de alcan-

zar el techo del petróleo en el horizonte de 2030 constituía la preocupación central que iba a espolear la transición energética. Una década después parece evidente que al igual que la Edad de Piedra no acabó por falta de piedras, lo mismo ocurrirá con la era del petróleo. El cumplimiento de los objetivos de la cumbre de París en relación al cambio climático supondrá dejar varadas la mitad de las reservas de hidrocarburos si se limita el alza de la temperatura a 2º, ratio que se elevaría al 80% si el incremento de temperatura se limita a 1,5ºC (Livsey, 2020): son los denominados *stranded assets* que algunas compañías ya están dando de baja de sus balances.

Como es sabido, el cambio climático plantea un problema de acción colectiva global en el que las recompensas no están ligadas de forma directa a los esfuerzos, de modo que los comportamientos típicos de gorrones (*free riders*) pueden ser moneda corriente. Así lo hemos visto en el caso del abandono de los acuerdos de París por parte de Estados Unidos o con una situación como la de Australia que invita al sarcasmo. Aunque ello sea así, la realidad no va a seguir un curso diferente para complacer a los escépticos o a los negacionistas, lo que supone que los cambios se van a acabar imponiendo, no ya por altruismo sino por interés. No solo se trata de nuestra voluntad de cambiar el mundo, sino de que el mundo va a cambiar con nosotros o sin nosotros, algo que explica perfectamente el auge de las finanzas sostenibles que no responden ni a una moda ni a comportamientos altruistas sino a una adecuada percepción y gestión del riesgo.

A pesar de que en los últimos treinta años ha logrado una mejora de eficiencia del 48% de GEI por unidad de PIB, Euskadi, por su perfil de especialización industrial (los sectores intensivos en energía sujetos al régimen de derechos de carbono suponen el 7,1% del PIB) y por sus características geofísicas (falta de espacio y sin plataforma continental marítima), ha encontrado especiales dificultades para encarar la transición, lo que se refleja en unos débiles indicadores de emisiones y de producción de renovables, tal como se comprueba por ejemplo en el panel de seguimiento de la estrategia Europa 2020. En 2015, la Estrategia de Cambio Climático Klima 2050 formuló unos objetivos de reducción de GEI del 40% respecto a 2005 para 2030 y del 40% de consumo final de renovables para 2050, que aun siendo modestos para los estándares europeos abrieron una nueva etapa de mayor conciencia social y compromiso político que se ha manifestado en la declaración de emergencia climática de 2019. Como muestra de todo ello, el nuevo Plan Territorial Sectorial de Renovables, que se está tramitando, aspira a que, para 2030, la producción de energías renovables se eleve desde el 8% al 15% y que el consumo final llegue al 32%, lo que supone una elevación substancial y un acercamiento al objetivo europeo.

En cuanto a la industria sujeta al comercio de emisiones de carbono (ETS, *Emission Trading System*) que afecta a 55 instalaciones industriales que suponen un tercio de las emisiones totales, el régimen temporal de fuga de carbono (para evitar la deslocalización) ha supuesto la asignación gratuita de derechos, teniendo en cuenta las tecnologías de referencia en su sector y un periodo de adaptación a los estándares

europeos (Ihobe, 2017). La heterogeneidad de los precios del carbón, que son muy elevados en el norte de Europa por ejemplo, ya advierte que los próximos años serán críticos y que cabe esperar medidas por parte de la Unión Europea a pesar de la dificultad de implantar un ajuste en las fronteras (*Border Carbon Tax*).

Las medidas ya están proliferando también por parte de la Comisión Europea en cuanto a los sectores difusos, con regulaciones tan importantes como las relativas a las emisiones de los vehículos o la eficiencia energética en edificios, que están teniendo ya un impacto considerable en la actividad productiva.

La Estrategia Klima 2050 estimó en 88 millones anuales el esfuerzo presupuestario para su desarrollo, pero a la vista de lo anterior todo indica que esas cifras se deberían ver superadas en consonancia con los objetivos más ambiciosos que se plantean hoy. Por supuesto, el sector privado deberá realizar también un gran esfuerzo inversor que debe redundar en una ganancia de eficiencia y no solo en logros medioambientales. En el caso de las industrias sujetas al comercio de derechos ETS, el efecto puede ser significativo y se viene a añadir a la desventaja competitiva que supone el precio de la energía, por lo que deberán realizar un gran esfuerzo de inversión y de reestructuración.

Pero no solo hay una amenaza latente, también hay una gran oportunidad de innovación, de desarrollo de tecnologías, productos y servicios que transformen la estructura productiva en este nuevo siglo.

Se trata de un gran esfuerzo colectivo que va a requerir de un acompañamiento legislativo como el que contempla el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y muy previsiblemente una reformulación de toda la planificación.

* * * *

La segunda gran transformación es en realidad un compendio de transformaciones, o si se quiere es una transición que engloba varias transiciones. Por supuesto, es un proyecto de largo aliento, como nos ha enseñado el embate de la Gran Recesión que lo interrumpió de forma brusca. Un empeño que va más allá de una década, pero que tiene que desarrollarse ya de forma decidida en el horizonte del año 2030. Debemos encarar una nueva globalización que exige una adaptación productiva, una transición demográfica con sus migraciones internacionales, una transición energética y ecológica, y todo ello en un contexto de un capitalismo dominado por la deuda, por la baja productividad y por una fragilidad del sector público para lograr la estabilización y la cohesión. Pero no olvidemos que, con todos sus problemas, solo el sector público es capaz de abordar la complejidad de esta suma de transformaciones y de coordinarlas y darles coherencia. La forma en la que desempeñe su función será determinante para el futuro de todos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Alberdi Larizgoitia, A. (2010): «Economía vasca 1980-2010: tres crisis y una gran transformación». *Ekonomiaz*, *25 Aniversario, 32-95*.

— (2013): «El sistema bancario y la financiación del crecimiento en la economía vasca». *Ekonomiaz*, 84:236-273.

— (2014): «Las fuerzas del desarrollo en la economía vasca desde la Edad de Oro a la Gran Recesión y más allá». *Ekonomiaz*, 86:218-245.

Alberdi Larizgoitia, A. (2013): «Crecimiento, competitividad, progreso técnico y distribución de la renta: análisis de la economía vasca desde 1980 y expectativas hasta 2015». *Ikerketak-Ekonomiaz I, Departamento de Hacienda y Finanzas, Gobierno Vasco. Accesible en* http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-19220/es/contenidos/informacion/estudios_publicaciones_dep/es_publica/adjuntos/ikerketak-Ekonomiaz-2013-I.pdf

Alberdi Larizgoitia, A. y Jaca Michelena, J.I. (2016): «Perspectivas de la productividad. Del modelo neoclásico a la productividad como excedente y evidencia sectorial comparada 1995-20112)». *Ikerketak Ekonomiaz*, I y II. *Accesible en http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/ikerketak_ekonomiaz/es_publica/adjuntos/ikerketak-Ekonomiaz-2016-I-y-II.pdf*

Allen, R. (1994): Financial Crisis and Recession in the Global Economy, Edward Elgar Publishing.

Ararteko (2018): *La transición energética del País Vasco hacia un modelo sostenible.*

Bhagwati, J. (2004): In defense of Globalization, Oxford University Press.

Boyer, R. and Saillard, Y.(Edit) (2002): *Régulation Theory. The State of the Art,* Routledge. (First Published in French, 1995)

Dalio, R. (2018): *Principles for navigating Big Debt Crisis,* Bridgewater. (Versión Kindle).

Daly, H. (2019): «*Growthism; its ecological, economic and ethical limits». In Fullbrook and Morgan (eds) (2019).*

European Commission (2020): *Debt Sustainability Monitor 2019*, Institutional Paper 120.

Eustat (2017): *Proyecciones de población 2031. Análisis de resultados.*

— (2018): *Escenarios demográficos 2061. Análisis de resultados.*

— *Varios años: Cuentas Económicas. https://www.eustat.eus/bancopx/spanish/id_3426/indiceRR.html*

— *Varios años: Estadísticas Presupuestarias del Sector Público. https://www.eustat.eus/bancopx/spanish/id_3435/indiceRR.html*

— *Varios años: Estadísticas de ejecución presupuestaria. https://www.eustat.eus/bancopx/spanish/id_3437/indiceRR.html*

— *Varios años: Tablas Input-Output de la C.A. de Euskadi. https://www.eustat.eus/bancopx/spanish/id_3438/indiceRR.html*

Fisher, I. (1933): «The debt-deflation Theory of Great Depressions».*Econometrica,* I (October), 337-357.

Fullbrook, E. y Morgan J. (eds) (2019): *Economics and the Ecosystem*, World Economcis Association Books.

Georgescu-Roegen, N. (1971): *The Entropy law and the Economic Process*, Harvard Universtity Press.

Gobierno Vasco (2015): *Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco.*

Guillen, M. (2018): *Rude Awakening. Threats to the Global Liberal Order*, University of Pennsylvania Press.

Ihobe (2017): *Competitividad y cambio climático en Euskadi.* Gobierno Vasco. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/cc_competitividad/es_def/adjuntos/competiti-vidad cclimatico_es.pdf

Ikuspegi (2019): *Población de origen extranjero en la CAE 2019.* http://www.ikuspegi.eus/documentos/panoramicas/es/pan73cas_DEF.pdf.

International Monetary Fund (2018): IMF Working Paper WP/18/248: *Macroeconomic Effects of Japan's Demographics: Can Structural Reforms Reverse Them?*

Kose, M.A., Nagle, P., Ohnsorge, F., y Sugawara, N. (2020): *Global Wawes of Debt. Causes and Consequences*, Advance edition. Washington DC. World Bank.

Livsey, A. (2020): *The High Cost of Stranded Assets.* Financial Times, February 5th.

Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., Bughing, J., Krishnan, M., Seong, J., y Muir, M. (2019): *Globalization in Transition: Te Future of Trade and Value Chains,* Mckinsey & Company.

Mbaye, S., Moreno Badia, M. y Chae, K. (2018): *Global Debt Database; Methodology and Sources.*Working Paper No 18/111 IMF.

Meadows, D. H. (1972): *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019): *Boletín de inversiones exteriores.*

Minsky, H. P. (1982): *Cant «it» happen again. Essays in Instability and Finance*, M. E. Sharpe.

Nordhaus, W. P. (2019): *El casino del clima*, Deusto.

Stiglitz, J. E. (2002): *El malestar en la globalización*, Taurus.

Unctad (2020): *Foreign direct investment: inward and outward flows and stock, annual.* https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740

Wolf, M. (2004): *Why Globalization Works. The Case for the Global Market Econmy*, Yale University Press.

# *Financiarización y crisis económica: ¿puede pasar de nuevo?*

## *Financialization and economic crisis: could it happen again?*

**Numerosos trabajos señalan el papel central jugado por el proceso de financiarización en el estallido de la Crisis Financiera Global y de la posterior Gran Recesión. Los efectos negativos de un tamaño excesivo de las finanzas plantean la necesidad de un proceso de de-financiarización que reduzca el tamaño de los activos y pasivos financieros. El estudio de los balances financieros de los países miembros de la Unión Europea desde el año 2007 muestra, sin embargo, que este proceso de de-financiarización no se ha producido en la inmensa mayoría de países europeos, lo que abre la posibilidad de una nueva crisis financiera sistémica a corto y medio plazo.**

*Lan askok adierazten dute finantzazio-prozesuak zerikusi handia izan zuela Finantza Krisi Globalak eta ondorengo atzeraldi handiak eztanda egiteko. Finantzen tamaina handiegia izateak dituen ondorio negatiboek planteatzen dute definantzazio-prozesu bat behar dela, finantza-aktiboen eta pasiboen tamaina murriztuko duena. Europar Batasuneko herrialde kideek 2007tik aurrera izan dituzten balantze finantzarioak aztertzeak, hala ere, erakusten du definantzazio-prozesu hori ez dela gertatu Europako herrialderik gehienetan; ondorioz, beste krisi finantzario sistematiko bat izan daiteke epe labur eta ertainean.*

Many studies point out the central role played by the process of financialization in the burst of the Global Financial Crisis and the subsequent Great Recession. The negative consequences of an excessive size of finances suggest the need of a de-financialization process that reduced the size of the financial assets and liabilities. The study of the balance sheets of the European Union countries since the year 2007 shows, however, that this process has not taken place in most European countries, leading to the possibility of a new systemic financial crisis in the short or medium term.

**Jesús Ferreiro Aparicio**
**Carmen Gómez Vega**
*Universidad del País Vasco (UPV/EHU)*



## *Índice*

1. Introducción
2. Proceso de financiarización: concepto e implicaciones
3. Efectos económicos del proceso de financiarización
4. ¿Están las economías europeas de-financiarizándose?
5. Resumen y conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** crisis financiera, financiarización, de-financiarización, balances financieros, Unión Europea.
**Keywords:** financial crisis, financialization, de-financialization, balance sheets, European Union.
**Nº de clasificación JEL:** E44, G01, F34
Fecha de entrada: 23/09/2019 Fecha de aceptación: 17/12/2019

## 1. INTRODUCCIÓN

A raíz del estallido de la Crisis Financiera Global y de la consiguiente Gran Recesión, numerosos estudios han puesto en tela de juicio el papel jugado por las finanzas en el crecimiento y desarrollo económico. Hasta entonces, la visión económica dominante consideraba, prácticamente como un axioma, la existencia de un nexo directo entre finanzas y desarrollo y crecimiento económico, de tal forma que el desarrollo del sector financiero bancario y no-bancario tenía un efecto estimulante sobre el crecimiento y la actividad económica La clave para estimular el desarrollo de los sectores financieros implicaba adoptar medidas que liberalizaran y desregularan (re-regularan, más bien) los distintos mercados, agentes y productos financieros, tanto en el plano doméstico como internacional.

En el caso de las economías emergentes, se consideraba que uno de los elementos claves para explicar sus malos resultados económicos era, precisamente, la existencia de un sector financiero poco desarrollado y de escaso tamaño, si lo comparamos con el tamaño registrado en las economías más desarrolladas, en especial en los Estados Unidos de América, y sujeto a una excesiva y adversa regulación e in-

tervencionismo por parte de las autoridades políticas, dando así lugar a procesos de represión financiera. Así, las regulaciones y el intervencionismo estatal, poniendo límites a los tipos de interés o estableciendo canales o mecanismos de financiación privilegiada a determinados agentes públicos y/o privados, daban lugar a una especie de enanismo del sector financiero, excesivamente concentrado en un sector bancario ineficiente, que proporcionaba escasos y caros servicios financieros a los agentes privados no financieros. Estos problemas se veían acentuados por las restricciones existentes a los flujos internacionales de entrada y salida de capitales.

En los países emergentes y en desarrollo sería, desde esta óptica, imprescindible la adopción de reformas que desregularan y liberalizaran los mercados domésticos, que liberalizaran los movimientos internacionales de capitales y que promovieran el aumento del tamaño *(financial depth)* de los mercados financieros. De esta forma, los agentes y sectores domésticos (financieros y no financieros) dispondrían de mayores y más baratos recursos financieros. Además, las instituciones financieras harían un uso más eficiente de sus recursos, concentrándolos en las actividades más productivas, lo que contribuiría a aumentar las tasas de crecimiento de estas economías, y, por tanto, su nivel de desarrollo.

El estallido de la Crisis Financiera Global, originada en las economías más avanzadas y en donde el tamaño de los sectores financieros es más elevado, ha puesto en tela de juicio este planteamiento. Desde planteamientos heterodoxos, en especial Post Keynesianos, se argumenta que el proceso de financiarización que ha caracterizado a la mayoría de economías, desarrolladas o emergentes, en especial a partir de la década de los noventa, es un factor de riesgo, una fuente de inestabilidad tanto financiera como macroeconómica, de ahí la necesidad de que aquellas economías cuyo tamaño del sector financiero es excesivo inicien un proceso de de-financiarización que reduzca el tamaño de los sectores financieros y el volumen de operaciones financieras, a fin de reducir las posibilidades de una nueva crisis financiera sistémica (Ferreiro, 2016 y 2018).

En el momento de escribir el presente artículo (finales de verano de 2019), la economía mundial, en especial las europeas, se enfrenta a un escenario a corto y medio plazo caracterizado por una acentuada incertidumbre. Desde hace varios trimestres, las economías europeas y de la zona euro afrontan un escenario macroeconómico en el que la desaceleración del crecimiento económico es más que evidente, tal y como señalan las recientes estimaciones de Eurostat para el segundo trimestre de 2019, publicadas en julio de 2019. De hecho, de acuerdo con los datos de Eurostat, en el primer cuatrimestre de 2019, la tasa de crecimiento económico interanual fue negativa en Italia, y se situó por debajo del 1% en Alemania y Finlandia. En este sentido se inscribe la reciente decisión del Banco Central Europeo de 25 de julio de 2019 en la que subraya la «necesidad de una orientación de política monetaria muy acomodaticia durante un período prolongado», dadas las condiciones económicas imperantes.

Por otro lado, la incertidumbre que rodea al Brexit, tanto en lo que se refiere al propio proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea como a la forma en la que esta puede producirse, unida a otros factores como son la política proteccionista de Estados Unidos o la reciente disputa comercial y cambiaria entre China y Estados Unidos desatada en agosto de 2019, puede afectar todavía más negativamente a la actividad económica a corto plazo.

En este plausible escenario de marcada ralentización del crecimiento económico, bajas tasas de inflación y de tipos de interés oficiales cero, el riesgo de que las tensiones económicas se trasladen al sector financiero resulta evidente, tal y como reconoce el Fondo Monetario Internacional en su informe World Economic Outlook de abril de 2019 y en la actualización del mismo correspondiente al mes de julio.

Por lo tanto, los riesgos a los que se enfrenta la economía mundial y las economías mundiales serían todavía mayores en el caso de generarse una nueva crisis financiera sistémica, cuyos efectos serían tan devastadores como los de la pasada Crisis Financiera Global, y que podrían implicar que la actual desaceleración económica diera paso a una nueva recesión.

¿Hasta qué punto es posible que este escenario se materialice, dando lugar a una nueva tormenta perfecta alimentada por tensiones reales y financieras? Desde el punto de vista financiero, dado que el estallido de la crisis de 2008 se produjo como resultado de los problemas financieros y reales derivados de un tamaño excesivo de las finanzas, en la medida en que el sistema financiero haya visto reducir su tamaño de forma significativa, podríamos asegurar que la probabilidad de una nueva crisis financiera, al menos a corto plazo, es muy reducida, o, siendo menos optimistas, que en el caso de estallar esta crisis sus efectos serían menores que los registrados con la Crisis Financiera Global.

Cobra, así, una especial importancia analizar lo ocurrido en los últimos años en lo que se refiere al tamaño de las finanzas, así como la evolución de los saldos financieros no solo del conjunto de la economía sino también de los distintos agentes que la conforman. Ello implica analizar la pasada dinámica de comportamiento, a nivel del conjunto de la economía y de los distintos agentes, de los saldos financieros netos y de la evolución del tamaño de los pasivos y activos financieros. Para ello estudiaremos el comportamiento de los balances financieros de las economías de los países de la Unión Europea en el periodo 2007-2017, tratando de comprobar si efectivamente el necesario proceso de de-financiarización ha tenido lugar.

El estudio del comportamiento de los balances financieros resulta especialmente indicado para aquellas economías, como la española, que, de forma directa o indirecta, a través de diversos contagios, han sufrido en mayor medida los efectos derivados de la Crisis Financiera Global como consecuencia de un elevado endeudamiento neto, ya sea del conjunto de la economía o de alguno de sus agentes.

En estos países, el mencionado proceso de de-financiarización resulta aún más necesario, bien para evitar una crisis financiera doméstica, bien para protegerse de los efectos de crisis financieras externas.

El artículo se estructura de la siguiente forma. Tras este apartado introductorio, en el segundo apartado se define y caracteriza el proceso de financiarización. En el tercer apartado se presentan los efectos adversos derivados de ese proceso. En el cuarto apartado se analiza el comportamiento de los balances financieros de las economías europeas tras el estallido de la Crisis Financiera Global. Finalmente, en el último apartado se presentan las principales conclusiones del artículo.

## 2. PROCESO DE FINANCIARIZACIÓN: CONCEPTO E IMPLICACIONES

En las últimas décadas hemos podido asistir al uso generalizado del concepto de financiarización. Este concepto trata de abarcar tanto el tamaño creciente de los sectores financieros en las economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo, como la influencia creciente de las finanzas y los factores financieros en los procesos de toma de decisiones adoptadas por los agentes no financieros públicos y privados (Sawyer, 2015 y 2017). Así, para Epstein: «la financiarización supone el papel creciente de los motivos financieros, los mercados financieros, los agentes financieros y las instituciones financieras en el funcionamiento de las economías domésticas e internacionales» (Epstein, 2005, p. 3).

Este proceso significa que los motivos puramente financieros pasan a jugar un rol más relevante en las decisiones de asignación de recursos (financieros y no financieros) adoptadas por los agentes privados (Stockhammer, 2013); es decir, en las decisiones relativas al ahorro, la inversión real-productiva, e incluso en las decisiones financieras vinculadas tanto a operaciones de endeudamiento como de compra-venta de activos financieros. En este sentido, en el caso de las empresas no financieras, la realización por parte de estas empresas de actividades puramente financieras cobraría una mayor importancia. Como resultado de la implicación de las empresas no financieras en la realización de operaciones financieras sin relación con la financiación de actividades no financieras o productivas, el tamaño de los activos financieros en manos de las empresas no financieras habría aumentado, así como el peso de las rentas de propiedad en los beneficios de las empresas no financieras (Hein, 2017b; Battiston *et al.*, 2018). En el caso de las empresas no financieras y de las familias, las operaciones de consumo e inversión serían cada vez más dependientes del endeudamiento, dando como resultado un aumento de sus pasivos financieros.

Pero, además, el proceso de financiarización habría afectado también al sector público, no solo en lo que se refiere al ámbito estricto de la financiación de los desequilibrios presupuestarios, sino también al propio diseño de las políticas macroeconómicas y al resto de políticas públicas, incidiendo de forma directa en las políti-

cas de privatización de áreas clave de los servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, infraestructuras, etc.)[1].

Es evidente que este concepto hace especial hincapié en las consecuencias y efectos de dicho proceso, pero no tanto en los elementos que caracterizan y definen a dicho proceso y que posibilitan su estudio de forma empírica y cuantitativa. De hecho, la mayoría de los estudios sobre la materia adoptan una definición del proceso de financiarización centrada en los efectos de este proceso, tal y como ocurre en los trabajos de Hein y van Treeck (2010) o Fine (2013), por citar un par de ejemplos.

Por ello, consideramos conveniente disponer de una definición del proceso de financiarización más corta que permita su empleo en estudios de carácter empírico que analicen tanto la dimensión de dicho proceso como sus consecuencias. Así, nuestro análisis parte de una definición que plantea como rasgos centrales de dicho proceso los siguientes: a) el elevado y creciente tamaño de las actividades, sectores, instituciones y productos financieros; b) el elevado y creciente volumen de endeudamiento de los agentes privados (familias, empresas financieras y empresas no financieras) y públicos; c) la creciente influencia de las variables financieras en los procesos de toma de decisiones de los agentes no financieros en la asignación de recursos.

Aun cuando existe un generalizado consenso en que el proceso de financiarización es un fenómeno extendido a todas las economías desarrolladas, así como a buena parte de las emergentes, y que en todos los casos los principales elementos responsables del proceso de financiarización han sido las políticas ampliamente extendidas de liberalización y de desregulación de los sistemas financieros (Sawyer, 2011 y 2017; Stockhammer, 2011; Tyson y McKinley, 2014; Hein, 2015a; Lagoarde-Segot, 2017), sin embargo, también se reconoce que la intensidad y efectos del proceso de financiarización difieren entre las distintas economías, de ahí que se hable de un proceso heterogéneo de financiarización *(variegated process of financialisation)* (Brown *et al.*, 2015; Brown *et al.*, 2017; Hein *et al.*, 2016; Sawyer, 2015 y 2017).

En cualquier caso, una característica común en los procesos de financiarización en todas las economías es el acentuado incremento en el tamaño de las finanzas y de las operaciones financieras. Además, este crecimiento habría tenido lugar de forma acelerada en los últimos años, alimentado, como se ha señalado, por las medidas de flexibilización y liberalización doméstica e internacional de los sectores financieros generalizadas a partir de la década de los noventa (Battiston *et al.*, 2018). En este sentido resulta ilustrativo el cuadro nº 1, el cual nos muestra, para los 28 países integrantes de la Unión Europea, el peso del tamaño de los activos y pasivos financieros consolidados, así como de la riqueza neta financiera (activos menos pasivos financieros) para el conjunto de la economía en porcentaje del PIB de estas economías.

---

[1] El lector interesado puede consultar sobre este tema las numerosas publicaciones derivadas del Proyecto *Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development FESSUD*, financiado por el Séptimo Programa Marco de la Unión Europea (www.fessud.eu).

*Cuadro nº 1.* **TAMAÑO DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS, PASIVOS FINANCIEROS Y RIQUEZA FINANCIERA NETA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**

(en porcentaje del PIB)

| | Activos financieros | | Pasivos financieros | | Riqueza financiera neta | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1995 | 2017 | 1995 | 2017 | 1995 | 2017 |
| Bélgica | 216,6 | 484,3 | 195,7 | 437,3 | 20,9 | 47,0 |
| Bulgaria | 586,6 | 397,3 | 283,3 | 450,1 | 303,3 | -52,8 |
| República Checa | 50,5 | 114,8 | 43,8 | 134,0 | 6,7 | -19,1 |
| Dinamarca | 72,6 | 316,0 | 98,5 | 261,8 | -25,9 | 54,2 |
| Alemania | 471,6 | 731,6 | 471,7 | 683,6 | 0,0 | 47,9 |
| Estonia | 34,3 | 134,9 | 34,8 | 166,3 | -0,6 | -31,4 |
| Irlanda | 1.142,2 | 2.196,6 | 1.158,7 | 2.345,7 | -16,5 | -149,1 |
| Grecia | 54,9 | 110,4 | 51,9 | 257,3 | 2,9 | -146,9 |
| España | 48,3 | 154,3 | 69,1 | 238,2 | -20,8 | -83,9 |
| Francia | 84,8 | 312,9 | 76,4 | 315,6 | 8,4 | -2,7 |
| Croacia | 269,7 | 407,2 | 292,2 | 472,8 | -22,5 | -65,6 |
| Italia | 47,9 | 154,3 | 56,2 | 160,2 | -8,3 | -5,9 |
| Chipre | 124,8 | 1,336,7 | 334,8 | 1.454,2 | -210,0 | -117,5 |
| Letonia | 34,0 | 131,7 | 41,7 | 187,8 | -7,7 | -56,1 |
| Lituania | 21,9 | 81,3 | 27,0 | 117,4 | -5,0 | -36,1 |
| Luxemburgo | 7.668,4 | 20.071,8 | 7.501,0 | 20.011,0 | 167,4 | 60,8 |
| Hungría | 45,4 | 232,1 | 109,2 | 285,2 | -63,8 | -53,1 |
| Malta | 123,9 | 2.145,5 | 94,1 | 2.085,6 | 29,8 | 60,0 |
| Holanda | 417,4 | 1.148,0 | 509,7 | 1.088,3 | -92,3 | 59,7 |
| Austria | 70,5 | 232,1 | 84,0 | 228,4 | -13,6 | 3,7 |
| Polonia | 164,0 | 48,0 | 192,1 | 108,7 | -28,1 | -60,7 |
| Portugal | 74,5 | 176,2 | 78,5 | 281,0 | -4,0 | -104,9 |
| Rumanía | 621,9 | 210,8 | 638,6 | 261,1 | -16,7 | -50,3 |
| Eslovenia | 53,7 | 99,4 | 41,5 | 135,1 | 12,1 | -35,7 |
| Eslovaquia | 467,5 | 363,5 | 475,0 | 422,9 | -7,5 | -59,3 |
| Finlandia | 43,1 | 280,8 | 84,7 | 278,5 | -41,6 | 2,3 |
| Suecia | 79,8 | 308,2 | 119,8 | 304,7 | -40,0 | 3,5 |
| Reino Unido | 196,1 | 530,9 | 187,9 | 539,0 | 8,1 | -8,1 |

Nota: Para Irlanda y Croacia, el primer dato se corresponde con el año 2001; y para Luxemburgo, con el año 1999.

*Fuente:* Eurostat, Financial Balance Sheets.

Los datos del cuadro nº 1 muestran cómo entre 1995 y 2017 el tamaño medio de los activos financieros en los países de la Unión Europea pasó del 475% al 1.175% del PIB, mientras que los pasivos financieros pasaron del 477% al 1.204% del PIB. Podría apuntarse que los datos de Luxemburgo sesgan estas cifras. Sin embargo, las cifras de crecimiento del tamaño de los activos y pasivos financieros siguen siendo espectaculares, incluso cuando se excluyen los datos de Luxemburgo; así, el valor promedio de los activos financieros habría pasado del 208% al 476% del PIB, mientras que los pasivos financieros habrían aumentado desde el 217% al 517% del PIB. Esto significa que en apenas 13 años el tamaño, en porcentaje del PIB, de los balances financieros se ha más que duplicado en los países de la Unión Europea.

## 3. EFECTOS ECONÓMICOS DEL PROCESO DE FINANCIARIZACIÓN

Aunque las características de los procesos de financiarización son distintas en función de los países y los periodos analizados, para la mayoría de los estudios cuando el tamaño y la influencia de los mercados y sectores financieros exceden de un determinado tamaño, la financiarización da lugar a una serie de efectos macroeconómicos negativos.

Así, Ferreiro y Gómez (2016), tras analizar la evolución del saldo y el tamaño de los balances financieros de los distintos sectores económicos (públicos y privados, financieros y no financieros) en los países de la Eurozona durante el periodo 1999-2014, concluyen que un mayor tamaño de los balances financieros no está asociado a unas mayores tasas de crecimiento económico o a unas mayores tasas de inversión, aunque sí aparece asociado a unos mayores niveles de consumo privado. De esta forma, el crecimiento del consumo privado registrado en el periodo estaría explicado, y alimentado, por el incremento del endeudamiento de las familias.

No obstante, en los últimos años son numerosos los estudios que plantean que, de existir, la relación entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico, el nexo finanzas-crecimiento *(finance-growth nexus)* sería de naturaleza no lineal; es decir, existiría un umbral a partir del cual un mayor tamaño de los sectores financieros, un tamaño excesivo de los mismos, ejercería un efecto negativo sobre la actividad y el crecimiento económico[2] (Arcand *et al.*, 2015; Bouis *et al.*, 2013; Cechetti y Kharroubi, 2015; Cournède *et al.*, 2015; Creel *et al.*, 2014; Dabla-Norris y Srivisal, 2013; Law y Singh, 2014; Naceur, Candelon y Lajaunie, 2019).

De esta forma, el resultado final del proceso de financiarización, especialmente en el caso de las economías más desarrolladas, en donde el tamaño de los sectores fi-

[2] El efecto negativo sobre el crecimiento económico a largo plazo tendría, entre otras, causas de naturaleza microeconómica, como son el efecto negativo sobre las actividades innovadoras derivado de factores como la disminución de los beneficios reinvertidos debido al mayor poder de los accionistas frente a las empresas y los trabajadores (Hein, 2017b), y la separación entre los agentes que asumen los riesgos de la innovación y los agentes que extraen las rentas de esa innovación (Battiston *et al.*, 2018).

nancieros y de las finanzas es más elevado, habría sido el de romper el supuesto efecto positivo de la financiarización y el crecimiento económico, de tal forma que, en la actualidad, en especial en los países desarrollados, donde el peso de las finanzas en la economía resulta ser más alto, el excesivo tamaño del sector financiero ejercería un efecto negativo sobre el crecimiento económico (Arestis, 2016).

El efecto negativo sobre el crecimiento económico no es el único efecto adverso del proceso de financiarización. Numerosos estudios señalan que la financiarización también genera un potente impacto sobre la distribución de la renta, tanto en lo que se refiere a la distribución personal como funcional. Por un lado, el proceso de financiarización generaría una distribución de la renta mucho más desigual, afectando negativamente al porcentaje de renta percibido por los individuos más pobres al tiempo que aumenta el porcentaje de la de los individuos más ricos. Por otro lado, la participación en la de las rentas salariales iría en detrimento de las rentas del capital (Battiston *et al.*, 2018; Dünhaupt, 2017; Hein, 2015b; Tridico, 2017).

Además, numerosos trabajos señalan que el proceso de financiarización, alimentado por los procesos paralelos de liberalización, tanto doméstica como internacional, y de desregulación financiera, ha venido acompañado de una creciente inestabilidad financiera y de una proliferación de crisis bancarias y financieras (Naceur, Candelon y Lajaunie, 2019; Saidi *et al.*, 2017), no solo en las economías en desarrollo y emergentes sino también en las más desarrolladas. Esta inestabilidad financiera, alimentada por el aumento en el apalancamiento de las entidades financieras y por los riesgos de una fijación incorrecta de numerosos activos financieros (Battiston *et al.*, 2018), incrementa la posibilidad de que las tensiones y problemas generados en entidades financieras concretas o en determinados segmentos del sector financiero adquieran la categoría de crisis o riesgos sistémicos, afectando al conjunto del sector financiero. Por otro lado, la liberalización y desregulación de los movimientos internacionales de capitales habría alimentado los efectos contagio en terceros países de los episodios de crisis generados en otras economías. De esta forma, las tensiones financieras en algunos segmentos del sistema financiero en un país concreto pueden acabar generando una crisis financiera global, tal y como ocurrió en 2007 con la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, desencadenante de la Crisis Financiera Global en 2008. En este sentido, cabe destacar la existencia de una relación negativa entre la inestabilidad financiera y los resultados macroeconómicos, de tal forma que la inestabilidad financiera ejercería un efecto negativo sobre la actividad y el crecimiento económico (Creel *et al.*, 2014 y 2015).

Los anteriores argumentos suponen, como resulta evidente, una ruptura con respecto a los planteamientos ortodoxos que plantean que los procesos de financiarización *(financial development o financial depth)* generan un efecto positivo sobre la actividad económica y el crecimiento a largo plazo. Así, se reconoce que un tamaño excesivo de las finanzas, un desarrollo financiero excesivo de las finanzas *(too much finance),* tendría un efecto negativo sobre la actividad económica y el crecimiento económico a largo plazo, como resultado de los elevados riesgos financieros y reales

que conlleva (Loayza, Ouazad y Rancière, 2018). Si la relación entre tamaño del sistema financiero y los resultados macroeconómicos (y la estabilidad financiera y macroeconómica) no es lineal, resulta clave conocer el umbral a partir del cual un mayor tamaño de las finanzas ejerce un efecto negativo sobre la actividad económica y el bienestar de una sociedad.

Centrándonos en los países miembros de la Unión Europea, los datos procedentes de la Oficina Estadística Europea Eurostat muestran que el tamaño de los pasivos financieros en el año 2007, antes del estallido de la crisis financiera global, alcanzaba el 466% del PIB y el 493% del PIB en los países miembros de la Unión Europea y en la Zona Euro respectivamente, suponiendo el endeudamiento neto (la diferencia entre activos y pasivos financieros) de estas economías un 19,5% y un 19,8% del PIB respectivamente.

Precisamente, Creel *et al.* (2015) concluyen que el proceso de financiarización en los países de la Unión Europea no ha tenido un efecto positivo sobre el crecimiento económico en estos países debido a que el nivel de profundidad financiera es tan elevado que ha dejado de generar efectos positivos sobre el crecimiento económico. Abundando en este sentido, Ferreiro y Gómez (2016) concluyen que el tamaño excesivo de los activos y pasivos financieros de las familias y de las empresas no financieras en los países de la Zona Euro ejerce un efecto negativo sobre el consumo de las familias y sobre la inversión de las empresas no financieras.

Estos resultados concuerdan con otros estudios que amplían la muestra de países estudiados. Así, Alter, Feng y Valcks (2018) analizan los efectos del endeudamiento privado sobre el crecimiento y la probabilidad de una crisis financiera en un conjunto de 70 economías avanzadas y en desarrollo para el periodo 1973-2016. Sus conclusiones son que un mayor endeudamiento de las familias (y de las empresas no financieras) tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico, al tiempo que aumenta la probabilidad de una crisis financiera. Igualmente, Naceur, Candelon y Lajaunie (2019), analizando un panel de 98 economías avanzadas, desarrolladas y emergentes para el periodo 1980-2016, concluyen que el desarrollo financiero aumenta la inestabilidad financiera e incrementa la probabilidad de una crisis bancaria, especialmente en las economías avanzadas, precisamente aquellas en donde el desarrollo financiero es mayor.

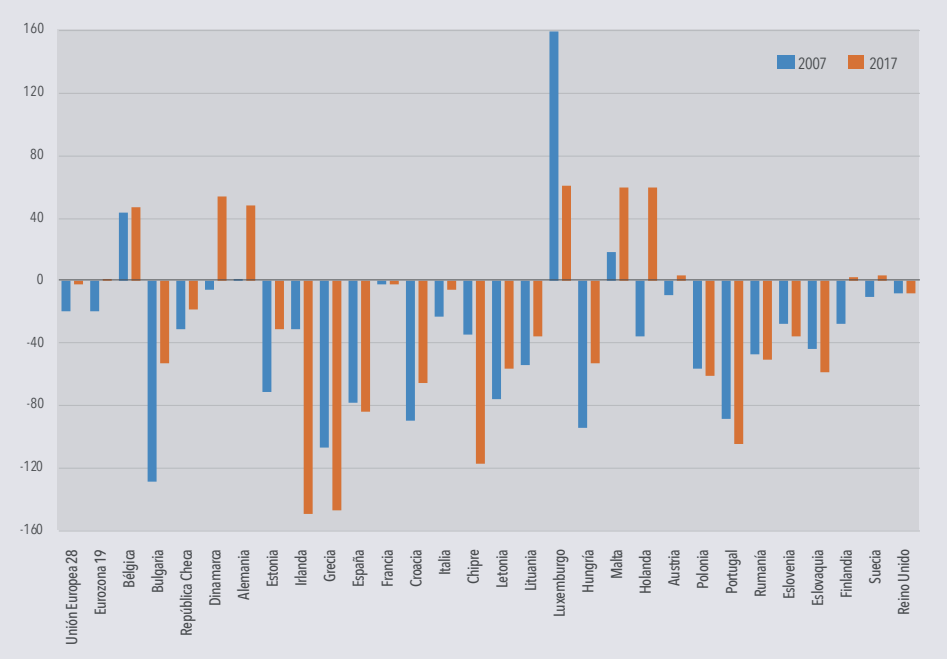
Dar por bueno este planteamiento supone aceptar que, para acelerar a medio y largo plazo el crecimiento económico en Europa, algo que sería extrapolable a otras economías desarrolladas, no solo sería necesario reducir el excesivo endeudamiento neto tanto del conjunto de la economía como de sus distintos agentes, públicos y privados, financieros y no financieros (Naceur, Candelon y Lajaunie, 2019), sino, fundamentalmente, reducir el tamaño de los balances financieros, es decir, el tamaño de los activos y pasivos financieros. Obviamente, este proceso de de-financiarización no supone negar que a corto plazo sus efectos económicos pueden ser negativos y que sea preciso que venga acompañado de medidas compensatorias (Ferreiro, 2018).

## 4. ¿ESTÁN LAS ECONOMÍAS EUROPEAS DE-FINANCIARIZÁNDOSE?

Como hemos señalado en las secciones precedentes, tanto para relanzar el crecimiento económico como para evitar futuros episodios de crisis financieras, las economías europeas deberían desarrollar un proceso de de-financiarización que reduzca el excesivo endeudamiento neto que padecen algunas de estas economías, elemento este que, para numerosos autores, tanto ortodoxos como heterodoxos, estaría detrás de los principales desequilibrios domésticos y externos que padecen las economías europeas. El gráfico nº 1 muestra los datos para los años 2007 y 2017 del endeudamiento neto de las economías de los países de la Unión Europea. El endeudamiento neto se mide por la riqueza financiera neta de los países, esto es, la diferencia entre el tamaño de los activos y los pasivos financieros. La fuente de estos datos procede de los «Financial Balance Sheets» de Eurostat.

*Gráfico nº 1.* **ENDEUDAMIENTO NETO 2007 y 2017**

(en porcentaje del PIB)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eurostat, Financial Balance Sheets.

Los datos del gráfico nº 1 muestran que en 2007 tan solo cuatro países tenían una posición financiera positiva neta: Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Malta. Los otros veinticuatro países tenían una posición deudora neta frente al resto del mundo. Este endeudamiento neto frente al exterior superaba el 50% del PIB en diez estados. En el año 2017, la situación había mejorado aparentemente. Así, nueve estados

tenían una posición financiera neta positiva: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Luxemburgo, Malta y Suecia. Sin embargo, en doce países el endeudamiento neto frente al exterior superaba el 50% del PIB.

Este dato negativo se agrava por el dispar comportamiento de la riqueza financiera neta entre los países que en 2007 registraban un endeudamiento neto. De estos 24 países, en 12 de ellos (Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia, Irlanda, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía y Reino Unido) la posición financiera neta ha empeorado desde 2007. Este aumento en el endeudamiento neto supone una fuente de riesgos a corto y medio plazo para el desempeño económico y para la estabilidad financiera, no solo de estas economías sino para el conjunto de economías europeas y, por extensión, para el resto de economías mundiales.

Ahora bien, los problemas del proceso de financiarización, que en este trabajo concretamos en la posibilidad de una nueva crisis sistémica bancaria y financiera, no solo son el resultado de un aumento en el endeudamiento neto de las economías, sino también de un tamaño excesivo de los activos y de los pasivos financieros. Por lo tanto, para que el proceso de de-financiarización sea efectivo, la mejora en el endeudamiento neto debe venir acompañada de una disminución en el tamaño de los activos y de los pasivos financieros.

*Cuadro nº 2.* **VARIACIÓN DEL TAMAÑO DE LA RIQUEZA FINANCIERA NETA (ACTIVOS-PASIVOS FINANCIEROS), DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS Y DE LOS PASIVOS FINANCIEROS DE LAS ECONOMÍAS DE LA UNIÓN EUROPEA ENTRE 2007 Y 2017**

(en porcentaje del PIB)

| | Mejora de la riqueza financiera neta | | Empeoramiento de la riqueza financiera neta | |
|---|---|---|---|---|
| | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros |
| Aumento de pasivos financieros | Croacia<br>Dinamarca<br>Finlandia<br>Francia<br>Holanda<br>Hungría<br>Italia<br>Lituania<br>República Checa<br>Suecia | | Chipre<br>Eslovaquia<br>Eslovenia<br>España<br>Grecia<br>Irlanda<br>Luxemburgo<br>Polonia | Portugal |
| Descenso de pasivos financieros | Bulgaria<br>Estonia | Alemania<br>Austria<br>Bélgica<br>Letonia<br>Malta | | Reino Unido<br>Rumanía |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eurostat, Financial Balance Sheets.

En el cuadro nº 2 podemos observar la variación entre los años 2007 y 2017 del tamaño de los activos y pasivos financieros, así como de la riqueza financiera neta de los 28 países integrantes de la UE. Siguiendo esta clasificación podemos agruparlos no solo en función de la variación experimentada en la riqueza financiera neta, sino también por la contribución de los activos y pasivos financieros a dicha variación patrimonial. Debemos hacer notar que una mejora de la riqueza financiera neta, y viceversa, se produce en tres escenarios distintos: cuando un país aumenta el tamaño de sus activos financieros netos, cuando un país pasa de tener unos pasivos financieros netos (una riqueza financiera neta negativa) a una riqueza financiera neta positiva, y cuando un país reduce el tamaño de sus pasivos financieros netos (reduce su endeudamiento neto).

Por tanto, siguiendo nuestra clasificación encontramos seis grupos de países.

El primer grupo se caracteriza por una mejora en la riqueza financiera neta, generada por un aumento tanto en los activos como en los pasivos financieros, en los que el crecimiento de los activos es mayor que el de los pasivos financieros. Este grupo estaría formado por un total de 10 países.

El segundo grupo se caracteriza por una mejora en la riqueza financiera neta, generada por un aumento en los activos acompañado de un descenso en los pasivos financieros, en donde el crecimiento de los activos es mayor que el de los pasivos financieros. Este grupo estaría formado por 2 países: Bulgaria y Estonia.

El tercer grupo lo forman países en los que la mejora en su riqueza financiera neta se acompaña de un descenso tanto de los activos como de los pasivos financieros (descenso mayor en estos últimos). Es en este grupo, formado por Alemania, Austria, Bélgica, Letonia y Malta, el único en el cual se está generando un proceso de de-financiarización y, por tanto, de reducción de riesgos financieros y macroeconómicos en el corto y medio plazo.

El cuarto grupo registra un empeoramiento de la riqueza financiera neta, resultado de un incremento de los pasivos financieros superior al registrado en los activos financieros. Este grupo está formado por ocho países: Irlanda, Grecia, Eslovenia, España, Eslovaquia, Chipre, Luxemburgo y Polonia. El descenso en la riqueza financiera neta, unido al aumento de los activos y pasivos financieros refleja un alto riesgo financiero en sus economías, debido a que el proceso de financiarización no solo se ha mantenido desde el inicio de la Crisis Financiera Global, sino que se ha acentuado desde entonces, introduciendo elementos de riesgo para la estabilidad económica y financiera.

El quinto grupo, formado por un único país, Portugal, representa una situación problemática similar a la del anterior grupo. En Portugal, la riqueza financiera neta ha empeorado como resultado de un aumento en los pasivos financieros, acompañado de un descenso de los activos financieros.

El sexto y último grupo lo forman Rumanía y el Reino Unido. En ambos países, tanto los activos como los pasivos financieros han disminuido, pero, como resultado del mayor descenso de los activos financieros, su saldo financiero neto ha empeorado.

De los resultados reseñados, destaca el reducido número de países que registran un proceso de de-financiarización. De hecho, si nos centramos en lo ocurrido al tamaño de los balances financieros de los países de la Unión Europea, medido por la evolución de los tamaños de los activos y pasivos financieros, con independencia de la evolución de su saldo o riqueza financiera neta, en 18 países el tamaño de los balances financieros ha aumentado desde 2007, prueba de que la importancia de las operaciones financieras ha seguido ganando peso en las economías europeas. Solo en 7 países (Alemania, Austria, Bélgica, Letonia, Malta, Reino Unido y Rumanía) el tamaño del balance financiero del conjunto de la economía ha disminuido.

Si, como apuntan los estudios empíricos, un tamaño excesivo del sector financiero y de las operaciones financieras es un factor de inestabilidad financiera y económica, aumentando el riesgo de una crisis bancaria y financiera, la continuidad del proceso de financiarización supone una fuente de incertidumbre y riesgo para la economía europea y mundial.

Los datos anteriores se refieren a los balances financieros consolidados del conjunto de la economía en los países de la Unión Europea. Ello implica que los procesos antes señalados pueden ocultar comportamientos dispares, tanto en lo que se refiere a la evolución de la riqueza financiera neta como del tamaño de dichos balances y de los elementos que los componen (activos y pasivos financieros), entre los distintos agentes económicos. Como se ha mencionado, la literatura teórica y empírica apunta a que los efectos de un tamaño excesivo de las operaciones financieras y del saldo financiero son diferentes en función del agente que se trate, destacando especialmente los problemas de un excesivo endeudamiento de las familias. Asimismo, también se destaca la mayor probabilidad de una crisis de deuda soberana, que puede derivar en una crisis bancaria y financiera cuando el tamaño del endeudamiento público es excesivo. En el caso del sector público, además, hay que tener en cuenta, tal y como ha ocurrido durante la Gran Recesión, que los balances financieros y el endeudamiento neto del sector público puede haber aumentado por factores coyunturales, resultado del aumento de los déficits coyunturales generados por la crisis financiera y por decisiones puntuales relativas a los rescates bancarios de entidades financieras en problemas (Carrasco *et al.*, 2016; Ferreiro *et al.*, 2015 y 2017).

Esto supone la necesidad de analizar por separado los balances financieros de los distintos agentes, para así tener una perspectiva más precisa de qué agentes guían los procesos de financiarización y de-financiarización en la Unión Europea, lo que permitiría poder adoptar medidas más precisas sobre aquellos agentes que tienen un tamaño de sus balances financieros más problemático. Para ello, a continuación analizaremos el comportamiento de los balances financieros entre los años 2007 y 2017 de las empresas no financieras, las empresas financieras, las familias y el sector público.

El cuadro nº 3 muestra la evolución de los balances financieros, de sus saldos y componentes, de las empresas no financieras europeas entre los años 2007 y 2017. Es destacable el elevado número de países (19) en los que se registra una mejora del saldo financiero neto de estas empresas, de tal suerte que en ellas se ha producido una reducción del endeudamiento neto.

*Cuadro nº 3.* **VARIACIÓN DEL TAMAÑO DE LA RIQUEZA FINANCIERA NETA (ACTIVOS-PASIVOS FINANCIEROS), DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS Y DE LOS PASIVOS FINANCIEROS DE LAS EMPRESAS NO FINANCIERAS ENTRE 2007 Y 2017**

(en porcentaje del PIB)

| | Mejora de la riqueza financiera neta | | Empeoramiento de la riqueza financiera neta | |
|---|---|---|---|---|
| | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros |
| Aumento de pasivos financieros | Austria<br>Eslovaquia<br>Francia<br>Holanda<br>Hungría<br>Polonia<br>Portugal<br>Reino Unido | | Bélgica<br>Chipre<br>Dinamarca<br>Estonia<br>Irlanda<br>Letonia | Grecia<br>Suecia |
| Descenso de pasivos financieros | Alemania<br>Croacia<br>España<br>Finlandia<br>Italia<br>Lituania<br>Malta<br>República Checa | Bulgaria<br>Eslovenia<br>Rumanía | | Luxemburgo |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eurostat, Financial Balance Sheets.

Ahora bien, este proceso de mejora de la situación financiera de las empresas no financieras ha seguido diferentes estrategias. En un primer grupo de 8 países hay un aumento tanto de los pasivos como de los activos financieros, siendo el aumento de estos últimos mayor. Un segundo grupo de países (Bulgaria, Eslovenia y Rumanía) se caracteriza por una disminución de los activos y pasivos financieros, mayor en estos últimos. Es en este reducido número de países en los que se habría producido un proceso de de-financiarización en sus empresas no financieras. Finalmente, en 8 países (entre ellos España) el descenso en el endeudamiento neto se produce como resultado de la combinación de un aumento en el tamaño de los activos financieros en paralelo a una disminución de los pasivos financieros.

En los restantes nueve países el endeudamiento neto de las empresas no financieras ha aumentado, suponiendo un mayor riesgo para la estabilidad económica y financiera de estos agentes y del conjunto de la economía. En un país, Luxemburgo, el mayor endeudamiento neto se produce como resultado de un descenso del tamaño de los pasivos mayor que el de los activos financieros. En los otros 8 países hay un aumento de los pasivos financieros, que se acompaña en dos de ellos de una caída de los activos financieros, y en los restantes 6 países de un aumento de los activos financieros.

El resultado de este proceso es que el tamaño de los balances financieros de las empresas no financieras ha aumentado (es decir, el tamaño tanto de los activos como de los pasivos financieros ha aumentado) en catorce países, la mitad de los integrantes de la Unión Europea. De hecho, el tamaño del endeudamiento bruto de estas empresas, el tamaño de los pasivos financieros, ha aumentado en este periodo en 16 economías.

*Cuadro nº 4.* **VARIACIÓN DEL TAMAÑO DE LA RIQUEZA FINANCIERA NETA (ACTIVOS-PASIVOS FINANCIEROS), DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS Y DE LOS PASIVOS FINANCIEROS DE LAS EMPRESAS FINANCIERAS ENTRE 2007 Y 2017**

(en porcentaje del PIB)

| | Mejora de la riqueza financiera neta | | Empeoramiento de la riqueza financiera neta | |
|---|---|---|---|---|
| | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros |
| Aumento de pasivos financieros | Chipre<br>Croacia<br>Dinamarca<br>Estonia<br>Francia<br>Hungría<br>Italia<br>Letonia<br>Lituania<br>Polonia<br>Suecia | | Eslovaquia<br>Finlandia<br>Holanda<br>Irlanda<br>Luxemburgo<br>Reino Unido<br>República Checa | España |
| Descenso de pasivos financieros | Bulgaria<br>Grecia | Alemania<br>Austria<br>Bélgica<br>Eslovenia<br>Malta<br>Portugal<br>Rumanía | | |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eurostat, Financial Balance Sheets.

En el cuadro nº 4 podemos observar la evolución de los balances financieros de las empresas financieras en el periodo 2007-2017. En 20 países se ha registrado una mejora del saldo financiero neto de estas empresas. Hay que destacar que en 2007 la riqueza financiera neta de las empresas netas era positiva en 13 países, lo que supone

que el sector financiero era un acreedor neto frente al resto de agentes. En 2017 esa cifra alcanza los 19 países.

Entre los sectores financieros en los que mejora el saldo financiero neto, en 11 países esa mejora se produce por un aumento en los activos financieros superior al aumento registrado en los pasivos financieros; en 2 países, por un aumento en los activos financieros y un descenso en los pasivos financieros; y en 7, por una caída en el tamaño de los pasivos financieros mayor que el descenso registrado en los activos financieros.

En las ocho economías (España entre ellas) donde aumenta el endeudamiento neto de las empresas financieras, este aumento se produce por un aumento en los pasivos financieros que acompaña a un descenso en el tamaño de los activos financieros. En los restantes siete países se registra un aumento en los pasivos financieros mayor que el aumento en los activos.

De esta forma, el tamaño del sector financiero, medido por el tamaño de su balance financiero, tan solo se ha reducido en siete países: Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, Malta, Portugal y Rumanía. Por el contrario, el tamaño del sector ha aumentado en 18 países. Además, el tamaño de los activos financieros de estas empresas, que podemos considerar como el volumen de recursos financieros prestados al resto de agentes nacionales y extranjeros, ha aumentado en 20 economías. Según los datos de Eurostat, en el año 2017 el tamaño de los activos financieros del sector financiero alcanzaba el 570% del PIB de la Unión Europea. Claramente este es, sin lugar a dudas, un tamaño muy elevado de dicho sector, a todas luces excesivo. Su tamaño y el aumento registrado desde el inicio de la crisis financiera es un factor que introduce altas dosis de riesgo sistémico en el conjunto del sector financiero y en la economía europea

Por su parte, el cuadro nº 5 muestra la evolución de los balances financieros de las familias. Solo en 5 países (Chipre, Eslovenia, Grecia, Malta y Rumanía) el patrimonio financiero neto de las familias se ha deteriorado. En las 23 economías restantes, la posición financiera neta de las familias ha mejorado. Ahora bien, en una economía (Irlanda) el aumento en la riqueza financiera neta de las familias se produce por un descenso en los pasivos superior al descenso de los activos financieros. En 10 países hay un aumento tanto de los pasivos como de los activos financieros, siendo mayor el aumento de estos. Por el contrario, en 12 países (entre ellos España) el aumento de los activos financieros viene acompañado de un descenso de los pasivos financieros.

Esto supone que solo en 3 países (Irlanda, Malta y Rumanía) hay una caída en el tamaño de los balances financieros de las familias, mientras que en 11 estados el tamaño del balance financiero es mayor en 2017 que en 2007. Por otra parte, aunque hay un aumento generalizado en el tamaño de los activos financieros de las familias en 23 países, también se registra un aumento del endeudamiento bruto en 13 países, lo que denota una evidente fragilidad financiera entre estos agentes, la cual puede traducirse en una mayor fragilidad e inestabilidad para el sector financiero.

*Cuadro nº 5.* **VARIACIÓN DEL TAMAÑO DE LA RIQUEZA FINANCIERA NETA (ACTIVOS-PASIVOS FINANCIEROS), DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS Y DE LOS PASIVOS FINANCIEROS DE LAS FAMILIAS ENTRE 2007 Y 2017**

(en porcentaje del PIB)

| | Mejora de la riqueza financiera neta | | Empeoramiento de la riqueza financiera neta | |
|---|---|---|---|---|
| | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros |
| Aumento de pasivos financieros | Bélgica<br>Bulgaria<br>Eslovaquia<br>Finlandia<br>Francia<br>Italia<br>Luxemburgo<br>Polonia<br>República Checa<br>Suecia | | Grecia | Chipre<br>Eslovenia |
| Descenso de pasivos financieros | Alemania<br>Austria<br>Croacia<br>Dinamarca<br>España<br>Estonia<br>Holanda<br>Hungría<br>Letonia<br>Lituania<br>Portugal<br>Reino Unido | Irlanda | | Malta<br>Rumanía |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eurostat, Financial Balance Sheets.

Finalmente, el cuadro nº 6 muestra la evolución del balance financiero de las administraciones públicas en la Unión Europea. Los datos indican un evidente empeoramiento de la posición financiera de las administraciones públicas, con la única salvedad de Alemania, Estonia, Malta y Suecia. En las 24 economías restantes se ha producido un incremento del endeudamiento neto público, alimentado fundamentalmente por un aumento en los pasivos financieros del sector público.

Destaca, no obstante, el hecho de que el endeudamiento bruto de las administraciones públicas ha aumentado en todos los países, con la salvedad de Malta. Como resultado, en 2017 la deuda bruta de los estados europeos (medida por el tamaño de los pasivos financieros) supera el 100% del PIB en 7 países (Bélgica, Chipre, España, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido) y se halla entre el 90 y el 100% del PIB en cuatro países (Austria, Croacia, Hungría y Portugal), lo que denota la existencia de un tamaño excesivo de la deuda pública, constituyendo un factor de riesgo en caso de una nueva crisis de deuda soberana o financiera.

*Cuadro nº 6.* **VARIACIÓN DEL TAMAÑO DE LA RIQUEZA FINANCIERA NETA (ACTIVOS-PASIVOS FINANCIEROS), DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS Y DE LOS PASIVOS FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ENTRE 2007 Y 2017**

(en porcentaje del PIB)

| | Mejora de la riqueza financiera neta | | Empeoramiento de la riqueza financiera neta | |
|---|---|---|---|---|
| | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros | Aumento de activos financieros | Descenso de activos financieros |
| Aumento de pasivos financieros | Alemania<br>Estonia<br>Suecia | | Austria<br>Bélgica<br>Chipre<br>Croacia<br>Dinamarca<br>Eslovaquia<br>Eslovenia<br>España<br>Finlandia<br>Francia<br>Grecia<br>Holanda<br>Hungría<br>Italia<br>Letonia<br>Lituania<br>Luxemburgo<br>Portugal<br>Reino Unido | Bulgaria<br>Irlanda<br>Polonia<br>República Checa<br>Rumanía |
| Descenso de pasivos financieros | Malta | | | |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eurostat, Financial Balance Sheets.

## 5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los estallidos, en primer lugar, de la Crisis Financiera Global y, posteriormente de la Gran Recesión han sido la prueba más clara de que el proceso de financiarización, alimentado por una intensa liberalización y desregulación de los mercados financieros nacionales e internacionales, es una fuente de inestabilidad financiera y macroeconómica. De esta forma, resulta cada vez más evidente que en numerosas economías, en especial en las más desarrolladas, el tamaño de los mercados y sistemas financieros, medido por el tamaño de los balances financieros tanto del conjunto de la economía como de los distintos agentes que la componen (familias, empresas no financieras, empresas financieras y sector público) sea excesivo.

Este tamaño excesivo de las finanzas no solo tiene un efecto negativo sobre la actividad y el crecimiento económico. También es generador de desequilibrios financieros y reales, domésticos y externos, afectando, además, a la eficacia de las

políticas macroeconómicas, como las políticas fiscales y monetarias (Ferreiro, 2018). Estos problemas aumentan en el caso de aquellas economías altamente integradas como son las europeas, y en especial a las que forman parte de uniones monetarias, como es el caso de la Eurozona. Es en estas economías donde las crisis bancarias y financieras o las crisis de deuda soberana surgidas en una economía, o un grupo reducido de economías, pueden acabar convirtiéndose en sistémicas o globales, consecuencia de los efectos contagio y de las repercusiones adversas sobre los flujos comerciales y financieros y de las tensiones y turbulencias cambiarias. En este sentido, no es casualidad que haya sido la Zona Euro la región mundial en la que los efectos adversos de la crisis financiera global hayan sido más profundos y duraderos.

En estas economías resulta clave, para poder garantizar un crecimiento económico sostenido y sostenible y para evitar la ocurrencia de nuevas crisis financieras globales y sistémicas, que se produzca un proceso de de-financiarización, en cuyo marco la mejora en la posición financiera de las economías, y de los agentes que las forman, venga acompañada de una disminución en el tamaño de los sectores financieros.

El análisis del comportamiento de los balances financieros de los países miembros de la Unión Europea entre los años 2007 y 2018 muestra que este objetivo está lejos de poder cumplirse, al menos a corto plazo. Tan solo en siete países (Austria, Alemania, Bélgica, Letonia, Malta, Rumanía y Reino Unido) puede hablarse de un proceso claro de de-financiarización, entendido como un descenso en el tamaño de los balances financieros de esas economías. Por el contrario, en 18 países se ha registrado un aumento en el tamaño de los activos y de los pasivos financieros, prueba de que el proceso de financiarización sigue manteniéndose.

Por otro lado, el comportamiento de los balances financieros de los distintos agentes (empresas no financieras, empresas financieras, familias, y administraciones públicas) muestra un comportamiento dispar. Los datos del artículo nos muestran que no hay ninguna economía en la Unión Europea en la que el tamaño de los balances financieros de los cuatro agentes analizados haya disminuido. Esto supone que, incluso en aquellas siete economías en las cuales se ha registrado un menor tamaño de los balances financieros, en alguno de los sectores que la componen el tamaño de los balances financieros ha aumentado.

La ausencia de un proceso generalizado de de-financiarización supone que los riesgos financieros y macroeconómicos en Europa derivados de un tamaño excesivo de las finanzas siguen estando presentes, generando una situación altamente preocupante tanto en lo que respecta a la continuidad a medio plazo de un crecimiento económico sostenido como a la posibilidad de nuevos episodios de crisis financieras sistémicas.

Esta situación afecta a diferentes economías. En el caso concreto de España, aunque el endeudamiento neto tanto de las empresas no financieras como de las familias está en una senda de corrección, de tal suerte que en la actualidad ese endeudamiento neto es menor que antes de la crisis; no es menos cierto que ese

proceso no ha tenido lugar en el caso de las empresas financieras y de las administraciones públicas, las cuales siguen manteniendo niveles de endeudamiento bruto y neto excesivos, especialmente las administraciones públicas.

Estos elevados niveles de endeudamiento y apalancamiento de determinados agentes y sectores suponen uno de los principales factores de riesgo que operan en la economía española (Fondo Monetario Internacional, 2018), no tanto por el factor de inestabilidad que puede inducir en la economía española como por las mayores posibilidades de padecer los efectos contagio de un posible shock financiero externo y por las restricciones que supone para el funcionamiento de una política fiscal anticíclica. De ahí la necesidad de reducir de forma efectiva a corto plazo el excesivo endeudamiento de esos agentes privados y públicos.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Alter, A.; Feng A.X.; Valckx, N. (2018): «Understanding the macro-financial effects of household debt: A global perspective», *IMF Working Paper*, WP/18/76.

Arcand, J.L.; Berkes, E.; Panniza, U. (2015): «Too much finance?», *Journal of Economic Growth*, 20, pp. 105-148.

Arestis, P. (2016): «Financial Liberalization, the Finance-Growth Nexus, Financial Crises and Policy Implications», en P. Arestis y M. Sawyer (eds.) F*inancial Liberalisation: Past, Present and Future*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Battiston, S.; Guerini, M.; Napoletano, M.; Stolbova, V. (2018): «Financialization in EU and its consequences», *European Policy Brief ISIGrowth EU H-2020 Project* (http://www.isi-growth.eu/wp-content/uploads/2018/04/ISIG-PB-Short_FINAL.pdf).

Bouis, R.; Christensen, A.K.; Cournède, B. (2013): «Deleveraging: Challenges, progress and policies», *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1077.

Brown, A.; Passarella, M.V.; Spencer, D. (2015): «The nature and variegation of financialisation: a cross-country comparison», *FESSUD Working Paper Series*, No. 127.

— (2017): «The extent and variegation of financialisation in Europe: A preliminary analysis», *Revista de Economía Mundial*, 46, pp. 49- 50.

Carrasco, C.A.; Ferreiro, J.; Gálvez, C.; Gómez, C.; González, a. (2016): «The impact of the financial and economic crises on European Union member states», en Hein, E., Dezter, D. y Dodig, N. (ed.) *Financialisation and the Financial and Economic Crises. Country Studies*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 299-320.

Cournède, B.; Denk, O.; Hoeller, P. (2015): «Finance and inclusive growth», *OECD Economic Policy Paper*, No. 14.

Creel, J.; Hubert, P.; Labondance, F. (2014): «Financial stability and economic performance», *FESSUD Working Paper Series*, No. 35.

— (2015): «Financial stability and economic performance in Europe», *Economic Modelling*, 48, pp. 25-40.

Dabla-Norris, E.; Srivisal, N. (2013): «Revisiting the link between finance and macroeconomic volatility», *IMF Working Paper*, WP/13/29.

Dünhaupt, P. (2017): «Determinants of labour's income share in the era of financialisation», *Cambridge Journal of Economics*, 41(1), pp. 283-306.

Epstein, G.A. (ed.) (2005): *Financialization in the World Economy*, Cheltenham: Edward Elgar.

Ferreiro, J. (2016): «Macroeconomic and financial sector policies to better serve the economy and society», FESSUD Working Paper Series, No 165.

— (2018): «Macroeconomic lessons from the financialisation process», en Arestis, P. (ed.) *Alternative Approaches in Macroeconomics. Essays in Honour of John McCombie*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 183-208.

Ferreiro, J.; Gálvez, C.; González, A. (2015): «Fiscal Policies in the European Union during the crisis», *Panoeconomicus*, 62(2), pp. 131-155.

Ferreiro, J.; Gálvez, C.; Gómez, C.; González, A. (2016): «Bank rescues and fiscal policy in the European Union during the Great Recession», *Panoeconomicus*, 63(2), pp. 211-230.

— (2017):«Economic Crisis and Convergence in the Eurozone Countries», *Panoeconomicus*, 64(2), pp. 223-244.

Ferreiro, J.; Gómez, C. (2016): «Financialisation and the financial balance sheets of economic sectors in the Eurozone», en Arestis, P. y Sawyer M. (ed.) *Financial Liberalisation. Past, Present and Future*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 87 - 131.

Fine, B. (2013): «Towards a material culture of financialisation», *FESSUD Working Paper Series*, No. 15.

Fondo Monetario Internacional (2018) «2018 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain», *IMF Country Report No. 18/330 (noviembre 2018).*

Hein, E. (2015a): «Causes and consequences of the financial crisis and the implications for a more resilient financial and economic system: Synthesis of FESSUD Work Package 3», *FESSUD Working Paper Series*, No. 128.

— (2015b): «Finance-dominated capitalism and re-distribution of income: a Kaleckian perspective», *Cambridge Journal of Economics*, 39(3), pp. 907-934.

Hein, E.; Van Treeck, T. (2010): «'Financialisation' in post-Keynesian models of distribution and growth: a systematic review», en Setterfield, M. (ed.) *Handbook of Alternative Theories of Economic Growth*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 277-292.

Hein, E.; Dodig, N. (2014): «Financialisation, distribution, growth and crises. Long-run tendencies», *FESSUD Working Paper Series, No. 23.*

Lagoarde-Segot, T. (2017): «Financialization: Towards a new research agenda», *International Review of Financial Analysis*, 51, pp. 113-123.

Law, S.H.; Singh, N. (2014): «Does too much finance harm economic growth?», *Journal of Banking & Finance*, 41, pp. 36 - 44.

Loayza, N.; Ouazad, A.; Rancière, R. (2018): «Financial development, growth and crisis: is there a trade-off», *NBER Working Paper Series*, No. 24474.

Naceur, S.B.; Candelon, B.; Lajaunie, Q. (2019): «Taming financial development to reduce crises», *IMF Working Paper*, WP/19/94.

Saidi, H.; Rachdi, H.; Mgadmi, N. (2017): «Revisiting the role of governance and institutions in the impact of financial liberalization on economic growth using the PSTR model», *Panoeconomicus*, 64(3), pp. 31 -336

Sawyer, M. (2011): «Re-structuring the financial sector to reduce its burden on the economy», en P. Arestis, R. Sobreira y J.L. Oreiro (eds.) *The Financial Crisis. Origins and Implications*, Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 114-136.

— (2015): «Financialisation, financial structures, economic performance and employment», *FESSUD Working Paper Series*, No. 93.

— (2017): «Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development: A Overview», *FESSUD Working Paper Series*, No. 206.

Stockhammer, E. (2011): «Neoliberalism, income distribution and the causes of the crisis», en P. Arestis, R. Sobreira y J.L. Oreiro (eds.) *The Financial Crisis. Origins and Implications*, Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 234-258.

— (2013): «Financialization, income distribution and the crisis», en S. Fadda y P. Tridico (eds.) *Financial Crisis, Labour Markets and Institutions*, 98-119. Londres: Routledge.

Tridico, P. (2017) *Inequality in Financial Capitalism*, Londres: Routledge.

Tyson, J.; Mckinley, t. (2014): «Financialization and the developing world: Mapping the issues», *FESSUD Working Paper Series*, No. 38.

# *De las nuevas formas de globalización comercial a la crisis de su gobernanza: una perspectiva europea*

## *From the new ways of commercial globalization to the crisis of its governance: an European Outlook*

**Tanto la naturaleza del comercio internacional como su regulación han cambiado mucho en los últimos años. Los intercambios internacionales se estructuran cada vez más en cadenas de valor, mientras va ganando preeminencia el comercio de servicios. Todo ello desnacionaliza el concepto clásico de la ventaja comparativa y generan nuevos ganadores y perdedores. Al mismo tiempo, las crecientes tensiones proteccionistas, traducidas ya en algunos casos en guerras comerciales, están erosionando los marcos multilaterales de gobernanza del comercio internacional. En este nuevo contexto, la Unión Europea se está viendo obligada a redefinir su estrategia comercial, tanto a nivel multilateral como bilateral.**

*Azken urteotan, oso aldatu dira hala nazioarteko merkataritza bera nola hura arautzeko modua. Nazioarteko trukeak gero eta gehiago egituratzen dira balio-kateetan, eta zerbitzu-merkataritzak gero eta indar handiagoa du. Horrek guztiak desnazionalizatzen du abantaila konparatiboaren kontzeptu klasikoa, eta irabazle eta galtzaile berriak sortzen ditu. Aldi berean, tentsio protekzionista gero eta handiagoak, zenbait kasutan gerra komertzial bilakatuak, higatzen ari dira nazioarteko merkataritzako gobernantzaren esparru multilateralak. Testuinguru berri horretan, Europar Batasunak bere burua behartuta ikusten du bere estrategia komertziala birdefinitzen.*

*International trade and its governance has undergone major changes in recent years. The nature of international exchanges has changed, with the structure of international trade now based on value chains that denationalise the classical concept of comparative advantage and create new winners and losers. At the same time, increasing protectionist tensions, which in some cases have led to trade wars, are rapidly eroding the multilateral frameworks of governance that underpin international trade. In this new global context, the European Union has to redefine its trade strategy, both at the multilateral and bilateral levels.*

**Federico Steinberg**
*Universidad Autónoma de Madrid y Real Instituto Elcano*



## *Índice*

1. Introducción
2. La nueva globalización
3. La economía política de la apertura comercial: ganadores y perdedores de la globalización
4. Los problemas de la gobernanza multilateral del comercio internacional: crisis de la OMC y acuerdos preferenciales
5. Guerras comerciales y tecnológicas: la creciente rivalidad entre China y Estados Unidos
6. Estrategias de la Unión Europea en el sistema comercial mundial
7. Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** comercio internacional, globalización, proteccionismo, aranceles, OMC, UE.
**Keywords:** international trade, globalización, protectionism, tariffs, WTO, EU.
**Nº de clasificación JEL:** F10, F13, F14, F50, F60
Fecha de entrada: 24/10/2019 Fecha de aceptación: 14/01/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

Tanto la naturaleza del comercio internacional como su gobernanza se han transformado en los últimos años. Los intercambios internacionales se estructuran cada vez más en cadenas de valor, que desnacionalizan el concepto clásico de la ventaja comparativa y generan nuevos ganadores y perdedores. Al mismo tiempo, el avance tecnológico ha dado un impulso espectacular al comercio de servicios, que se acelerará todavía más. Todo ello ha redefinido los patrones clásicos del comercio y la inversión, dando lugar a una nueva geografía de los intercambios en la que los países emergentes, sobre todo China, juegan un papel cada vez más relevante que nos aboca a un mundo cada vez más asiático y menos europeo.

Estas transformaciones, sumadas al impacto del cambio tecnológico sobre el empleo, al aumento de la desigualdad en los países avanzados y a las dificultades para regular la globalización financiera y hacer que algunas empresas multinacionales (sobre todo las tecnológicas) paguen los impuestos que les corresponden, han generado un creciente rechazo a la globalización y a los acuerdos de libre comercio en la Unión Europea (UE) y más allá. Al mismo tiempo, la llegada de Trump a la Casa

Blanca y sus guerras comerciales, el Brexit y la actitud de una China cada vez más asertiva, que busca subterfugios para no jugar según las normas internacionales, están erosionando a pasos agigantados los marcos multilaterales de gobernanza del comercio internacional y abriendo la puerta a guerras comerciales y tecnológicas.

En este artículo se analizan los cambios más significativos que ha experimentado el comercio internacional y los problemas para su regulación, y también se considera el creciente rechazo a la apertura comercial en los países avanzados; y se plantean las opciones que tiene la UE en el actual sistema comercial multilateral, con especial atención a la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y al peligroso impacto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China.

## 2. LA NUEVA GLOBALIZACIÓN

La naturaleza del comercio internacional ha cambiado mucho en las últimas décadas. Tradicionalmente, el comercio era mayoritariamente de bienes (y no de servicios) y estos se producían íntegramente en un solo país y se exportaban a otros (era el mundo del «Made in Japan»). Pero la globalización y el cambio tecnológico han creado nuevas cadenas de suministro que permiten a las empresas multinacionales ubicar diferentes partes del proceso productivo en distintos países para aprovechar las ventajas de costes, lo que supone que los bienes y servicios ya no se producen en un solo país (Baldwin, 2016). Así, el comercio internacional tiene hoy poco que ver con el que existía hace medio siglo (McKinsey Global Institute, 2019), cuando más del 70% de los bienes manufacturados se producían en los países avanzados y su proceso productivo era relativamente sencillo, al no incluir *inputs* intermedios de otros países ni procesos de deslocalización. Hoy, aunque sigue habiendo comercio tradicional, sobre todo en sectores como las materias primas o el textil, han aparecido cadenas de producción globales –especialmente en manufacturas industriales relativamente sofisticadas y cada vez más en servicios– que dominan cada vez más los patrones de intercambio internacionales y en las que muchas economías emergentes, sobre todo de Asia, se han insertado con gran éxito.

Este nuevo mundo de las cadenas de valor globales y de comercio de *inputs* intermedios o «tareas» pone también en jaque el concepto clásico ricardiano de la ventaja comparativa, abriendo la posibilidad a que determinados países o regiones queden fuera de los nuevos circuitos de creación de valor. Los costes del movimiento de personas y la necesidad de cierta dirección coordinada y presencial en destino hace que las externalizaciones no se extiendan por todo el mundo, sino que se concentren en ciertas regiones o centros de ensamblaje mundiales, sobre todo en China.

Si bien las cadenas de suministro globales han redefinido la geografía de la producción y el comercio en las últimas décadas, aunque podrían estar dando síntomas de agotamiento, la expansión del comercio de servicios –el otro gran cambio en los intercambios– seguramente continuará creciendo, y podría hacerlo cada vez con

más intensidad gracias a los avances tecnológicos (Baldwin, 2019). En 2018, las exportaciones mundiales de servicios ascendían a 5,8 billones de dólares, el 23% del comercio global. Pero, en realidad, los servicios tienen una importancia mucho mayor de la que reflejan las estadísticas.

El principal motivo es que la tecnología y la dispersión de la cadena de valor han hecho que el valor añadido de la producción mundial se concentre cada vez más en las fases anteriores y posteriores al ensamblaje. Así, hace medio siglo, la producción tendía a concentrar todas sus fases en el mismo lugar, y la fabricación física y el montaje acaparaban la mayor parte del valor añadido (y, por tanto, de la remuneración de los factores). La tecnología, la complejidad de los productos y la posibilidad de distribuir las distintas fases de producción en aquellos lugares donde es más eficiente, ha hecho que el valor añadido se concentre ahora en las fases previas y posteriores a la fabricación, que pasa a ser el elemento más tangible pero menos relevante del proceso productivo.

Estas fases de mayor valor añadido son, fundamentalmente, servicios; desde I+D, diseño del producto y logística de compra –en el momento previo–, hasta logística de venta, *marketing* y servicio al cliente –en las fases posteriores–. Esto supone que la producción ya no está asociada a un solo país. También supone un cambio en el proceso industrial, que ha pasado de ser sencillo a devenir en un conjunto complejo de elementos dispersos en los que los servicios –incorporados a los bienes o accesorios, y de difícil delimitación sectorial– pueden ser tan importantes como los bienes. Además, esto supone que, en las empresas intensivas en tecnología, la ubicación de su sede sea mucho más relevante que las plantas productivas, así como que las estadísticas comerciales pierdan poder explicativo y que el valor de los servicios tienda a infravalorarse (Maurer y Degain, 2010). Por último, la importancia de los servicios incorporados a los productos exportados implica que se estaría también infravalorando el papel que desempeñan las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el comercio internacional. Las pymes son grandes productoras de servicios, y es muy probable que la fuerte concentración de la exportación de mercancías en un grupo reducido de grandes empresas sea menor de lo que parece.

## 3. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA APERTURA COMERCIAL: GANADORES Y PERDEDORES DE LA GLOBALIZACIÓN

En términos generales, la apertura comercial y la aceleración de los intercambios internacionales de las últimas décadas han beneficiado al conjunto de la humanidad. Sin embargo, ha habido ganadores y perdedores, y estos han ido variando en función de las características de los grandes impulsos globalizadores[1]. Así, tras la Segunda Guerra Mundial, prosperaron especialmente los trabajadores más cualificados y los del sector industrial en los países avanzados, lo que dio lugar a la era dorada del

[1] Véase Baldwin (2016a) para un excelente análisis de las distintas olas de globalización.

capitalismo del Atlántico Norte en general, de los países europeos, y de Japón en particular. A partir de los años 90, con la aparición de las cadenas de valor, fueron las empresas, más que los estados, las que delimitaron la especialización y multiplicaron su productividad. Hubo ganadores y perdedores en todos los países y en todos los sectores, aunque en proporción los más beneficiados fueron los trabajadores industriales de los países en desarrollo (como India y China), que consiguieron abandonar la pobreza. Por su parte, los trabajadores menos cualificados de los países desarrollados vivieron una cierta desindustrialización y los trabajadores cualificados, en general, salieron beneficiados en ambos grupos de países.

La globalización no ha terminado, y la actual revolución tecnológica, la de la automatización y la robótica, está afectando ya a todos los sectores, incluidos los de servicios (protegidos tradicionalmente de la competencia internacional por su componente humano y por no ser fácilmente comercializables internacionalmente), y a todas las cualificaciones. La inteligencia artificial terminará por hacer vulnerables a todos los trabajadores, aunque sin duda generará otras muchas oportunidades laborales. El problema es que, si el sector de servicios ya no actúa como válvula de escape, cabe la posibilidad de que ganadores y perdedores se distribuyan de forma más drástica: podría haber países donde solo hubiera perdedores, y el Estado no estuviera en posición de compensarlos.

Por todo ello, no es extraño que los movimientos antiglobalización hayan aparecido y, además, hayan ganado cada vez más fuerza a raíz de la crisis financiera de 2008-2010. De hecho, desde que Rodrik (1997) analizara hace más de 20 años los riesgos de llevar la globalización demasiado lejos, el debate sobre sus límites ha estado muy presente en los ámbitos económico y político. Gran parte de la discusión ha girado en torno al beneficio marginal decreciente de la liberalización comercial; es decir, hasta qué punto, una vez eliminadas las grandes barreras arancelarias al comercio, el beneficio en términos de flujos y crecimiento compensa las pérdidas a pequeñas y medianas empresas (en otras palabras, la posibilidad de que, a partir de un determinado grado de apertura, los costes redistributivos asociados a la liberalización comercial superen sus beneficios globales). De hecho, una vez que el comercio está muy liberalizado (como es el caso de los mercados de bienes –a excepción de los agrícolas– en la UE), una mayor apertura puede generar aumentos de bienestar reducidos a nivel agregado e importantes efectos sociales (Rodrik 2017a). Esto no debería sorprendernos. Los modelos de comercio internacional dejan claro que la apertura genera ganadores y perdedores (el conocido como teorema de Stolper-Samuelson); es decir, que al abrir el comercio habrá grupos cuya renta se reduzca en términos absolutos, aunque la suma de las ganancias de los ganadores sea mayor que la suma de las pérdidas de los perdedores y, por tanto, el país en su conjunto haya mejorado con la apertura. El problema es que estos perdedores, que hasta hace poco contaban con un generoso Estado de Bienestar que los podía proteger si transitoriamente caían del lado de los «damnificados por la liberalización», están viendo cómo estas redes de protección

social se reducen, al tiempo que no se arbitran mecanismos para ayudarlos a readaptarse a la nueva realidad económica mediante nuevos programas públicos.

Además, en el caso de la UE surge un problema adicional: la política comercial es negociada por la Comisión Europea para todos los países de la Unión, pero el impacto de la apertura suele ser desigual entre países o incluso regiones que no cuentan con los mismos niveles de protección para sus ciudadanos porque las coberturas del Estado de Bienestar en la UE no son iguales en todos los países. Esto implica que, dependiendo de la estructura económica de cada estado, puede haber sectores en países relativamente más pobres de la UE que se vean perjudicados por un acuerdo comercial, mientras que sectores en otro país más rico se apropien de la mayoría de las ganancias de la liberalización. En la medida en que no existe un amplio presupuesto federal a nivel europeo que pueda realizar una compensación *ex post* entre países, y que el país relativamente más pobre dispone de unas peores políticas de apoyo a los desempleados y de formación, la liberalización comercial podría ahondar en el aumento de la desigualdad en la UE.

Por otra parte, también se ha subrayado el desproporcionado peso de las grandes multinacionales, no solo en términos de economías de escala sino de poder de mercado e influencia sobre los gobiernos, y en cómo esto afecta al tipo de acuerdos comerciales que se negocian. Resulta probablemente muy discutible decir que los acuerdos comerciales «se hacen para las multinacionales», pero no resulta tan descabellado sostener que, en un sistema de globalización donde no hay reglas que aseguren plenamente la libre competencia a nivel internacional –la OMC no es suficientemente efectiva en este sentido– resulta más fácil ejercitar el poder de mercado. Y una segunda derivada de este poder sería que, a través de las actividades de *lobby*, las empresas multinacionales pueden conseguir que los temas que más les interesan tengan mayor cabida en los acuerdos comerciales (Rodrik, 2017b).

Por último, y como se ha mencionado antes, el debate sobre los costes de la globalización no puede desvincularse de la importancia de la capacidad de compensación y empoderamiento a los perdedores debido a la apertura por parte de los estados. Por un lado, es preciso reconocer que corresponde a las políticas sociales de los países facilitar la transición de la población en caso de grandes cambios estructurales: no cabe atribuir a «los mercados» lo que muchas veces no es más que dejadez por parte de los gobiernos respecto a sus perdedores. Por otro lado, hay que subrayar que la reducción de la desigualdad a nivel mundial es compatible con una mayor desigualdad dentro de determinados países (Estados Unidos sería el ejemplo paradigmático, aunque ni mucho menos el único), y que no cabe hablar de una gestión adecuada de la globalización sin hacer referencia a la desigualdad, que forma ya parte de los pilares de análisis de las principales instituciones multilaterales. Por último, la capacidad de compensación a los perdedores viene limitada por un triple motivo: el elevado endeudamiento de muchos países desarrollados, la creciente capacidad de algunas empresas e individuos de eludir la carga fiscal que les corresponde, y la exis-

tencia de países perdedores globales a medida que se expande la revolución de la automatización y la robótica.

En el caso de la UE, la compensación de los perdedores se ha intentado llevar a cabo mediante el llamado Fondo de Ajuste para la Globalización, establecido en 2006 con el objetivo de hacer transferencias a aquellos individuos que se hubieran visto adversamente afectados por la liberalización comercial. El problema es que, como apuntan Claeys y Sapir (2018), la utilización del fondo ha sido limitada y es difícil determinar en qué medida la causa de la pérdida de empleo fue la liberalización comercial. Además, la dotación del fondo era reducida (500 millones de euros), su impacto pequeño y sus beneficiarios (140.000 trabajadores entre 2007 y 2016), en su mayoría provenían de empresas relativamente grandes, cuando tal vez sean los trabajadores de las pymes quienes más puedan necesitar las ayudas. Por ello, sería necesario que las perspectivas financieras 2021-2027 recojan un aumento de su dotación y faciliten el acceso a las mismas, al tiempo que se difunda mejor la información de su disponibilidad, especialmente en las regiones más pobres. Esto permitiría aumentar la legitimidad de la política comercial en términos de resultados. Los ganadores de la apertura la verían con buenos ojos, mientras que los perdedores (que son muchos menos) no la rechazarían, en la medida que contaran con una compensación suficiente.

En todo caso, este debate sobre los instrumentos fiscales de la UE para poder redistribuir rentas internamente y mitigar la creciente desigualdad económica que en parte ha venido alimentada por la apertura comercial y financiera, tiene que incorporar también –y sobre todo– el papel de la globalización financiera y las dificultades para recaudar impuestos a los sectores más internacionalizados en los últimos años. Existe un claro conflicto entre una libre circulación de mercancías con competencia leal y una libre circulación de capitales con competencia desleal, por la existencia de paraísos fiscales y de elusión fiscal por motivos regulatorios. Por lo tanto, es necesario reforzar la capacidad de los estados para aumentar la recaudación de quienes son cada vez más capaces de evadir impuestos, tanto incrementando las bases fiscales como luchando contra la capacidad de utilizar la ingeniería financiera y las nuevas tecnologías para evadir impuestos. Es imposible hacer frente a este reto a nivel nacional, y lo ideal sería abordarlo a nivel global, pero el nivel europeo podría ser cabeza de lanza en estos asuntos, como lo fuera en el pasado en los temas de cambio climático.

## 4. LOS PROBLEMAS DE LA GOBERNANZA MULTILATERAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL: CRISIS DE LA OMC Y ACUERDOS PREFERENCIALES

En retrospectiva, se puede afirmar que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en adelante GATT, del inglés *General Agreement on Tariffs and Trade*), primero, y posteriormente la OMC, han sido una excelente forma de eliminar la protección arancelaria vinculada al comercio de bienes. Sin embargo, en

lo relativo al comercio de servicios, el tratamiento de inversiones o la regulación de las formas más sofisticadas de proteccionismo (subvenciones, obstáculos técnicos al comercio), así como de los nuevos temas vinculados al comercio (propiedad intelectual, desarrollo o regulación laboral y medioambiente), no se puede decir que la OMC haya sido demasiado exitosa[2].

La liberalización de los servicios ha ido muy lenta. En la actualidad, 23 países de la OMC[3] –incluida la UE– que representan el 70% del comercio mundial del sector negocian el Acuerdo sobre Comercio de Servicios (el mencionado TISA, basado en el GATS) a partir de las propuestas presentadas por los participantes. El acuerdo pretende abrir los mercados y mejorar las normas en materia de concesión de licencias, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, transporte marítimo y desplazamiento temporal de trabajadores para la prestación de servicios. Se negocia entre un grupo de países afines, pero deja la puerta abierta a otros participantes. Desde la llegada de Trump a la Casa Blanca en 2017, las negociaciones están estancadas, pero ya desde antes se notaban las dificultades para avanzar en aspectos tan cruciales como el comercio electrónico.

Estados Unidos está siendo muy crítico, en parte con razón, con el funcionamiento de la OMC en aspectos como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que ha demostrado no ser muy efectivo por la falta de notificación de muchos países (siendo China uno de los más importantes); en la lentitud o interpretación de las decisiones del mecanismo de resolución de disputas dentro del Organismo de Solución de Diferencias (hasta el punto de que han bloqueado la elección de jueces para su mecanismo de apelación) y la falta de aplicación de sus arbitrajes; en la dificultad para hacer imponer el respeto a los derechos de propiedad intelectual; y en el absurdo de que la calificación de «país en desarrollo» –con las ventajas que lleva asociadas– dependa de la autocalificación como tal por parte de los países, y no de criterios externos objetivos. Por otro lado, la OMC ha sido incapaz de evitar el abuso de la cláusula de seguridad nacional –la aplicada precisamente por la Administración Trump para establecer aranceles sobre las importaciones de acero y aluminio en 2018–, no ha podido implementar ni siquiera un esbozo de una política de competencia en el ámbito internacional, y no ha podido dar un tratamiento adecuado al juego de las multinacionales públicas.

La realidad es que la globalización se juega en varios tableros distintos, en los que no se aplican las mismas reglas, y la unanimidad/consenso, regla que rige para las decisiones en el seno de la OMC, está resultando una garantía de bloqueo a la hora de afrontar temas cruciales para la gobernanza de la globalización. Asimismo, cada vez

---

[2] Véase Baldwin (2016b) para un completo análisis de las luces y sombras del sistema GATT/OMC.

[3] Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, EE.UU., Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y la UE.

existe un mayor temor en Occidente a que China esté obteniendo beneficios excesivos al no respetar el espíritu de las normas de la OMC. Por todo ello, la reforma de la organización resulta imprescindible. El problema es saber si existe la capacidad de impulsarla en un mundo en el que algunos de sus principales actores se repliegan cada vez más. Y no solo de forma burda, como Estados Unidos, sino de forma sutil, como hace la propia UE cuando sus líderes nacionales hablan de «reformar la política comercial y la política de competencia» para crear «campeones nacionales», buscar la «preferencia europea» y evitar la competencia china. Mirando hacia atrás, resulta evidente que la incorporación de China a la OMC no se hizo con las garantías suficientes de respeto a unas mínimas reglas de juego equilibradas, y hoy Europa y los países de la OCDE ven cómo China financia sin restricciones a sus empresas en África –ajena al Consenso OCDE–, subvenciona masivamente a sus empresas nacionales, utiliza empresas públicas del sector de la energía en interés nacional, expulsa a las empresas extranjeras de sus mercados tras arrebatarles la propiedad intelectual, y se beneficia de un tratamiento de «país en desarrollo» mientras lidera la tecnología de reconocimiento facial. Que la guerra comercial iniciada por Estados Unidos sea una pésima idea no significa que todas las críticas estadounidenses al funcionamiento de la gobernanza multilateral y al papel de China no tengan fundamento. El problema, como veremos más adelante, es que la coincidencia parcial en el diagnóstico no se haya traducido en decisiones multilaterales, sino en soluciones aislacionistas.

En el fondo, la crisis de la OMC no es más que el reflejo de la dificultad de hacer funcionar organismos multilaterales, cuyas decisiones se adoptan por unanimidad en sistemas económicos cada vez más complejos, multipolares, con intereses estratégicos contrapuestos y con un comercio y un proteccionismo cada vez más sofisticado.

## 5. GUERRAS COMERCIALES Y TECNOLÓGICAS: LA CRECIENTE RIVALIDAD ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS

Donald Trump accedió a la presidencia de Estados Unidos en 2017 anunciando una guerra comercial abierta. Empezó abandonando las negociaciones del acuerdo transpacífico, consiguió la revisión del NAFTA y del acuerdo con Corea del Sur, se lanzó a renegociar un acuerdo bilateral con Japón, suspendió las negociaciones del TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) con la Unión Europea (para luego reclamar un acuerdo bilateral centrado solo en agricultura y manufacturas) y comenzó una carrera de aranceles con China que se ha convertido en una guerra comercial y tecnológica abierta (Crowley, 2019).

Su objetivo ha sido reescribir los acuerdos comerciales de Estados Unidos de forma bilateral, y al margen de la OMC, para reducir o eliminar los déficits comerciales bilaterales norteamericanos más abultados, al tiempo que su discurso del *America First* le permite aumentar su apoyo electoral de cara a las elecciones presidenciales de 2020.

Consciente de que el impacto negativo de los aranceles no es inmediato y que Estados Unidos atraviesa una coyuntura económica muy favorable, pretende presentarse ante el electorado como alguien capaz de modificar los «malos» acuerdos comerciales de sus predecesores. Su táctica negociadora ha consistido en golpear primero y negociar después; es decir, establecer aranceles antes de sentarse a negociar y amenazar con aumentarlos a menos que los demás países se plieguen a sus amenazas. Además, justificando los aranceles sobre la base de la defensa de la seguridad nacional; es decir, saltándose el espíritu de la normativa de la OMC, al tiempo que socava su sistema de resolución de conflictos al bloquear la nominación de jueces para su mecanismo de apelación, y pretende forzar a los demás países, que quieren preservar el sistema multilateral, a plegarse a sus demandas.

Por el momento, esta estrategia le ha funcionado con países no demasiado grandes. Tanto Canadá como México han aceptado una reforma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en inglés *North American Free Trade Agreement*) (que ha pasado a llamarse USMCA (*Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada)*, por lo que ya no incluye los términos «libre» ni «comercio» en su título, mientras que Corea del Sur y Japón han hecho lo propio en sus acuerdos bilaterales. Todos ellos, asustados por lo que implicaría que sus empresas perdieran acceso al mercado estadounidense, han preferido ceder para contentar a Trump. Además, en la práctica, las modificaciones en los acuerdos han sido bastante cosméticas, aunque Trump las haya vendido como cambios radicales.

Sin embargo, las cosas son diferentes con la UE y con China, cuyos mercados tienen un tamaño similar al norteamericano. En el primer caso, porque la Unión, más allá de responder con aranceles equivalentes a las medidas proteccionistas de la Administración Trump en los casos del acero y el aluminio, no ha dado su brazo a torcer. Se ha mostrado dispuesta a entablar una negociación comercial con Estados Unidos, pero demanda que esta cubra todo tipo de comercio como estaba previsto en el TTIP, y no solamente los intercambios agrícolas y manufactureros como pretende Estados Unidos. Está por ver cómo evoluciona la situación, pero, por el momento, la Unión se está mostrando firme y ha anunciado que si sus automóviles son gravados con aranceles en el mercado norteamericano (como Trump ha amenazado que hará), no cederá, y que no teme a una escalada arancelaria.

Pero es, sin duda, el caso de China, en el que ya estamos asistiendo a una guerra comercial intensa, el que tiene un importante componente tecnológico (Bown e Irwin, 2019). Entre los aranceles iniciales impuestos por Estados Unidos a productos chinos y la respuesta del gigante asiático sobre los productos norteamericanos a principios de 2019, prácticamente todo el comercio bilateral estará gravado con aranceles superiores al 25%, lo que supone una escalada de más de 20 puntos porcentuales en tan solo dos años, que se traduce en que más de 400.000 millones de dólares de comercio están sujetos a barreras, un orden de magnitud mucho mayor que en el caso de los otros conflictos comerciales.

Las medidas proteccionistas forzaron una negociación, pero el diálogo parece haberse roto ya que China estaba dispuesta a ceder, pero no tanto como para modificar su modelo productivo, que era lo que pretendía Estados Unidos (y le hubiera gustado a la Unión Europea). Además, toda la negociación se ha producido fuera del marco de la OMC, que se suponía que estaba precisamente para dirimir conflictos y evitar guerras comerciales.

Este conflicto comercial, en el fondo, es la primera manifestación de la rivalidad geoestratégica entre Estados Unidos y China, en la que algunos ven ya una segunda guerra fría (Wolf, 2019). Así, las tensiones comerciales ya han saltado al plano tecnológico con la decisión de Trump de prohibir cualquier transacción de tecnologías de la información y comunicaciones con empresas sujetas al control o jurisdicción «de un adversario extranjero» que para el Secretario de Comercio suponga «una amenaza a la seguridad nacional», y la subsiguiente inclusión de Huawei en la lista negra de entidades con las que no se puede comerciar sin autorización previa. A diferencia de la batalla arancelaria, China no puede ceder en este asunto, porque en él se juega la supremacía tecnológica e industrial del siglo XXI, y de hecho ha reaccionado de una forma mucho más agresiva, considerándolo un ataque estratégico.

En esta contienda, la UE es un actor secundario. Por una parte, coincide con Estados Unidos en la necesidad de modificar algunas de las prácticas comerciales chinas. Por otra, no está de acuerdo con la estrategia de Trump porque, además de considerar que un enfoque multilateral tendría más éxito, pone en peligro el sistema de reglas de la OMC que la Unión tanto quiere preservar.

## 6. ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SISTEMA COMERCIAL MUNDIAL

La UE tiene que enfrentarse a una realidad incómoda: el sistema comercial internacional se irá alejando paulatinamente de lo que fue en la segunda mitad del siglo XX, cuando el entramado de reglas multilaterales, el poder tecnológico de muchas empresas europeas y la solidez de la relación transatlántica, permitían a los países de la Unión desenvolverse con comodidad. El retorno del nacionalismo y de la rivalidad geoestratégica entre grandes potencias condena a las relaciones internacionales a ser menos cordiales y cooperativas de lo que le gustaría a una potencia hasta ahora «herbívora» como la UE (Leonard *et al.*, 2019). En este contexto, la Unión se enfrenta al reto de cohesionarse internamente para actuar como un bloque homogéneo, al tiempo que trabaja para refundar el orden multilateral basado en reglas. Sin embargo, al mismo tiempo, necesita prepararse para lo peor y trazar una estrategia para ser relevante en un mundo económicamente más fragmentado, sin instituciones multilaterales efectivas y geopolíticamente más hostil.

Desde el punto de vista interno, el auge del nacionalismo y el proteccionismo en la Europa del siglo XXI plantean desafíos para la vocación comercial aperturista de

la UE. La amenaza de países que, como el Reino Unido, pretenden abandonar la Unión, tiene un indudable riesgo económico. Por una parte, porque la salida de los británicos resta peso, poder e influencia a la Unión en el panorama internacional. Por otra, porque actitudes similares podrían reproducirse en otros Estados miembros. Por el momento, parece que la amenaza exterior (tanto Brexit como Trump) ha funcionado más bien como una vacuna que frena el contagio, pero la clave será saber qué ocurrirá si comienzan a proliferar gobiernos en los Estados miembros que, desde dentro de la Unión, pretendan reorientar su vocación y frenar su expansionismo comercial.

Por el momento, parece que esto no ocurrirá. El apoyo ciudadano a la UE ha ido en aumento en los últimos años y el proteccionismo *trumpista* parece haber vuelto a los europeos algo más librecambistas o, al menos, a valorar mayoritariamente las ventajas de un sistema económico internacional abierto y regulado (Anchuelo *et al.*, 2019). Asumiendo, por tanto, que la cohesión interna, clave para tener una posición externa fuerte se mantendrá, la UE necesita una estrategia a dos bandas, de reforzamiento y promoción de la reforma del sistema OMC y, complementariamente, de acuerdos comerciales preferenciales más densos y ambiciosos. Al mismo tiempo, necesita plantear una nueva estrategia de política industrial para no quedar rezagada en la carrera tecnológica.

Como se ha explicado, las amenazas al sistema de la OMC provienen de varios frentes. Por un lado, del riesgo de que su mecanismo de resolución de diferencias, que tan bien ha funcionado hasta ahora, deje de ser operativo por el bloqueo de la Administración Trump a la nominación de jueces para su mecanismo de apelación. Por otro lado, por el uso de la cláusula de seguridad nacional por parte de Estados Unidos para justificar sus aranceles al acero y al aluminio –y quizás también a los automóviles– que supone una flagrante violación del espíritu de las normas, porque importar coches o acero de Canadá, Alemania o México dista mucho de suponer una amenaza de seguridad para Estados Unidos. Además, esta actitud, pone a la OMC ante un dilema imposible: si autoriza los aranceles estadounidenses –algo previsto en su artículo XXI para casos excepcionales–, otros países podrían utilizar la seguridad como argumento para cerrar sus mercados; pero si no los autoriza, abrirá la puerta a que Estados Unidos, la mayor economía del mundo, abandone la organización. Para completar la crisis de la OMC, existe una enorme dificultad para que sus 164 países miembros lleguen a acuerdos en nuevas áreas de comercio que requieren regulación (como en el caso del comercio electrónico o un número cada vez más importante de servicios) o para actualizar parte de su normativa en áreas como el arbitraje de inversiones o los subsidios, tema que afecta sobre todo a China. En todos estos ámbitos, los acuerdos plurilaterales en el seno de la OMC han tenido muy poco recorrido.

En este contexto, la prioridad sería lograr un mínimo consenso, aceptado tanto por China como por Estados Unidos, que permitiera una reforma de la organi-

zación capaz de devolver la legitimidad a sus decisiones, de forma que no existiera un incentivo por parte de ningún país a saltarse su normativa, como sucede actualmente. Dicha reforma debería centrarse en las normativas de subsidios (en particular en el sector industrial), propiedad intelectual y transferencia de tecnología, tratamiento de empresas públicas, tasas a la exportación, defensa de la competencia en materia comercial internacional (piénsese, por ejemplo, en el aún tolerado cártel de la Organización de Países Productores de Petróleo, OPEP), las reglamentaciones sobre servicios o la facilitación de la inversión. Asimismo, sería importante mejorar la transparencia (por ejemplo, en notificaciones), la efectividad de los comités, así como replantearse de una vez aspectos institucionales cruciales como la paralizante regla del consenso, el absurdo trato especial común preferencial a países en desarrollo –en vez de caso por caso– o clarificar definitivamente la peligrosa cláusula de seguridad nacional, así como la interpretación de la normativa en el mecanismo de apelación del sistema de resolución de conflictos en términos más generales.[4]

Y, dada la coyuntura actual, en vez de hablar de una refundación que seguramente llevaría a la frustración, lo más efectivo sería que un grupo reducido de grandes potencias comerciales liderara un acuerdo limitado al que posteriormente se pudieran adherir todos. La UE, en colaboración con Japón, Canadá, Corea del Sur y Australia, parece hoy la única potencia capaz de encabezar dicha reforma, que pasaría por buscar acuerdos de mínimos que tanto Estados Unidos como China pudieran aceptar. China se ha mostrado dispuesta a ceder siempre que se preserve el carácter liberal y abierto del régimen comercial multilateral del que tanto se ha beneficiado, pero la clave es hasta qué punto está dispuesta a modificar sus prácticas nocivas, de forma que se garantice un campo de juego equilibrado sin actores que jueguen con ventaja. Estados Unidos, por su parte, más allá de la retórica mercantilista de Trump, también parece comprender que es necesario un marco mínimo de reglas multilaterales, por lo que podría estar dispuesto a aceptar ciertas reformas, más allá de que seguramente intentará continuar con su aislamiento económico progresivo, pero sin por ello desmantelar la globalización. El objetivo sería que abandonara las prácticas más nocivas para el orden multilateral, como el unilateralismo agresivo (que está afectando directamente a la UE), el bloqueo del mecanismo de apelación de la OMC o el uso de las sanciones económicas para obtener objetivos geopolíticos, como está haciendo en los casos de Irán o Cuba. Conviene recordar que no se trata de lograr un acuerdo ideal que resuelva la tensión geoestratégica entre China y Estados Unidos. Eso es imposible. Se trata de alcanzar un marco de reglas que sean aceptables por todos y den estabilidad a las relaciones económicas internacionales durante algunas décadas, para lo que tal vez sea necesario que Trump abandone la Casa Blanca.

---

[4] La propuesta que la UE planteó en septiembre de 2018 puede consultarse en European Commission (2018).

Al tiempo que la UE trabaja en el ámbito multilateral con una clara vocación de liderazgo, necesita seguir trazando acuerdos preferenciales por dos motivos. En primer lugar, porque al establecer alianzas y alcanzar consensos, estas negociaciones pueden contribuir a avanzar en la solución multilateral. En segundo lugar, y tal vez más importante, porque solo con una nutrida red de acuerdos podrá estar preparada para afrontar un escenario de colapso del sistema multilateral y fragmentación de la economía mundial en bloques, que es evitable pero posible.

A la hora de abordar este tipo de acuerdos la Unión no debe establecer vetos ni precondiciones, sino defender sus valores e intereses en la mesa de negociación sin amenazas y con flexibilidad. Así, por ejemplo, la propuesta impulsada por Francia de no negociar acuerdos preferenciales con países que no hayan ratificado el acuerdo de París sobre Cambio Climático es efectista pero poco práctica. Dados los equilibrios de poder actuales, esa reivindicación puede llevar a que algunas potencias importantes no estén dispuestas a sentarse a negociar y mantengan sus nocivos estándares medioambientales. Resulta más útil –como demuestra el reciente acuerdo con MERCOSUR– negociar la reducción de emisiones dentro de paquetes comerciales más amplios y, sobre todo, sin plantear ultimátums «*à la Trump*» que tanto contribuyen a mermar la confianza.

Es cierto que la UE ha acelerado la negociación de este tipo de acuerdos en los últimos años con notable éxito. Pero urge avanzar más rápidamente con los países emergentes más importantes de Asia y África y concluir acuerdos bilaterales con Estados Unidos e India (actualmente en negociación) y, sobre todo, con China, con quien hoy se está negociando sobre inversiones.

En todos ellos, el objetivo debe ser alcanzar acuerdos amplios, donde los intereses ofensivos de la Unión sean tenidos en cuenta, al tiempo que se aceptan concesiones en áreas donde la UE tiene intereses defensivos, como la agricultura. Además, el modelo del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) con Canadá para la resolución de disputas sobre inversión debería ser el modelo que la Unión insertara en este tipo de acuerdos preferenciales, con el objetivo final de multilateralizarlo en una eventual reforma de la OMC o, al menos, de que se convierta en el estándar empleado en la resolución de disputas (Braun, 2018). Sería crucial que China aceptara este modelo europeo, lo que dejaría el denostado Sistema de Solución de Diferencias Inversor-Estado (ISDS) como una solución antigua y a extinguir.

Se trata, en último término, de que la Unión sea capaz de liderar una masa crítica de países afines que proteja el sistema comercial de las embestidas de Estados Unidos y de las dudosas prácticas chinas. Esto no será fácil, porque el comercio funciona a través de cadenas globales de suministro que incluyen a miles de empresas estadounidenses y utiliza el dólar como moneda central.

## 7. CONCLUSIONES

El comercio está en el ADN y en la identidad de la UE. La propia integración comunitaria empezó por el comercio, y a través de él ha llegado a las puertas de la integración política. Con solo el 7% de la población mundial, la UE es la primera exportadora e importadora del mundo y representa un tercio del comercio global (por delante de Estados Unidos y de China). Además, cerca de treinta millones de empleos en la Unión –uno de cada siete– dependen directa o indirectamente de las exportaciones al resto del mundo, cifra que ha aumentado casi un 50% desde 1995 gracias a la buena inserción de las empresas europeas en las cadenas de producción globales, especialmente en el sector servicios.

Pero, como se ha explicado, tanto la realidad del comercio mundial como sus estructuras de gobernanza están cambiando rápidamente. Los países europeos deben asumir que el mundo de los años 60 del siglo pasado, en el que el «amigo americano» protegía a Europa occidental, le otorgaba ventajas económicas y animaba a sus países a integrarse, no va a volver, por lo que harían bien en dejar de añorarlo. El mundo camina hacia un nuevo (des)orden internacional, en el que la UE puede aspirar a jugar un papel relevante, pero que todavía está por definir. Lo que sí parece claro es que será un mundo con un Estados Unidos más aislacionista, una China más asertiva, una Rusia que seguirá golpeando por encima de su peso durante bastantes años y unas instituciones multilaterales más débiles. En definitiva, un mundo menos cooperativo y con una creciente rivalidad geoeconómica, en el que los países emergentes reclamarán las cuotas de mayor poder e influencia que les corresponden por su mayor peso económico (y militar). En ese contexto, la UE tiene que repensar sus herramientas de política exterior, tanto en colaboración con Estados Unidos y sus otros socios tradicionales (e incluso algunos nuevos) como en solitario. Tiene palancas económicas y políticas a su disposición, pero debe atreverse a utilizarlas para construir una auténtica política exterior. Si no lo hace, puede verse relegada a un segundo plano en un mundo de creciente rivalidad geoeconómica entre grandes potencias.

Por ello, la política comercial no puede seguir siendo una política aislada. Necesita estar conectada con otras políticas sectoriales europeas, como las de la regulación del mercado interior de bienes y servicios, la defensa de la competencia, la política industrial, la internacionalización del euro, o la regulación de la globalización financiera y sus efectos sobre la gobernanza global o la desigualdad. Se trata de temas en los que los Estados miembros son demasiado pequeños para que su voz se escuche en un mundo de grandes potencias, pero en los que la Unión sí es un actor relevante.

En definitiva, como el mundo es cada vez más asiático y menos europeo, más Indo-Pacífico y menos Atlántico, y con recurrentes pulsiones nacionalistas que corroerán las débiles estructuras de la gobernanza económica global, la única opción

para la UE pasa por aumentar su autonomía estratégica, mejorar sus poderosos instrumentos de política económica exterior –de los que la política comercial es solo uno– y seguir construyendo, en palabras del Tratado de Roma, una «Unión cada vez más estrecha». De lo contrario, sus países se verán lentamente condenados a la irrelevancia, a la pérdida de prosperidad y, en último término, al sometimiento a alguno de los nuevos imperios que dominen la geopolítica internacional en el siglo XXI.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Anchuelo, Á.; Feás, E.; Steinberg, F. (2019): *La Unión hace la fuerza: Europa ante los desafíos del siglo XXI*. Madrid, Deusto.

Baldwin, R. (2016a): *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press.

— (2016b): «The World Trade Organization and the Future of Multilateralism», *Journal of Economic Perspectives* Volume 30, Number 1— Winter Pages 95–116.

— (2019): *Globotics Upheval. Globalization, Robotics, and the Future of Work*. Oxford University Press.

Bown C.; Irwin, D. (2019): «Trump's Assault on the Global Trading System», *Foreign Affairs*, vol 95. No 5. Septiembre/Octubre.

Brown, C. (2018): «The European Union's approach to investment dispute settlement». Conferencia en el «III Vienna Investment Arbitration Debate» de 22 de junio de 2018. Disponible en https://bit.ly/2PvnWca.

Claeys, G.; Sapir, A. (2018): «The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the pain from trade?». *Bruegel Policy Contribution*, vol. 5, marzo 2018. Disponible en https://bit.ly/2WEUsNr.

Crowley, M.A., Coordinador (2019): *Trade War: The Clash of Economic Systems Threatening Global Prosperity*, CEPR Press.

European Commission (2018): «WTO modernisation: Introduction to future EU proposals». Concept paper, 18 de septiembre de 2018. Disponible en https://bit.ly/2NqyVb2.

Leonard, M.; Pisani-Ferry, J.; Woolf, G.; Ribakova, E.; Shapiro, J. (2019): *Redefining Europe´s economic sovereignty*. Bruegel Policy Contribution, Issue n. 9 June 2019. Bruselas.

Maurer, A.; Degain, C. (2010): «Globalization and trade flows: What you see is not what you get!». No. ERSD-2010-12, *WTO Staff Working Papers*, World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division.

Mckinsey Global Institute (2019): Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains. Disponible en https://mck.co/2BEc6s9.

Rodrik, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?* Peterson Institute for International Economics.

— (2017a): *Straight Talk on Trade Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press.

— (2017b): What Do Trade Agreements Really Do? *Journal of Economic Perspectives*. 2018; 23 (2): 73-90

Wolf, M. (2018): «The US must avoid a new cold war with China», Financial Times, 30 de Octubre.

# *El futuro de la Unión Europea en el mundo. Una visión desde Euskadi*

## *The future of the European Union in the world. An overview from the Basque Country*

**Dentro del enfoque sobre «internacionalización» abordamos, desde Euskadi, el futuro de la Unión Europea (UE) en el mundo. Las prognosis del futuro comportan serias dificultades, máxime cuando el escenario es global. La metodología a duras penas podrá basarse sobre datos e indicadores, salvo las proyecciones elaboradas gracias a un estudio de la evolución histórica. La propuesta de evaluación y de prognosis es necesariamente normativa, basada en los valores que defendemos en Euskadi y en Europa. Se identifican varios retos principales, los cuales se pueden relacionar con documentos estratégicos de la ONU y la UE, y estos retos se ubican seguidamente en relación con los identificados en la Agenda de Internacionalización Euskadi Basque Country, que se analizan críticamente, para concluir con una propuesta orientada a la sostenibilidad de nuestro modelo social solidario y cooperativo y de nuestro autogobierno como Pueblo.**

*«Nazioartekotzearen» ikuspegiaren barruan, lantzen dugu, EAEtik, zer etorkizun izango duen Europar Batasunak (EU) munduan. Etorkizuneko prognosiek zailtasun handiak dituzte, are gehiago agertokia globala denean. Metrologia nekez oinarritu ahal izango da datu eta adierazleetan, salbu bilakaera historikoko azterlan bati esker egindako proiekzioetan. Ebaluazio- eta prognosi-proposamena normatiboa da ezinbestez, EAEn eta Europan defendatzen ditugun balioetan oinarritua. Hainbat erronka nagusi identifikatzen dira, NBE eta EBko dokumentu estrategikoekin erlaziona daitezkeenak, eta erronka horiek, jarraian, Euskadi Basque Country Nazioartekotzeko Agendarekin identifikatzen dira, oso modu kritikoan analizatuta, azkenean proposamen bat egiteko, gure eredu sozial, solidario eta kooperatiboaren eta Herri legez dugun autogobernuaren jasangarritasunera bideratua.*

Within the focus on «internationalization» we address, from the Basque Country, the future of the European Union (EU) in the world. The prognoses of the future entail serious difficulties, especially when looking at the global picture. The methodology can hardly be based on data and indicators, except for projections made thanks to a study of historical evolution. The proposal for assessment and prognosis is necessarily normative, based on the values we defend in the Basque Country and in Europe. Several main challenges are identified, which can be related to UN and EU strategic documents, and these challenges are then located in relation to those identified in the Basque Country Internationalization Agenda, which are analysed critically, to conclude with a proposal directed at the sustainability of our solidarity and cooperative social model and of our self-government as a People.

**Joxerramon Bengoetxea Caballero**[1]
*Ph D Edinburgh, Profesor de la UPV/EHU*
*Coordinador de ehuGune, SG de EuroBasque*



## *Índice*

1. Dificultades metodológicas al pronosticar el futuro
2. Un marco axiológico
3. El desarrollo humano sostenible
4. La gobernanza democrática multinivel
5. Los principales retos a futuro para la UE en el mundo
6. Una visión del futuro de la UE desde Euskadi

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** desarrollo sostenible, gobernanza. Unión Europea, País Vasco.
**Keywords**: sustainable development, governance, European Union, Basque Country.
**Nº de clasificación JEL**: D02, H77, O43
Fecha de entrada: 08/10/2019 Fecha de aceptación: 12/12/2019

## 1. DIFICULTADES METODOLÓGICAS AL PRONOSTICAR EL FUTURO

*Ekonomiaz* me ha propuesto abordar el «futuro de la Unión Europea en el mundo» y hacerlo desde una visión particular, desde Euskadi. Se comprenderá de inmediato el carácter especulativo de la empresa y las dificultades metodológicas que entraña. En esta sección comentaremos brevemente los retos científicos que se le plantean a la economía y a las ciencias sociales a la hora de pronosticar el futuro y; al mismo tiempo, paradójicamente, al propugnar el desarrollo sostenible. Por ello vamos a introducir la variable «futuro» y criticar las teorías económicas centradas exclusivamente en el crecimiento, que tienden a ignorar otras variables en su análisis o prognosis.

Es un tópico repetido que no se puede predecir el futuro, solo se puede abordar la realidad cuando se analiza el pasado. Incluso la «verdad» histórica no es definitiva, sino interpretativa. También el conocimiento del presente nos depara enormes esfuerzos teóricos y metodológicos: cuando los hechos están aconteciendo y tratamos de explicarlos en tiempo real, no contamos con suficiente perspectiva o nos centramos en lo que consideramos más relevante ante la infinita e inagotable riqueza de información sobre datos y tendencias potencialmente relevantes. Las ciencias sociales

[1] Ph D Edinburgh, Profesor de la UPV/EHU, coordinador de ehuGune, SG de EuroBasque. Miembro del Grupo de Investigación IT1190-19 sobre la UE y Derechos Fundamentales (UPV/EHU).

se ven obligadas a simplificar entre los indicadores disponibles, priorizando lo medible y cuantificable: datos, indicadores, estadísticas. Pero esta forma de acceder al conocimiento obedece a esquemas ideológicos, y solo puede aportar proyecciones provisionales. Así le ocurre también a la ciencia económica con sus datos sobre la oferta y la demanda, la estructura del mercado, el beneficio empresarial o el crecimiento económico del país.



Las debilidades metodológicas de la teoría económica y de la econometría se hicieron palpables durante la crisis financiera de la década anterior, conocida como la *Gran Recesión*. Las dificultades para prever la crisis financiera que se avecinaba, o la crisis sistémica que se desencadenó en cascada, probablemente obedecieron a las preconcepciones ideológicas, al *economicismo*, que había impuesto el pensamiento neoliberal. Con la crisis de los *subprime*, la escisión radical entre economía real y virtual llevó a confundir realidad y ficción, y la posibilidad de obtener beneficios de la venta de paquetes de deuda hipotecaria creó una burbuja especulativa donde se concedían créditos con escasa disciplina bancaria. Algo similar, en menor escala, había ocurrido con la crisis de los *dotcom* diez años antes. Dominaba una *fe ciega* en el crecimiento financiero y en la especulación. La coyuntura alcista del crecimiento parecía imparable.

Esa fe ciega en lo contra-fáctico, esa imagen de la ola imparable que beneficiará a toda la sociedad rezuma un pensamiento mágico[2]. La obsesión por el crecimiento del producto interior bruto (PIB), convertido en el indicador por excelencia y medición exclusiva del éxito económico de un país, mantiene esa doble vertiente metodológica e ideológica: el crecimiento es lo (único) que se mide con cierta seguridad en macroeconomía, pero el crecimiento es nuestra fe en el *progreso*, despojado de todo matiz y de toda incertidumbre[3]. Su equivalente, en materia de gestión empresarial, es el beneficio como único indicador del éxito (*profit-making*[4]).

La economía mundial en los veinte países más desarrollados del mundo (G-20), tras la ligera recuperación que ha seguido a la Gran Recesión de 2008-2013, muestra signos de desaceleración[5]. Las recesiones preocupan a gobernantes, economistas e inversores, al

---

[2] James Kwak lo llama la «magia del mercado», en *Economism, Bad Economics and the Rise of Inequality*, Pantheon, New York, 2017.

[3] Krishan Kumar fue el primer sociólogo en advertir sobre la concepción europea de progreso, *Prophecy and progress: The sociology of industrial and post-industrial society*, Penguin, London, 1978.

[4] Binyamin Appelbaum, *The Economists' Hour. False Prophets, Free Markets and the Fracture of Society*, Little Brown and Company, New York, 2019.

[5] Según la OCDE, de 2,5% en 2017 a 1,5% en 2020. Como lo expresa Jean Pisany-Ferry en «How to Ward Off the Next Recession», *Project Syndicate*, 30-09-2019: «Structural shifts in the automobile industry, miserable productivity gains in advanced economies, shrinking spare capacity, and the build-up of financial fragilities would be sufficient causes for concern even in normal times. But, today, a combination of cracks in the global trading system [China-USA, Brexit] and an unprecedented shortage of policy ammunition [cutting down interest rates, no fiscal policy at the ECB] are adding to the worries». Si a estos factores añadimos los efectos de la crisis global provocada por la Covid-19, la desaceleración se convierte en una nueva recesión. Estamos a sus puertas y desconocenos su magnitud, pero puede desembocar en una depresión.

presentar un riesgo sistémico serio: desempleo, deflación, deuda pública, desorden social, desigualdades, crisis económica, social y política. El crecimiento tiene la centralidad mediática y política, y no es de extrañar que la ciencia económica se centre en el crecimiento y, como mucho, introduzca un leve corrector, la sostenibilidad. El discurso de la sostenibilidad en economía se sigue refiriendo al crecimiento, al «crecimiento sostenido», como algo deseable frente a las aceleraciones, calentamientos y deceleraciones abruptas[6]. Estabilidad, durabilidad y continuidad son las bases del crecimiento sostenible, que está orientado y proyectado al futuro. Sin embargo, tras la advertencia sobre los límites al crecimiento, la macroeconomía busca una alternativa conceptual al crecimiento, y así aparece el «desarrollo». El siguiente paso es la elaboración de teorías del desarrollo proyectado al futuro, un intangible difícil de analizar.

La bipolaridad entre lo real y lo virtual que explica la Gran Recesión siempre se ha dado en la economía, donde los factores virtuales, especulativos e intangibles importan. Por ejemplo, el comercio de «futuros», las letras de cambio o el surgimiento de los bancos son instrumentos que aparecieron en el pre-renacimiento e implican una notable confianza en lo intangible. No es necesario esperar a la tesis de Max Weber (1905) sobre *la ética protestante y el espíritu del capitalismo*. La propia idea de valor, esencial para la (micro)economía, se resiste a la física de lo medible y a la cuantificación matemática o estadística. No es casual que los «valores» *(baloreak)* y su «valor» *(balioa)* sean etéreos y virtuales. Se habla de la confianza *(trust)* de los inversores, de la resiliencia, de la confianza institucional, del entorno institucional, de la innovación o creatividad, del conocimiento, del diseño, de la reputación comercial y financiera. Todos ellos son intangibles. Cabe retrotraerse al nacimiento de la disciplina económica, como ciencia social, de la mano de la filosofía práctica. La economía, con Adam Smith, nació de la moral durante la Ilustración escocesa, estudiando las costumbres, los sentimientos, los valores. En las elaboraciones posteriores de la ciencia económica, el afán econométrico, el economicismo que analiza Kwak, posiblemente haya descuidado estos aspectos, importantes, pero aparentemente inexplicables para los economistas.

## 2. UN MARCO AXIOLÓGICO

Inspirándome precisamente en la conexión entre economía y moral, voy a seleccionar dos ideas (valores) que en mi opinión determinan el futuro de la Unión Europea en el mundo: el desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática. A falta de datos y análisis fiables sobre el futuro, estas dos ideas nos hablan de valores, son una propuesta axiológica. Nos indican qué es lo que más debemos valorar a la hora de conocer, analizar, interpretar y actuar. Apuntan a las ciencias sociales y a la teoría de la acción (la razón práctica).

---

[6] Donella Meadows, Dennis Meadows y Jorgen Randers, *Los límites del crecimiento 30 años después*, Galaxia Gutenberg, Barcelona 2006: «la sociedad mundial todavía intenta comprender la noción de sostenibilidad, un término que sigue siendo ambiguo y del que se abusa ampliamente incluso dieciséis años después de que la Comisión Brundtland lo acuñara» (p. 25). La referencia es, obviamente, a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por Gro Harlem Brundtland, *Our Common Future*, Oxford 1987.

Desarrollo sostenible y gobernanza afectan a la calidad de vida. Aspectos económicos relacionados con el desarrollo sostenible como la economía del conocimiento, el reparto de la riqueza, la responsabilidad ambiental, y aspectos relacionados con la gobernanza democrática como la igualdad de oportunidades, la autonomía individual como ciudadanos a la hora de decidir sobre nuestros planes de vida y la autonomía colectiva como pueblo (autogobierno) a la hora de decidir nuestros modelos socio-económicos, nuestra identidad cultural y nuestro estatus político están intrínsecamente entrelazados. Además, dado el protagonismo histórico de Europa en el mundo, dada su responsabilidad como potencia colonial, que ha exportado las formas de vida, de mercado y del estado al resto del mundo, el desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática multinivel son también parte de su responsabilidad planetaria desde el cosmopolitismo.

El desarrollo sostenible sigue orientado al crecimiento, pero como un objetivo más, a equilibrar, modular y condicionar a la protección ambiental. La economía clásica propugnaba la durabilidad de los recursos, pero desde el prisma de la reducción de costes o del ahorro en materiales, para aumentar los beneficios[7]. Preservar y recuperar la biodiversidad, asegurar un entorno sano y limpio –agua dulce y salada, aire y atmósfera, suelo y subsuelo–, respetar la capacidad de carga del planeta, reducir nuestra «huella ecológica»[8] no entraban en sus objetivos. La escala planetaria del desarrollo sostenible implica que no se puede ignorar el efecto que tienen nuestros sistemas económicos –explotación de recursos y materias primas, pautas de consumo, producción y distribución–, nuestra huella ecológica sobre el resto de las sociedades. El desarrollo sostenible, al proyectarse sobre el futuro, pretende una justicia intergeneracional: pensar en las generaciones futuras, satisfacer las necesidades de nuestra generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas. Para ello es necesario pensar en nuevas formas de gobernanza, donde se puedan defender esos intereses de las futuras generaciones y de los pueblos y sociedades menos industrializados.

El desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática tienen un marcado acento vasco, pues son ideas que se desarrollan teóricamente en nuestro entorno académico y que generan simpatía ideológica en la sociedad vasca y en la clase política[9]. Desde Euskadi se pueden realizar aportaciones a la política europea en materia de desarrollo humano sostenible y de gobernanza democrática multinivel, como veremos en la sección final.

---

[7] «…energy companies want to extract more natural resources. Their CEOs are not paid to worry about climate change», Simon Johnson en «How to Rethink Capitalism», *Project Syndicate*, 01-10-2019.

[8] Mathis Wackernagel e.a., «Tracking the ecological overshoot of the human economy», 99 *Proceedings of the Academy of Science*, (Nr 14), Washington 2002.

[9] Uno de los máximos exponentes de esta doble articulación, práctica y teórica, del desarrollo humano sostenible y de la gobernanza democrática, lo encontramos en el Lehendakari Ibarretxe. Véase Juan Jose Ibarretxe Markuartu, *The Basque Case*, George Mason University, Virginia, 2016, y *The Basque Experience, constructing sustainable human development*, University of Nevada, Reno 2015.

## 3. EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE EN LA UE

El desarrollo sostenible pretende asegurar el desarrollo económico, algo más complejo que el «crecimiento» del PIB, sin dañar, malgastar ni agotar los recursos naturales y los bienes vitales. El desarrollo *humano* sostenible añade una dimensión social a este ya difícil equilibrio entre desarrollo económico y respeto ambiental: la lucha contra la pobreza. En la economía clásica, el crecimiento del PIB era compatible con la exclusión y las desigualdades socioeconómicas. El reparto no importaba. Por el contrario, la dimensión humana del desarrollo asume este reto para lograr la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la igualdad real entre hombres y mujeres.

El desarrollo sostenible ha estado, desde el Tratado de Ámsterdam, en el centro del proyecto europeo como objetivo general de las políticas de la UE. La Unión Europea proclamó en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, en la Estrategia 2020 y en la Agenda de Mejor Legislación su intención de desarrollar un modelo socioeconómico sostenible, inteligente e integrador. Este modelo, a integrarse en, e integrar a, todas las políticas de la UE, pretende un doble objetivo: al mismo tiempo, afianzar la competitividad económica europea y convertir a la Unión Europea en líder de la protección del medio ambiente y de la lucha contra el cambio climático. Los dos factores clave de esta transición justa son el cambio climático (mitigación y adaptación) y la energía (eficiencia energética y energías renovables).

La nueva Agenda Estratégica para la UE (2019-2024) aprobada por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019[10], añade una prioridad nueva a la tradicional dimensión de la UE como un mercado interior basado en el imperio de la ley y en la competitividad: lograr una *Europa social justa, verde y climáticamente neutra*. Es un objetivo muy ambicioso que pretende un reparto justo de los costes sociales del cambio climático, de la transición a una economía climáticamente neutra. La Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Unión Europea se inscribe en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU). La estrategia europea reconoce que el cumplimiento de los objetivos fijados a nivel europeo debe lograrse mediante las acciones estatales, regionales y locales. Además, la estrategia debe ser *global*, pues la adaptación al cambio climático de Europa será insuficiente si el resto de los Estados y bloques mundiales no hacen nada por combatir el cambio climático. De hecho, algunos líderes mundiales son «negacionistas» climáticos[11].

---

[10] https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/

[11] Así, por ejemplo, los incendios que se están produciendo en la selva amazónica son una catástrofe ecológica para el mundo, pero el Presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, apoyado por el Presidente de EEUU, Donald Trump, y por el sector agroganadero y forestal brasileño, los ven como una oportunidad para el desarrollo y, negando que la Amazonia sea patrimonio de la Humanidad, acusan a la UE de neocolonialismo ecológico. Como afirma Marina Silva, ex ministra de medio ambiente de Brasil, en «The Hollow Consensus on the Amazon», *Project Syndicate,* Sep 27, 2019, «Bolsonaro's government is busily dismantling hard-won environmental protections, preventing law-enforcement agencies from en-

Este es el contexto global en el que debemos comprender el liderazgo europeo. La neutralidad climática y la transición energética van a acarrear importantes costos económicos[12] y existe el riesgo de que paguen más quienes menos pueden costearla. Por ello se invoca la justicia social, en concreto que la mitigación, reparación y adaptación no perjudiquen a las clases más bajas encareciendo su acceso a los bienes vitales y asegurar a todas las personas una calidad de vida digna[13]. La Cumbre del Clima celebrada en París en diciembre de 2015 (CO21), acordó limitar el aumento de la temperatura global a 2º C para el año 2030 (a ser posible, a 1,5º C). Para lograr dicho objetivo, deben reducirse las emisiones de gases de efecto invernadero, y para ello, resulta imprescindible reducir y cambiar las pautas de consumo energético.

Sobre la energía se desarrolla gran parte de la producción industrial, el transporte y el consumo doméstico, aceleradores del calentamiento global. En la necesaria transición a un nuevo modelo energético neutro se producirán importantes desajustes para la industria y los transportes, y es previsible que estos tengan un efecto sobre la tasa de actividad laboral[14]. Europa va a competir con el resto del mundo en condiciones de desventaja desde la perspectiva de los costes de producción, dada su escasez de recursos y el coste elevado, comparativamente, de su mano de obra, pero la UE puede y debe liderar tanto la economía circular como la regulación ambiental global y, eventualmente, imponer restricciones a la importación de bienes que no cumplan con los estándares ambientales europeos[15].

La implementación de la adaptación al cambio climático requiere una actuación multinivel basada en el principio de cooperación entre todas las instituciones y los agentes implicados, en un contexto de coordinación con la política europea de

---

forcing regulations, honoring environmental criminals as «hard-working people», attacking indigenous peoples, rebuking renowned scientists, and criticizing donors such as Norway and Germany that have supported the country's broadly successful Amazon Fund».

[12] La Comisión Europea, en su documento *A Clean Planet for All*, estima que deberá invertirse anualmente un 2,8% del PIB de la UE (€520.000-575.000 millones de euros) si se quiere alcanzar la neutralidad climática.

[13] Susanne Wixforth and Reiner Hoffmann, «Thinking climate and social policies as one», *Social Europe*,17 September 2019.

[14] Los operadores económicos que antes completen la transición serán capaces de competir, pero desplazarán a los menos adaptados. La transición energética, junto con la robotización y la inteligencia artificial, provocarán transformaciones que han de impactar sobre el mercado de trabajo y, por ende, también sobre las ayudas sociales y las políticas de formación y educación. Desde la cumbre de Gotemburgo de 2016, el desarrollo humano sostenible exige poner el acento en la integración social y en la lucha contra la exclusión (Pilar Social de la Unión). Inevitablemente, la renta básica universal entrará en la agenda de la política social. Ello repercutirá en el gasto social y el déficit público, por lo que la política económica, monetaria y fiscal de la UE deberían armonizarse con el Pilar Social, y no al contrario, como ha ocurrido hasta ahora, por una interpretación rígida de los criterios de convergencia de la UEM. Europa deberá dotarse de instrumentos eficaces de política fiscal. Tras la crisis global provocada por la pandemia de la Covid-19, esto es una urgencia.

[15] Esto añadirá tensiones comerciales a las ya existentes a escala global (USA-China). La política comercial europea deberá estar preparada para afrontarlas.

cohesión económica, social y territorial. Ello nos lleva a la segunda idea fuerza de esta contribución, la gobernanza democrática multi-nivel y en red.

## 4. LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA MULTINIVEL

La gobernanza cumple tres funciones principales: a) mejora el gobierno, haciéndolo más democrático –*buena* gobernanza– a través de la participación, la consulta, la evaluación, la fijación de objetivos e indicadores, la detección de buenas prácticas[16]; b) suple al gobierno cuando no actúa, o compensa la ausencia de gobierno en áreas de interés público que por diversos motivos no son objeto de intervención; y c) complementa al gobierno en la complejidad institucional, cuando el gobierno no alcanza a cumplir su misión o cuando apela a la sociedad civil o a los agentes sociales a regular un ámbito concreto[17].

En la escala vertical –escalas territoriales institucionales–, la gobernanza va desde lo global a lo local, o mejor aún, desde lo local a lo global (*bottom-up*). En la escala horizontal, la gobernanza alcanza desde lo institucional-formal hasta lo informal y social. En la escala de la realidad social, la gobernanza va desde lo material y físico a lo virtual e intangible. En todas las dimensiones y escalas, la gobernanza tiene que ver con la toma de decisiones colectivas en distintos contextos, más o menos jerarquizados, más o menos institucionales, más o menos participativos. La gobernanza *democrática* implica la participación, o la posibilidad de participar, de toda la ciudadanía en las decisiones sobre las cuestiones que le interese y, lo que resulta mucho más difícil, en las decisiones que le afecte. Implica igualmente la posibilidad de controlar o fiscalizar las decisiones que se adoptan en su nombre.

Cuando la acción de las instituciones no obedece a reglas claramente establecidas se produce una opacidad, cuando se concentran los poderes y las decisiones en un órgano alejado se dificulta la representación, cuando los partidos políticos y las instituciones se burocratizan pierden la conexión ciudadana. Entonces se deteriora la democracia[18]. La gobernanza democrática requiere de una cultura política transversal que reposa sobre principios regulativos como: a) la participación de, y consulta a, la ciudadanía; b) la transparencia en la adopción de decisiones y

---

[16] El Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea (2001) refleja una cultura de cooperación y coordinación multinivel basada en *benchmarks*, indicadores, evaluación, *peer review, best practice, smart regulation, de-regulation, self-regulation, co-regulation*.

[17] Para un desarrollo de estas ideas, véase Joxerramon Bengoetxea «Governance and Inter-dependence. The Governance Cost of Dependence» en Iñaki Goirizelaia y Maite Zelaia (eds) *What is the Cost of the Basque Country's Dependency on Spain? / ¿Tiene Coste para el País Vasco su Depenendencia de España?*, Editorial Dykinson, Madrid, 2019, p. 57-76.

[18] Pierre Rosanvallon, en *Le bon gouvernement*, Editions du Seuil, París 2015, sentencia de este modo: «Nos régimes peuvent être dits démocratiques, mais nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement».

procesos; c) la rendición de cuentas por quienes adoptan las decisiones; d) la accesibilidad y apertura a los procesos de decisión (*responsiveness*); e) contar con los expertos (*Expert-Knowledge*) y con los interesados (*stakeholders*) y consultarlos en la toma de decisiones; f) la innovación en la cosa pública en materia de gestión, financiación e iniciativas (por ejemplo, los partenariados público-privados); g) la cooperación vertical, horizontal y transversal, la coordinación, la eficacia, eficiencia, control y evaluación de las políticas y las acciones[19]. Todos estos aspectos contribuyen a la gobernanza democrática.

La Unión Europea es compleja, «gobierna sin gobierno» a través del método comunitario[20] y de una administración única que reposa en las administraciones de los Estados miembro. Gran parte de la regulación europea se produce a través de instrumentos blandos –*soft law*– mediante buenas prácticas, especialmente allí donde no tiene competencias legislativas. Asegurar los principios de la gobernanza democrática en la *polity* más poliárquica del mundo, sin un orden jerárquico claro[21], deviene esencial. En la Unión cobra especial importancia la gobernanza federal, pero estamos ante un federalismo de tipo asimétrico que tiene en cuenta la diversidad y las distintas voluntades de integración de los pueblos de Europa.

El impacto que esta forma de gobernanza tiene sobre la ciudadanía y el territorio europeo es importante y sutil, pero el sistema es muy complejo y existe un riesgo de desafección democrática. Los partidos políticos y los medios de comunicación deberían actuar como facilitadores de la involucración ciudadana en el sistema de gobernanza europeo para hacerlo más participativo y democrático. El territorio se redimensiona o reajusta[22] y la ciudadanía europea se superpone a las ciudadanías «nacionales», sin reemplazarlas, con un indudable impacto sobre las identidades culturales y políticas. La propia idea de democracia se adapta a las nuevas formas de ciudadanía, de demos, gobernanza y territorio, pero también al «mercado». El Tratado de Lisboa propone un modelo enigmático de «economía social de mercado»[23].

---

[19] Véase Comité de Ministros del Consejo de Europa (2008) – Estrategia de Innovación y Buena Gobernanza a nivel local (ELoGE label).

[20] Como es sabido, en el método comunitario la Comisión propone, los Comités Económico y Social y de las Regiones opinan y el Parlamento y el Consejo disponen, todo ello supervisado jurídicamente por el Tribunal de Justicia y contablemente por el Tribunal de Cuentas.

[21] Daniel Innerarity, «La poliarquía europea y los valores del pluralismo constitucional» en Joxerramon Bengoetxea (ed), N*uevas Narrativas para Europa*, Dykinson, Madrid, 2018, 73-78.

[22] Michael Keating, «Federalismo multinivel y el futuro de Europa» en Joxerramon Bengoetxea (ed) N*uevas Narrativas para Europa*, Dykinson, Madrid 2018, 47-65, p. 47: «Mientras el *rescaling*, o reajuste territorial, altera las relaciones entre función, movilización política e instituciones, la integración europea y el gobierno regional pueden verse como esfuerzos que van de la mano para recuperar ámbitos políticos que han escapado del alcance de los estados-nación».

[23] Ante el debate entre partidarios de la «economía de mercado» como mejor modo de asignar los recursos y asegurar la libertad de empresa, y contrarios a la misma por considerar que conduce a la desigualdad y a la «sociedad de mercado», el modelo de la UE es una economía social de mercado,

Aquí también será necesaria una gobernanza democrática. Habrá que decir a qué nivel institucional competen qué decisiones, cómo coordinar los distintos niveles para alcanzar objetivos compartidos de bienestar social.

La gobernanza democrática de la transición justa a una economía climáticamente neutra y a un desarrollo humano sostenible es fundamental para la UE y para el mundo. La gobernanza democrática multinivel está en permanente evolución en la UE y debe afrontar los principales retos de la integración federal y de la participación ciudadana en la toma de decisiones en todas las escalas y en todos los niveles. Si la UE logra estos objetivos se convertirá en modelo de gobernanza global.

## 5. LOS PRINCIPALES RETOS A FUTURO PARA LA UE EN EL MUNDO

Muchos son los retos a los que debe enfrentarse la UE: la crisis del euro, la ralentización económica, la dependencia energética, las «guerras» comerciales, los populismos, el Brexit, el envejecimiento de la población, el drama de las personas demandantes de asilo, la adaptación a las nuevas tecnologías, la localización de los datos personales y la soberanía sobre los datos, las barreras comerciales, la defensa, el terrorismo (Daesh), la amenaza rusa sobre los países bálticos y sus campañas cibernéticas de *fake news* que pueden desestabilizar a la UE en general… Si analizamos los retos internos: el Brexit, los *dumping* fiscales y sociales internos, las demandas de ampliación interna y secesión en algunos Estados miembros, las democracias iliberales en otros, los populismos y brotes autoritarios en muchos de ellos. Fijándonos en la geopolítica detectamos focos de riesgo como los EE.UU. con la presidencia de Trump, Rusia con la presidencia de Putin, Ucrania, la nueva potencia industrial y tecnológica que es China (iniciativa *Belt and Road*), Corea del Norte, Afganistán, Brasil con Bolsonaro, el Mahgreb, el Sahel, Libia, Sudán y África central (hambrunas, guerra), Nigeria (Boko Haram), todo Oriente Medio (Israel, Palestina, Egipto, Siria, Turquía, Arabia Saudí, Yemen, Irán, Irak). Cada uno de ellos con sus problemáticas especiales.

La lista es inagotable, sobre todo porque evoluciona constantemente. ¿Quién hubiera podido predecir tan solo hace medio año que la emergencia sanitaria sería uno de los problemas y retos más acuciantes de la UE? Por su parte, la UE ya ha elaborado su propia lista de retos y prioridades en el documento «Una nueva agenda estratégica para la UE (2019-2024)». Estas son sus cuatro prioridades principales: a) proteger a los ciudadanos y las libertades; b) desarrollar una base económica sólida y dinámica; c) construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social;

---

fórmula indefinida y ambigua que mantiene abierto el debate. El modelo social implica que el mercado se regula para alcanzar la integración social. También la Unión Económica y Monetaria debe orientarse hacia su alcance. El objetivo único de control de la inflación deberá, pues, acompañarse de la lucha contra el desempleo y la exclusión. La política de cohesión –económica, social y territorial– es también un instrumento indispensable de esa economía social de mercado de la UE. Pero sin movilizar la política fiscal nada será suficiente.

d) promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. Sólo el punto c) es novedoso, como hemos señalado antes, pero inquieta el hecho de que en la cuestión climática y social, la justicia se haya separado de la cuestión económica, que sigue centrada en el crecimiento[24].

En esta contribución abordamos los retos que más relación tienen con los dos valores que informan nuestro análisis: desarrollo humano sostenible y gobernanza democrática multinivel. La amenaza más importante atañe a nuestra propia supervivencia en el planeta y es por tanto vital *hil ala bizikoa,* (de vida o muerte en euskara). La UE debe tomar la iniciativa, debe encabezar el bienestar sanitario y el *Green New Deal* a escala mundial[25]. La UE se está convirtiendo en el más importante y activo regulador mundial en la lucha contra el cambio climático[26]. Convertirse en el líder mundial de la lucha contra el cambio climático implica no solo una regulación audaz sino una inversión colosal en ciencia y tecnología para hacer posible la transición de energías fósiles a renovables, como lo propugna el *Green New Deal*. Las decisiones en torno a la transición energética, como las que afectan a los transportes, a los residuos o al sistema productivo, nos afectan a todos y sus impactos sobre nuestra calidad de vida son indudables, por lo que es ineludible involucrase en la toma de decisiones, conforme a los principios de la gobernanza democrática multinivel.

La integración social exige una política migratoria consensuada y controlada a escala europea. La situación actual, donde la competencia reside en los Estados miembro, está exacerbando la insolidaridad. La inmigración desde el continente africano plantea además serias cuestiones respecto al impacto que tiene sobre las sociedades de origen. La cooperación entre la UE y los Estados africanos debería prevenir el éxodo, que priva a

---

[24] La agenda pretende «renovar la base para un crecimiento inclusivo y sostenible a largo plazo y reforzar la cohesión en la UE. Para ello es preciso lograr una convergencia al alza de nuestras economías y abordar los retos demográficos. (…) será vital fomentar la igualdad de condiciones, particularmente en el ámbito del comercio. Esto significa garantizar una competencia leal dentro de la UE y a escala mundial, fomentar el acceso al mercado, luchar contra las prácticas desleales, las medidas extraterritoriales y los riesgos que para la seguridad plantean terceros países, así como proteger nuestras cadenas de suministro estratégico».

[25] En su discurso de candidatura a la presidencia de la Comisión, Ursula von der Leyen se comprometió a proponer un Green Deal para Europa en sus primeros cien días de mandato, compromiso que reiteró una vez elegida Presidenta en su discurso ante el Parlamento Europeo de 10 de septiembre de 2019, proponiendo la visión del primer continente climáticamente neutro del mundo. Inspirado en el *New Deal* del Presidente Roosevelt tras la Gran Depresión de 1929, el New Deal «verde» busca una transición rápida y justa hacia una nueva economía diseñada para prevenir el cambio climático, pero también para transformar un sistema financiero neoliberal que ha fracasado. En febrero de 2019 se presentó un proyecto de ley ante el Congreso de los EE.UU. para hacer frente a la nueva recesión, no de crecimiento sino de bienestar –salud, educación, ecosistemas– con un US Green New Deal. Véase Eloi Laurent, *The New Environmental Economics: Sustainability and Justice*, Polity Press, New York, 2020.

[26] La UE está impulsando la acción ambiental de Naciones Unidas y especialmente la Cumbre de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Así lo reconoce la propia Agenda estratégica para la UE (2019-2024): «La UE se valdrá de su influencia para encabezar la respuesta a los desafíos mundiales, mostrando el camino en la lucha contra el cambio climático, promoviendo el desarrollo sostenible y aplicando la Agenda 2030, y cooperando con los países socios en materia de migración».

muchas sociedades de sus miembros más jóvenes, productivos y mejor preparados. Debería, además, abordar cuestiones sobre el desarrollo de esas sociedades y su gobernanza democrática[27]. Las sociedades europeas gestionan de diverso modo la inmigración y la política de asilo, competencia estatal, a pesar de la existencia de instrumentos de coordinación y armonización europeos. Las condiciones demográficas preocupantes –envejecimiento, baja tasa de natalidad– en el «viejo» continente europeo apuntan a la necesidad de gestionar la inmigración con decisión y apertura. Pero la gobernanza democrática debe ser capaz de abordar todas las cuestiones de integración y de «buena vecindad» que plantea la gestión de la inmigración.

Una Europa sin dimensión social es, además, un caldo de cultivo para los populismos, otro de los retos para la UE. Combatir los populismos desde la gobernanza democrática y desde el desarrollo humano sostenible se convierte en otra prioridad existencial para la UE, ya que casi todos los populismos propugnan desintegrarla y volver al Estado nacional. Si la UE triunfa en este combate contra los prejuicios y el extremismo, se convertirá en un referente mundial de democracia. Los populismos en Europa son muy diversos; cada uno de ellos tiene sus propias agendas políticas y esta idiosincrasia explica su incapacidad de agruparse en un único grupo político en el Parlamento europeo.

Metodológicamente es problemático identificar «el populismo» y en el discurso político puede marcar tanto a quien utiliza el *label* como a quienes se les aplica. Es un verdadero reto también para las ciencias sociales y políticas[28]. En general, y en diversos grados, los populismos combinan la demagogia y la atracción por líderes carismáticos con una visión xenófoba, un desdén por el liberalismo y los derechos humanos, una crítica genérica a lo que llaman las «élites» dirigentes, una exaltación nacionalista del estado culturalmente homogéneo, una aversión a las diferencias culturales e identitarias dentro de la sociedad, una islamofobia pronunciada, un negacionismo climático, una crítica feroz a lo que llaman la ideología de género y a lo políticamente correcto y un sentimiento eurófobo.

A pesar de apelar a la voluntad popular, lo cual concedería credenciales democráticas, los populismos en la UE no suelen tener en cuenta los resultados electorales ni la pluralidad de la representatividad política, sino que el «pueblo» del

---

[27] Stephen Smith, *The Scramble for Europe, Young Africa on its Way to the Old Continent*, Polity, Cambridge, 2019: «In 2050, 450 million Europeans will face 2.5 billion Africans –five times their number. The demographics are implacable. The scramble for Europe will become as inexorable as the 'scramble for Africa' was at the end of the nineteenth century, when 275 million people lived north and only 100 million lived south of the Mediterranean. Then it was all about raw materials and national pride, now it is about young Africans seeking a better life on the Old Continent, the island of prosperity within their reach. If Africa's migratory patterns follow the historic precedents set by other less developed parts of the world, in thirty years a quarter of Europe's population will be Afro-Europeans». La cuestión no es la composición étnica de los «europeos» sino la cohesión social en la Europa de la diversidad cultural y las desigualdades socio-económicas.

[28] Vincent Tournier, «Le 'populisme' peut-il être un concept scientifique?», *The Conversation*, 30-09-2019.

populismo se confunde con su propia visión monolítica[29]. Sus propuestas y soluciones cuestionan directamente los valores del Estado de derecho en la UE (el *rule of law* y las garantías que suponen los derechos fundamentales) además de la gobernanza multinivel «apolítica» que le caracteriza[30], lo cual nos conduce al otro reto que podemos considerar existencial.

Una de las prioridades de la nueva agenda estratégica para la UE (2019-2024) es precisamente el reforzamiento del *rule of law* en la UE[31]. El artículo 2 del TUE ha alzado el Estado de derecho al nivel de principio fundamental de la UE, y el Consejo comenzó a abordar esta cuestión en 2014 con un diálogo centrado en las problemáticas de digitalización, inmigración y pluralismo de los medios de comunicación, encomendando a la Comisión la elaboración de informes anuales[32].

El principio de legalidad o *rule of law* implica que todas las personas están sometidas al «imperio de la ley», que debe ser igual para todos. Nadie está por encima de la ley y, por ende, no se permite la «razón de estado» ni el derecho penal del enemigo. El poder legislativo adopta las normas y el poder ejecutivo ejecuta y administra, todo ello controlado por un poder judicial independiente. El sistema jurídico en el Estado de derecho implica tanto un ordenamiento de normas jurídicas claras, previsibles, previas, racionales y públicas como un entorno de instituciones y operadores jurídicos, entre los que destacan la administración de justicia, que deben actuar conforme a derecho. En definitiva, las normas jurídicas son conocidas por la población y, en base a ellas la ciudadanía conoce el alcance de sus derechos y obligaciones para poder actuar en consecuencia, y los conflictos son resueltos conforme a la aplicación racional de dichas normas por operadores imparciales e independientes. El respeto a la legalidad favorece

---

[29] Los populismos en la UE se alimentan del desempleo, de la pobreza, de la desigualdad social, del acceso a las ayudas sociales por la población inmigrante proveniente sobre todo del continente africano y de religión musulmana. Otros populismos fabrican «enemigos» internos (movimientos autodeterministas y asamblearios, comunidad LGTB...). Como causa más profunda del populismo se menciona el asalto neoliberal a los sistemas democráticos, es decir, la falta de debate entre los partidos políticos dominantes y las puertas giratorias para las «élites» o «la casta». Véase Pedro Chaves en «El populismo al estilo Trump ha venido para quedarse», *Espacio público*, 22-05-2019.

[30] Tournier, *art cit.*, lo explica en estos términos: «L'Union européenne, cogérée par la gauche et la droite dans le cadre d'une gouvernance apolitique, marquée par l'opacité et le «déficit démocratique», ne paraît pas répondre aux standards du «régime parlementaire», ce qui ne peut que conforter l'impression que les élites se sont éloignées de la démocratie».

[31] En términos de la Agenda: «Los valores comunes en que se sustentan nuestros modelos democráticos y de sociedad son el fundamento de la libertad, la seguridad y la prosperidad europeas. El estado de Derecho, que desempeña un papel esencial en todas nuestras democracias, es un factor clave a la hora de garantizar la adecuada protección de dichos valores y, por consiguiente, todos los Estados miembros y la UE deben respetarlo plenamente».

[32] Como explica Tytti Tuppurainen, ministra de asuntos europeos finlandesa, la presidencia del Consejo está preparando un nuevo ciclo donde la Comisión va a reforzar el control del *rule of law*, facilitando el diálogo entre los Estados y condicionando su respeto en el programa financiero, «The EU's Rule-of-Law Test», *Project Syndicate*, 30-09-2019.

y facilita las relaciones jurídicas entre las personas, los contratos y, por lo tanto, el funcionamiento del mercado donde los operadores tienen un entorno regulativo fiable.

La gobernanza democrática requiere del *rule of law*, pero no le basta con ello. Si al Estado de derecho añadimos la gobernanza democrática y la protección de los derechos humanos (el garantismo), entonces tenemos una *polis* democrática republicana. Cuando falla el *rule of law* peligra la democracia. El discurso de la «democracia iliberal» que ha cuajado en Hungría, Polonia, Eslovaquia y Chequia (grupo Visegrado) pretende hacer valer una supuesta voluntad democrática de la mayoría por encima de los principios de independencia judicial, legalidad y derechos fundamentales. En la UE se da por supuesto que todos los Estados miembro respetan el *rule of law*, y ello es una toma de posición problemática[33]. Todos los Estados miembro consideran que respetan el principio del *rule of law* pero un análisis externo e independiente podría concluir en otro sentido. La garantía que supone el Convenio Europeo de Derechos Humanos nos recuerda precisamente que en Europa disponemos de un instrumento que custodia, desde la imparcialidad e independencia, el respeto de los principios de democracia y legalidad por los Estados. Si, además, la UE se adhiriera finalmente al Convenio Europeo de Derechos Humanos como lo prevé el propio TUE, entonces podríamos asegurar otro control externo adicional desde la perspectiva del principio de legalidad y de los derechos fundamentales en la UE. Aquí también la UE se convertiría en un modelo de sistema jurídico y de gobernanza democrática para todo el mundo.

## 6. UNA VISIÓN DEL FUTURO DE LA UE DESDE EUSKADI

La aportación vasca (y navarra) a la reflexión europea podría abordar una gran cantidad de temas. Haciendo un listado sin pretensión de exhaustividad, podemos identificar cuestiones político-constitucionales como la dimensión multinivel y federal de la gobernanza, la subsidiariedad, y más concretamente la fórmula del Concierto y Convenio económicos y de los derechos históricos, o la estructura federal interna de los territorios históricos y el modelo de resolución de conflictos competenciales de la Comisión Arbitral de Euskadi. Pero también desde Iparralde se pueden hacer interesantes aportaciones sobre la gobernanza del territorio o la iniciativa de la sociedad civil, cuyo dinamismo y capacidad de innovación facilitó el desarme de ETA (*artisans de la paix*). En materia de gobernanza económica cabría mencionar la aportación del cooperativismo vasco o la importancia del tercer y cuarto sector.

---

[33] La condicionalidad de los criterios de Copenhague para la adhesión de nuevos Estados a la UE –economía de mercado, Estado de derecho, democracia y derechos humanos– deja de aplicarse una vez dentro y el derecho de la UE solo cuenta con instrumentos «nucleares» para asegurar su respeto, como el artículo 7 del TUE. Otro instrumento es el recurso ante el TJUE: en junio de 2019 el TJUE ha dictaminado que Polonia ha vulnerado el Estado de derecho con su reforma judicial que compromete seriamente la independencia judicial. Los órganos jurisdiccionales polacos son al mismo tiempo jueces europeos y si su independencia orgánica se ve afectada, su imparcialidad como jueces europeos también se verá en peligro.

En cuestión de gobernanza horizontal y redes transnacionales, cabe mencionar la articulación de la diáspora vasca, auténtico ejemplo de partenariado público-privado. En materia cultural, mediática y social la contribución fundamental se centraría en la recuperación y normalización lingüísticas de las lenguas minoritarias y minorizadas y en la necesidad de que tanto las normas del mercado interior como las políticas educativas, culturales (audiovisuales, mediáticas), tecnológicas (aplicaciones del 5G, el mercado interior digital europeo, espectro radioeléctrico) y sociales incorporen esta dimensión de impulso decidido a lenguas como el Euskera (pasar de una mentalidad de los 'medios en lengua vasca' a la dimensión de 'la lengua vasca en los medios', como propone, entre nosotros, Josu Amezaga). En materia de gobernanza de los conflictos y justicia transicional, el singular caso vasco también puede aportar valor a la UE en su misión de promover la paz en el mundo, o la acogida e integración de migrantes (iniciativa Share).

La Agenda de Internacionalización Euskadi Basque Country 2020 es la visión oficial de Euskadi sobre la UE en el mundo. El Lehendakari Iñigo Urkullu, en la presentación de la Agenda[34] recalcó lo siguiente: «nuestro futuro es Europa. Aspiramos a reforzar el papel activo de Euskadi en las instituciones europeas, con un espacio propio en la construcción del proyecto común». La Agenda contribuye así con la dimensión regional, descuidada en los últimos documentos estratégicos de la UE, tanto en la Agenda Estratégica para la UE (2019-2024) como en los documentos de Reflexión sobre el Futuro de Europa, Libro Blanco y 5 documentos de reflexión (2017-18), además de los documentos sobre la crisis del euro, sobre seguridad y defensa, sobre asilo y el reglamento de Dublín, sobre la unión bancaria, sobre el Pilar Social, o sobre la cumbre de París. La dimensión regional y la perspectiva de naciones sin su Estado propio debe ser una de las aportaciones vascas a la reflexión estratégica de la UE, pero para ello es necesario tener acceso a, y voz en, los foros de la reflexión[35], máxime a las puertas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa que va a debatir estas cuestiones con la ciudadanía 2020/2021.

---

[34] Discurso del Lehendakari: Presentación Estrategia Euskadi Basque Country 2020, pronunciado el 24-01-2018, en el Palacio Euskalduna, Bilbao. La Agenda Euskadi Basque Country 2030, en la que se ubica la «estrategia», se apoya en cinco principios, las cinco *p*: *pueblo, planeta, paz, partenariados* y *prosperidad*. Se propone promover la igualdad de oportunidades para colectivos particularmente vulnerables (mujeres, niños y niñas, inmigrantes), reducir la desigualdad, invertir en protección social, en salud, en educación, mejorar la gestión medioambiental y restaurar ecosistemas, conservar la naturaleza, luchar contra el cambio climático y reforzar la política de cooperación al desarrollo. En este sentido, los objetivos parecen bien alineados con los ODS, aunque la parte de la transición justa hacia una economía neutra, la cuestión del tratamiento de los residuos domésticos e industriales desde la perspectiva de la economía circular y la grave dependencia energética podrían haber recibido más atención.

[35] Una buena práctica en esta dirección la encontramos en el documento del Gobierno Vasco (2018) «Visión del Futuro de Europa», que propugna un «esquema multinivel donde las Regiones Constitucionales pasarían a ser verdaderos sujetos activos de la UE, participando plenamente en el diseño de las políticas comunitarias (de conformidad con sus competencias) en los procesos de toma de decisión que les correspondiera y teniendo acceso de pleno derecho al Tribunal de Justicia de la UE».

Sin embargo, la integración europea deja escasos espacios o foros para la representación regional, siendo el Comité de las Regiones el más destacado. Mientras no sea posible acceder a los foros e instituciones intergubernamentales, Euskadi, todo su entorno institucional y su sociedad civil, deberán esforzarse en hacer llegar su punto de vista a los foros relevantes, incluyendo aquellos que los Estados se reservan celosamente.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Agenda Estrategica para la UE (2019): https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/, 20-06-2019.

Appelbaum, B. (2019): *The Economists' Hour. False Prophets, Free Markets and the Fracture of Society*, Little Brown and Company, New York, 2019.

Bengoetxea, J. (2019): «Governance and Interdependence. The Governance Cost of Dependence», en Iñaki Goirizelaia y Maite Zelaia (eds) *What is the Cost of the Basque Country's Dependency on Spain? / ¿Tiene Coste para el País Vasco su Depenendencia de España?* Editorial Dykinson, Madrid, 2019, p. 57-76.

Comisión Europea (2018): *A Clean Planet for All*, 28-11-2018.

Chaves, P. (2019): «El populismo al estilo Trump ha venido para quedarse», *Espacio público*, 22-05-2019.

Gobierno Vasco (2018): «Visión del Futuro de Europa», https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2018/el-lehendakari-presenta-el-documento-que-recoge-la-vision-sobre-el-futuro-de-europa/, 9-03-2018.

Ibarretxe Markuartu, J.J. (2016): *The Basque Case*, George Mason University, Virginia, 2016.

— (2015): *The Basque Experience, constructing sustainable human development*, University of Nevada, Reno 2015.

Innerarity, D. (2018): «La poliarquía europea y los valores del pluralismo constitucional», en Joxerramon Bengoetxea (ed), N*uevas Narrativas para Europa*, Dykinson, Madrid, 2018, 73-78.

Johnson, S. (2019): «How to Rethink Capitalism», *Project Syndicate*, October 2019.

Keating, M. (2018): «Federalismo multinivel y el futuro de Europa», en Joxerramon Bengoetxea (ed) N*uevas Narrativas para Europa*, Dykinson, Madrid 2018, 47-65, p. 47.

Kumar K. (1978): *Prophecy and progress: The sociology of industrial and post-industrial society*, Penguin, London, 1978.

Kwak, J. (2017): *Economism, Bad Economics and the Rise of Inequality*, Pantheon, New York, 2017.

Laurent, E. (2020): *The New Environmental Economics: Sustainability and Justce*, Polity Press, New York, 2020.

Meadows, D.; Meadows, D.; Randers, J. (2006): *Los límites del crecimiento 30 años después*, Galaxia Gutenberg, Barcelona 2006.

Pisany-Ferry, J. (2019): «How to Ward Off the Next Recession», *Project Syndicate*, September 2019.

Rosanvallon, P. (2015): *Le bon gouvernement*, Editions du Seuil, París 2015.

Silva, M. (2019): «The Hollow Consensus on the Amazon», *Project Syndicate,* Sep 27, 2019.

Smith, S. (2019): *The Scramble for Europe, Young Africa on its Way to the Old Continent*, Polity, Cambridge, 2019.

Tournier, V. (2019): «Le 'populisme' peut-il être un concept scientifique?», *The Conversation*, 30-09-2019.

Tuppurainen, T. (2019): «The EU's Rule-of-Law Test», *Project Syndicate*, 30-09-2019.

Wackernagel, M. (2002): «Tracking the ecological overshoot of the human economy», 99 *Proceedings of the Academy of Science*, (Nr 14), Washington 2002.

Wixforth, S.; Hoffmann, R. (2019): «Thinking climate and social policies as one», *Social Europe*,17 September 2019.

# *Gobernanza, complejidad y buen gobierno en el País Vasco*

## *Governance, complexity and good governance in the Basque Country*

**Las claves del buen gobierno están en el dosel que conforman el bienestar, la calidad de vida, la confianza institucional y la identidad. La gobernanza se enfrenta a los cambios originados en los últimos cuarenta años: el envejecimiento de la población, el relevo generacional, la revolución tecnológica, la digitalización del sistema productivo, el reclutamiento de talento, el modelo institucional, la integración territorial, la calidad de la democracia y los derechos de la ciudadanía. La gobernanza, a su vez, promueve políticas públicas para gestionar las mutaciones de la era tecnológica, la globalización, las formas de vinculación sociopolítica y las condiciones de vida. Este artículo está enfocado al análisis de estos desafíos desde una perspectiva holística y analítica, arrojando algo de luz a los orígenes y posibles consecuencias de estas problemáticas sociales.**

*Ongizateak, bizitza-kalitateak, konfiantza instituzionalak eta identitateak osatzen dute gobernu onaren zutabe nagusia. Gobernantzak aurre egin behar die azken berrogei urteetan izan diren aldaketei: biztanleria zahartzea, belaunaldien arteko erreleboa, iraultza teknologikoa, produkzio-sistema digitalizatzea, talentua biltzea, eredu instituzionala, lurralde-integrazioa, demokraziaren kalitatea eta herritarren eskubideak. Gobernantzak, aldi berean, politika publikoak sustatzen ditu aro teknologikoaren mutazioak, globalizazioa, lotura soziopolitikoko formak eta bizitza-baldintzak kudeatzeko. Artikulu hau enfokatuta dago erronka horiek analizatzera perspektiba holistiko eta analitiko batetik, argia emanez gizarte-arazo horien jatorriari eta ondorio posibleei.*

The keys to a good governance reside in the canopy that conform welfare, quality of life, institutional trust, and identity. Public and political governance faces the social changes and problems of the last forty years: aging population, generational relief, technological revolution, the digitalisation of the productive system, recruitment of talent, institutional models, territorial integration, quality of democracy and citizens' rights. Public and political governance, in turn, must be able to promote public policies that are capable of managing the mutations of the technological era, globalization, the different forms of sociopolitical bonds, and life conditions. This paper addresses all these challenges from a holistic and analytical perspective, by trying to shed light into the origins and possible consequences of these problems.

**Ander Gurrutxaga**
*Catedrático de Sociología*
*Universidad del País Vasco (UPV/EHU)*



## *Índice*

1. Introducción. Las razones de la Gobernanza vasca
2. La caja de herramientas
3. Gobernanza y sentidos del cambio
4. La arquitectura de la Gobernanza vasca
5. Cuestiones por resolver
6. Criterios para la Gobernanza vasca
7. La Gobernanza abierta
8. Algunas conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras claves**: buen gobierno, eficacia, complejidad, bienestar, cohesión, legitimidad.
**Keywords:** good governance, efficiency, complexity, welfare, social cohesion, legitimacy.
**Nº de clasificación JEL:** A14; O10; O43.
Fecha de entrada: 13/11/2019 Fecha de aceptación: 21/01/2020

## 1. INTRODUCCIÓN. LAS RAZONES DE LA GOBERNANZA VASCA

Cuarenta años es tiempo suficiente para reflexionar sobre las razones y las mutaciones de la gobernanza en el País Vasco. La perspectiva está condicionada por las leyes de la historia: ¿qué quiero decir con esta afirmación? Que no se puede desligar el cómo se organizan las instituciones y la gestión de la complejidad con la afirmación histórica que las sostiene. Hay relación entre el modelo gestado en la segunda mitad del siglo XIX, las dos primeras décadas del XX y el siglo XXI, como si en más de ciento cincuenta años lo común hubiese sido la interdependencia y la conectividad entre el presente, el pasado y el futuro (González Portilla, 2001; Gurrutxaga, 2002, 2017; Gurrutxaga, Pérez-Agote y Unceta, 1990).

Los datos empíricos no dejan lugar a las dudas y las preguntas son: ¿cómo es el nuevo País Vasco en la segunda década del siglo XXI? ¿desde dónde operan los nuevos sentidos de la gobernanza? Estas son las cuestiones significativas, porque en esta

coyuntura la búsqueda de las «raíces», la legitimidad del modelo histórico o el regreso a los orígenes están inscritos o en la historia o en manos de la arqueología industrial, pero no en la agenda del presente.



Las nuevas generaciones se socializan en el paradigma cultural desarrollado en las primeras décadas del siglo XXI, mientras que las generaciones maduras están condicionadas por la tradición industrial. El capital social se encuentra con dos fuentes de vinculación: una conecta a los sectores sociales y a las empresas que se mueven en el sector servicios, la industria 4.0 y en la producción orientada desde la innovación tecnológica: robotización, automatización, tecnologías polivalentes, innovación, internacionalización, riesgo, etc. La otra se ancla al tiempo pasado, la nostalgia y la melancolía que desprende la cada vez más extinta tradición obrera industrial. Las narrativas en ambos casos se desplazan por itinerarios paralelos, casi no se ven y si lo hacen se ignoran. Las políticas enunciativas sobre el nuevo tiempo promueven nuevos nombres y conceptos para reconocer y nombrar la sociedad: la revolución tecnológica, la innovación social, la internacionalización, la Industria 4.0, la fabricación avanzada, el poder de transformación de la I+D+i, las redes, la especialización productiva, las nuevas formas de empleo, la sociedad auxiliar, las miradas y políticas del «talento», la demografía y sus consecuencias –tasas de envejecimiento, relaciones generacionales de nuevo tipo– (Gurrutxaga y Galarraga, 2018).

Mi hipótesis es que la gobernanza vasca se articula desde tres principios y cuatro supuestos. Los principios son: a) bienestar; b) calidad de vida; c) confianza institucional. Con estos objetivos se crean nuevas herramientas y se construye el mapa de la institucionalización autonómica con ideas e intangibles, como si la sociedad vasca y las instituciones especializadas debieran ser las promotoras del encuentro con la innovación, el cambio continuo, la responsabilidad y las buenas prácticas. Se ve cómo los grupos empresariales emiten el discurso en torno a los valores de la innovación, la necesidad de emprender, fomentar la creatividad, la aceptación del cambio, el espíritu de la responsabilidad, y pueden apreciarse también cómo las voces de las instituciones emiten llamadas para promover los valores que las «ponen al día». Lo que buscan es asumir el cambio, la innovación, y no desechar las llamadas dirigidas a impulsar la creatividad o a internacionalizarse, como si estuvieran en la carrera para ver quién llega antes y mejor al cosmopolitismo o a la constitución de la antropología mundializada.

Los cuatro supuestos son:

- La asunción del pasado, ¿qué significa?, que hemos sido y somos sociedad industrial, con variantes no alejadas de la tradición industrial del siglo XX. La industria permea y da sentido económico, poder social, político y cultural a esta sociedad, conforma los paisajes urbanos, las miradas sociales, la fisonomía urbana prototípica y la estructura social. De estos aspectos devienen ejes desde los que articular las formas históricas de la gobernanza.

- El poder de transformación de las nuevas instituciones establece el modelo que, a partir de la década de los ochenta del siglo XX, institucionaliza la sociedad vasca y crea el modelo de gobernanza en el que cada institución cumple el papel asignado a la gestión de las instituciones públicas. Las competencias se derraman y se distribuyen entre ayuntamientos, diputaciones, Gobierno vasco, Administración del Estado y las que proceden del espacio común europeo.
- El sistema institucional es el instrumento utilizado para alcanzar los objetivos y el punto de encuentro entre lo que es, lo que quiere ser y la caja de herramientas para lograrlo. Las claves son la seguridad en el buen funcionamiento de las instituciones, la certidumbre en las formas de operar y la definición estratégica de los objetivos.
- El discurso en torno a la identidad asume el cambio, el desarrollo de la innovación, el compromiso con el trabajo y con las cosas bien hechas. El objetivo es hacer de la responsabilidad el punto desde el que intervenir en las relaciones entre ciudadanos-instituciones e institución con institución. Estar en este mundo significa aceptar el espíritu de esta nueva época, es decir, el poder de la tecnología, asomarse a la innovación y tratarla como si fuera el lenguaje común, la nueva forma de estar en sociedad y asumir compromisos sociales.

Así, el cuadro de hipótesis afirma que la gobernanza vasca se erige desde las siguientes razones: a) el buen gobierno; b) el sistema institucional basado en el gobierno eficaz; c) los valores que promueven el cambio, la innovación, la creatividad y la responsabilidad; d) la identidad que protege valores e intangibles que priman la vinculación, la asunción de objetivos comunes y los usos de la eficiencia y la eficacia.

## 2. LA CAJA DE HERRAMIENTAS

¿Hacia dónde dirige la mirada la sociedad vasca? Hacia las experiencias de países y sociedades que resuelven mejor los dilemas de la inserción en la Sociedad del Conocimiento y la 4ª Revolución Industrial. Cada contexto tiene sus especificidades; por ejemplo, la estructura industrial de los países, las oportunidades que ofrecen, la estructura de los negocios o la estructura social no tienen la misma composición, ni las tradiciones culturales responden a parámetros similares. La construcción de los espacios de innovación y los ecosistemas creativos son problemáticos cuando no hay políticas de innovación, no se tiene un buen sistema educativo o carece de la estructura social relacionada con las necesidades del entorno y con la cultura que activa y protege la creatividad. Si el país construye el proyecto productivo y se introduce en los laberintos de la 4ª Revolución Industrial o en la propuesta que promueve la fabricación avanzada, este proyecto prospera mejor cuando aúna la calidad de vida, el crecimiento económico, el desarrollo social, la movilidad social ascendente y la creatividad en los contextos que organizan los entornos de innovación y los sistemas creativos.

Dice Edmund Phelps (2017: 7) que «el florecimiento es el meollo de la prosperidad: el comprometerse; el afrontar desafíos; la expresión y el crecimiento personales. El florecimiento de una persona surge de la experiencia de lo novedoso: nuevas situaciones, nuevos problemas, nuevas visiones de las cosas y nuevas ideas que desarrollar y compartir. Pues del mismo modo, la prosperidad a escala nacional –el florecimiento masivo– nace de una participación generalizada de las personas en los procesos de innovación: la concepción, el desarrollo y la difusión de métodos y productos; la innovación autóctona que se origina hasta en las bases mismas de la sociedad. El dinamismo puede verse estrechado o debilitado por las instituciones surgidas de la interpretación imperfecta de la nueva realidad o de las prioridades que chocan con las de esas novedades». La conclusión del argumento de este autor dice: «es de enorme importancia que un pueblo sepa reconocer que su prosperidad depende de la amplitud y la profundidad de su actividad innovadora. Las naciones que ignoran cómo se genera su prosperidad pueden dar pasos que les cuesten buena parte de su dinamismo».

Años antes Douglass Cecil North (1993: 13) expresa que es «innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía». No anda lejos de este aserto Dani Rodrik (2011: 17) cuando dice «las políticas que elige cada país son, a la larga, el factor determinante del crecimiento económico. Cuando se interpreta el pasado y se aprenden lecciones para el futuro, es indispensable entender la manera en que las fuerzas de la globalización interactúan con las políticas económicas nacionales. Eso ayuda a replantear la gobernanza económica global desde una perspectiva un poco distinta. En lugar de preguntar «¿qué tienen que hacer los países para vivir con la globalización?, se puede preguntar «¿cómo deberían estar diseñadas las instituciones de la globalización económica para que den el máximo apoyo a las metas nacionales de desarrollo?».

Los contextos de la gobernanza en el País Vasco parten de algunas características estructurales: la era tecnológica promueve el mundo de redes condicionado por el poder de la velocidad, la aceleración y el universo de flujos. Hay condiciones para estos hechos: la ruptura del pacto suscrito en la *edad de oro* europea –décadas de los cincuenta del siglo XX hasta los ochenta– donde el crecimiento económico y el desarrollo social aseguraban el pleno empleo, la movilidad social ascendente y la gestión del marco de seguridad social. Detrás de las nuevas tecnologías y de la traslación de los resultados a los universos de producción, el pacto sufre para mantenerse entre los sectores que no acceden a empleos estables, los que están alejados del centro de necesidades laborales de la revolución tecnológica y los que se distancian con el depósito del conocimiento tecnológico de la revolución digital.

La sociedad del conocimiento replantea la estructura del trabajo, promueve la incertidumbre, la desigualdad y abre la posibilidad de la movilidad social descendente. Hay demandas que explican las formas de actuar de las instituciones que *sufren* las erosiones de las actividades públicas por diversas razones: a) la complejidad

desarrolla instintos de supervivencia desde lugares no explorados en otros tiempos. La gestión produce «la necesidad» de más presencia de complejidad, pero ni los instrumentos necesarios para ello están tan disponibles ni las posibilidades para alcanzarlo se desarrollan con la misma rapidez; b) las instituciones de gobierno revisan los recursos empleados para financiar las acciones estratégicas de las que se hacen cargo. Se citan el endeudamiento y la deuda pública como dos motivos implícitos en la *fatiga de materiales* que cuestionan la viabilidad de las acciones que promulgan las instituciones públicas (Streeck, 2016); c) la integración social se relaciona con la capacidad material de las instituciones para resolver los problemas de la ciudadanía (Luhmann, 1993). El efecto de compensación es la función que cumplen las instituciones y, a la vez, es el condicionante de la legitimidad en los contextos del bienestar; d) la organización territorial afecta a la relación entre los aspectos micro, meso y macro de la sociedad vasca.

Las transformaciones descritas se relacionan con dos mutaciones: a) el tránsito desde la sociedad industrial a la del conocimiento; b) la crisis económica que desde el año 2008 afecta a la vida diaria de los ciudadanos. La economía propulsada por la interconexión y los efectos de la globalización son dos hechos significativos por la capacidad que tienen para *inundar* y desordenar lo «que tocan». La digitalización y la economía de datos (Mayer-Schönberger y Ramge, 2019) amplifican sus efectos más allá de los aspectos socio-técnicos.

Quienes gobiernan la cuarta revolución industrial son los logros y las disonancias. En la sociedad *big tech* nace, emerge y se reproduce la sociedad auxiliar plagada de empleos poco especializados, temporales y mal pagados, alejados del talento tecnológico que debiera seguirse según los cánones creados por la 4ª Revolución Industrial. La robotización y la automatización no resuelven los problemas laborales, al contrario, los presentan como hechos inevitables con la esperanza de que los empleos «llegarán», como lo hicieron tras la institucionalización y la consolidación de la 1ª Revolución Industrial.

La situación suscita preguntar: ¿cómo ocuparse de estos hechos? Pese al fervor democrático que desprende la era tecnológica, las fuerzas que emplean la *cognosfera* se relacionan con la digitalización de los procesos y los productos. En la práctica, Internet depende de la estructura material y no hay nada utópico (Fergusson, 2018: 489) en la propiedad de esa infraestructura o en los pactos que explican por qué las plataformas web producen tantos beneficios. La estructura material de la propiedad dice que los aspectos económicos de Facebook, Google, Microsoft, Amazon, etc, están a años luz de la ideología democrática que proclaman en ocasiones.

Se comparan este tipo de empresas (Fergusson, 2018: 417) con el sistema que proporciona herramientas de producción, pero aquellas concentran las recompensas en manos de una minoría. En Facebook, por ejemplo, «*el usuario es el producto*» y la *comunidad de ciudadanos* que promulga M. Zuckerberg construye discursos que no

concuerdan con la estructura material (la plataforma cuenta con 15.724 empleados y casi 2.000 millones de usuarios).

Las consecuencias sociales de la tendencia hacia los duopolios –Microsoft y Apple– o los cuasi monopolios –Facebook, Amazon y Google– son predecibles y paradójicos, el mundo está conectado de forma desigual. Seis de las ocho personas más ricas del mundo sostienen sus fortunas mediante los recursos acumulados mediante las empresas de software, las telecomunicaciones, la venta online, las redes sociales, la información financiera o el software empresarial (Milanovic, 2018). Cada empresa funda algo parecido a un monopolio, la publicidad digital es el gran negocio de estos monopolios y crea la voz y la salida para negociar o comprar la competencia con otras ofertas empresariales.

Hay hechos que condicionan los sentidos de la gobernanza; el primero (Fergusson, 2018: 479) es que la revolución de las tecnologías de la información es, casi por completo, el logro cosechado por Estados Unidos; si bien con la contribución de gentes llegadas de todo el mundo en abierta peregrinación a las mecas del saber: Silicon Valley, la Ruta 127, etc. Las empresas tecnológicas estadounidenses poseen una preponderancia extraordinaria. El hecho se traduce en unas ganancias de enormes sumas de dinero.

Frente a esa transformación los Estados tienen, básicamente, dos opciones: capitular y regular o excluir y competir, Europa parece que eligió la primera. La empresa de internet europea más importante es Spotify, con sede en Estocolmo. No hay, fuera de esta, un buscador europeo, un vendedor online ni una red social europea. La opción de los estados europeos es controlar a los gigantes norteamericanos con regulaciones, acusaciones de situación de monopolio, leyes estrictas sobre la privacidad y la protección de datos, recursos fiscales, etc. Los asiáticos, por el contrario, intentan con resultados más que estimables competir: Huawei, Xiaomi, Red 5 G, etc.

Las instituciones que quieren gobernar la era tecnológica y las que tienen un lugar destacado se sumergen en la conectividad, tal y como la describe P. Khanna (2017). Gracias al transporte, las comunicaciones y las infraestructuras energéticas globales (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, oleoductos, y gaseoductos, redes eléctricas, cables de internet y demás), la máxima del futuro es la conectividad.

Los hechos permiten ver lo que hay que tener en cuenta para evaluar de «*qué se habla*» o «*de qué se quejan*» los ciudadanos. El libro de E. Moretti (2013), «*La Nueva Geografía del Trabajo*» plantea interrogantes y explica las respuestas en este tipo de situaciones: i) las personas con estudios universitarios son la mitad de la población total en las áreas metropolitanas ricas; ii) son cuatro veces menos en las áreas menos desarrolladas; iii) hay más concentración de talento, mano de obra cualificada bien formada en las áreas metropolitanas y con mayores niveles de renta; iv) los cambios que impulsan la tercera y cuarta revolución industrial acentúan esta división; v) quienes viven y trabajan en las ciudades industriales medias, que son tradicionales

áreas de la industria manufacturera clásica, se ven atrapadas por las consecuencias de la cuarta revolución industrial y en muchos casos no tienen recursos para enfrentarse a lo que se les viene encima; vi) la desindustrialización no es la mejor compañera de viaje, como tampoco la pérdida de puestos de trabajo, la desvalorización del patrimonio inmobiliario, la quiebra de las comunidades y la cultura obrero industrial; vii) hay dificultades para insertar en el mundo laboral a las nuevas generaciones y, en muchas ocasiones, en las áreas desindustrializadas se promueven la anomia y la ausencia de referentes culturales claros en la definición del futuro de la comunidad que antes era industrial –siderúrgica, manufacturera, minera o naval–. La cultura obrero industrial y la solidaridad de clase están en vías de extinción.

Las herramientas empleadas por las agencias gubernamentales son, sobre todo, transferencias fiscales a las zonas expuestas con objeto de contrarrestar la desigualdad y combatir la pobreza. Estas acciones tienen límites para transformar el tejido socio productivo y combatir la desigualdad. Las transferencias fiscales y las políticas sociales son dos recursos para contrarrestar situaciones de dependencia. La *cronificación* de las ayudas tienen efectos difíciles de calcular si es dudosa la sostenibilidad a medio y largo plazo.

El resultado es la carencia de respuestas desde los entornos socio productivos porque las ayudas generalizadas promueven momentos de prosperidad que, a medio plazo, no ayudan al despegue estructural que necesitan las áreas urbanas desindustrializadas; lo que demuestra el hecho de no vivir en sociedades ordenadas y que la época tecnológica sigue la trayectoria a dos grandes preocupaciones: 1) coser los descosidos; 2) ordenar lo improbable, la incertidumbre y el desorden. Pero coser y conectar son dos «operaciones de riesgo», ya que no conocemos demasiado sobre sus límites, el orden que promueven o las dimensiones de la frontera que trazan.

Rodrik (2011: 218) propone una pregunta clave para argumentar: «¿cómo gestionamos la tensión entre una democracia nacional y los mercados globales?» Tenemos, dice el autor, tres opciones: a) podemos limitar la democracia con el propósito de minimizar los costes de transacción internacionales, sin tener en cuenta los trastornos económicos y sociales; b) podemos limitar la globalización con la esperanza de reforzar la legitimidad democrática en el país; o c) podemos globalizar la democracia a costa de la soberanía nacional.

Este menú capta el trilema político fundamental: no podemos tener a la vez hiperglobalización, democracia y autodeterminación nacional. Podemos tener, como mucho dos de las tres; «si queremos hiperglobalización y democracia, tenemos que renunciar a la nación Estado. Si hemos de mantener a la nación Estado y también hiperglobalización, tenemos que olvidarnos de la democracia. Y si queremos combinar democracia con nación-Estado, adiós a una globalización profunda».

Al mismo tiempo se vive la ruptura del contrato entre economía-sociedad-política y cultura. Esta tiene la mejor plasmación en las décadas de los cincuenta, sesenta, se-

tenta u ochenta del siglo XX. El pacto funciona hasta comienzos del siglo XXI (Judt, 2010). El rostro externo de este contrato vincula ámbitos y situaciones sociales; la economía, por ejemplo, basa la legitimidad en la confianza de los ciudadanos, la vinculación con el pleno empleo y la redistribución de la riqueza. No se trata de que la acción termine con todas las lacras sociales ni tampoco de que instaure la igualdad perfecta sobre la tierra, basta con que las consecuencias indeseadas estén controladas y que los ciudadanos tengan acceso a una parte de la riqueza a través de los mecanismos de redistribución. La quiebra de la confianza se produce cuando el pleno empleo deja de ser *un derecho* para transformarse en aquello que, aunque se quiere no se alcanza. El incremento rápido y veloz del paro es el rostro visible de la ruptura.

Por otra parte, y en paralelo –e incluso al mismo tiempo– se produce un empeoramiento de la redistribución de la riqueza. El coeficiente Gini enseña que algunas sociedades ricas –EEUU o las sociedades petrolíferas árabes, por ejemplo– tienen un peor comportamiento en la redistribución que otras sociedades «más pobres», de tal manera que aunque se incremente la riqueza y crezca el PIB, la redistribución de la renta no se produce ni con la misma rapidez ni con igual proporcionalidad, y además el incremento de la pobreza aumenta de forma semejante, con lo que se crea la paradoja de que las sociedades ricas no redistribuyen mejor la riqueza, aunque el método para combatirla sea el crecimiento económico. Es de sobra conocido que acumular no es redistribuir.

## 3. GOBERNANZA Y SENTIDOS DEL CAMBIO

Ante el cuadro de condiciones, condicionamientos y supuestos socio estructurales cabe preguntarse: ¿cómo asentar el modelo de gobernanza en la sociedad vasca? Hay algunas consideraciones preliminares a tener en cuenta. El País Vasco, a la luz de los datos empíricos elaborados por el Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco, mantiene una idea: las ofertas política y social son relevantes si las recompensas sociales y materiales que se consigan son la base de esta realidad.

La legitimación se alimenta de unas respuestas eficaces ante las demandas sentidas por los individuos. El *Anuario de la Opinión Pública Vasca 2018* (Gabinete de Prospección Sociológica, 2019) explica el *estado de ánimo* y da forma a muchos contenidos. Cuando se pregunta a los ciudadanos cuáles son los problemas principales, las respuestas no dejan lugar a dudas: i) mercado de trabajo (66%); ii) problemas económicos (14%); iii) pensiones (14%). Mientras tanto la situación política preocupa al 13% de la población. El hecho se reitera cuando se les interroga sobre la percepción de la situación económica, el 63% dice que es buena, el 28% que mala y el 4% muy mala, por contra si se compara los datos con la percepción de la situación en España, las respuestas varían; el 54% dice que es mala; el 18% que buena y el 23% que muy mala.

Las miradas a «*ras de tierra*» preguntan sobre otras cuestiones: el 34% «reclama» la organización del Estado desde las Comunidades Autónomas; el 26% se identifican con

el Estado Federal; el 25% está en la órbita independentista y prefieren la organización en el que pueden reconocerse Estados independientes. En la opinión emitida en la relación entre Euskadi y España, el 44% valora positivamente el nivel de autonomía actual, un porcentaje similar –43%– dice que tiene el grado insuficiente de autonomía. En general, la satisfacción con el Estatuto es alta –el 31% dice sentirse satisfecho– y el 28% solo en parte. El 27% declara que no se siente cómodo con esa fórmula.



El punto de tensión se adivina al no quedar claro el carácter de las opciones que fuerzan el *estatus quo* ni la búsqueda de otro estatus, sobre todo si eso implica el cuestionamiento de lo alcanzado. La opción pragmático funcional atraviesa el universo de posibilidades e integra otros discursos bajo el poder de la vertiente pragmático funcional. Según los sondeos de opinión publicados por el Sociómetro Vasco, los ciudadanos no quieren «aventuras» ni golpes de efecto si supone la puesta en cuestión de los logros cosechados en las últimas décadas. Quedan claros algunos aspectos: i) la construcción del futuro tiene que ver con el desarrollo de las competencias contenidas en el Estatuto de Autonomía; ii) los ciudadanos vascos se aferran a lo logrado, los vínculos construidos utilizan los recursos que ofrece la autonomía y el acceso a los recursos materiales, seguridad económica, social y a la posibilidad de pensar el futuro desde este cuadro de expectativas; iii) las amenazas tienen que ver con la pérdida de atributos materiales asociados con el desarrollo del autogobierno; iv) el cuadro de referencia de los proyectos no se basan «solo» en valores, emociones o en la identidad, sino sobre los contenidos materiales que ofrece el desarrollo del autogobierno; v) el autogobierno asegura el desarrollo de competencias, el crecimiento económico, el grado de bienestar y la calidad de vida; vi) las tensiones tienen su origen en las amenazas al grado del bienestar y a la calidad de vida de los ciudadanos vascos. Dicho de otra manera, la renta per cápita y el bienestar son tan importantes como las condiciones en las que se desenvuelven las definiciones de la identidad vasca y las aspiraciones políticas; vii) el proceso de rutinización se apoya en el crecimiento económico y en la consolidación de la renta per cápita, el bienestar, la calidad de vida y las señas de identidad –especialmente la lengua vasca (euskera)–.

La identificación ciudadana se consigue mediante tres valores: i) calidad de vida; ii) bienestar económico social y; iii) confianza institucional. Los tres recursos componen el suelo y la bóveda que definen y legitiman la confianza de la sociedad vasca. Tras casi cuarenta años de gestión política autonómica, la construcción y el uso de las instituciones transforma la gestión de la sociedad vasca en la «empresa» cuyos directivos y dirigentes –las élites– saben que lo que se alcance es producto del trabajo institucional, el buen gobierno y la praxis registrada en la gestión de la autonomía (Gurrutxaga, 2017).

El resultado crea formas de relación basadas en la dependencia entre el gobierno, la gestión de las instituciones, la rutinización de la actividad política y la confianza ciudadana en la legitimidad del entramado institucional autonómico. Las instituciones aseguran que los requisitos que sostienen el dosel sagrado –bienestar,

calidad de vida y confianza– se sostiene y nada los altere. Los límites de la gobernanza vasca se marcan donde se indica que el buen gobierno y el bienestar son dos lugares especiales a proteger. El final del camino se define por: *Poder Hacer, No Interferir* y *Tener Recursos para Hacer*. Estos tres instrumentos son los que dan valor al programa y al significado de la gobernanza en el territorio.



El punto de llegada, donde queremos llegar, hace cimentar la relación de dependencia entre el gobierno, la gestión de las instituciones, la credibilidad ciudadana, la confianza y la legitimidad del entramado autonómico. Los requisitos –bienestar, calidad de vida y confianza institucional– se sostienen y no se alteran si cuentan con el acuerdo mayoritario de la sociedad vasca. Los límites se protegen como si fuesen diques de contención porque el buen gobierno y los contenidos son lugares, contenidos materiales, simbólicos y vínculos a proteger y es su capacidad de reproducción la que garantiza la persistencia del imaginario del buen gobierno y la integración en la territorialidad vasca. Salir de aquí conduce a situaciones desconocidas y quizá comprometidas. Hay que ser «cuidadosos» con las fórmulas que anuncian rupturas, promueven quiebras o llegadas no comprobadas de lo nuevo.

El futuro está sostenido por la emergencia de cambios demográficos vividos en casi todas las sociedades maduras del Occidente europeo. Hay tres hechos significativos: i) el decrecimiento de la población no es un fenómeno global, está localizado en las áreas geográficas de algunos países desarrollados, sobre todo de Europa Occidental, basada en la demografía que no puede encontrar cohortes de sustitución para frenar los procesos de envejecimiento de la población ni para enfrentar la descompensación entre el crecimiento de la esperanza de vida y la disminución de los nacimientos; ii) hay sociedades con fuerte impulso demográfico –África es el continente más destacado–, y otras donde es sostenido y no padecen arritmias en el crecimiento natural de la población; iii) en el caso del País Vasco, la sociedad se expone a estos procesos no solo entre las cohortes de más edad, envejecidas sino entre las más jóvenes y las intermedias. Las más envejecidas crecen más al incrementarse la esperanza media de vida.

El cambio demográfico implica tener que confrontar y decidir: el coste económico con la financiación de las pensiones, el empleo del presente y el del futuro, las dinámicas económicas y las posibilidades que ofrecen para sostener estrategias de desarrollo, las políticas sociales que invierten en servicios de salud, los cuidados recogidos en diversos escenarios de las políticas sociales, la planificación de las ciudades, las tecnologías para enfrentar problemas de disfuncionalidad orgánica, las previsiones en ocio y consumo, la dedicación para participar en redes de asociacionismo cívico, las formas de consumo y, en general, las industrias del envejecimiento, el ocio y el consumo.

Hay otro factor, las conexiones generacionales. La edad pasa de ser la variable independiente a transformarse en la base del discurso acerca de la diferencia entre

grupos de edad con capacidad explicativa y a los que se acude para comprender los procesos económicos, sociales, políticos, etc. La edad se cita menos que la clase social, pero el argumento se reproduce para explicar las singularidades de las respuestas políticas, sociales y económicas. Véanse, por ejemplo, algunos fenómenos sociales y muchos resultados políticos; los datos del Bréxit son clarificadores a este respecto, las campañas publicitarias buscan consumidores basando el discurso diferencial en la variable edad, hay multitud de referencias a los estilos y a los enclaves de vida o las relaciones con la tecnología y sus *gadgets*. Por otra parte, la juventud, ¿qué es? ¿un período más o menos prolongado de la vida?, ¿el tiempo de preparación para «hacerse adulto?, ¿la condición social?, ¿un estatus? ¿A qué está asociada?: a formas de vivir, a una creación de estilos de vida, a las estrategias de consumo, a maneras de invertir en ocio y consumo o a la nueva relación con el mundo?

El relevo –sustitución generacional– supone aceptar la «normalidad» de la continuidad que ofrece la socialización, donde la concepción dominante consiste en decir: *los años pasan y los eternamente jóvenes van poco a poco acomodándose a las fases adultas de la vida*. Los hitos del camino están definidos: trabajo, matrimonio, hijos/as, formas de propiedad –vivienda, coche, etc–, relación con la familia, amistades asociadas con el estilo propio de vida, valores consensuados. Se pueden discutir todos y cada uno de los hitos construidos por la generación de los mayores, sea el trabajo-empleo sometido a carencias y disquisiciones, la renta familiar, los sentidos del matrimonio, las relaciones interpersonales, las formas de estar y «recorrer» el mundo, etc; todo para sostener que la continuidad generacional es el tema de debate general, la generación joven no encuentra el lugar construido y crea formas de estar al margen de las construidas por la generación adulta.

El envejecimiento es un tema principal, en cualquier agenda sobre la gobernanza, donde dejar de trabajar debido a la edad aboca a construir un concepto nuevo sobre qué es vivir y cómo. Esto tiene consecuencias (Gabinete de Prospección Sociológica, 2018) en los usos de la economía, en los estilos de vida, las estrategias de ocio y consumo, las relaciones personales, la familia o el carácter que adquiere los sentidos de la individualización. La afirmación sobre *quiénes somos* se lleva a cabo desde la ruptura con cualesquiera otras definiciones anteriores, lo heredado se transforma en ruptura con lo que fue e, incluso con lo que está por llegar. Hay que inventar el espacio para el envejecimiento y la estrategia para las relaciones sociales y los cuidados.

Otros elementos que hay que tener en cuenta en la agenda son: la emergencia de nuevas formas industriales: la Industria 4.0, la fabricación inteligente, la fabricación avanzada, etc. El peso económico de estos sectores crece y también los mercados a los que dirigen los productos. Sus características son: a) crecen en lugares con entornos que promueven el valor de la novedad; b) tienen capacidad para producir objetos; c) definen los productos mediante valores sociales, promueven ideas e imágenes asociadas a las de marca, identidad, vínculo social, estatus –personal y colectivo– y estilos de vida.

La emergencia y el éxito posible de las fábricas 4.0 dependen de la adquisición y buen desempeño de dos factores: 1) la innovación tecnológica y; 2) el conocimiento social que incorporan a la producción de objetos. Los valores y el conocimiento social aportan la definición de marca, la identidad del producto, las relaciones con el consumo y los vínculos que conectan los objetos al mercado y a la comunidad de clientes-consumidores. El objetivo es promover el estatus, los estilos de vida que relacionan productos y clientes con la comunidad vinculada, gestan estrategias competitivas y penetra cada vez más en mercados singulares.

Las nuevas formas industriales convierten a las redes y su presencia en la web en dos espacios expresivos relevantes porque promueven y dan relevancia a estrategias de marketing que emplean la formación y la cualificación como dos procedimientos para la creación de empleo. La caja de herramientas que utilizan contienen cuatro instrumentos centrales: i) la creatividad; ii) la innovación; iii) el emprendedor y; iv) el estilo de vida. Las expresiones se alejan del formalismo laboral y de las medidas de la «vieja» industria. Producen objetos cargados de valores, identifican el producto con intangibles específicos, diseñan la estrategia empresarial y el tipo de mercado en el que quieren estar basándose en estrategias de seducción por las características del objeto.

Hay otro tipo de problemas que la agenda debe resolver. Yascha Mounk (2018: 22-25) los detecta cuando relaciona dos conceptos muy significativos: democracia y desigualdad para argumentar partiendo de una pregunta; «¿acaso la causa de la estabilidad pasada de la democracia radica en unas condiciones que ya no están presentes?». El autor encuentra las razones que caracterizaron el éxito de la democracia liberal y que hoy, desde su perspectiva, no están vigentes. En período de estabilidad democrática, la mayoría de los ciudadanos disfrutan del aumento del nivel de vida –de 1935 a 1960, por ejemplo, la renta de un hogar estadounidense típico se duplicó–. De 1960 a 1985, volvió a duplicarse de nuevo, pero desde entonces, se estanca. Durante los años de crecimiento, la mayoría de los ciudadanos disfrutan del incremento del nivel de vida y mantienen esperanzas elevadas de mejora en su porvenir. Hoy, en muchos lugares, los ciudadanos no aspiran más que a mantenerse a flote y temen las penalidades que ofrece el futuro. Señala que la modernidad social (Nachtwey, 2017: 17) es la base material del bienestar. En el periodo entre 1950 a 1973, el crecimiento económico anual de Europa occidental –resultado del capitalismo keynesiano– se situó en un 4,8% por término medio.

El crecimiento económico posibilitó la rápida modernización social que comprimió y reestructuró el tiempo, el trabajo, la vida, la cultura y la política. La globalización y la revolución tecnológica resitúan las piezas maestras de la «época dorada»; los datos de evolución de la renta media neta indican que esta no dejó de subir hasta principios de la década de 1990, clara muestra del efecto ascensor que visualizó el éxito de las sociedades del bienestar, pero desde el cambio de milenio (OECD, 2015) lo que ha aumentado es la desigualdad en los ingresos y el paro laboral y eso afecta al nivel de vida de las clases medias.

La desaceleración de la economía demuestra que la productividad, la competitividad y los ingresos de los ciudadanos se distancian. Las nuevas tecnologías –robotización, automatización y otras tecnologías polivalentes– emergen como si fuesen la panacea para alcanzar altas tasas de productividad y competitividad. Los dos procesos: de evolución de los salarios y de la productividad se distancian, mientras la productividad y la creación de valor se incrementan, los salarios medios reales no crecen en igual proporción (Gordon, 2016; Autor, 2019; Brynjolfsson y McAfee, 2013, 2014).

Como fundamenta Mounk (2018: 186) tres son las razones por las que el mundo actual es distinto al de antaño. Hubo un tiempo –dice– en el que las democracias liberales podían garantizar a los ciudadanos el rápido incremento del nivel de vida. Hoy ya no pueden. Hubo un tiempo en que la elite política controlaba los medios de comunicación más importantes y podía excluir las opiniones radicales del ámbito público, hoy cualquier voz política marginal puede difundir mentiras y odio sin control. Y hubo un tiempo en que la homogeneidad cultural –o cuando menos, cierta jerarquía racial pronunciada– de la ciudadanía eran el elemento aglutinante esencial de las democracias liberales. Hoy los ciudadanos tienen que aprender a vivir en democracias más iguales y diversas.

En los siguientes apartados detallaremos cómo estas características repercuten en el examen del presente y del futuro de la gobernanza en el País Vasco.

## 4. LA ARQUITECTURA DE LA GOBERNANZA VASCA

El modelo actual de gobernanza en el País Vasco está condicionado por dos hechos: a) la proliferación institucional, que es el resultado del diseño con el que se quiso institucionalizar la administración y el buen gobierno en la Comunidad Autónoma. La Ley de Territorios Históricos encauza y legaliza el entramado administrativo donde las competencias de los ayuntamientos en materias sociales y las políticas públicas basan su gestión y coexisten con las adquiridas por las diputaciones forales y con las que maneja el Gobierno autonómico; b) la densidad institucional, la eficacia y eficiencia del entramado institucional responde a la necesidad de legitimar las instituciones políticas surgidas del proceso autonómico.

La administración vasca asume (Luhmann, 1993) que el *output* del sistema político dispone de dos instrumentos: i) el dinero y; ii) el derecho. El proceso institucional impulsa el modelo administrativo que cumple la máxima de que para ser creíble y eficiente se debe actuar guiados por criterios de compensación y ayudar a cada ciudadano por las desventajas y costes que puede tener por participar en la vida pública.

La propuesta de gobernanza busca las razones y los argumentos en este diseño, este otorga carácter y singularidad; porque, en este contexto y con el grado de diversificación administrativa, la población, al estar limitada en número y con la prolife-

ración administrativa e institucional –ayuntamientos, diputaciones, Gobierno vasco, Gobierno español y UE–, persigue la legitimación basando la actividad en el modelo de gestión de los recursos públicos que son, a la vez, eficaces y eficientes.

Para alcanzar los objetivos construye la caja de herramientas que contiene instrumentos como la cercanía de la administración al ciudadano y la rapidez de las respuestas a cualquier reivindicación expresada por la opinión pública o las instituciones representativas. El resultado es la creación de políticas públicas que tienen problemas de coordinación porque los límites de establecer donde comienzan las competencias de unos y terminan las de los otros no son fáciles de definir en todos sus extremos, por más que múltiples leyes, decretos u ordenamientos internos tracen las competencias de cada cual.

La coordinación se transforma en una cuestión básica del sistema de gobernanza. En el bosque competencial vasco no extraña encontrarse con problemas administrados indistintamente por unas u otras administraciones, sea en el ámbito de las políticas sociales, dependencia, subvenciones, ayudas empresariales, apoyo a la I+D+i, a la innovación, etc. El resultado es que el sistema de gobernanza está «preparado» para producir múltiples respuestas ante problemas detectados en el interior de la sociedad civil, por más que en algunos casos deba enfrentarse a ineficiencias y controversias internas.

La consecuencia es la proliferación de instituciones como si la creación de servicios para gestionar el incremento de la complejidad pudiese ser tratado con más instituciones, más burocracia y más complejidad. En estos casos, la institucionalización burocrática resulta ser la consecuencia indeseada del modelo protector de las administraciones vascas, pero diría que es el resultado «lógico» de los caminos y las autopistas construidas para trasladar la complejidad a la administración y gestionarla acudiendo a la abigarrada caja de herramientas que emplea el instrumental acorde con los objetivos. Otra cosa es preguntarse si la proliferación institucional garantiza la eficacia y la eficiencia o bien dificulta los objetivos expresados debido al trabajo administrativo de las instituciones y reflexionar sobre si el modelo expansivo generara más consecuencias indeseadas que deseadas.

La arquitectura de la gobernanza vasca parte de cinco principios: i) complejidad; ii) diversidad; iii) interdependencia; iv) responsabilidad e; v) innovación. Los cinco son la base comprensiva para definir los medios, los procedimientos, las acciones y las medidas capaces de ofrecer soluciones viables a todo lo relacionado con la coordinación de tan complejo sistema con la participación de la sociedad civil y la evaluación de las políticas públicas.

Coordinar la complejidad es el requisito repetido desde la retórica pública y la expresión del orden de prioridades que la sociedad se da basándose en la autoridad y el liderazgo. No son baladíes las dudas sobre por qué ninguna agenda alcanza los objetivos que persigue si no resuelve el orden de sus prioridades y no anclar éstas a

principios básicos como los de autoridad y liderazgo. La coordinación de la complejidad administrativa requiere consensos normativos y un reparto de competencias unido al orden de prioridades. Es básico acertar con el sistema con el que se quiere gobernar sabiendo que, si faltan la claridad, la lealtad y la confianza, la agenda a implantar pudiera llegar a ser lenguaje muerto; un término empleado para nombrar lo que no puede realizarse. La diversidad está condicionada por multitud de relaciones que presuponen miles de interacciones con las que conectan los ciudadanos a las instituciones y las instituciones entre sí.

La complejidad promueve la interdependencia, organiza la conectividad basada en la interacción y en las acciones de individuos, produce procesos concretos, singulares y crea estructuras específicas para resolver los dilemas y las preguntas a las que da lugar la construcción institucional. El objetivo es crear buenas prácticas que incrementen el bienestar de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, a la luz de la arquitectura del sistema, el modelo depende de la resolución de algunos problemas. Los más sustanciales tienen que ver con la definición de la política concreta y, a la vez, esta depende del diagnóstico que se hace, de los objetivos que persiguen y de los fines que pretenden alcanzarse. Hay que tener presente que lo que rige en el orden de prioridades es la jerarquización de tareas, sabiendo que no todas pueden alcanzarse a la vez y que no todos los objetivos tienen la misma prioridad. La participación no es una cuestión pacífica y dista bastante de estar resuelta; bien sea por la relación que pueda establecerse entre deliberación y autoridad, bien por los procesos ideales de intercambio de razones o por los sistemas de reglas que establecen las formas y condiciones para el ejercicio del poder legítimo. No hay, no puede haber, democracia sin reglas, sin procedimientos pautados para la formación de la voluntad colectiva, y sin procedimientos que establezcan mecanismos estables para la adopción de decisiones vinculantes.

La cuestión relevante es que la política, a comienzos del siglo XXI, está «atrapada» entre la necesidad del objeto y los fines y fundamentos desde los que es definida. No cabe, en esta coyuntura, insistir en caminos trillados o huir del valor del objeto de lo político sino en decir, Luhmann (1993), que no existe instancia en la sociedad moderna capaz de guiar las mutaciones en dirección a algún resultado global, aunque haya posibilidades de influenciar lo que se hace. La afirmación dirige la mirada a los escenarios de la acción donde la política es la herramienta para resolver problemas humanos. Dice el mismo autor (Luhmann 1993) que frente a la perspectiva de que la política puede con todo y todo lo puede, están las posibilidades reales que desmienten este aserto.

Las instituciones políticas son el destino de las quejas que expresan los ciudadanos por los sinsabores de la vida, pero las posibilidades de resolver todos los problemas son muy limitadas. Esa es la cuestión que queda después de la reflexión sobre los límites y las posibilidades reales cuando no está claro que los instrumentos actuales de los que se dispone sean posibles, quizá lo sean mejor en espacios reducidos

o intervenciones micro, pero es más difícil si se erige desde la distancia y se contemplan las estructuras meso o macro. La política tradicional no demuestra poseer muchas habilidades para responder a las preguntas y suele quedar atrapada entre la necesidad del objeto, los fines que persigue y los fundamentos desde los cuales puede ser definida y realizada.



## 5. CUESTIONES POR RESOLVER

Hay cuestiones abiertas para el modelo de gobernanza que quiera aplicarse; la desigualdad por ejemplo si bien resulta difícil que desaparezca, sí puede limitarse y disminuir sus efectos gracias al desarrollo de las políticas del bienestar y a la gestión de la gobernanza que se impone en la sociedad vasca. Los momentos de la historia donde se modera la desigualdad –dejando al margen las situaciones excepcionales donde el orden social «salta por los aires» (Scheidel, 2018)– coinciden con los instantes en los que la democracia tiene más extensión, volumen y densidad. Se establece la equivalencia: más democracia y más bienestar conducen a la disminución de la desigualdad y a la atención a los desiguales. Los recursos básicos son el crecimiento económico, el desarrollo social, la expansión de las libertades civiles, la capacidad de redistribución de la sociedad, el pleno empleo o la movilidad social ascendente.

Los datos empíricos (Milanovic, 2018; Deaton, 2016; OCDE, 2018) indican que las experiencias reiteradas aportan algunos datos. B. Milanovic (2018: 222) sostiene que, en las democracias occidentales, la clase media es menos numerosa y económicamente más débil frente a los ricos de lo que lo era hace 30 años. En 1979, representaba el 26% del ingreso total; en 2010 solo el 21%. La proporción de la clase media actual es menor de lo que lo era hace 35 años. Hay diferencias entre los países europeos del Norte, Alemania, Holanda y Suecia, donde las reducciones son menores y los EE.UU. y Reino Unido donde son mayores. El anverso es el aumento de la participación del ingreso de la parte más alta de la distribución. El 5% más rico de los EE.UU. tiene casi tantos ingresos como toda la clase media. Cuando se impone una tendencia sobre otra, el resultado es el incremento de la *plutocracia*, lo cual es lo mismo que decir que los ricos gobiernan el sistema político sin los contrapesos que, en otros casos, proporcionan las clases medias.

No hay que perder de vista que las respuestas al incremento de las distancias socioeconómicas pueden ser el populismo y el nacionalismo excluyente, que ven en los inmigrantes y en los extraños el origen de casi todos los problemas, y así tener motivos para limitar los movimientos de población, cerrar las fronteras de las sociedades de acogida, limitar o prohibir el uso de los servicios sociales financiadas por el Estado, expulsarles sin la protección jurídica correspondiente o transformarlos en chivos expiatorios de los problemas suscitados por el desacoplamiento entre crecimiento económico-creación de riqueza-redistribución-empleo y movilidad social

ascendente. Todas estas acciones figuran en la nómina y programas políticos de los partidos populistas.

El tratamiento de la inmigración es una de las *piedras de toque* de las sociedades occidentales. Indica Mounk (2018: 164), que el vínculo entre la situación económica y la estabilidad política es más complejo de lo que se suele pensar. La ansiedad económica está causada por el futuro, no solo por el presente; la voz del miedo es propiedad de colectivos que creen tener más que perder, personas que viven en una situación de cierto confort material, pero perciben que entre los miembros de los grupos de referencia cunde el miedo a que el futuro no sea el más propicio y pueden verse en situación de desamparo. La frustración, al margen de la viabilidad de lo reivindicado o de la racionalidad de la causa, impone límites a la acción política y puede transformar la incertidumbre en miedo. La inestabilidad genera incertidumbre y miedo a no tener futuro y, el temor que provoca la situación les conduce a ponerse en camino para encontrar algo o alguien que les garantice que pueden seguir siendo lo que son actualmente y manejar la identidad grupal.

El futuro se introduce en las definiciones de la vida, las condiciona y la viven como la realidad que amenaza y puede causar perjuicios que no habían previsto, y que son vividos como una amenaza. La conexión entre desarrollo económico, certidumbres sociales, tranquilidad, futuro y democracia aparecen como los recursos para sostener los efectos en las sociedades desarrolladas, pero el miedo es mal compañero, pero también la incertidumbre cuando se interioriza como amenaza.

## 6. CRITERIOS PARA LA GOBERNANZA VASCA

El suelo y la bóveda son dos metáforas que describen dos situaciones, las formas de vincularse y maneras de pensar el futuro de la ciudad-sociedad vasca. El suelo es el ancla que necesitan las sociedades para responder a la pregunta: ¿quiénes somos? El concepto que responde mejor es el bienestar; ata, ancla y legitima las aspiraciones sociales materiales, sostiene el cuadro de expectativas y el sistema de oportunidades. El suelo se relaciona con la riqueza material que se proyecta en el bienestar, la bóveda cierra el espacio, nutre al imaginario de riqueza simbólica y cultural para explicar por qué somos lo que somos, a qué aspira, qué quiere y para qué. Si la representación del suelo está en el bienestar, la bóveda es el paraguas, las costumbres, las normas, los hábitos, los valores. Bienestar e identidad son el suelo y la bóveda, dos elementos interdependientes.

Pero ¿qué define hoy mejor la sociedad vasca? Las dos metáforas traducen el gobierno de la perspectiva y clarifican las dimensiones estructurales: tasas de crecimiento económico, renta per cápita, rentas medias de los hogares, el sistema educativo homologado, sanidad de buen nivel, uso de las tecnologías de la información, inversión en I+D+i, recursos de la sociedad de la información, el desarrollo de las políticas sociales, el sistema empresarial con capacidad exportadora e instituciones

aceptadas por los ciudadanos y la sociedad civil. El País Vasco cuenta con características a tener en cuenta. La primera es la estructura industrial organizada en pequeñas y medianas empresas con fuerte afán exportador. La capacidad le permite aislar algunos efectos perversos de las crisis, pero debe buscar otros mercados para consolidar la internacionalización de sus productos, sobre todo en los países de Centroeuropa, sociedades BRIC y el Sudeste Asiático. El hecho es que trabajan la mercadotecnia de los productos que fabrica y las mejoras tecnológicas apoyadas en el sistema de cualificaciones –la formación profesional– y el I+D+i dirigido al sistema productivo.

Por su parte las sociedades emprenden acciones para fomentar culturas innovadoras. Hay algunos recursos; el cumplimiento del imperativo antropológico, es decir, la salida de individuos fuera del País Vasco para conocer, disfrutar, aprender de otras culturas y de otras formas de hacer y decir. Se experimenta trabajando en contextos distintos a los habituales y en el aprendizaje de otras culturas y otras lenguas. Invertir en formación especializada parece un requisito básico para promover la acción innovadora de la cultura y la acción económica. Experimentar significa aprender y producir conocimiento, para ello requieren recursos y habilidades y estar bien ubicados en el mundo globalizado. No es fácil para el País Vasco elegir sobre qué brillar, no se puede triunfar en todo, pero sí tener a la población preparada con los recursos imprescindibles para competir en la globalización; lenguas, antropología, conocimiento de los otros y buena formación en sistemas educativos de calidad, vistos y canalizados desde la estructura económica basada en las pequeñas y medianas empresas.

Las sociedades necesitan marcos de seguridad, el presente es tiempo de incertidumbre, pero los contextos de la naturaleza como el que describo requieren seguridad y confianza en lo que hace y debe hacerse, y es imprescindible tener éxitos. La confianza es un valor difícil de alcanzar y cosechar, imprescindible para que los ciudadanos confíen en lo que se dice que va hacerse y en lo que hace. De hecho, la confianza es el ingrediente para lograr la legitimidad de las propuestas del gobierno. Los hechos, a veces, se desconocen si se «habla» de política. Hay un problema difícil de erradicar; el «*circuito interno*» de la política, es decir, que la política y los políticos terminen dialogando entre sí y entre ellos, desconociendo o tomando distancia con la ciudadanía, que puede llegar a pensar que cuando la política florece es cuando crea más problemas que soluciones. Se rompe, de esta manera, la magia para pensar que cuando se vota y se eligen representantes es para no tener que tomar todos los días decisiones sobre lo que importa y lo que no.

El origen de las encrucijadas tiene que ver con cuestiones estructurales. En estos momentos me viene a la memoria la afirmación de Wittgenstein (1988) en el texto «*Sobre la Certeza*», cuando dice que «lo difícil es percibir la falta de fundamento de nuestras creencias, «para después afirmar que «del hecho de que a mí –o a todos– me parezca así no se sigue que sea así. Sin embargo, es posible preguntarse si tiene sentido dudar de ello».

La pragmática social y política vasca enseña que los forjadores de realidades sueñan y escriben sobre lo que quieren construir, pero a los sueños les ocurre que la confrontación con la realidad los rompe en mil pedazos y cuando despierten saben que hay que construir la realidad, no con los sueños sino con los pedazos que quedan tras la noche. Traigo el hecho a colación porque causan perplejidad las posturas que, encerradas en los «laboratorios» de ideas, se empeñan en presentar la sociedad vasca fuera de los contextos, como si se tratase de un parque temático. Se aduce, en ocasiones, que hay un pensamiento único sobre cómo ser, la afirmación no termina de explicar en qué dirección corre o las realidades que quiere disolver. Es ingenuo no leer las transformaciones estructurales que afectan al entorno político, social y que condicionan el campo de juego sobre el que quieren moverse. Nadie asegura el punto final de los procesos, pero hay que sospechar que las reivindicaciones obligan a rediseñar la concepción de lo que es el Estado, para reflexionar a continuación sobre los marcos políticos adecuados desde los que organizar la convivencia.

Detrás de la «algarabía» sobresalen algunas cuestiones: la articulación y cohesión de las sociedades plurales –como la vasca– y las preguntas del desafío. En este caso, es preferible acudir a los mínimos que comparte la mayoría de la población. Para lograr un objetivo tan complejo conviene no olvidar que el peligro está en el hecho de no ser capaces de construir el pluralismo de base, es decir, incorporarse a las declaraciones programáticas como resultado de la acción de miles de ciudadanos que construyen lazos sociales encontrándose en situaciones y posiciones diversas.

Las posiciones políticas no olvidan que la realidad empírica indica que tiene un grado significativo de bienestar y crecimiento económico, disfruta de competencias políticas como nunca antes había tenido, la administración autonómica es valorada y a lo largo de prácticamente cuarenta años de desarrollo autonómico la estabilidad institucional es la realidad y el hecho incuestionable. Llegados a este punto la paradoja sale al encuentro, ¿por qué? el desarrollo económico es equiparable al de cualquier otra sociedad occidental que disfruta de competencias políticas y la capacidad de gestión contrasta con la imagen de sociedad sobresaltada al borde de los límites, descontenta consigo misma y busca espacio para la redención de no se sabe bien qué. Está latente la cuestión, y es el origen de la mayor parte de las encrucijadas; ¿qué hay que resolver?; ¿hay que asegurar el nivel de vida de los ciudadanos, la cohesión de la sociedad, la estabilidad institucional, la gestión de los asuntos propios, la soberanía que ofrece la globalización, las formas políticas propias que «enterrarían» todos los problemas? Pero ¿las cuestiones son compatibles entre sí o se debe elegir y optar por unas u otras?

Los viejos sueños y las nuevas aspiraciones chocan con datos de la realidad empírica.

Los recursos políticos, ideológicos y simbólicos «chocan» con referentes y aspiraciones máximas; sean la noción de qué y cómo es la sociedad vasca, la concepción del territorio, la idea de soberanía o los sentidos de la política. El debate

tiene poco que ver con la aspiración de programas máximos y mucho con los datos empíricos de los hechos. No vale la pena abrir la caja de Pandora para descubrir lo que fue de la institución deseada o tirar del hilo de Ariadna para encontrar el camino con el que se soñó o ¿alguien cree que la restauración que lee el pasado, afirma el presente y se proyecta al futuro, puede frenar el ritmo del cambio que imponen la era tecnológica, la globalización, la institucionalización de la sociedad del conocimiento o los ritmos que impone la innovación de la innovación en la sociedad vasca? Las formulaciones políticas siguen con dificultades los caminos para encontrar el antídoto y manejar cuadros complejos como el descrito: «superar» el marco político del que dispone y seguir viviendo en la tierra, quizá no en la soñada pero sí en la propicia para el pragmatismo, el bienestar y la calidad de vida.

Cierro el apartado con la enseñanza del viejo liberal Isaiah Berlin (1992: 32): «algunos de los grandes bienes no pueden vivir juntos. Estamos condenados a elegir, y cada elección puede entrañar una pérdida irreparable». Ignorar este hecho –el valor de la elección– es decidir vivir en la ignorancia, pero querer superarla acudiendo al orden de la simulación es recordar que simular es «aparentar tener lo que no se tiene» y que más allá de las apelaciones a la voluntad, a la historia, al esfuerzo o al trabajo están las encrucijadas, y estas nos hablan del valor de lo complejo y de la complejidad de la sociedad vasca, así como del pragmatismo imprescindible que se anuncia en el siglo XXI.

## 7. LA GOBERNANZA ABIERTA

Vista la perspectiva, y desde los indicadores que definen las sociedades del bienestar, la conclusión es irrebatible: el País Vasco es una sociedad de bienestar que tiene alta renta per cápita, servicios sociales homologados a las sociedades del entorno europeo, el desarrollo económico le ubica en los primeros lugares del Estado español y el nivel de vida está integrado en Europa.

El punto de llegada, la situación deseada, nos muestra que cada contexto tiene algunas especificidades a tener en cuenta: i) la estructura industrial de los países no es la misma; ii) tampoco las oportunidades o los negocios; iii) la estructura social no tiene la misma composición y; iv) la tradición cultural no responde con idénticos parámetros a los desafíos, las preguntas y las respuestas. Dicho de otra manera, sin políticas eficaces de innovación, sin un buen sistema educativo, sin la estructura social adecuada a las necesidades del entorno y sin la cultura que active y proteja la creatividad, resulta problemático construir espacios de innovación y ecosistemas creativos. Para que la sociedad construya el proyecto productivo debe saber que las sociedades que prosperan aúnan calidad de vida, crecimiento económico y capacidad de construir conocimiento.

Los recursos que requiere el país para construir el futuro y alcanzar tasas de desarrollo, crecimiento económico y bienestar no son los factores que se dibujan

sobre las páginas de papel en blanco, sino opciones para diseñar el presente y el futuro. Los países que logran el crecimiento económico combinan las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales con las estrategias de crecimiento que crean las instituciones domésticas. El final del camino indica que no basta con ser, hay que ser junto a otros y/o frente a otros. Las preguntas son: ¿cómo figurar en lugares relevantes de los entornos internacionales de I+D+i?, ¿qué tienen que hacer los países para ser y estar en el club de I+D+i?, ¿cómo hacer? y, en su caso, ¿cuáles son las políticas adecuadas para seguir estando? Las sociedades que mejor sobreviven son las que canalizan la innovación, la educación, la transferencia de conocimiento y el tratamiento de la información hacia el desarrollo económico, político, social y cultural de las sociedades y regiones.

Los datos se encadenan para crear y reproducir el círculo virtuoso. En todos los casos, sin inversiones en I+D+i no hay crecimiento económico ni desarrollo social, no hay producción científica ni universidades de excelencia y tampoco bienestar humano. Quedarse fuera de la geografía del descubrimiento es «*apostar*» por desarrollos endebles con bajos índices de bienestar.

El punto de llegada, a lo que se aspira, se visibiliza cuando se miran datos como la sostenibilidad, la vulnerabilidad, el empoderamiento, la desigualdad de género, pobreza multidimensional, seguridad, índice de percepción de bienestar y felicidad individual, bienestar cívico y de la comunidad, trabajo decente o tendencias demográficas por países o los índices de educación y salud, entornos financieros y de acceso a la tecnología. Las mismas clasificaciones, con resultados parecidos, se repiten una y otra vez, incluso en estadísticas estrictamente sociales. Si puede comprimirse la información en un eslogan diría: «si quieres vivir mejor invierte en investigación y educación». Los datos no dejan lugar a dudas, las preguntas son: ¿cómo deben ser los entornos de innovación? y ¿cómo los sistemas creativos? Las respuestas que se pueden ofrecer tienen que ver con las razones que explican el final del modelo originario, hay que aceptar que el modelo industrial tradicional y lo que «hemos hecho toda la vida» o dejó de existir o es residual.

Los procesos de cambio comienzan cuando los agentes sociales e institucionales definen bien el problema, actúan, buscan soluciones ante las preguntas que bien se veían como irresolubles o no se hacían. Se aprende a medida que los seres humanos imitan mecanismos y procesos, y si las experiencias les ayudan a sobrevivir y prosperar.

Las soluciones y respuestas se organizan sobre lo que las ciudades, las regiones y los países saben hacer cuando las medidas siguen a la definición de los problemas. Las más ensayadas son la creación de planes de promoción del suelo industrial para nuevos usos, políticas de captación de empresas, facilidades financieras para la inversión, políticas de descontaminación de suelos, planes de regeneración urbana o creación de nuevas estructuras culturales. Las respuestas obedecen a diseños de intervención pública que se basan en el conocimiento experto y en medios tecnocráti-

cos que redefinen el sentido del lugar que dejó maltrecho la crisis industrial. No implantan mecanismos de democracia participativa en los procesos de toma de decisiones, la clave está en la *gestión* más que en la *participación* y lo significativo es el papel que tiene el conocimiento experto y las medidas que se auspician y gestionan desde las instituciones representativas.



Las estrategias se vuelven hacia dentro y hacia fuera, se crean organismos e instituciones que construyen formas de colaboración entre los gobiernos municipales, regionales, autonómicos, nacionales e internacionales basados en proyectos estratégicos que suelen tener como punto de destino planes de reconversión urbana, fórmulas de actuación en industrias del conocimiento apoyando iniciativas que regeneran el tejido social investigador, centros tecnológicos e industrias prototípicas de los escenarios del conocimiento –industrias biotecnológicas, aeronáutica, comunicación, salud–. La senda conduce a la regeneración de barrios y periferias urbanas, al desarrollo de la economía local englobándola en estrategias de internacionalización, se incorporan la idea de sostenibilidad en los productos urbanos e industriales y la mejora de los servicios sociales.

La idea es que la regeneración del entorno se lleva a cabo incorporándose a las redes existentes, a la internacionalización de las propuestas y la entrada en las autopistas globales. Lo importante es que la reconfiguración de espacios urbanos siga la estrategia múltiple donde las actuaciones urbanísticas, la inversión en industrias del conocimiento, la preocupación por la investigación y el sistema educativo –sobre todo el universitario– concurren junto a la constitución de nuevos diseños institucionales.

La inversión en capital humano y la recualificación de la mano de obra ocupan lugares destacados. Todo está relacionado con la posesión de recursos estratégicos globales, donde el conocimiento experto se transforma en objetivo irrenunciable en las alianzas que conforman la respuesta a la crisis. Los problemas se integran en redes de información internacionales cuya función es transferir conocimiento experto sobre casos, hechos y medidas. Las respuestas se globalizan si se integran en redes y en entornos con preguntas similares, la red transfiere conocimiento y los enclaves geográficos aprenden e intercambian experiencias. Se produce el redescubrimiento de la relación entre empresas, líderes, administración y agencias de regeneración urbanas, a las que hay que añadir la presencia de líderes públicos apoyando iniciativas de ámbitos privados y la cooperación entre universidades, centros tecnológicos, de investigación y estructuras empresariales. Es como si la sociedad del conocimiento hubiese construido una autopista donde la exigencia es: «*muévete, construye salidas a tu situación, imita, comparte y difunde*».

El cuadro de disonancias y la economía que las sostiene amplifican los efectos más allá de los aspectos socio-técnicos. Los territorios donde se pueden entender cómo son y qué consecuencias deparan estas disonancias no están en la vida que describen algunas de las utopías tecnológicas o en los papeles que destacan los cons-

tructores de la Industria 4.0 o la Fabricación Avanzada. Si se quiere conocer qué es, cómo, por qué y para qué del poder tecnológico, hay que invertir tiempo e inteligencia para seguir el cuadro de disonancias que promueve.

Para dar vida y comprender el hecho, es tentador seguir caminos más amplios que los estrictamente tecnológicos. El análisis de Michael Ignatieff (2018: 7) en el libro *Las Virtudes Cotidianas* es muy sugerente, «vivimos –dice– en tiempos de fractura. Los partidos consolidados están perdiendo su dominio sobre el centro y los ciudadanos están desplazándose hacia los extremos, mientras que la parcialidad política es más intensa que nunca. Nuestra convicción tranquila de que la historia nos estaba conduciendo hacia un futuro estable compuesto por democracias liberales se ha desvanecido, al igual que desapareció durante la crisis económica global de 2008 una creencia similar en la estabilidad a largo plazo del capitalismo». En este contexto, y bajo estas características, la pregunta es pertinente: ¿dónde se puede encontrar orden y estabilidad?

«Debemos dejar de lado –dice– la visión general y fijarnos en los pequeños detalles, pasar del amplio mundo de la política, los mercados y el sistema internacional al mundo más pequeño y más íntimo de la familia, el barrio y la esquina. Es ahí donde se encuentran estos mundos cercanos con el ámbito de las virtudes cotidianas –la tolerancia, la resiliencia, la confianza y el perdón– del que depende el sistema operativo moral de cada sociedad. Se trata de un mundo a pequeña escala de interacciones diarias y cara a cara por medio de las cuales, con el tiempo, los desconocidos llegan a confiar los unos en los otros, se hacen favores, aprenden a aceptar las diferencias de cada cual y, en ocasiones, cuando sobreviene la desgracia, muestran su resiliencia uniéndose».

El desplazamiento del poder de la tecnología a espacios de la vida cotidiana es una de las respuestas asequibles a las preguntas, por más que las respuestas no son tan sencillas como se intuye siguiendo las indicaciones de los planes de la Industria 4.0. En la obra «*Capitalismo Big Tech*», Evgeny Morozov (2018: 22-23) diseña el modelo comprensivo del orden industrial desde la hegemonía productiva del imperio tecnológico y la ocupación del espacio productivo de las nuevas tecnologías. Desde este punto de vista, lo nuevo está claro: «las *big tech* se apoderan del recurso o servicio más valioso del momento (la inteligencia artificial –IA–) y el resto de la sociedad y de la economía deben encontrar la forma de introducirlo en sus actividades a través de estas empresas y bajo las condiciones que estas quieren imponer».

No comparto en todos sus extremos el tono utópico, optimista y alentador de muchos de los escritos sobre los usos, las condiciones y las posibilidades de la tecnología moderna, y no porque no forme parte de los creyentes *llamados a filas*. No voy a negar las virtudes que asocian la innovación y el crecimiento tecnológico con la mejora de las condiciones de vida, de igual manera que soy receptivo a los usos del conocimiento, algunos cercanos a la magia, en manos del poder de la tecnología que

proponen empresas creativas de «intangibles» como Google, Facebook, Instagram, WhatsApp, etc, o el alineamiento con el buen producto y el mejor precio con el que nos persigue *Amazon* por tierra, mar y aire; empleando la voz, la palabra, la imagen, la pantalla, internet y cualesquiera otras aplicaciones diversas.



La sensibilidad es capaz de captar los «enormes» beneficios de estos descubrimientos y de sus aplicaciones, tanto como para aceptar que es hora de que los avances de la industria 4.0 y del capitalismo tecnológico se vuelvan a revisar para analizar con más consistencia las consecuencias que promueven. Morozov (2018: 30) apunta alguna: «a diferencia de lo sucedido en los años treinta, cuando las medidas keynesianas para estimular el pleno empleo recibieron un amplio apoyo en ambos campos, hoy en día, objetivamente y siendo realista, no se puede esperar el retorno del pleno empleo. La confianza de las empresas respecto al incremento de la producción sigue siendo escasa, mientras que la irrupción de la inteligencia artificial hace claramente innecesario emplear a tantas personas como antes».

La cuarta revolución industrial es «optimista» con las disonancias que provoca –a veces se transforman en distopías–, como la irrupción del paro tecnológico, los trabajos temporales o poco cualificados, la formación cualificada, el uso del talento, etc. Las denominaciones características citan el valor del *talento,* es decir, las referencias a personas con formación socio-técnica y conocimiento experto, cuando *el precariado*, el *desempleado tecnológico* o los *trabajadores genéricos* son también consecuencias del mismo tipo de fenómeno.

La pregunta es explícita: ¿cómo debe construirse el trabajo para los que se quedan fuera, para los que no pueden o no saben engancharse a las redes de reclutamiento que se extienden a lo largo del planeta con la digitalización o la robotización como objetivos, aparentemente irrenunciables? Las disonancias abren el cráter, porque para explicar la crisis laboral que promueve la innovación tecnológica se responde con más descubrimiento tecnológico e innovación científica; pero las disonancias laborales no tienen respuesta desde la robotización al uso ni desde la digitalización radical. Las «respuestas», por contra, siguen la autopista (fácil trayectoria) que promueve una «sociedad auxiliar» que se construye dentro del denominado sector servicios, con trabajos poco cualificados, mal pagados y temporales. El resultado es la segregación laboral, que crea la «*auxiliarización*» de los trabajos que dependen de la sociedad tecnológica de la 4ª Revolución Industrial.

Las fronteras de la sociedad laboral beben del conocimiento experto reconocido: el tecnológico. Pero la paradoja es que la mayor parte de los trabajos genéricos se definen desde la distancia o desde la no pertenencia a la sociedad digital. Hay grupos sociales que no están inscritos en la cuarta revolución industrial, no disfrutan de la digitalización, no son contratados por empresas *big tech* ni diseñan ni hacen programación, no son creadores en los términos previstos por el canon tecnológico, ni disfrutan de la formación técnica requerida para estar o tener el lugar relevante en la

estructura social. Son disonancias asociadas al principio general de la sociedad: se acabó la era del pleno empleo y la tradición fordista del trabajo. El empleo, excepto en algunos trabajos asociados a la función pública (funcionarios) o a los restos que sobreviven del naufragio de la sociedad industrial, no existe como algo previo al individuo al que después se integra: hay que inventarlo, hay que crear el trabajo específico.

Richard Sennett (2000), cuando analiza el mundo del trabajo en «*La Corrosión del Carácter*», lo define como «*nada a largo plazo*». Si este principio puede establecerse, incluso entre aquellos con formación elevada, es porque hay otros que no están entre los elegidos. Son disonancias de la maquinaria digital y de las fórmulas *big tech.* No pueden ser contratados como analistas o diseñadores de programación por Google, Facebook, Microsoft, Apple, etc, pero quizá puedan estar en labores de limpieza o servicios de hostelería para mantener las instalaciones de la economía digital.

La cuarta revolución industrial se caracteriza principalmente por los logros, las disonancias y los problemas que crean. Allí donde se constituye la sociedad *big tech* nace, emerge y se reproduce la sociedad auxiliar que existe para servir a la primera. Esta sociedad auxiliar está plagada de empleos poco especializados, temporales, mal pagados y alejados del talento tecnológico. La robotización y la automatización no resuelven los problemas, los presentan como históricamente inevitables, con la esperanza de que los empleos llegarán, como lo hicieron tras la 1ª Revolución industrial.

Las disonancias forman parte de las actividades asociadas a este tipo de sociedades, son inevitables, propias de la revolución tecnológica y es lo que «toca vivir». La desigualdad no desaparece, la fragmentación laboral y los empleos precarios tampoco, y nuevas turbulencias anuncian movimientos caóticos que veremos cómo se enfrentan. La afirmación socio-técnica de la Industria 4.0 es reconocible por el optimismo tecnológico que despliega y las disonancias que crea. El empleo no es la única, pero quizá es la más relevante.

La situación conduce a tomar decisiones para poder invertir en cosas importantes, lo que obliga a sociedades como la vasca a definir con precisión: ¿cuáles son? Conocemos, antes de responder, algunas cosas: la inversión en educación nunca falla, hay que financiar el descubrimiento emprendedor, prestar atención a las inversiones en I+D+i, el sistema universitario debe prevalecer por encima de cualesquiera otras discusiones, la cultura innovadora habla de creatividad, futuro, sociedades abiertas, mérito, protección del talento, ciudadanos generosos y responsables.

Se aprende que conservar o mantener el *estatus quo* al margen de cualquier tipo de situaciones, despreciar el talento, no hacer nada por crearlo o atraerlo, huir del cambio, agarrarse al presente, no mirar a los ojos de la innovación, despreciar el descubrimiento, creer que lo relevante es la mediocridad, despreciar las buenas prácticas, transformarlo en retórica o comprender los espacios urbanos vacíos y sin contenidos, pueden ser buenos caminos para hacer retórica pero mientras todo esto

ocurre se entierra la innovación. Las fotografías de los lugares e instituciones que innovan permiten ver, analizar y comprender dónde se producen, con quién y para qué. Lo cual obliga a tener claro quiénes son los aliados, a quién quieres parecerte, imitar o difundir.

## 8. ALGUNAS CONCLUSIONES



La gobernanza vasca habla, esto es, se manifiesta mediante los discursos, la praxis se mueve en los territorios del cambio y se cita con la destrucción creativa. Esto requiere definir bien el problema, conocer los ámbitos en los que se desarrolla, cómo se despliega, las dimensiones, los agentes, las agencias y las situaciones que pueden perfilarla, además de inventar recursos –sobre todo institucionales– para enfrentar las nuevas decisiones que se adoptan.

La capacidad para leer el cambio y tomar la destrucción creativa y la innovación como los mecanismos fundamentales para mover la sociedad enseña la importancia que tienen las estructuras institucionales y su organización formal. El mundo se clasifica desde estos aprioris, disponer del *nuevo oro negro* –I+D+i– es importante, salir bien en el mapa de competitividad es relevante, estar situado en la parte baja de los índices de desigualdad del coeficiente Gini es importante, al igual que la posición en el Informe PISA o en los informes de Transparencia Internacional. Gestionar la gobernanza está bien, pero no haber resuelto el problema de dónde queremos o podemos estar en el mundo es fundamental. No aceptar, o hacerlo a regañadientes, el juego de las clasificaciones de los grandes índices de ubicación estratégica o vivir de espaldas a ellos, indica que la innovación se aproxima a un punto crítico donde la retórica suplanta la praxis del buen hacer. De igual manera, es relevante tener buenos sistemas universitarios, sistemas educativos de excelencia, sistemas sanitarios que den confianza y seguridad a los ciudadanos, culturas abiertas al mundo, respeto a lo que hacen y dicen las personas, sistemas productivos enganchados a la revolución tecnológica, conocimiento social, trabajos cualificados, y ser capaces de leer y actuar sobre las consecuencias negativas que promueven las disonancias de la era tecnológica.

Los dilemas sin resolver se citan con la percepción de la «*crisis de valores*». Desde mi perspectiva, la cuestión no es la crisis ni la ausencia de valores, sino la *decisión* sobre cuáles son los valores más relevantes o, dicho de otra manera, cómo jerarquizarlos, dándole importancia a unos y quitándosela a otros. La fuerza de la argumentación no está en la llamada al recurso genérico del «*regreso a valores*» sino en el análisis de los contenidos de las buenas prácticas que deben sostenerlos y cómo estas tienen que ver con la invención, la innovación, la recuperación de soluciones institucionales, nuevas formas de organizar las relaciones sociales y con hacer posible que primen valores que producen buenas prácticas frente a los que propician soluciones que dan como resultado malas prácticas. Hay que dejar bien

establecido que este no es el terreno para la retórica, ni para los discursos o «soluciones» vacías de contenido pragmático concreto.

Hay casos singulares que pueden servir como modelos de referencia, y desde ellos se pueden diseñar algunas claves de éxito. Por ejemplo, el individuo emprendedor que consigue provocar para que surja el descubrimiento emprendedor, que sabe qué hacer con él, lo lleva al ciclo productivo y a la mejora de la vida colectiva, sabe invertir en futuros y utiliza las inversiones públicas, las privadas y el capital riesgo para mantener la tensión del descubrimiento, construye culturas innovadoras desde el imperativo de las buenas prácticas, diseña entramados institucionales adaptados a los ecosistemas de innovación, sabe que hay que cuidar de las personas, de sus trabajos, las familias, los entornos urbanos, la geografía de los lugares, al igual que debe proteger y promover el talento y reconocer que las normas permisivas son relevantes para encauzar y hacer viable la fuerza de la innovación.

Voy a concluir con una consideración general: en la ciudad vasca la gobernanza funciona si las instituciones gestionan los aspectos micro; los intereses de las personas que se mueven guiados por los criterios que marcan las buenas prácticas junto a los requerimientos que proceden de las instituciones meso; sean estas instituciones las que definen la administración sanitaria, la educativa, las empresas, etc, puestas en marcha en los espacios sociales institucionales donde los individuos experimentan, aprenden experimentando, crean conocimiento, lo transfieren a otros individuos y otras instituciones, se conectan y encuentran con instituciones macro, que son el depósito de los grandes diseños institucionales, legales, económicos, políticos o culturales.

Esta es la senda que marca la buena gobernanza para proteger, desarrollar y promover el dosel sagrado –el bienestar, la calidad de vida, la confianza institucional y la identidad– de la sociedad vasca, pero manejarla es crear múltiples dilemas y comprobar cómo surgen interrogantes que se acumulan para responder a la historia futura en las próximas décadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Autor, D. (2019): «Work of the Past, Work of the Future», *AEA Papers and Proceedings*, vol 109, 1-32.

Berlin, I. (1992): *El fuste torcido de la humanidad*: *Capítulos de historia de las ideas,* Península, Barcelona.

Brynjolfsson, E.; Mcafee, A. (2013): *La carrera contra la máquina: Cómo la revolución digital está acelerando la innovación, aumentando la productividad y transformando irreversiblemente el empleo y la economía,* Antoni Bosch, Barcelona.

— (2014): *The Second Machine Age*: *Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies,* New York, W.W. Norton&Company.

Deaton, A. (2016): *El gran escape: Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad,* Fondo de Cultura Económica, México.

Fergusson, N. (2018): *La plaza y la torre: El papel oculto de las redes en la historia. De los Masones a Facebook*, Debate, Barcelona.

Gabinete de Prospección Sociológica. Gobierno Vasco (2019): *Anuario de la opinión pública vasca 2018*, Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Vitoria-Gasteiz.

— (2018): *Retratos de juventud 2017*. Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Vitoria-Gasteiz.

González Portilla, M. (ed.) (2001): *Los orígenes de una metrópoli industrial: La ría de Bilbao,* Fundación BBVA, Bilbao.

Gordon, R. (2016): *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War,* Princeton, N.Y., Princeton University Press.

Gurrutxaga, A. (2002): *La mirada difusa,* Alberdania, Irún.

— (2017): *Rutas nacionalistas*: *La sociedad vasca del Siglo XXI,* Biblioteca Nueva, Madrid.

Gurrutxaga, A.; Galarraga, A. (2018): *Mapas del cambio: Cartografías del presente,* Universidad País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.

Gurrutxaga, A.; Pérez-Agote, A.; Unceta, A. (1990): *Estructura y procesos sociales en el País Vasco,* Universidad País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Leioa.

Ignatieff, M. (2018): *Las Virtudes cotidianas: Orden moral en un mundo dividido,* Taurus. Madrid.

Judt, T. (2010): *Algo va mal*, Taurus, Madrid.

Khanna, P. (2017): *Conectografía*: *Mapear el futuro de la civilización mundial,* Paidós, Barcelona.

Luhmann, N. (1993): *Teoría Política en el Estado de Bienestar,* Alianza, Madrid.

Mayer-Schönberger, V.; Ramge, T. (2019): *La reinvención de la economía: El capitalismo en la era del big data,* Turner Noema, Madrid.

Milanovic, B. (2018): *Desigualdad mundial: Un nuevo enfoque para la era de la globalización,* Fondo de Cultura Económica, México.

Moretti, E. (2013): *The New Geography of Jobs,* Mariner Books, Boston-Nueva York.

Morozov, E. (2018): *Capitalismo Big Tech: ¿Welfare o neofeudalismo digital?*, Enclave de Libros, Madrid.

Mounk, Y. (2018): *El pueblo contra la democracia: Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla,* Paidós, Barcelona.

Nathwey, O. (2017): *La sociedad del descenso: Precariedad y desigualdad en la era posdemocrática,* Paidós.

North, D.C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Oecd (2015): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris.

Phelps, E. (2017): *Una prosperidad inaudita*. RBA. Barcelona.

Rodrik, D. (2011): *La paradoja de la globalización: Democracia y el futuro de la economía mundial,* Antoni Bosch, Barcelona.

— (2012): *Una economía, muchas recetas: La globalización, las instituciones y el crecimiento económico,* Fondo de Cultura Económica, México.

Scheidel, W. (2018): *El gran nivelador: Violencia e historia de la desigualdad desde la Edad de Piedra hasta el siglo XXI,* Crítica, Barcelona.

Sennett, R. (2000): *La corrosión del carácter*: *Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo,* Anagrama, Barcelona.

Streeck, W. (2016): *Comprando tiempo: La crisis pospuesta del capitalismo democrático,* Katz, Buenos Aires.

Wittgenstein, L. (1988): *Sobre la certeza,* Gedisa, Barcelona.

# *Economic governance in the Basque Country: balancing continuity and novelty*

From the theoretical perspective of experimental governance and in the context of increasing asymmetric decentralization experienced worldwide, this article analyses the current system of economic governance of the Basque Autonomous Community (BAC) and the challenges for the near future. The article first deals with the distribution of powers and coordination mechanisms between the BAC, the Spanish State and the European Union, on the one hand, and within the BAC, between the Basque government, the three provincial councils and the municipalities; and then, examines the governance of RIS3 transformative strategies from 2013 onwards. The Basque case shows an adequate balance between continuity and novelty, both in the public policies and in the system and mechanisms of governance and coordination. However, the BAC should urgently address two big challenges: the weakness of non-technological innovation and the full incorporation of key agents, particularly universities and cities, to the governance house.

**El artículo examina, desde la perspectiva teórica de la gobernanza experimental y el avance de los procesos de descentralización asimétrica en el mundo, la gobernanza económica de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en la actualidad y los retos de futuro. El artículo analiza, en primer lugar, la distribución de competencia y los mecanismos de coordinación entre las administraciones de la CAPV y las del resto del Estado y la Unión Europea, por un lado, y dentro de la CAPV, entre gobierno, diputaciones y ayuntamientos; y, a continuación, la gobernanza de las estrategias de transformación, también conocidas como estrategias RIS3, desde 2013 en adelante. El análisis del caso del País Vasco muestra un balance más o menos adecuado entre continuidad y novedad tanto en las políticas como en los sistemas de gobernanza y coordinación que, no obstante, debe afrontar urgentemente dos grandes retos: la debilidad de la innovación no tecnológica y la incorporación de agentes relevantes, en particular las universidades y las ciudades, a la sala de máquinas del sistema.**

*Artikulu honek aztertzen ditu (EAE) Euskal Autonomia Erkidegoko gobernantza ekonomikoaren gaur egungo egoera eta etorkizunerako erronkak, gobernantza esperimentaleko ikuspegi teorikoan eta deszentralizazio asimetrikoko prozesuek munduan izandako aurrerapenean oinarrituta. Horretarako, artikuluak aurkezten ditu, lehendabizi, EAEko administrazioen eta gainerako Estatuko eta Europako Batasuneko administrazioen arteko eskuduntzen banaketa eta koordinazio-mekanismoak, alde batetik, eta EAEren barruan Eusko Jaurlaritzaren, Foru-Diputazioen eta Udaletxeen artekoa, bestetik; eta, bigarrenik, RIS3 deitu izan diren eraldaketarako estrategien gobernantza 2013tik aurrera. EAEren kasuan, bai politika publikoetan eta bai gobernantza eta koordinazio sistemetan oreka nahiko egokia dago jarraitutasunaren eta berritasunaren artean. Hala ere, EAEk bi erronka handiri aurre egin beharko die berandu baino lehen: berrikuntza ez-teknologikoaren ahultasuna zuzenduz, eta gobernantzaren bilgune nagusietan zenbait eragile esanguratsu –unibertsitateak eta hiriak, batik bat– barneratuz.*

**Kevin Morgan**
*Cardiff University*
**Mikel Navarro**
*Orkestra IVC-Deusto Business School*
**Jesús M. Valdaliso**
*University of the Basque Country (UPV/EHU)*



## *Table of contents*

1. Introduction
2. Governance: global trends and the experimental turn
3. Current Economic Governance in the Basque Autonomous Community
4. Governance of the transformative strategies
5. Future scenarios for economic and transformative governance
6. Conclusions

References

**Keywords:** economic governance, stakeholders, mega-trends, experimental governance.

**Palabras clave:** gobernanza económica, partes interesadas, megatendencias, gobernanza experimental.

**JEL codes:** E61, H77, O38

Entry date: 2020/01/28 Acceptance date: 2020/03/25

## 1. INTRODUCTION

In regional development circles the Basque Country has become an international reference point for old industrial regions that need to find a new economic vocation when their previous roles are exhausted. This status was formally acknowledged by the OECD (2011a) when it reviewed the Basque experience as part of its regional innovation reviews. But this review was published in 2011 and the Basque Country cannot rest on its laurels because the mega-trends that we identify in the following section have created a dynamic and ever changing environment in which past success cannot be extrapolated into the future.

**Acknowledgments:** Financial support of MINECO HAR2016-76198-P (AEI/FEDER, UE) and Basque Government Department of Education (IT897-16 y IT885-16) is acknowledged.

But the past is not something that can be discarded or jettisoned at will because institutions – both formal and informal institutions – are deeply embedded and social practices do not change overnight. Douglas North refers to it as «the artifactual structure» of societies. This artifactual structure is «the learning of past generations transmitted as culture into the belief structure of present generations.» (North, 2005: 50).

One of the main theoretical reasons why the Basque experience offers such an instructive case study is because of its twin commitments to cultural heritage on the one hand (understood in the broadest sense to include language, identity, landscape and industrial traditions) and to science, technology and innovation on the other (activities that are quintessentially associated with change and disruption). In other words, the Basque Country presents a compelling example of the classic developmental challenge that confronts all countries – how to strike a judicious balance between continuity and change or between what evolutionary economic theorists have called «the grip of history» and «the scope for novelty» (Castaldi and Dosi, 2004; Morgan, 2012).

But there are many more theoretical reasons for studying the Basque experience and we mention two in particular. First, the evolution of the Basque economy provides a perfect example of the interplay of the «old economy» and the «new economy» and specifically how the former can be leveraged to provide assets for the development of the latter. As one seminal study puts it: «Old economy factors are crucial for new economy outcomes» (Bresnahan *et al.*, 2012: 858). Second, the history of the past 30 years also illustrates the abiding significance of the state, in this case the regional state, which has played a hugely important role in catalysing and curating the process of industrial modernisation in the Basque Country, especially at a time when public intervention was deemed to be anachronistic according to neoliberal nostrums (Morgan, 2016; Valdaliso, 2015 and 2019).

These theoretical reasons for studying the Basque experience have policy and practice implications because policymakers everywhere are tasked with striking a balance between continuity and novelty in their innovation plans. Policymakers are also confronted by the perennial dilemma of how far the state should intervene to deliver support schemes that induce transformational rather than transactional responses from stakeholders in the public, private and civil sectors. As we will see in later sections, the Basque Country offers a robust example of a dynamic state-market relationship, where the regional state's role has been described as «pervasive but not invasive» (Morgan, 2016). In other words, the regional state has respected the principle of subsidiarity, enabling and encouraging businesses to play a pro-active role in economic governance and industrial modernisation through such associational action as business clusters and the like.

Our analysis is based on a broad collection of qualitative information: official policy programmes and plans, reports, academic literature, and interviews with the most conspicuous agents of the Basque governance system – in both political and technical posts – conducted within different research projects developed over the last ten years.

## 2. GOVERNANCE: GLOBAL TRENDS AND THE EXPERIMENTAL TURN

Radically different forms of governance have been trialled over the past half century as all kinds of organisations – governments, firms and civil society bodies – seek to navigate the mega-trends that are re-shaping economy and society in every country. Burgeoning globalisation, accelerating technological change, the existential threat of climate change and ageing/immigration phenomena are arguably the most prominent and most disruptive mega-trends and no country is immune to them. These mega-trends have also triggered a lively theoretical debate about the changing role of the state and its manifold relationships with economy and society. At one end of the theoretical spectrum we have the «governing without government» school of thought which argues that the state is now simply one among many actors in a broadly diffused system of «self-organizing, inter-organisational networks», a perspective that downgrades the status of the state as the latter becomes progressively hollowed-out (Rhodes, 1996). At the other end of the spectrum there is the state-centric perspective that maintains that, far from being hollowed out, the state remains a central actor in the governance system of all countries even if its modus operandi has changed (Bell and Hindmoor, 2009).

Whatever their differences, all governance theories seem to agree that the changes wrought in advanced economies since the 1970s signal a growing trend for governments at all levels of the multilevel polity – national, regional and local – to experiment with new ways of working internally and new modes of interacting with their external interlocutors in the private and civic sectors. We can refer to this as the «experimental turn» in governance studies (Morgan, 2019).

In this section we consider two forms of experimental governance, beginning with the concept of *experimentalist governance* developed by Charles Sabel and his colleagues. The claim here is that hierarchical management and principal-agent governance have been compromised by the advent of mounting complexity and strategic uncertainty. The core of the argument runs as follows: one of the foundations of principal-agent governance is the monitoring of subordinate agents' conformity to fixed rules and detailed instructions. But in a world where «principals» are uncertain of their goals, and unsure how best to achieve them, they must be prepared to learn from the problem-solving activities of their «agents». As a result, «principals can no longer hold agents reliably accountable by comparing their performance against predetermined rules, since the more successful the latter are in developing new solutions, the more the rules themselves will change» (Sabel and Zeitlin, 2012: 175).

Although the concept of experimentalist governance might seem arcane and academic, it is actually one of the conceptual pillars of the place-based approach that was embodied in and championed by the Barca Report on the reform of Cohesion Policy in the EU (Barca, 2009). However, the Sabel and Zeitlin model has been described as «intellectually compelling but politically challenging": compelling because it is predicated on a learning-by-monitoring methodology that is deliberative and

evidence-based; but challenging too because sub-national public bodies may not have the capacity to experiment given the centralised control exercised by national and supra-national bodies in EU's multilevel polity (Morgan, 2019).

The role of sub-national governments in multilevel governance systems tends to be misconceived in two ways. In the conventional *top-down misconception* the lower, sub-national level bodies are deemed to be the worker-bee agents charged with passively implementing the policy designs of higher level principals. But, as we have seen, this view supposes incorrectly that the principals have precise and reliable ideas of what to do and how to do it. This kind of unerring foresight is simply impossible in an age of uncertainty. For this reason, the process of local policy implementation must be a creative, problem-solving activity, not passive execution of higher policy designs. But the second, *bottom-up misconception* is to think that the empowerment of sub-national levels is sufficient for successful devolution, when clearly it is not because local knowledge is not a sufficient condition. On the contrary, local actors have to learn from what's worked and hasn't worked elsewhere: in short, they have to learn from the pooled experience of actors beyond their immediate experience, underlining the need for experimentalist polities to be conceived in multi-scalar terms (Morgan and Sabel, 2019).

A radically different form of experimental governance was inspired by and associated with the *neoliberal governance agenda* designed to deregulate the economy, introduce market principles in the functioning of the Administration and privatise public enterprises, a liberalisation process that led to the hollowing out and shrinking of the state. This neoliberal agenda was most famously championed by the Thatcher governments in the UK and, aided and abetted by the pro-market ideology of the Washington Consensus, it was emulated by many governments around the world. As one of the pioneers of neoliberal governance, the UK experience is instructive because, in recent years especially, the costs of this neoliberal strategy are perceived to have outweighed the benefits.

If privatisation has been the most conspicuous aspect of neoliberal governance, an equally important aspect is the scale of the outsourcing revolution as huge swathes of public sector goods and services have been contracted out to private sector providers. The hollowing out of the state has led to an enormous loss of public sector expertise, especially with respect to procurement and project management skills, with the result that the state inadvertently outsourced its capacity when it outsourced its contracts.

The great paradox of neoliberal governance is that the hollowing of the state denudes the public sector of organisational capacity and skill sets at the very time when growing complexity in economic and societal affairs requires smarter and more joined-up governmental action. This presents one of the great governance challenges because the structure of conventional governments consists of vertically-organised and silo-based departments when complex problems demand cross-cutting actions that are synchronised – in vertical and horizontal terms – across many departments as the proponents of collaborative and experimental governance have argued (Levi-Faur, 2012).

Collaborative governance structures are beginning to emerge within government – to integrate departments that have hitherto evolved in organisational silos – and between government and their external interlocutors in the private and civil sectors, a global governance trend that is variously described as co-design and co-production (Morgan, 2019).

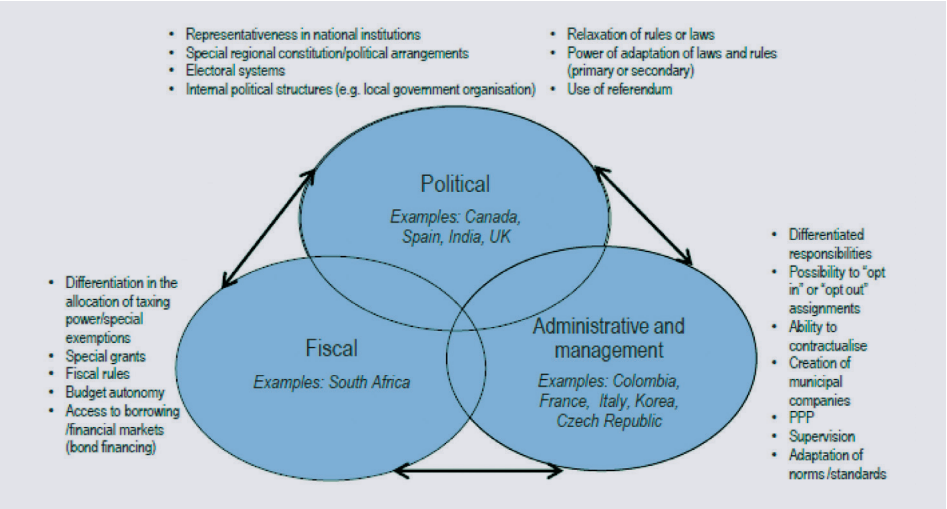
The trend towards collaborative and iterative forms of governance has implications for the mechanisms and instruments of coordination. The main coordination mechanisms that feature in the governance literature are markets, hierarchies and networks, each of which was thought to be appropriate for a certain kind of transaction – markets for open and arm's length transactions; hierarchies for regulatory transactions in governmental or corporate bureaucracies; and networks for loosely coupled information sharing transactions (Powell, 1990). But these classical coordination mechanisms are themselves changing as they are exposed to growing societal complexity and accelerating technological change. To take just one example: the role of government is morphing from a hierarchical command and control role in the industrial policy field to one of curating and catalysing the processes of innovation and economic development.

If the classical coordination mechanisms are in flux, the same can be said of the traditional coordination instruments, which range from formal instruments (such as laws, regulations, standards etc) to informal instruments (such as conventions, pacts and inter-organisational arrangements etc). All these coordination instruments are being reformed and refined in the light of a «silent revolution» – namely the growing trend towards decentralisation, one of the most significant territorial trends of the past 50 years according to the OECD (OECD, 2019a). Mainstream governance theory has arguably paid too little attention to multilevel governance in general and particularly to the rise of the devolved polity, despite the growing social and economic significance of the subnational realm (see, for instance, for public spending, OECD, 2019a).

One of the most distinctive features of the «silent revolution» is that decentralisation has not been a uniform process affecting all subnational areas to the same extent. On the contrary, what we are witnessing in many countries is the growth of *asymmetric decentralisation*. Asymmetric decentralisation, according to the OECD, «occurs when governments at the same subnational government level have different political, administrative or fiscal powers. Political asymmetric decentralisation refers to situations where some regions or subnational governments have been given political self-rule that deviates from the norm or average assignment» (OECD, 2019a: 83).

While it can preserve the territorial integrity of a state, by conceding special arrangements to regions with special needs or interests, asymmetric decentralisation can also threaten such territorial integrity if other regions perceive it to be unfair or unwarranted (Morgan, 2019). Three main types of asymmetric decentralisation have been identified in the governance literature – political, fiscal and administrative – and these three types are illustrated in Figure 1 below.

*Figure 1.* **THREE TYPES OF ASYMMETRIC DECENTRALISATION**




*Source:* (OECD, 2019a).

Two important findings stand out from the governance literature on the «silent revolution» and they concern (a) the costs/benefits of decentralisation and (b) the evidence-based guidelines for different levels of the multilevel polity. As regards the first finding, the evidence suggests that decentralisation is neither good nor bad in itself because the outcomes – in terms of democracy, efficiency, accountability, local and regional development, etc – depend on the way that decentralisation is designed and implemented. As regards the second finding, the evidence suggests that there are robust guidelines to ensure that devolved polities can function effectively in a multilevel governance system and these include the following: (i) clarify the responsibilities assigned to different government levels; (ii) ensure that all responsibilities are sufficiently funded; (iii) strengthen subnational fiscal capacity to enhance accountability; (iv) support subnational capacity building; (v) build adequate coordination mechanisms among levels of government; (vi) support cross jurisdictional cooperation; and (vii) strengthen innovative and experimental governance, including citizen engagement (OECD, 2019a).

## 3. CURRENT ECONOMIC GOVERNANCE IN THE BASQUE AUTONOMOUS COMMUNITY

### 3.1. Distribution of powers and coordination mechanisms among the authorities of the Basque Autonomous Community, the Spanish State and the EU

The Basque Autonomous Community (BAC) is a region that enjoys a high degree of autonomy, considered from an international comparative approach, thanks to an asymmetric decentralisation process that began in Spain with the 1978 Constitution. That process fundamentally started to meet the demands for

autonomy from regions such as Catalonia and the Basque Country («historic nationalities»). However, it ended up being extended to the remaining Spanish regions to give greater uniformity to a decentralised political system, even though they had different devolved powers and levels of self-government.

The First Additional Provision of the Spanish Constitution «protects and respects the historic rights of the territories with traditional charters (*fueros)*». The Basque Statute of Autonomy was therefore able to include the autonomous police force for the Basque Country (Ertzaintza), an own financing system based on the Basque Economic Agreement and an administrative organisation at provincial level – the provincial councils – with broader and more complex functions than those recognised by the Local Government Regulatory Act for the common provincial councils (those not covered by the charter system).

The BAC thus enjoys greater devolved powers in the economic sphere than those of the remaining autonomous regions (even greater than those of Catalonia). Compared to the traditional division in the EU into two large sub-state levels – the regional and the local, with the first prevailing over the second in Spain –, the BAC has developed a three-level – regional, provincial and municipal – juridical-institutional structure. Even though the prevailing level is regional, the provincial – or the historic charter territory – level has fundamental economic devolved powers, such as taxation. Finally, the specific devolved powers transferred to the BAC have forced, to a certain extent, the state institutions to accept the implementation of some bilateral coordination mechanisms (for example, for the Basque Economic Agreement and the Ertzaintza), compared to the multilateral mechanisms (mainly, the so-called Sectoral Conferences) that have characterised relations between the State's common institutions and the autonomous institutions in other Spanish regions.

The distribution of powers between the Basque institutions and the common ones of the State is not static and perennial, but rather the outcome of an ongoing tension: between the demands for greater degree of self-government and coordination mechanisms based on bilateral avenues, by the former; and attempts to standardise the powers of all the Autonomous Regions, to recentralise devolved powers and coordination mechanisms based on multilateralism, by the latter. In that ongoing tension, the processes to transfer devolved powers towards the BAC have advanced in leaps and bounds, once the initial transfer process was completed in 1985. Such advances have occurred when the dominant party in the Spanish central government has been forced by its weak parliamentary position to count on the votes of the Basque National Party (PNV) in the Spanish Parliament and to accept processes to transfer devolved powers that had been previously blocked (1996, 2009-2011, 2019-2020). In turn, the common institutions have seized on different opportunities offered by the Spanish Constitution (particularly Sections 149.1.1 and 149.1.13) or by the transposing of European community law into Spanish legislation in order to either regulate areas whose jurisdiction is deemed to be exclusively held by the BAC

or to implement numerous actions duplicating ones that the Basque institutions were already deploying. In comparison to other international federal realities, the degree of autonomy achieved by the BAC as regards devolved powers is very high, but that is not the case with respect to regulation (except for taxation and administration). Steadier coordination and cooperation between both Administrations and less dependent on the cycle or political climate would be desirable in this field.



Spain joining the European Community in 1986 and the progressive European integration process involved the transfer to European institutions not only of key functions that up until then had been performed by the state institutions (the so-called «hollowing of the State»), but also of some exclusive deployed powers of the BAC. It should be noted that, with the exception of the Directorate-General for Regional and Urban Policy and some purely advisory forums (for example, the Committee of the Regions), the European Union is basically the Europe of the States. Even though the regions have exclusive jurisdiction in the policy area of the community authority, in its decision-making bodies (or even, in the semi-public structures set up to implement their policies), only the participation of the States and of the linked organisation is recognised. Furthermore, a strengthening of the role of the States and a certain setback in the relevance of the regions have been seen in recent years, which has been accompanied by the growing focus of the community policies on another sub-state reality, the cities. This has had a very negative impact on the BAC, which does not fully meet what the literature calls the «city-region», and which is neither a «regional-capital» or has a large city that can compete in the league of large cities.

The intense activity by the Basque Country's Delegation to the EU and the endeavours to actively participate in European initiatives and programmes have led to a higher profile for the BAC in Brussels. However, as participation in the EU decision-making bodies is reserved for the States, the BAC had to use the channel established by the Spanish State to gather all the interests of the Autonomous Regions to present to European institutions, –the Conference for Matters Related to the European Union (CARUE)–, a formula that is rather similar to the ones found in other decentralised member states. Both this channel and the more technical information and contact ones, set up by other state organisations in order to participate in European programmes (for example, the Redidi, for smart specialisation strategies, RIS3), have been hindered in recent years by the great instability and ministerial changes in the central government. This has made it difficult for the new authorities to keep up-to-date with the actual status of the community reality and for the autonomous region to identify those authorities as interlocutors for such issues.

### 3.2. **Distribution of powers and coordination mechanisms within the BAC**

As the CVFP (Basque Council of Public Finances) pointed out (2018), and leaving the framework rules at State level on one side, the distribution of powers between the Basque Government (GV), the provincial councils (DDFF) and the mu-

nicipalities is ring-fenced by three fundamental pieces of legislation: the Statute of Autonomy for the Basque Country (EAPV, Organic Act 3/1979), the so-called Historic Chartered Territories Act (LTH, Act 27/1983) and the Basque Local Institutions Act (LILE, Act 2/2016). In addition to which, there is the sectoral legislation issued by the GV and by the provincial authorities of the provinces of the BAC (TTHH). As a result of which, the demarcation of powers between the common institutions (of the GV) and those of the TTHH regarding legislation is far more closed and there are not as many cases of regulatory duplication, compared to the relations between the State and the BAC.

In light of the total income and expenditure (Table 1), the DDFF absorb just over half of the budget of the public administrations of the BAC, the GV over a third and the local councils around 10%. However, if the transfers are excluded, the weight of the DDFF rises up to 90% of the income (particularly at the cost of GV, which falls to 1.5%), even though they only account for 15% of the costs (while the GV and the local councils stand at 59% and 15%, respectively). There is a notable imbalance in the public administrations of the BAC between those who obtain income not based on transfers (the provincial councils) and those whose expenditure is not based on transfers (GV and municipalities). In the case of the Spanish autonomous regions, there is an imbalance between the level of spending and the level of own income of the autonomous government, but that imbalance is there covered by the transfers from the central government.

*Table 1.* **INCOME AND EXPENSES OF THE PUBLIC ADMINISTRATIONS OF THE BAC (NON-CONSOLIDATED DATA; 2017, %)**

| | Total | | Total (without transfers) | |
|---|---|---|---|---|
| | Income | Expenses | Income | Expenses |
| BAC | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Basque Government (GV) | 36.0 | 36.0 | 1.5 | 59.4 |
| Provincial Councils (DDFF) | 53.2 | 53.5 | 90.0 | 14.9 |
| Municipalities | 10.8 | 10.6 | 8.5 | 25.8 |

(*) Includes the Autonomous Bodies.

*Source:* Eustat, Budgetary Statistics of the Public Sector.

Even though the demarcation of powers between the Basque institutions is quite clear from the legislative point of view, what happens in terms or organisational and executive duplications is another matter. There are great discrepancies regarding their relative importance and their impacts for the efficiency of the public sector and their spending levels (Gobierno Vasco, 2013 and 2014). In any event, and considering there are few pure exclusive devolved powers, it is a matter of increasing the coordination level among the different institutions and administrations.

*Table 2.* **CONSOLIDATED EXPENDITURE BY SPENDING POLICIES AND INSTITUTIONAL LEVEL (2015)**

| | % of each institution | | | | % of all the Basque institutions | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | GV | DDFF | Municip. | Total | GV | DDFF | Municip. | Total |
| Public debt | 9.1 | 11.7 | 3.2 | 8.4 | 69.6 | 23.2 | 7.3 | 100.0 |
| Judicial system | 1.5 | 0.0 | 0.0 | 1.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| Public safety and mobility | 5.7 | 1.7 | 8.9 | 5.6 | 64.6 | 5.0 | 30.4 | 100.0 |
| External relations | 0.5 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| Housing and urbanism | 1.0 | 0.4 | 10.7 | 2.8 | 23.2 | 2.3 | 74.5 | 100.0 |
| Community welfare | 0.0 | 0.0 | 15.8 | 3.1 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 100.0 |
| Environment | 0.2 | 1.2 | 3.0 | 0.9 | 16.8 | 21.4 | 61.8 | 100.0 |
| Pensions | 0.0 | 3.1 | 0.0 | 0.5 | 0.0 | 98.8 | 1.2 | 100.0 |
| Social benefits to employees | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 100.0 |
| Social assistance and welfare | 6.4 | 34.3 | 12.0 | 12.1 | 33.7 | 47.2 | 19.1 | 100.0 |
| Employment | 1.9 | 0.7 | 1.7 | 1.7 | 72.8 | 6.9 | 20.3 | 100.0 |
| Health | 34.3 | 0.0 | 0.6 | 22.1 | 99.5 | 0.0 | 0.5 | 100.0 |
| Education | 26.4 | 0.1 | 4.4 | 17.8 | 95.1 | 0.1 | 4.8 | 100.0 |
| Culture | 2.4 | 3.1 | 9.7 | 3.9 | 39.6 | 13.0 | 47.4 | 100.0 |
| Sports | 0.1 | 0.8 | 5.4 | 1.2 | 4.1 | 11.1 | 84.8 | 100.0 |

.../...

.../...

| | % of each institution | | | | % of all the Basque institutions | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | GV | DDFF | Municip. | Total | GV | DDFF | Municip. | Total |
| Agriculture, livestock and fishing | 1.0 | 2.9 | 0.3 | 1.2 | 53.9 | 41.6 | 4.5 | 100.0 |
| Industry and energy | 0.7 | 2.5 | 0.2 | 0.9 | 48.2 | 48.4 | 3.4 | 100.0 |
| Trade, tourism and SMEs | 0.6 | 0.9 | 1.9 | 0.9 | 41.2 | 17.6 | 41.3 | 100.0 |
| Public Transportation | 0.0 | 4.9 | 2.5 | 1.3 | 0.0 | 63.3 | 36.7 | 100.0 |
| Infrastructures | 3.8 | 15.0 | 1.4 | 5.2 | 46.7 | 48.2 | 5.2 | 100.0 |
| R&D&I | 1.8 | 0.2 | 0.0 | 1.2 | 97.2 | 2.5 | 0.3 | 100.0 |
| Labour relations | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| Other economic measures | 0.3 | 0.9 | 0.1 | 0.4 | 51.7 | 41.3 | 7.0 | 100.0 |
| Government organisms | 0.5 | 1.3 | 1.7 | 0.9 | 35.7 | 25.6 | 38.7 | 100.0 |
| General services | 1.5 | 9.0 | 13.8 | 5.1 | 18.4 | 29.4 | 52.2 | 100.0 |
| Tax and finance | 0.4 | 5.2 | 2.6 | 1.6 | 14.1 | 54.5 | 31.4 | 100.0 |
| Transfers towards other Public Administrations | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | - | - | - | - |
| **Total consolidated expenditure** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **64.0** | **16.7** | **19.3** | **100.0** |

*Source:* CVFP (2018).

Table 2 allows the different weight of each spending policy at each institutional level to be seen. Health and Education policies account for over half the expenditure at the GV; social services and social promotion absorb over a third of the spending of the DDFF; and local authorities focus on basic public services at local level. According to the CVFP (2018: 129): «spending by programmes of each Administration generally tallies with the distribution of devolved powers envisaged by law». However, both Navarro (2017) and nearly all the stakeholders interviewed consider that, in those fields where different administrations are acting, and particularly in the field of economic promotion, there is significant margin to improve coordination and increase the synergies of the actions of the different institutional levels; and that, furthermore, there has been little progress in the process to streamline and restructure the Basque public sector.

There are different types of instruments that enable public policies to be coordinated, as reflected in Section 1 of this paper. As can be seen in the literature and as one of the people interviewed graphically expressed: «coordination is easier when one knows where to go»; or, more specifically, when there is a known and shared strategy or plan to provide guidance and assistance for the activities of all the stakeholders. It should be noted, in that regard, that all the main Basque institutions, in general, have developed serious strategic planning processes,[1] in order to structure the action of their respective government.

Despite the unquestionable progress that such programming means compared to previous periods or to the reality in other autonomous regions, such plans are not integrated or part of prior planning for the BAC overall, but have rather been prepared independently. Furthermore, they are not in response to a previous strategic reflection process that, based on an in-depth analysis of the major challenges faced by the BAC in a limited series of areas (such as demographics, climate change and energy transition, digitalisation, etc.), puts forward an integrated management model to overcome them (connecting the objectives set to instruments and budgets) and which are accompanied by appropriate assessment and monitoring systems. There are several reasons for these shortcomings. First, the lack of effective leadership in the general strategy of the GV, which should be down to any of the cross-cutting ministries –Lehendakaritza (Basque Premier's Office),

[1] The GV strategy is set out in the Government Programme for the XI Parliamentary Term 2016-2020, whose commitments are organised according to the Sustainable Development Goals (SDG) (see https://programa.irekia.euskadi.eus/?locale=es). The strategy of Bizkaia Provincial Council is called *Bizkaia Goazen 2030* (see http://web.bizkaia.eus/eu/ahaldun-nagusia#p_com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_X3HAvy8MHXaN), which will be replaced by a new strategy in 2020: *Bizkaia Egiten*. That of Gipuzkoa Provincial Council (DFG) is concentrated in the Strategy Management Plan 2020-2023 (see http://www.gipuzkoairekia.eus/es/gardentasun-xehetasun/-/asset_publisher/vKGEW9OM3Hqd/content/g_822_plan-estrategikoak/85515). And that of Araba Provincial Council (DFA) is contained in the Strategic Plan for the 2015-2019 parliamentary term (see https://irekia.araba.eus/es/plan-de-gobierno/acciones-de-gobierno/plan-estrategico).

Governance or the Treasury–, preferably the first, and which is not happening due to an unclear distribution of responsibilities between the departments in question or, simply, down to a lack of time, resources and means to do so. Second, it is also down to the very institutional architecture of the BAC, with a level of government, that of the DDFF, with great political and economic power. The great autonomy of the DDFF, with a different political cycle to the GV's, and the greater frequency of bilateral meetings between the GV and each Provincial Council hinders the coordination of plans and policies and the implementation of that joint strategy, even when the GV and DDFF are governed by the same political party.

With regard to legislative aspects, the approval of the Local Authorities Act in 2016 has allowed the distribution of spending powers to be defined in quite a clear and organised way. However, as regards income, a reform would seem desirable that, by dividing the tax rates between the GV and the DDFF, would combine the fiscal autonomy of each level of government with separation of income; or, at least, that would endow decision-making capacity at tax level to all levels of government or which would link the level of income of each level to their declared global needs (Zubiri, 2018).

The organisational structures are a third important factor that can facilitate or hinder coordination (Braun 2008). A distinction should be made, in that regard, between those affecting coordination within each institution and those affecting inter-institutional coordination.

With respect to the coordination within each institution, the traditional central areas (Premier's Office, The Treasury and Public Administrations or Governance), the Basque Government Council and, generally, the Inter-ministerial committees linked to each plan play an important role in the GV and DDFF. The variations in the structure and composition of the different government teams do not seem to have led to significant changes in the level of coordination. As in other places and following the *New Public Management* recommendations, the Basque administrations, with the exception of the DFG (Gipuzkoa Provincial Council), resorted to setting up agencies to execute the designed policies and strategies with greater flexibility and to achieve greater outreach to end users. Agencies are more flexible and efficient instruments than the Administration, but they add a new level of fragmentation in the governance of the system. On the other hand, the subsequent application of the Public Procurement Act to governmental agencies has made them less flexible. In the case of GV agencies, and compared to the traditional division established by academic literature between a department leading and designing the strategy and the policies and an agency implementing them, they have actively participated in the design of the policies. That has been, fundamentally, due to the lean staff structure of the GV ministries. The Government has resorted to private consultancy firms, in addition to the Agencies and sometimes with greater prominence, to develop their strategies and policies.

With respect to the inter-institutional coordination, a distinction has to be made between general and sectoral. With respect to the general, there is a lack of a body to discuss and identify the fundamental challenges facing the BAC overall and to define a joint strategy to allow it to overcome them, and on which the strategies subsequently developed by each of the institutions are based. The existing main inter-institutional organisational structure, in which three types of institutions participate – GV, provincial councils and local authorities –, is the Basque Council of Public Finances (CVFP), whose remit is fundamentally income, and that, among other aspects, determines the distribution of the taxes collected pursuant to the Basque Economic Agreement between the different institutional levels (vertical distribution model), along with the contribution coefficients of each province (horizontal distribution model). That is regulated by the so-called Contributions Act (Act 2/2007), which even though it was initially approved for 2007-2011, has not so far been able to be updated due to the lack of agreement between the provincial institutions, meaning that it has been extended.

As regards spending, there is no general organisational structure and the only existing coordination mechanisms are sectoral. In the case of really exclusive devolved powers (such as Education or Health), those coordination structures are not necessary in reality. And there is no common template in the case of shared devolved powers. In some cases, formal inter-institutional committees have been setup in which the three institutional levels participate (for example, the PCTI [Science, Technology & Innovation Plan] inter-institutional committee); in others, the structures are more informal (for example, bilateral meetings of politicians) or linked to specific projects (for example, boards of the Aeronautics Advanced Manufacturing Centre). Even though a certain degree of informality fosters flexibility and experimentation, the existence of certain formal structures in turn encourages stakeholders to be in contact and subsequently work together and a more systematic sharing of lessons learnt, so that it complements the former. In general terms, achieving a balance between formality and informality, seeking to consciously exploit the advantages that each offer and seeking to reduce their disadvantages, would seem convenient. Thus, it does not seem logical that there is no permanent formal work and coordination structure, where the three provincial councils would periodically meet to share their experiences and lessons learnt systematically; but the number of inter-institutional committees generated by plans and programmes, many of whose activity is irrelevant, equally seems excessive, and committees could instead run that address larger areas and with more planned activity.

The budget may likewise have a clear coordination function, complementing the role of other mechanisms, such as that of strategy (Saliterer *et al.*, 2018). Attempts at change regarding the traditional «incrementalism» of the budgetary operations can be glimpsed in the Basque institutions. The economic crisis and the great drop in income led the GV to abandon budgetary operations based on pure incrementalism (i.e. equal variations on the previous year's budget for all departments) and adopt an adjusted incrementalism (where notably different

variations are introduced by areas, even starting from the amount allocated the previous year in each department); and even to conduct budgetary prioritisation exercises (where the improved revenue collection are reserved for activities considered to be strategic, such as the Lehendakari's commitment to increase the public funding of R&D by 5% a year during the last parliamentary term). Particularly noteworthy is the attempt by the DFG to link the priorities of the management plan to the budget, to progress towards a state where if a measure is not included in the strategic management plan, it cannot be included in the budget.

The make-up of the political and technical staff is another relevant factor affecting coordination. The literature has stressed staff mobility between institutions and between political and technical posts as a positive coordination mechanism. That mobility has occurred in the BAC in a limited way among political positions and is nearly non-existent among technical posts. Filling the political positions from among the technical staff of the Administration tends to foster the continuity and coordination of the policies rather than innovation and reforms, aspects that are easier to be undertaken by people outside the Administration. Given the growing difficulties to attract external professionals to political positions (due to politics being brought into disrepute, due to the low remuneration and strict rules regarding conflicts of interest…), an increasing reliance can be seen in the BAC on appointing political positions from among the technical staff. Yet, there is also a growing lack of interest among the technical staff of the BAC to be promoted to political positions. Therefore, attracting more competent professionals to the political positions is a significant problem at the moment.

The parties can likewise play a coordination role and to overcome departmental and institutional fragmentation (Bolleyer, 2011). That task is, in principle, more likely when it is the same party governing the different institutions (Peters, 1998), which is the current case in the BAC with the PNV, even when that government is in coalition with another political force (generally, the PSOE [Spanish Socialist Party]) in those institutions. There are two other features, characteristic of the party governing the main Basque institutions, that significantly affect institutional governance and coordination: on the one hand, the dual nature of the posts of the PNV, meaning that the people holding institutional posts cannot be in the entities of the party tasked with monitoring and controlling that institution; and, on the other hand, a structure organised by TTHH, meaning that the political posts of each institution answer to the executives and assemblies of the TTHH to which the institution belongs. That results in greater filters or controls of the activity of each institution, so that in addition to the standard ones of any democracy (i.e., the control work performed by the Court of Audit and the Parliament itself), there is the work carried out by the territorial structure of the party. Furthermore, as the income of each institution is subject to scrutiny by the remaining institutions in the CVFP, that territorial structure of the PNV, with its own interests, leads to that possible control being effectively exercised. Yet on the other hand, when the

discrepancies between the interests of each territory are very pronounced, as in the debate regarding the so-called Contributions Act, the central structures of the party do not always play the balancing role that the system requires.

Finally, the parliaments or general assemblies do not seem to be playing a significant role in the BAC to shape joint approaches or in the work to control the budgetary and political action of the governments. It is not usual in the BAC for members of parliament to be involved in preparing «white papers», in the implementation of «budgetary offices» or similar. Parliamentary questions and scrutiny of the government is more sporadic and frequently reflect the coverage that certain issues have generated in the media. In general, the parties in government act in parliament rather as transmission belts of their governments than to represent the constituency to which they have been elected.

### 3.3. From government to governance

In the same way as in other advanced societies, steps have also been taken in the BAC for the strategy and the public policies to be the outcome not only of the action of the Government, but also for other social stakeholders to be involved. Within the participation of the latter, that of the citizens should be distinguished from the participation of organised stakeholders.

The participation of the citizens in the public policies and strategy has traditionally occurred through voter turnout, which endorses the election manifesto of the political forces voted into government. That election manifesto is then turned into a government programme, which frames and structures the government's strategy and policies.

Yet apart from that channel, governments have been driving mechanisms to foster the free and transparent access of the citizens to the information of the public administrations and for the former to be involved in public affairs. The first steps were taken in that regard with the setting up of private-public organisations such as the 2015 Basque Competitiveness Forum (2004), Innobasque (2007) or, at provincial level, the Gipuzkoa Berritzen platform (2007). But it was from 2010 onwards when the citizen participation methodologies in the design, implementation and evaluation of the public strategies and policies at the different levels of the Basque administration were intensified. The majority were overseen by Innobasque and developed with a very considerable degree of experimentation. The most outstanding initiatives include, in the sphere of action of the Basque Government, the Irekia portal and the Housing Social Covenant, winners of UN awards, and the Democracy and Citizen Participation White Paper, recognised by the United Regions Organisation; as regards the Provincial Councils, the processes for preparing territorial strategies (Bizkaia Goazen 2030, Etorkizuna Eraikiz…); and at municipal level, different projects with Eudel and some Basque municipalities.

As regards the participation of the different organised stakeholders, what stands out in the BAC is that there are no organisational structures specially designed to enable their participation in the cross-cutting or more general strategies. The Basque Social Economic Council (CES), the main participation body of the organised stakeholders of the BAC (namely, trade unions, employers' confederations, other socio-business stakeholders and civil society and experts) have had representation problems, key areas excluded from their sphere of action (for example, fiscal and labour) and, ultimately, their activity has been rather reduced. Some of the interviewees noted that, even while still sticking to the business world, there is such a diversity of interests that no organisation is accepted as the general representative of that group and that they have to rely on very broad and barely operational forums.

In sectoral areas, by contrast, the Basque institutions have been creating numerous spaces to enable the participation of the stakeholders most directly related to the areas envisaged in the relevant plans or programmes (see, for the example, the PCTI-2020, which is discussed below). The BAC is noted, in that regard, for a high degree of private-public partnership. In comparison to other places, the participation of the university and of the social partners (general business associations and, particularly, trade unions) has been lower, and that of cluster associations and technology centres, greater. Yet, as in many other places, the achievements are relatively small regarding the participation of the other organised stakeholders of civil society (consumer associations, NGOs….).

## 4. GOVERNANCE OF THE TRANSFORMATIVE STRATEGIES

This section deals with the implementation of the aforementioned general economic governance process in a key area of regional economic development: the research and innovation smart specialization strategies (RIS3). In this regard, the BAC has traditionally been considered a reference case for other regions due to its proven ability to combine successfully continuity and novelty in its public policies.

In recent years, particularly since the last major economic crisis, industrial policy has been overhauled in the OECD area as an instrument to respond to the great systemic challenges arising from technological change, globalisation and climate change, among others (Morgan, 2018). Within the EU cohesion policy, this new industrial policy has adopted the form of the so-called RIS3 (*Research and Innovation Smart Specialisation Strategies)*, which stress the need for the territories to establish vertical or thematic specialisation priorities. The RIS3 do not only seek to speed up or improve the conditions for innovation, but also to influence the direction or pathway of that innovation. They are, in the words of their creators, «economic transformation agendas» (Foray *et al.*, 2012).

The RIS3 also required a new mode of governance, due, precisely, to that positioning to establish vertical priorities. The government lacks the necessary knowledge to determine and implement the thematic priorities. These must be the

outcome of an «entrepreneurial discovery process», *bottom-up,* in which, companies, knowledge organisations and civil society, in addition to the government, – the so-called quadruple helix –, would be part. A greater role is given to the regional perspective in the governance of the new policies, and within that new scale, to the different administrations and levels of government, and to multiple stakeholders. On the other hand, given the considerable margin of experimentalism of the entrepreneurial discovery processes, the need is assumed for a systematic monitoring and assessment of the management of the processes and their results (Morgan, 2018).

As many authors have stressed, the GV has been applying smart specialisation strategies since it was set up in 1980 (Valdaliso *et al.*, 2014; Navarro, 2015; Morgan, 2016). Article 10 of the 1979 Basque Statute of Autonomy granted the GV the sole jurisdiction in the area of industry and research & development (R&D). In that last area, its powers had to be executed in coordination with the Central State Administration (AGE). The agreement of the R&D transfer had to wait, however, until 2009, even though right from the start, the GV decided to exercise the power, even without the transfer of the relevant resources (Aranguren *et al.*, 2012; Valdaliso, 2019). In general, the international literature (Koschatzky & Kroll, 2007; OECD, 2011b) considers that, even though the promoting of innovation may be perfectly driven by the sub-national administration, the R&D jurisdiction is more inherent to the supranational or national level, meaning that the BAC stands somewhat apart from the prevailing paradigm in science and technology policies. Furthermore, within the BAC, even though the R&D jurisdiction seems attributed to the GV, the DDFF and the provincial capitals finance a significant part of the R&D, particularly the former with the tax incentives to R&D.

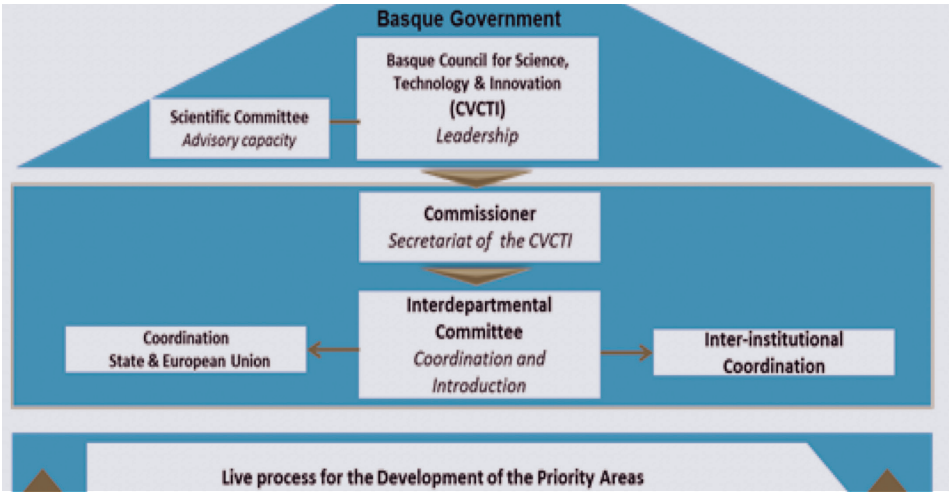
The specialisation strategy of the BAC has always focused on industry and combined technological modernisation with diversification and related variety. The Basque Government's Ministry of Industry (currently, the Ministry of Economic Development and Infrastructures-DDEI) and two government agencies under that Ministry, SPRI and EVE, were initially responsible for that strategy, even though different social stakeholders were involved in the design and application: trade unions and business associations in the 1980s, cluster associations and other public-private institutions from the 1990s. From 1999 onwards, the GV embarked on a new productive transformation and diversification strategy based on science. That was far more cross-cutting and involved bringing onboard new stakeholders – universities and research centres – and Government Ministries, and a greater role played by private-public institutions – either existing ones, such as the Basque Council for Science and Technology (CVCT), or newly created ones, such as Orkestra, Innobasque or Ikerbasque – in the design and implementation of the policies. 2010 saw the start of an important change in their governance, as the leadership of the PCTI 2015 was shifted from the Ministry of Industry to the Lehendakaritza and, within that Office, to a new figure, the Commissioner for Science, Technology and Innovation (Valdaliso, 2015 and 2019).

The Science, Technology and Innovation Plan – PCTI-2020 –, unveiled by the BAC in 2014 and approved by the EU as the Basque RIS3, marked the culmination of that advance towards innovation-based transformation policies. The very plan in itself is one of the main governance and coordination mechanisms. Even though there has been positive progress, involving establishing the final goals, setting priorities, extending the plan to the greatest number of departments and institutions, it still continues to have certain limitations, including:

- Its focus is nearly exclusively on economic competitiveness, with barely any consideration of the great social and environmental challenges.
- It is a GV plan, which barely contemplates the plans and actions of other Basque institutions (DDFF and city councils of the provincial capitals, particularly), meaning that it does not fully integrate the activities of all the institutions. However, given that the R&D&I activities of the DDFF and of the city councils of the provincial capitals take the PCTI indirectly as a benchmark, its indirectly exercises a coordinator effect in that regard as well.
- It is fundamentally an R&D plan, formally on the same level of other plans or strategies prepared independently of it and which significantly impact innovation or any strictly linked factors (Industrialisation Plan, Internationalisation Strategy, Employment Plan, University Plan, VET Plan, Energy Strategy…). Yet here as well, beyond the formal cross references made in such plans, the PCTI and the relevant RIS3 can be seen to have been a key reference point for many of them, so that there is a certain alignment with the RIS3.

Moving on to the *organisational structures* facilitating coordination and governance, Figure 2 sets out those envisaged by the PCTI-2020.

*Figure 2.* **PCTI-2020 GOVERNANCE MODEL**




*Source:* PCTI 2020.

The Basque Council for Science, Technology and Innovation (CVCTI), chaired by the Lehendakari, is in the upper level and provides strategic guidance, participation, advice and promotes the R&D&I policies. In addition to the Lehendakari, currently its members include five GV ministers, the three Provincial Council Chairs, the Chancellors of the three Basque universities, one representative of the technology centres of the BAC, four business representatives, the Chairs of Ikerbaske, Innobasque and Jakiunde (the Basque Academy of Arts & Sciences), and the general secretary of the Basque Premier's Office.

The Scientific Committee, make up of relatively young people, with different profiles and with a marked technological profile, plays an advisory role, not only to the CVCTI, but also to the GV. Furthermore, it is a body that is periodically renewed.

The Commissioner (a figure assumed by the general secretary of the Premier's Office) and the technical secretary of the CVCTI actively link and coordinate the different stakeholders and energise the plan.

The Inter-ministerial Committee was set up to correct the functioning by «silos» in the field of R&D&I denounced by previous studies (for example, OECD, 2011a and Morgan, 2013). In addition to the commissioner and the technical secretary, its members include the deputy ministers or directors of the departments most closely related to the RIS3. This body provides an overview of the RIS3 process facilitates the identification of possible synergies and contacts and requires each department to report on or update on the main advances in their area. Even though its dynamics do not facilitate the strategic debate, the committee does satisfactorily provide information and foster subsequent bilateral contacts between its members.

The Inter-institutional Committee was set up to coordinate R&D&I activities and support programmes of the GV, DDFF and municipalities (represented by Eudel). The information provided in the Inter-ministerial Committee is usually submitted from a rather top-down perspective. The DDFF thus have advance knowledge of the key themes to be subsequently discussed at the CVCTI and, in that regard, possible controversial topics can be considered beforehand. According to Aranguren *et al.* (2016), the lack of participation of the provincial capitals in this committee is a constraint.

The pilot groups (GP), created to conduct the «entrepreneurial discovery process» in the implementation phase, are at the base of the RIS3 governance building. Seven groups, linked to the three strategic priorities and the four niches of opportunity selected by the RIS3, were created. As their names indicate, the first with greater business and science-technology capabilities; and as regards the second, with possible opportunities to explore, particularly in the cities. Aranguren *et al.* (2019) point to, however, that instead of this semi-hierarchical and dichotomous framework of priorities, another framework would be preferable that distinguishes those that, according to their base, match existing strengths (Advanced Manufacturing and Ener-

gy), emerging capacities (Health & Bioscience and Food) and urban ecosystems (Urban habitat and Cultural and creative industries).

Be that as it may, as Aranguren *et al.* note (2019: 13-14), «there has been almost total unanimity by all of those interviewed that during this most recent phase of the RIS3 strategy the initial mistrust and relative scepticism around the principles and prioritizations of the RIS3 have disappeared as the agents started to participate in the different governance arenas». However, taking into account the sectoral employment projections for the BAC using the *Futurelan* model, Navarro & Estensoro (2019) expressed the need for the RIS3 prioritisation to explicitly consider services to knowledge-intensive companies, whose employment, unlike industrial ones, show a strong growth trend for highly qualified jobs.

Given the great variety of existing situations, even within the two types of GP mentioned, the GV only established which stakeholders should initially make up the GP and a minimum level playing field. The groups themselves would subsequently establish their governance and who else they would invite to the GP or to their task forces. In that regard, there was notable experimentation and «learning by doing» and, consequently, the organisation of the GP has varied overtime. Yet, furthermore, the lack of a precise definition of the role of each member of the GP (for example if they are there on their own behalf or that of the organisation to which they belong, their undertaking to participate in the GP…) has led to certain confusion and lack of practical results.

As regards the types of participating stakeholders, companies and cluster associations and the scientific-technological stakeholders of the RVCTI also took part in the GP, in addition to the Administration.

- In general, there was a shift from intense participation and leadership of the Administration in the design phases of the RIS3 to greater participation and involvement of other stakeholders in this implementation phase. The DDEI was responsible for three of the four main GP (Advanced Manufacturing, Energy and Food) and different Basque Government offices were in charge of the each of the remaining GPs. The participation of the DDFF and provincial capital city council was notable in the niches of opportunity, but small in the strategic priorities.

- Technology centres have played a particularly notable role among the stakeholders of the Basque Network of Science, Technology and Innovation (RCVTI). The University, which felt rather overlooked in the setting up of the RIS3 and which has a greater presence in the GPs of the niches of opportunity than in those of the strategic priorities, reacted very proactively, realigning its new university plan with the RIS3 and with initiatives such as 4GUNE in the Advanced Manufacturing GP, which should be extended to other GPs.

- Representation of the *companies* has been channelled in some cases by the companies themselves (generally, tractor firms) and in others by cluster associations. Yet there is growing awareness that the companies most in need of the activity of the GPs are the small and medium sized ones (SMEs), but the GPs are not managing to reach them. Therefore, in order to reach that collective, intermediary stakeholders of the system, close to the SMEs but previously ignored by the science and technology policies, such as the local development agencies or the network of VET centres coordinated by Tknika, have begun to be used.
- There has been practically a total lack of representation of civil society (trade unions, consumer associations, NGOs….) in the GP.

A lack of large and integrated business projects, with cross-fertilisation capacity between priorities, has been noted in the dynamics of the GPs. In general, the activities considered are closer related to horizontal competitiveness factors affecting the companies of the group: skills training, new business, entrepreneurial or internationalisation models. In the first two, there have been barely any practical advances. As regards entrepreneurship, there have been innovative initiatives such as BIND 4.0 with a certain impact. And where the advance has been most evident has been in the participation and presence in EU initiatives: H2020, Vanguard, S3 Platform, EIT Food, EIT Manufacturing, EIP-AHA, etc.

The RIS3 has allowed a joint visualisation of the different public programmes and instruments, both of the GV and of the DDFF, which impact R&D, and even, in the case of some of their projects (for example, the Aeronautics Advanced Manufacturing Centre), an alignment of the different instruments for their financing. However, the coordination and alignment of the different instruments and programmes still need to be more systematic and, above all, a new wave of instruments is needed, along with multi-annual financing. Subsidy-based instruments are practically pretty well exhausted and more demand instruments, such as innovative public procurement, need to be developed. Attempts in that regard have not been successful.

In keeping with experimentation policies such as the RIS3 being needed and in response to the crises that the previous Basque policies had raised in the reviews of the OECD (2011a) and Morgan (2013), great emphasis has been placed on developing internal and external monitoring and assessment mechanisms.[2] However, as Aranguren *et al.* (2019) pointed out: «These advances in evaluations should be pursued to establish a system of indicators that clearly distinguishes different levels of indicators (expected changes, results, programme and policy outputs and inputs), so that both the strategy as a whole, and each of the thematic and horizontal priorities dispose of their own indicators».

[2] A compendium of the monitoring and assessments performed is available at https://www.euskadi.eus/web01-a2lehpct/es/contenidos/informacion/monitorizacion_evaluacion_pcti/es_def/index.shtml

The evaluation reports so far show a high degree of compliance of the programmes and the budgetary forecasts. The main deviation is in financing and implementation of the R&D by the companies, which has remained rather below the budgeted amount, which shows that the real degree of commitment of the companies (particularly the large ones, where there has been the greatest drop) to RIS3 has been less than desired. Furthermore, the benchmarking analyses performed using the *European Innovation Scoreboard* (EIS) and the *Regional Innovation Scoreboard* (RIS) have clearly shown the great weakness and lack of advance in the BAC in non-technological innovation, particularly in the SMEs.

## 5. FUTURE SCENARIOS FOR ECONOMIC AND TRANSFORMATIVE GOVERNANCE

### 5.1. In the EU

Advanced societies are currently experiencing a period of low GDP and productivity growth (OECD, 2019b), along with growing economic inequality (Piketty, 2013). Additionally, certain global trends (demographic, climate-energy, technological….) have accelerated. Although they were present in past decades, they will have a greater impact in the near future and will require urgent responses by public policies. Even though addressing those large challenges will require more than innovation policies, there is a growing school of thought that, along with Mazzucato (2018), argues that mission-oriented innovation policies are the key instrument to do so. As has been discussed in the first section, this requires new modes of governance.

More specifically with regard to the RIS3, it should be noted from the announcements made by European Commission representatives for the new period (see Berkovitz, 2018) that the RIS3 should pay greater attention to: (i) the main challenges and transitions for sustainability;[3] (ii) interregional cooperation (particularly in the development of European value chains); (iii) synergies and complementarities with other community programmes and instruments (particularly with Horizon Europe and industrial competitiveness policies); and (iv) the consideration of developing skills (to be financed by the ERDF).

Yet in addition to the aforementioned aspects – aspects that were not fully contemplated in the initial RIS3 framework – reference should also be made to a series of attributes («heroic assumptions» according to Marques & Morgan, 2018) that the EU predicted for the RIS3 and which, in practice, have not occurred in the majority of cases. Those «heroic assumptions» envisaged that the RIS3 would:

[3] According to Hassink & Gong (2019), the smart specialisation strategies applied in the EU so far have not addressed the main challenges and the transitions to sustainability as science and technology based innovation models (STI) and pure economic competitiveness goals have prevailed there, ignoring other means of innovation and achieving ecologically and socially sustainable transitions.

- Prioritise transformation and diversification (avoiding lock-in or continuing to do the same thing)
- Incorporate a broad innovation model (not restricted to the STI model, based on science and technology)
- Be based on the participation process of the Quadruple Helix (incorporating civil society and going further than the so-called Triple Helix)
- Function with multi-territorial or multi-scalar coordination.
- Be evidence-based throughout the cycle (design, implementation and assessment)
- Be driven by governments with appropriate financing mechanisms and capabilities to do so.

As many analysts have indicated (Marques & Morgan, 2018; Hassink & Gong, 2019; Aranguren *et al.*, 2019; Navarro & Retegi, 2018), those assumptions, necessary conditions for the RIS3 to really meet the assigned purposes, have not generally occurred in practice. Seen in this light, the RIS3 of the post 2020 period should aim to address these shortcomings.

### 5.2. **In the BAC**

With respect to general economic governance, Section 3 refers to those questions where an entirely satisfactory solution has not been found to BAC governance. In the future scenario for governance, these questions must be addressed and solved as a matter of urgency. Yet if we exclusively focus on those questions that the EU considers to be key and which would be applicable to the Basque case, special mention should be made of the following:

- Establishing a *joint strategy* for all Basque institutions, which responds to the great social challenges facing the BAC. Apart from containing a «Basque» reading of the main global social challenges, the strategy must equally seek to identify the regional social challenges as such.
- *Organisational structures* in which the set of institutions (and directly the large cities) effectively coordinate their policies and encourage learning from the different explorations conducted by each one.
- Creating spaces or forums where, in addition to the general public, different *organised stakeholders* from the Quadruple Helix can take part in all the strategy phases.
- Determining the *budgets and new instruments* (in particular, innovative public procurement, green taxation and price policy, and regulation) linked to that strategy.
- *Monitoring and evaluation* mechanisms of the policies.

As regards the future scenario of the governance of the smart specialisation strategy, reference should be made to the *PCTI Euskadi 2030. Core Economic and Strategic Lines* (LEEB, hereinafter), approved by the CVCTI in December 2019. By comparing what is proposed therein with what the future RIS3 should include (see section 5.1 above) and with the state of development achieved by the RIS3 of the BAC, the areas can be identified where substantial changes should be introduced with respect to the existing situation or plans. Such a comparison is summarised in Table 3, meaning that we will here focus on the main future challenges for the governance of the RIS3.

The greatest of the future challenges probably consists of the main social challenges being incorporated in the current RIS3 as that, in turn, implies far-reaching challenges and changes in all the other plans in Table 3:

- The economic activities or sectors where impetus is needed to address the demographic problems are more in line with what is called the «*foundational economy*», than with the industrial activities currently prioritised in the Basque RIS3 (Morgan, 2018)
- The inter-institutional coordination needs vary, with the supranational authorities and large cities having greater importance.
- Greater relevance of Basque Government Ministries such as Employment & Social Policies and the Environment, Territorial Planning & Housing, which had been absent or with a marginal presence in the Basque RIS3, and, in general, greater crossing-cutting and a need to coordinate the programmes.
- Social and non-technological innovation has grown in importance and new competences and skills are needed, both in the population and in the RIS3 managers.
- Incorporating the fourth component of the Quadruple Helix (civil society, the main user or recipient of those policies) is unavoidable.
- The increased uncertainty and the need to experiment requires impetus to be given to «experimental agencies» and politicians' attitudes, to be clearly different to existing ones.
- A better policy mix is needed, where greater importance is given to innovative public procurement and regulation (the latter, not transferred in the key fields to the BAC)
- A whole other set of indicators is required to monitor the policies (to a large extent, not available in the current regional statistics) and different evaluation mechanisms as well.[4]

[4] Even though they are specified for the sub-national level, Mazzucato (2019) refers to the changes of governance required by mission-oriented policies aimed at responding to main social challenges: intersectoral and inter-institutional coordination; development of agencies with autonomous regions; experimentation capacity and risk taking; involvement of new stakeholders (citizens and civil society), avoid-

In the face of this, what the LEEB document suggests for the coming RIS3 is limited, as none of the four types of operating objectives can be seen to refer to those main social challenges. Yet it envisages driving innovative public procurement and social agents being included in the GP and, additionally, three cross-cutting tractor initiatives to be stablished (healthy ageing, electric mobility and circular economy), in which specific working groups will be set up.



On the specific question of economic competitiveness, driving diversification and overcoming lock-in situations implies, in the Basque case, impetus being given to knowledge-intensive business services (KIBS) and crossed fertilisation phenomena. This also deeply affects all the others plans of the GV (see Table 3). For example, KIBS companies do not form part of the RVCTI and, in general, the RIS3 GPs, and the R&D support programmes, which are the ones that absorb the majority of the public policy resources, are not suited to the unique knowledge-gathering and generation process of the KIBS companies or the non-R&D innovation services that they provide; and, furthermore, KIBS companies are fundamentally located in the large cities (in Greater Bilbao), a territorial level that does not directly participate in the Basque RIS3 governance. The LEEB document rightly addresses the need for cross-cutting tractor initiatives (for which task forces, parallel to the GP, will be created) and for advanced and technological digitalization and communication service companies to be incorporated; however, changes will also have to be considered in the majority of other RIS3 plans.

Finally, different learning and innovation models from the traditional Science, Technology and Innovation (STI) once being incorporated in the RIS3 is of paramount importance. Yet again, the LEEB document thus proposes it, by recognising, on the one hand, the great weakness of the BAC in non-technological innovation shown by international benchmarking; and, on the other hand, incorporating talent as the fourth intervention strategic cornerstone. However, as previously indicated, that will have little practical impact if it is not accompanied by changes in the other RIS3 plans. Thus, for example, that recognition of the key importance of talent and of skills should be accompanied by recognition of a higher profile of the agents involved in its generation (universities and VET centres, without forgetting the companies themselves) and of the GV ministries on which they depend (Education, in the case of young people, and Employment, in the case of adults).

---

ing uptake due to «*vested interests*»; primacy and alignment of instruments such as innovation public procurement, public prices, regulation…; new and dynamic monitoring & assessment mechanisms; multilevel governance with great importance of the supranational plan…

*Table 3.* **COMPARISON BETWEEN THE FUTURE CHALLENGES OF THE RIS3 IN THE EU, THE CURRENT SITUATION IN THE BAC, AND PCTI30 PROPOSALS**

| Future RIS3 challenges in EU | RIS3 Situation in the BAC | LEEB Proposal of the PCTI2030 |
|---|---|---|
| Great social challenges | Exclusive focus on economic competitiveness. | Link with five SDGs and incorporation of triple transition (digital-technological, energy-environmental and social-demographic). Linked to the latter, 3 cross-cutting trail-blazing initiatives have been stablished (healthy ageing, electric mobility and circular economy), in which specific working groups will be set up. |
| Fostering diversification and avoiding lock-in | Inclusion of niches of opportunity, but industrial supremacy, little crossed fertilisation and lack of SEIC. | Refining the specialisation areas, launch of 3 cross-cutting trail-blazing initiatives (see above), deployment of the cross-cutting core technology map, and incorporation of advanced and technological communication and digitalisation service companies. |
| Multi-level coordination | Plans of other institutions not integrated or contemplated. | No new aspects. |
| Programme alignment | Not integrated with other plans of the GV, although there is a certain spontaneous alignment with the RIS3. | Greater coordination with other GV plans, within the GV's Agenda Euskadi Basque Country 2030. |
| Broad innovation model | Main focus on R&D, despite the greater weakness in non-technological innovation of SMEs. | Greater relevance of SME non-technological innovation targets and indicators. |
| Skills consideration | No skills targets set and relatively secondary role of the Basque Ministry of Education and of universities and VET centres. | Recognition of Talent as one of the 4 strategic cornerstones (along with scientific excellence, industrial-technological leadership and open innovation). |
| Interregional cooperation in the EU | Good positioning of the BAC. | Strengthening the positioning and search for synergies with regions with similar commitments. |
| Quadruple Helix | Triple Helix model (absence of civil society), with a lower profile given to universities and difficulties to involve SMEs. | Target to incorporate social agents in the GP. |
| Government Training | Strength of the BAC, even though can always be improved. | No express reference. |
| Budget and financing | Downturn in private funding and increase in public funding. Multiplicity of programmes, aligned with specific projects. Lack of demand instruments and multi-annual financing. | Commitment by the GV to increase financing to R&D (> 6% a year), and forecasts of smaller increase of private funds. The instruments will be specified in the Plan, but announcement of impetus for innovative public procurement. |
| Monitoring and Evaluation (M&E) | Establishing internal and external M&E mechanism, but without attaining a diagnostic monitoring. | The mechanisms will be specified in the Plan, and announcement of prioritising international benchmark indicators (Regional Innovation Scoreboard…). |

*Source:* Authors' elaboration.

## 6. CONCLUSIONS

As there is no space here to address the full implications of the foregoing analysis, we use this concluding section to highlight some strengths and weaknesses of the Basque trajectory of economic development and the challenges it is likely to face in the near future. But the positive side of the ledger must begin by reminding readers of the enormous achievements of the past 40 years because, if we look back to the grim economic realities of the early 1980s, the conventional wisdom predicted a sombre future for the Basque economy given its reliance on mature industrial sectors and its inability to attract foreign direct investment on the scale of other transition regions in Europe (Cooke and Morgan, 1998). That the Basques confounded this conventional wisdom owes much to their *collective capacity* to leverage the assets of the past to reinvent a viable economic future through a trajectory that struck a fine balance between continuity and novelty, between a deep respect for cultural heritage and a tenacious commitment to science, technology and innovation.

Striking a judicious balance between continuity and novelty is a challenge that all countries face when they design and deliver their economic development strategies. Arguably, the most important continuities in the Basque case were threefold: (a) a widespread political consensus about industry as the main source of wealth and prosperity for the BAC, and a remarkable continuity in the political and technical teams responsible of that field at different government levels; (b) an assiduous commitment to public investment in science, technology and innovation; and (c) another source of continuity can be discerned at the operational level, where the RVCTI furnished a stable and predictable institutional landscape that helped to keep firms abreast of commercial and technological change. As regards novelty, the Basque Government has played a major role in introducing a series of novelties – with respect to new sectors like biotech and nano-tech; new innovation and talent-related agencies like Innobasque and Ikerbasque; new research centres like the Basque Excellence Research Centres and Cooperative Research Centres; and new deliberative spaces for inter-firm collaboration like Cluster Associations and Entrepreneurial Discovery Spaces (Aranguren *et al.*, 2016; Morgan, 2016). But this experimental ethos could be curtailed by two elements: on the one hand, by the growth of national regulations in Spain that are designed to counter the virus of political corruption, even though the Basque Country is one of the least corrupt regions in the country; on the other hand, by the relative comfortable economic situation currently existing in the region, what is not conducive to risk-taking experiments, compounded because the negative impact of the grand societal challenges are not clearly noticeable yet.

With respect to the weaknesses our analysis suggests that two problems need to be addressed as a matter of urgency. The first concerns the weakness in *non-technological* innovation: the weakness of the BAC in non-technological innova-

tion is a very important issue given the fact that future innovation models are about grand/societal challenges in which citizens will need to be agents of innovation in their own right, especially if societies are to solve problems such as climate change, dementia, obesity and mental health etc, where behavioural change is as much if not more important than technological change. Although the Basque Government is aware of the importance of *social innovation*, along with its stakeholders it needs to devote much more time and effort to mobilising civil actors in its innovation activities.



The second weakness concerns the agents/institutions that have been underrepresented in the Basque «governance house», mentioned precisely in sections 3 and 4. Two of the most conspicuous in this respect are cities and universities. When the Basque RIS3 was originally designed there was little or no thought of involving the cities as co-authors, even though the *urban realm* is now acknowledged to be a critically important testbed for a new generation of services (like 5G) and new mobility technologies (like electric vehicles). In its plan for the renewal of Zorrotzaurre, for example, Bilbao City Council has embarked on one of the most ambitious «smart city» projects in Europe and therefore the Council ought to be given parity of esteem in the Basque innovation conversation. Similarly, the Basque universities should be given a more prominent role in the innovation system because, in the past at least, they felt themselves to be outsiders in their own country. Neither of these weaknesses should be seen as fatal because, if there is one quintessential feature of the past 40 years that deserves to be singled out, it is the Basque capacity for collective action.

## REFERENCES


Aranguren, M.J.; Magro, E.; Navarro, M.; Valdaliso, J.M. (2012): *Estrategias para la construcción de ventajas competitivas regionales: el caso del País Vasco*, Marcial Pons, Madrid.

Aranguren, M.J.; Magro, E.; Morgan, K.; Navarro, M.; Wilson, J. (2019): «Playing the long game. Experimenting Smart Specialisation in the Basque Country 2016-2019», *Cuadernos Orkestra* 58/2019.

Aranguren, M.J.; Morgan, K.; Wilson, J. (2016): «Implementing RIS3.The Case of the Basque Country», *Cuadernos Orkestra* 2016/17.

Bell, S.; Hindmoor, H. (2009): *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press, Cambridge.

Berkowitz, P. (2019): «Smart specialisation in a time of transition», *S3 News letter Editorial*, JRC-Seville, November 2019.

Bolleyer, N. (2011): «The Influence of Political Parties on Policy Coordination», *Governance An International Journal of Policy* 24 (3): 469-494.

Braun, D. (2008): «Organising the political coordination of knowledge and innovation policies», *Science and Public Policy* 35 (4): 227-239.

Bresnahan, T., *et al.* (2012): «Old Economy' Inputs for 'New Economy' Outcomes: Cluster Formation in the New Silicon Valleys», *Industrial and Corporate Change*, 10(4): 835–860.

Castaldi, C.; Dosi, G. (2004): *The Grip of History and the Scope for Novelty: Some Results and Open Questions on Path Dependence in Economic Processes*, Working Paper 2003/02, Sant'Anna School of Advanced Studies, University of Pisa.

Cooke, P.; Morgan, K. (1998): *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation,* Oxford University Press, Oxford.

Consejo Vasco de Finanzas Públicas (2018): *Análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Julio de 2018 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6799/es_2311/adjuntos/Analisis_general_competencias_y_financiacion.pdf

Foray, D., *et al.* (2012): *Guide to Research and Innovation Strategis for Smart Specialisations (RIS3)*, European Commission, Brussels.

Gobierno Vasco (2013): *Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

— (2014): *Análisis y funcionamiento institucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi (2014),* Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

— (2019): *Bases Estratégicas y Económicas del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación – PCTI Euskadi 2030.*

Hassink, R.; Gong, H. (2019): «Six critical questions about smart specialisation», *European Planning Studies* 27, 10, 2049-2065.

Koschatzky, K.; Kroll, H. (2007): «Which Side of the Coin? The Regional Governance of Science and Innovation», *Regional Studies,* 41 (8), 1115–1127.

Levi-Faur, D. (2012): (Ed) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Marques, P.; Morgan, K. (2018): «The Heroic Assumptions of Smart Specialisation: A Sympathetic Critique of Regional Innovation Policy», in Isaksen, Martin, R., and Trippl, M. (eds.), *New Avenues for Regional Innovation Systems – Theoretical Advances, Empirical Cases and Policy Lessons*, pp. 275-293, Springer, New York.

Mazzucato, M. (2018): «Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities», *Industrial and Corporate Change*, 27, 5: 803-815.

— (2019): *Governing Missions in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Morgan, K. (2013): *Basque Country RIS3: An expert assessment on behalf of DG Regional and Urban Policy*. (No. Contract Number CCI 2012CE160AT058).

— (2016): «Collective entrepreneurship: the Basque model of innovation», *European Planning Studies*, 24, 8: 1544-1560.
— (2017): «Nurturing Novelty: Regional innovation policy in the age of smart specialisation», *Environment and Planning C*, 35, 4: 569-583.
— (2018): *Experimental governance and territorial development*, OECD, Paris.

Morgan, K.; Sabel, C. (2019): The Experimentalist Polity, in T. Symons (ed) *Radical Visions of Future Government*, pp. 75-81, NESTA, London.

Navarro, M. (2015): «Las estrategias territoriales para la transformación productiva. Reflexión desde el caso del País Vasco», ICADE, 96, 75-104.

— (2017): *La Gobernanza de las políticas públicas.* Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2017 nº 1.

Navarro, M.; Estensoro, M. (coord.) (2019): Las competencias ¿una panacea? *Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Informe de Competitividad Temático 2019.*

North, D. (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton.

Oecd (2011a): *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011,* OECD Publishing, Paris.

— (2011b): *OECD Reviews of Regional Innovation: Regions and Innovation Policy*, OECD Publishing, Paris.

— (2019a), *Making Decentralization Work*, OECD, Paris.

— (2019b): *OECD Compendium of Productivity Indicators 2019*, OECD Publishing, Paris.

Peters, B.G. (1998): «Managing horizontal government: the politics of co-ordination», *Public Administration,* 76: 295-311.

Piketty, T. (2013): Capital in the 21st Century. Cambridge, MA: Belknap Press, 2014.

Powell, W.M. (1990). Neither Market nor Hierarchy; Network Forms of Organization. In B. M. Staw, & L. L. Cummings (Eds.), *Research in Organizational Behavior* Vol. 12, pp. 295-336. Greenwich, CT: JAI Press.

Rhodes, R. (1996): «The New Governance: Governing without Government», *Political Studies*, 44(4): 652-667.

Sabel, C.; Zeitlin, J. (2012): «Experimentalist Governance», in Levi-Faur, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, OUP, Oxford.

Saliterer, I.; Sicilia, M.; Steccolini, I. (2018): «Public Budget and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges», in Ongaro, E., and Thiel, S. van (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe,* pp. 141-163, Palgrave Macmillan UK, London.

Urkiola, A. (2017): *La redistribución entre territorios históricos dentro del sector público vasco*, IVAP, Oñati.

Valdaliso, J.M.; Magro, E.; Navarro, M.; Aranguren, M.J.; Wilson, J.R. (2014): «Path dependence in policies supporting smart specialisation strategies: Insights from the Basque case», *European Journal of Innovation Management*, 2014, 17, 4, 390-408.

Valdaliso, J.M. (2015): «The Basque Country: Past trajectory and path dependence in policy- and strategy-making», in Valdaliso, J.M., and Wilson, J.R. (eds.), *Strategies for shaping territorial competitiveness*, pp. 113-130, Routledge, London.

— (2019): «La industrialización del País Vasco. El papel de las políticas industriales», en García Ruiz, J.L. (ed.), *Políticas industriales en España. Pasado, presente y futuro*, pp. 199-236, Paraninfo, Madrid.

Zubiri, I. (2018): «Gipuzkoa dispone de un 10% menos de recursos per cápita», *El Diario Vasco* de 11 February 2018 (https://www.diariovasco.com/economia/ignacio-zubiri-gipuzkoa-20180211205717-nt.html).

# *La cooperación y la empresa vasca del futuro. Organizaciones éticas y nuevas relaciones entre actores*

## *Cooperation and the Basque firm of the future. Ethical organizations and new relationships among actors*

**El presente artículo trata de identificar algunas de las bases esenciales para una reflexión abierta sobre modelos de empresa y de relaciones laborales más cooperativos. Nuevos contextos para el diálogo y la negociación junto a nuevas transacciones entre agentes que, superando o moderando la lógica confrontativa clásica del modelo imperante, aporten elementos para reforzar la competitividad y la sostenibilidad de las empresas vascas a partir del incremento de la cualificación de las personas y de su implicación progresiva en los proyectos empresariales. Un objetivo que debe ser compatible, en todo caso, con la garantía de la cohesión social en un marco de gobernanza que prime las interacciones entre agentes sociales y políticos y la colaboración público-privada.**

*Artikulu honen helburua da identifikatzea zein diren funtsezko oinarriak hausnarketa ireki bat egiteko enpresa-ereduei buruz eta lan-harreman kooperatiboei buruz. Elkarrizketa eta negoziaziorako testuinguru berriak, eragileen arteko transakzio berriekin batera, zeinak, eredu nagusiaren logika konfrontatibo klasikoa gaindituz edo neurtuz, elementuak ekarriko baitituzte euskal enpresen lehiakortasuna eta jasangarritasuna indartzeko, abiapuntutzat hartuta pertsonen kualifikazioa areagotzea eta haiek gero eta gehiago inplikatzea enpresa-proiektuetan. Helburu horrek, nolanahi ere, bateragarria izan behar du gizarte-kohesioa bermearekin, gobernantza-esparru batean, zeinean lehentasuna emango baitzaie eragile sozial eta politikoen arteko interakzioei eta lankidetza publiko-pribatuari.*

This article tries to identify some of the essential bases for an open reflection on business models and more cooperative labour relations. New contexts for dialogue and negotiation together with new transactions between agents that, surpassing or moderating the classic confrontational logic of the prevailing model, contribute elements to reinforce the competitiveness and sustainability of Basque companies based on the increase in qualified people and progressive involvement in business projects. An objective that must be compatible, in any case, with the guarantee of social cohesion in a governance framework that prioritizes interaction between social and political agents and public-private collaboration.

**Tomás Arrieta Heras**
*Presidente del Consejo de Relaciones Laborales-Lan Harremanen Kontseilua*



## *Índice*

1. Introducción
2. Una breve referencia histórica. El conflicto juridificado y canalizado a través de la autonomía colectiva como paradigma básico de los modelos de relaciones laborales en la economía del siglo XX
3. El impacto de la crisis de 2008 en las bases del modelo tradicional de relaciones laborales
4. La progresión hacia discursos y prácticas centradas en la revisión y/o moderación del paradigma confrontativo
5. Algunas bases para el debate: elementos preliminares para el proceso de construcción de modelos más cooperativos de relaciones laborales
6. De la lógica confrontativa al modelo de cooperación. Las condiciones necesarias para avanzar en nuevos escenarios
7. La necesidad de repensar las transacciones básicas en el seno de las empresas
8. El reto de la participación de las personas trabajadoras en las empresas. Sus niveles y sinergias
9. A modo de breve recapitulación

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** modelos de relaciones laborales, ética empresarial, modelos cooperativos, gobernanza del trabajo.
**Keywords:** labour relations models, business ethics, cooperative models, labor governance.

**Nº de clasificación JEL:** J53, J58, M54.

Fecha de entrada: 11/11/2019 Fecha de aceptación: 09/01/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

En las economías desarrolladas de nuestro entorno, la empresa ha sido básicamente un objeto de regulación, en tanto que destinataria de un extenso cuerpo de normas dirigidas a acotar los límites de su actividad interna y externa. De manera progresiva, sin embargo, y más allá de esta perspectiva más tradicional, la empresa ha pasado a contemplarse también como un factor de desarrollo social y un elemento clave para la conformación de un modelo de sociedad más justo y equilibrado, sin detrimento de su propia viabilidad en el mercado. Junto a su responsabi-

lidad con el medioambiente, que ya nadie discute, al menos a nivel teórico, va tomando cuerpo la idea de que la empresa es también un factor esencial para la sostenibilidad de la sociedad misma en su conjunto. En diferentes planos y acepciones, pero básicamente como herramienta de arraigo y proveedora de recursos para el mantenimiento de los modelos de bienestar y, sobre todo, como generadora de empleos y ocupaciones laborales de calidad[1].



En esta evolución influyen muchos factores, pero voy a limitarme a desarrollar uno de ellos: la necesidad de repensar, en el contexto de una transformación más global, el modo en que se establecen y se desenvuelven las relaciones internas entre empresarios y trabajadores en el seno de las empresas. Mi objetivo es aportar simplemente algunas reflexiones que ayuden a considerar este ámbito de las relaciones laborales no solo como un espacio para la acción externa a través de leyes y disposiciones legales, que es el punto de vista clásico en los Estados de derecho, sino también como un campo para la cooperación interna y como un elemento relevante de atención para la gobernanza pública en sentido amplio.

## 2. UNA BREVE REFERENCIA HISTÓRICA. EL CONFLICTO JURIDIFICADO Y CANALIZADO A TRAVÉS DE LA AUTONOMÍA COLECTIVA COMO PARADIGMA BÁSICO DE LOS MODELOS DE RELACIONES LABORALES EN LA ECONOMÍA DEL SIGLO XX

La aparición del derecho laboral como un ámbito específico de intervención normativa se desarrolló históricamente a partir del reconocimiento de una desigualdad estructural en términos económicos y contractuales entre el empresario y el trabajador, poco apta, en principio al menos, para generar un sustrato propicio a la cooperación. La constatación de esta asimetría real de poder negociador explicaba la intervención correctora del Estado para garantizar un estatus mínimo de derechos a las personas trabajadoras que carecían de herramientas suficientes para negociar de manera directa sus particulares condiciones de trabajo[2].

En este contexto, y desde el llamado gran pacto social de la segunda postguerra mundial, los Estados de derecho han intervenido en las relaciones laborales, básicamente, a través de dos vías:

- De forma externa, creando un marco jurídico que, sin dejar de asumir la existencia de un conflicto intrínseco entre los intereses del capital y el traba-

---

[1] De acuerdo con la "Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible" *(Comisión de las Comunidades Europeas – COM (2002/347),* la principal función de una empresa consiste en crear valor con la producción de bienes y servicios, así como bienestar para la sociedad en general, en particular gracias a un proceso continuo de creación de empleo.

[2] Albiol Montesinos, Ignacio *et al. Derecho del Trabajo. Tomo I: Fuentes y relaciones colectivas (Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 22).*

jo, acotaba, limitándolos significativamente, los márgenes de libertad contractual con el propósito de equilibrar las desiguales posiciones de poder entre los empresarios y el personal empleado.

- De modo interno, mediante la apertura de un espacio negociador de base colectiva cuyos protagonistas son los representantes institucionales de los propios empresarios y trabajadores, asentado en el reconocimiento de la libertad sindical y la huelga como derechos fundamentales de rango constitucional[3].

Conforme a este modelo, los derechos mínimos garantizados por la ley a quienes trabajan por cuenta ajena en régimen de dependencia como un núcleo imperativo indisponible, quedaban superados y mejorados a través de los convenios colectivos, que se fueron configurando progresivamente como una herramienta esencial para la mejora de las condiciones de trabajo y la participación de las personas trabajadoras en la riqueza colectiva.

Durante unas cuantas décadas, el derecho laboral y el desarrollo de la autonomía colectiva, en su doble vertiente negociadora y conflictual, hizo posible así la canalización esencialmente pacífica del conflicto de intereses subyacente a un modelo de relaciones laborales que, con algunas correcciones y matices, permanecía conceptual e ideológicamente asentado en la lógica confrontativa.

## 3. EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 2008 EN LAS BASES DEL MODELO TRADICIONAL DE RELACIONES LABORALES

A partir del estallido de la crisis en 2008 se ha iniciado, sin embargo, una revisión en profundidad del derecho del trabajo y particularmente del marco normativo de la negociación colectiva que ha venido a alterar de manera significativa el sistema de relaciones laborales en sus dos manifestaciones principales: tanto por la disminución y moderación, en su caso, de las propias normas sustantivas de contenido imperativo, como por el debilitamiento del efecto protector de los convenios colectivos. Estas tendencias son claramente apreciables en la legislación laboral española, que experimentó tres grandes reformas en tres años sucesivos durante la fase más

[3] La inclusión de la libertad sindical y del derecho de huelga dentro de capítulo de los derechos fundamentales y las libertades públicas de la Constitución de 1978, dotados por tanto de la máxima protección jurídica, acredita la dimensión social del ordenamiento jurídico constitucional español. Por su parte, el derecho de negociación colectiva, reconocido en el capítulo II del título I CE, se integra en la libertad sindical en su faceta de actividad (más allá del derecho de afiliación individual) y recibe de ella, por tanto, su carácter de pieza básica dentro del Estado Social de derecho. Por último, en ese marco los sindicatos y las organizaciones empresariales asumen, en virtud de un principio de representación institucional de empresarios y trabajadores (STC 70/1982, de 29 de noviembre de 1982) que desborda el círculo de sus afiliados, la negociación y firma de convenios colectivos de alcance general que se aplican obligatoriamente a todo un sector de actividad productiva.

aguda de la crisis (2010, 2011 y 2012)[4]. A través de ellas, aunque con diferente intensidad, se asumió básicamente un discurso mantenido por amplios sectores del pensamiento económico y del mundo empresarial que achacaba a la rigidez del sistema legal una responsabilidad crucial en el proceso de destrucción masiva de empleo, especialmente en las épocas recesivas, y que concebía la legislación laboral previa a la crisis como un lastre para la recuperación económica[5].



De este modo, a través de los cambios legislativos se optó por resolver las tensiones inherentes a ciertos desajustes del sistema, que ciertamente no cabía negar desde una perspectiva teórica, revisando los equilibrios preexistentes tal y como habían quedado conformados a través de los marcos legales previos a la crisis[6] y ampliando, sin romper o cuestionar en lo fundamental la lógica de confrontación, los márgenes de flexibilidad disponibles para el empresario.

Esta demanda de mayor flexibilidad, tanto interna como externa[7], en el ámbito de las relaciones laborales ha constituido, en efecto, una reivindicación constante de una buena parte de los representantes institucionales del empresariado desde hace ya unos cuantos años. Desde su punto de vista, reducir el nivel de protección de las condiciones de trabajo y acrecentar el margen empresarial para su modificación unilateral se habría convertido en algo inevitable para permitir la adaptación constante de la oferta empresarial a la evolución del mercado y, en última instancia, para mantener y crear empleo, aunque la calidad intrínseca de las

---

[4] Tanto la ley 35/2010, como el Real Decreto ley 7/2011, constituyen antecedentes normativos de la reforma laboral de 2012 (ley 3/2012) y comparten con ella el propósito de restar rigidez al modelo legal de relaciones laborales. Sin embargo, la ley de 2012 aceleró de manera abrupta la evolución hacia mayores dosis de flexibilidad, alterando de modo cualitativo, y ciertamente muy profundo, el sistema legal previo, sobre todo en materia de negociación colectiva.

[5] En este sentido, puede consultarse el documento *Nueve propuestas para la reforma de la negociación colectiva en España.* Marzo de 2011. Documento disponible en www.fedea.org (Fundación de Estudios de Economía Aplicada FEDEA).

[6] Antonio Baylos, «El futuro de las normas del trabajo que queremos», Conferencia Nacional Tripartita con motivo del centenario de la OIT. Volumen II, *El futuro del Trabajo que queremos (Madrid 28 de marzo de 2017).*

[7] La flexibilidad externa hace referencia a la mayor o menor facilidad para el despido (en términos de causas, procedimientos e indemnizaciones) y la interna, a la posibilidad de alterar las condiciones laborales reconocidas a los trabajadores y trabajadoras por los convenios colectivos y los acuerdos de empresa, en función de circunstancias sobrevenidas de carácter económico o productivo, pero manteniendo la relación laboral. De acuerdo con el discurso empresarial mayoritario y buena parte del pensamiento económico (véase la nota previa nº 5), la legislación laboral española previa a la crisis era especialmente rígida en materia de flexibilidad interna, lo que desplazaba los mecanismos de ajuste en las épocas recesivas hacia el empleo, provocando, a pesar de las elevadas indemnizaciones establecidas en la ley para el caso de despido improcedente, unas tasas de paro muy superiores a las medias de la UE. Las reformas laborales españolas, en especial la de 2012, actuaron sobre ambos tipos de flexibilidad incrementando sus márgenes previos, aunque lo hicieron de una forma más intensa sobre la flexibilidad interna, facilitando la modificación empresarial unilateral de condiciones de empleo a través, sobre todo, del debilitamiento de los convenios colectivos.

condiciones en que se desarrolla haya disminuido y su protección jurídica se vea coyunturalmente debilitada[8].

## 4. LA PROGRESIÓN HACIA DISCURSOS Y PRÁCTICAS CENTRADAS EN LA REVISIÓN Y/O MODERACIÓN DEL PARADIGMA CONFRONTATIVO

Sin embargo, y en paralelo a este proceso involutivo desde el punto de vista legal, está emergiendo con fuerza y desde diferentes ámbitos, sociales, económicos, académicos e institucionales, otro discurso que advierte de que nuestro modelo socio económico no puede permanecer anclado a medio y largo plazo en una política orientada a la restricción de derechos y en una visión de la mejora competitiva centrada como elemento fundamental en la reducción de costes laborales, con un peligroso efecto derivado en la calidad del empleo. Se ha comenzado a cuestionar así un contexto normativo y una cultura (no solo empresarial, sino también en muy buena medida sindical) que concibe las relaciones entre empresarios y trabajadores a partir de un conflicto de intereses estructuralmente contrapuestos y el sistema laboral como un conjunto de disposiciones y prácticas cuya función primordial es la pacificación o canalización transitoria del mismo, básicamente a través de la determinación del precio del trabajo[9]. Frente a esta visión clásica, el modelo deseable pasaría por superar y trascender el esquema confrontativo y por enriquecerlo notablemente, para posibilitar aportes cualitativos que redunden en el reforzamiento de una competitividad empresarial basada en la calidad de los productos y la mejora de los procesos.

Se trata de un reto insoslayable, sin duda. Afrontarlo exige introducir una mirada nueva que haga posible compartir diagnósticos e identificar intereses no solo coincidentes sino mutuamente interdependientes de empresarios y trabajadores. Este sería el primer paso para avanzar, desde un consenso razonable y sobre un sustrato teórico más sólido, hacia prácticas y acuerdos concretos en el espacio de las negociaciones colectivas y los acuerdos empresariales dentro de un esquema de mayor cooperación.

---

[8] Esta preeminencia del objetivo de preservar el empleo como bien fundamental, aunque sea en detrimento de la protección jurídica de las condiciones en que se presta, está en la base de las consideraciones que llevaron al Tribunal Constitucional a aceptar la constitucionalidad de la ley 3/2012 de reforma laboral. Según sus propios términos literales (fundamento jurídico IV, STC 8/2015), (la reforma favorece... «*la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la destrucción de empleo, buscando el reajuste de la organización productiva para adaptarla a la cambiante situación económica. La norma facilita, entonces, el ajuste racional de las estructuras productivas a las sobrevenidas circunstancias del mercado, fruto de la variable situación económica, con el objetivo de procurar el mantenimiento del puesto de trabajo en lugar de su destrucción, atendiendo así a fines constitucionalmente legítimos*».

[9] De manera claramente mayoritaria, las negociaciones colectivas, sobre todo en el nivel supraempresarial, siguen centradas en la fijación y actualización periódica de los salarios y las jornadas como elementos de determinación del precio del trabajo en cada momento.

### 4.1. La existencia de antecedentes teóricos y prácticos en torno a planteamientos y proyectos más cooperativos en la vida de las empresas

Sin duda, frente a los planteamientos más tradicionales, existen y han existido también en el pasado propuestas, reflexiones y proyectos con voluntad de integrar intereses comunes del empresariado y los y las trabajadoras, sobre todo en el campo de la organización del trabajo. Se trata de una tendencia que se percibe tanto en ciertos discursos teóricos como en algunas prácticas empresariales y sindicales concretas.

En el ámbito doctrinal especializado, algunos expertos ya venían insistiendo, bastante antes incluso de la gran recesión de 2008, en la necesidad de reforzar los elementos más cooperativos, específicamente en las dinámicas de negociación colectiva.

En este sentido, por ejemplo, en el informe sobre el futuro del trabajo y el empleo realizado para la Comisión Europea por el grupo de expertos europeos coordinado por Alain Supiot[10], hace ya más de dos décadas, se destacaba expresamente que la «*negociación colectiva se ha convertido en un factor esencial de la organización del trabajo*» y que esta –aunque probablemente de forma asimétrica y desigual en el conjunto de los países europeos– «*funciona como un instrumento de colaboración ante los cambios y la organización del trabajo…* (permitiendo) «*nuevas formas de diálogo social que no versan ya sobre las condiciones de trabajo, sino sobre su organización*».

Igualmente, y en un plano más concreto, se han desarrollado proyectos empresariales, de forma especialmente significativa en Euskadi, que incorporan a sus relaciones internas paradigmas más cooperativos y con una mayor implicación de las personas, sobre todo en el entorno de la llamada economía social. Muy posiblemente, estas realidades empresariales constituyen buenos precedentes para el impulso de políticas y prácticas de mayor colaboración en las empresas, aunque sin desconocer, en modo alguno, sus especificidades[11].

### 4.2. La emergencia de nuevos debates en torno a la necesidad de la revisar los modelos clásicos de relaciones laborales

Es cierto que las reformas del marco laboral a partir del estallido de la crisis de 2008, al provocar un debilitamiento de los mecanismos legales clásicos de

---

[10] Alain Supiot (coordinador) *Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo. Informe para la Comisión Europea*, edición en castellano bajo la coordinación de la Universidad Carlos III de Madrid (Tirant lo Blanch, Valencia 1999).

[11] La llamada economía social incluye, en todo caso, experiencias muy diversas que van desde iniciativas empresariales sin ánimo de lucro en el ámbito del tercer sector, pasando por sociedades mercantiles laborales orientadas al beneficio económico, pero cuyo capital mayoritario pertenece a sus trabajadoras y trabajadores, hasta sociedades cooperativas dotadas de una regulación jurídica específica y cuyos socios no desarrollan su actividad a través de un contrato laboral. Como es fácil de advertir, no conforman, por tanto, un universo homogéneo que permita trasladar de modo sencillo a las empresas ordinarias sus experiencias de éxito, sobre todo en relación con el grado de implicación de las personas.

protección de las condiciones de trabajo, agudizaron como efecto inmediato la confrontación. Pero este incremento de las tensiones derivadas de aquellas modificaciones legales ha servido también, de una forma quizá un tanto paradójica, como caldo de cultivo para la emergencia (o si se prefiere, el afianzamiento) de otros discursos que, más allá de las reivindicaciones frente a la pérdida de derechos, o junto a ellas, advierten de la insuficiencia de estas medidas restrictivas a medio y largo plazo. Discursos que se van gestando desde ámbitos[12] y bajo puntos de vista parcialmente diferentes[13], pero casi todos ellos bajo el denominador común de destacar la relevancia de unas relaciones laborales notablemente más inclusivas como factor clave para la competitividad de las empresas dentro del mercado global.

### 4.3. La dimensión ética de las organizaciones empresariales como palanca adicional para impulsar el tránsito hacia modelos más cooperativos

En el ámbito de las organizaciones empresariales, la reflexión sobre la necesidad de incorporar elementos éticos al objetivo empresarial clásico de maximizar los beneficios para sus propietarios y accionistas, ha estado mayoritariamente ligada al concepto de la responsabilidad social[14]. Un concepto notablemente más desarrollado y con un contenido algo más preciso que las referencias genéricas a la relevancia de un marco ético de actuación para las empresas[15].

A través de ella se ha ido interiorizando en las organizaciones una nueva visión de la gestión empresarial que ha sido asumida como un valor adicional y estratégico para las empresas, no solo en los discursos teóricos y académicos

---

[12] XVIII Congreso Eusko Ikaskuntza, «Los nuevos modelos de empresa y relaciones laborales» (pág. 38 y ss) *El futuro que nos (re)une-Geroa Elkar-Ekin. Bases del libro blanco*). http://www.eusko-ikaskuntza.org/eu/congresos/. En el mismo sentido, puede consultarse la proposición no de ley aprobada por unanimidad en el Parlamento Vasco en fecha 27 de septiembre de 2018, en relación con un «modelo inclusivo participativo vasco de empresa» (www.legebiltzarra.eus).

[13] Sobre una visión empresarial del modelo, la llamada *Cátedra nuevos modelos de relaciones laborales* impulsada por la Confederación Vasca de empresarios (Confebask), en www.confebask.es. Desde una perspectiva sindical, puede consultarse la publicación digital de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras *Hacia un modelo de relaciones laborales participativo y su implicación en los organismos autónomos de solución de conflictos* (Madrid, 14 de noviembre de 2018) (Fundación Sima y CCOO) http://www.ccoo.es

[14] Un desarrollo amplio del concepto se puede consultar en *La dimensión ética de la responsabilidad social*, Begoña Arrieta Heras y Cristina De la Cruz Ayuso (Universidad de Deusto 2005). En especial, su capítulo V, páginas 75 y ss.

[15] Sobre las acciones de promoción, fomento e implementación de la responsabilidad social, constituye una buena guía el *Libro verde de la Comisión Europea* (COM (2001) «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social en las empresas». Puede consultarse también la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las empresas, aprobada por el consejo de ministros del 24 de octubre de 2014, y el vigente Plan de Actuación 2017-2020 para la Responsabilidad Social, aprobado por el Departamento de Trabajo y Justicia del País Vasco.

sino también en el seno de las propias organizaciones productivas. Como recogía hace ya casi dos décadas la Comisión Europea[16], las consultas realizadas a las empresas «r*eflejan un amplio consenso… en relación con la importancia estratégica de la responsabilidad social para garantizar su éxito comercial a largo plazo*». A pesar de que, como también se advertía en este mismo documento, «*la mayoría de las empresas están de acuerdo con el impacto positivo de la responsabilidad social en la competitividad a largo plazo,* (pero) *no están en condiciones de cuantificar, sin embargo, dicho efecto*».

Desde mi punto de vista, este discurso sobre la dimensión estratégica de la responsabilidad social empresarial puede favorecer también, aunque desde una perspectiva más tangencial, el avance hacia modelos de empresa más cooperativos y, en todo caso, contribuye a enriquecer la reflexión sobre ellos. En primer lugar, porque ha permitido transitar desde un modelo de gestión *shareholder* basado en la idea de que el objetivo prioritario y la responsabilidad única de la empresa reside en la creación de valor para sus accionistas y en la búsqueda de la «superentabilidad», hacia un modelo «pluralista o de *stakeholdres*»[17], razonablemente asentado en la actualidad y orientado a la tutela de los intereses legítimos de cualquier grupo o individuo que pueda afectar o puede ser afectado por los objetivos de la empresa. Y no es dudoso que entre estos *stakeholders* se encuentran, ocupando una posición central, los trabajadores y trabajadoras cuyo empleo y condiciones materiales de vida dependen de la sostenibilidad a largo plazo de la empresa en la que desarrollan su actividad.

Muchas de las teorías sobre el concepto de la responsabilidad social la vinculan de forma expresa al incremento de la cooperación en el seno de las organizaciones[18]. Una perspectiva totalmente alineada con el objetivo de progresar hacia modelos de relación que mitiguen la confrontación y favorezcan la implicación de las personas y la cooperación entre agentes como los vértices de un nuevo paradigma.

---

[16] *Comunicación de la comisión de las comunidades europeas, una contribución al desarrollo sostenible* (COM 2002/347).

[17] En palabras de M. Hopkins *(The planetary bargain: Corporate Social Responsability comes of Age)* (London 1999), los *stakeholders* serían «aquellas personas o grupos que tienen, o reclaman tener, derechos, intereses o propiedades en una empresa y sus actividades presentes, pasadas o futuras».

[18] Se pueden consultar las referencias a la cooperación entre sujetos como elemento clave del concepto de «razonabilidad» frente a la idea clásica de la racionalidad económica, desarrollado por John Rawls en su famosa obra *La Teoría de la Justicia*. A partir de esta dimensión novedosa que incide en la necesidad de trabajar consensos y acuerdos entre iguales, se puede afirmar que «dado que lo razonable es –según Rawls –una virtud de las personas comprometidas con la cooperación, tal vez haya pocas situaciones humanas en las que la cooperación sea más necesaria y más característica que en las organizaciones empresariales», *La dimensión ética de la responsabilidad social. (op. cit.* página 120).

## 5. ALGUNAS BASES PARA EL DEBATE: ELEMENTOS PRELIMINARES PARA EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE MODELOS MÁS COOPERATIVOS DE RELACIONES LABORALES

### 5.1. El contexto socio-económico actual

Con las lógicas incertidumbres propias de la globalización y la interdependencia creciente entre los sistemas políticos y económicos nacionales y locales, y aunque al redactar este artículo se asume ya por la mayoría de analistas que hemos entrado en el horizonte de una desaceleración generalizada del crecimiento, la recuperación económica puede entenderse razonablemente consolidada tras una década de profunda crisis. Después de un lustro de crecimiento de la economía vasca, casi nadie duda en particular de que ha llegado el momento de trasladar parte de la riqueza recuperada a las rentas salariales[19], no solo para apuntalar sobre bases más sólidas esta recuperación sino, de modo más específico, como un presupuesto necesario para impulsar la cualificación del empleo y garantizar un modelo de competitividad basado en procesos y productos dentro de una economía cambiante y global. Es, por tanto, en este contexto post crisis en el que necesitamos establecer las bases para asentar en el espacio de las relaciones laborales nuevos modos de relación notablemente más cooperativos.

### 5.2. La concurrencia de elementos heterogéneos

Como es obvio, no es sencillo definir, y mucho menos aún desarrollar con una cierta profundidad, todos los elementos que conformarían un nuevo modelo de relaciones laborales, pero creo necesario apuntar al menos alguno de ellos para contextualizar de manera adecuada la reflexión.

#### a) Elementos externos, normativos y competenciales

Se trata de aspectos vinculados con la regulación legal del trabajo asalariado y de sus estructuras básicas.

En mi opinión, y reconociendo que la CAPV no tiene competencias directas para incidir en ellos[20], lo que condiciona de manera sustancial su margen de

---

[19] Son numerosas las voces que se pronuncian en favor de un incremento generalizado de salarios en función de la evolución positiva del crecimiento. Sin dejar de reconocer que existen empresas e incluso sectores de actividad que siguen atravesando dificultades económicas coyunturales, no parece razonable invocar ejemplos particulares como justificación para mantener las restricciones generalizadas, sin perjuicio claro está de la utilización de los mecanismos legales que proceda para hacer frente a situaciones de necesidad objetiva y suficientemente acreditadas en cada empresa. En este sentido, *Informe socio laboral 2018 del Consejo de Relaciones Laborales* (presentación) www.crl-lhk.eus.

[20] Como es sabido, la legislación laboral es competencia del Estado (art. 149.7 CE), lo que ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional en sentido material y no estrictamente formal e incluye, por tanto, toda la actividad normativa básica y de desarrollo (reglamentos ejecutivos). Entre otras muchas, pueden consultarse la STC 61/2015 de 18 de marzo y la STC 81/2017 de 22 de junio. SSTC 194/2012, de 31 de octubre, 27/2014, de 13 de febrero, y 61/2015, de 18 de marzo. De acuerdo con esta doctrina, corresponde al Estado la competencia exclusiva en legislación laboral sin que ningún

actuación, los elementos centrales de este primer nivel serían básicamente dos: un marco normativo que contribuya a la estabilización y normalización de la negociación colectiva, y una revisión y actualización de los mecanismos de participación de los trabajadores y trabajadoras en las empresas.

***a.1) El carácter estratégico del marco normativo de la negociación colectiva***



Para facilitar cualquier propuesta viable de revisión del modelo confrontativo de relaciones laborales y para mitigar y corregir la lógica del conflicto estructural inherente a él, sería preciso, en primer lugar, recuperar una negociación colectiva normalizada que (re)coloque el acuerdo en el centro del sistema. Es verdad que la estabilización de la negociación colectiva parece –y lo es, básicamente– un cometido propio sobre todo del diálogo bilateral entre sindicatos y organizaciones empresariales, pero sus posibilidades de éxito se ven claramente condicionadas por el marco legal en el que este diálogo social se desenvuelve y, más específicamente, por las reglas que disciplinan los procesos negociales[21].

Con frecuencia se pone el acento en la necesidad de una negociación centrada en el nivel de la empresa como el punto nuclear para construir nuevos paradigmas de confianza y colaboración entre agentes, restando relevancia, cuando no acusándola de ser uno de los elementos principales de la rigidez del sistema, a las negociaciones supraempresariales (sectoriales)[22]. Una negociación en las propias empresas, más rica en contenidos y más flexible en procedimientos, es, sin duda, un elemento relevante para propiciar el avance hacia modelos menos confrontativos, pero en mi opinión es imprescindible normalizar en paralelo las negociaciones colectivas en el nivel sectorial. Al menos por dos razones.

La primera es que toda empresa, con independencia de la calidad de su propio proyecto e incluso de la excelencia de sus prácticas, se desenvuelve en un contexto

---

espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, de manera que estas «únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal. En este esquema, a la CAPV le resta únicamente la competencia de simple ejecución de la legislación estatal (art. 12.2 EAPV).

[21] En este sentido, las reformas laborales de 2011 (RD ley 7/2011) y muy especialmente la de 2012 (ley 3/2012) afectaron a casi todos los elementos del marco normativo para la negociación colectiva del título III del Estatuto de los Trabajadores. Pero de modo especial debilitaron el convenio colectivo al declarar su pérdida de vigencia por falta de renovación en el plazo máximo de 12 meses desde su denuncia (la llamada limitación temporal de la ultractividad). Esta norma, que condiciona de manera muy sustancial las estrategias negociadoras, en la medida en que la presión sindical puede traducirse finalmente en el decaimiento del convenio y la pérdida de los derechos reconocidos en él, ha provocado, en efecto, una disminución significativa de la tasa de cobertura de la negociación colectiva, sobre todo en el ámbito sectorial. Ocho años después de la reforma, casi 90.000 personas (aproximadamente el 15% del total de la población asalariada del sector privado en Euskadi) han perdido la cobertura de su convenio previo (*Consejo de Relaciones Laborales, Informe socio laboral 2018* (www.lhk-crl.eus).

[22] *Nueve propuestas para la reforma de la negociación colectiva en España*. Marzo de 2011 (Fedea).

más amplio que incluye a una extensa red de agentes con quienes interactúa de modo constante[23]. Parece obvio que el funcionamiento de esta red, en condiciones mínimas de eficacia, requiere de un cierto nivel de bienestar colectivo y de cohesión social que trasciende a la estricta realidad de la empresa como unidad productiva aislada. Y hasta ahora, al menos, ha sido la negociación sectorial la que ha posibilitado una extensión razonable de la riqueza a muy amplios sectores de la población.

La segunda razón es de naturaleza puramente objetiva y de carácter más instrumental, pero está conectada con la anterior. Nuestro tejido productivo está integrado en su gran mayoría por pymes y micropymes que no pueden prescindir de negociaciones y acuerdos colectivos sectoriales como el marco básico para la ordenación de sus relaciones laborales[24].

***a.2) Las herramientas legales para la participación en la empresa***

En segundo lugar, creo que sería también necesario repensar las reglas legales actuales para la participación de los y las trabajadoras en las empresas. El modelo legal español de participación se asienta en órganos externos a la estructura de gestión y control de la organización empresarial (delegados/as y comités de empresa) a los que se atribuyen básicamente funciones directas de negociación de condiciones de trabajo (convenios colectivos) y de seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las normas legales y convencionales por parte del empresario. Un modelo que no impulsa ni favorece, sin embargo, una implicación real en la gestión de las empresas de los y las trabajadoras, lo que requiere una presencia más activa de sus representantes en los órganos internos de administración o gobierno[25].

En este sentido, son numerosos los especialistas del mundo del derecho laboral que abogan por revisar la equiparación sustancial de competencias entre los sindicatos y la representación unitaria (comités y delegados y delegadas de empresa) en materia de negociación colectiva[26] y por separar sus funciones respectivas atribuyendo a los representantes electos (comités y delegados/as) competencias expresas y

---

[23] Ver nota previa, nº 17.

[24] De acuerdo con datos del Instituto Vasco de Estadística (Eustat), el 93% de las empresas en Euskadi tiene una plantilla inferior a 9 personas.

[25] De acuerdo con la Proposición no de ley del Parlamento Vasco (27 de septiembre 2018), uno de los elementos que caracterizarían el modelo de empresas inclusivo participativo vasco sería precisamente la presencia de algún representante de los trabajadores en el órgano de gestión de la empresa (punto 2.2 del modelo, dentro del apartado 2º «la participación de los trabajadores en la gestión y/o en los resultados y/o en la propiedad»).

[26] Ver el apartado VI «conclusiones sobre representación y participación de los trabajadores en las empresas», del documento *Por un nuevo marco legislativo laboral. Conclusiones del grupo FIDE sobre una ordenación legal consensuada del trabajo y las relaciones laborales* (www.fidefundación.es).

cauces adecuados para una implicación mayor en la actividad interna de las empresas, dentro de un modelo más orientado a favorecer la co-gestión[27].

Aunque la definición del marco para la participación en la empresa entra dentro de las competencias de regulación sustantiva, existe un amplio margen para el diseño pactado a través de la negociación colectiva de estructuras y herramientas dirigidas a incrementar el grado de intervención efectiva de los trabajadores y trabajadoras en las decisiones de gestión y en la definición estratégica del proyecto empresarial.



**b) Elementos internos: diálogos extensos y abiertos (de carácter tripartito y bipartito) para sentar las bases pactadas de nuevos modelos de relaciones laborales**

Ahora bien, para la transformación efectiva del modelo dominante de relaciones laborales no bastan las modificaciones normativas. Es necesario también activar, enriquecer y sostener espacios de dialogo social institucionalizado.

La negociación colectiva constituye, como ya se advirtió al inicio, una de las señas de identidad básicas de los sistemas modernos de regulación del trabajo asalariado. Pero en su concepción más tradicional y de forma coherente con una visión escindida, y por tanto excluyente, de los intereses de empresarios y trabajadores, se ha centrado en la mejora de los derechos de los y las asalariadas como objetivo sindical preferente y en la presión negociadora como método básico para forzar los acuerdos y vencer las resistencias empresariales. A pesar de las llamadas reiteradas al enriquecimiento de contenidos de los convenios como una de las asignaturas pendientes de la actual negociación colectiva, esta sigue mayoritariamente centrada en la fijación del precio del trabajo (jornada/salario).

La búsqueda de un mayor grado de cooperación como un elemento novedoso de los modelos de relaciones laborales no pretende, como parece obvio, negar a los agentes sindicales ni a los representantes de las y los trabajadores en las empresas esa función atributiva de derechos para la mejora de sus condiciones de empleo. Únicamente persigue matizar (enriquecer) los términos de la ecuación, superando la dicotomía simple entre trabajo (como obligación) y precio (como contraprestación determinada por el salario y la jornada) e introduciendo en ella

---

[27] En relación con los modelos comparados en Europa, puede consultarse el nº 109 de la *Revista de Asociación Española de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social,* estudio monográfico sobre la «Participación de los trabajadores en la gestión del cambio en la empresa: entre modelos normativos y cultura de empresa», coordinado por Juan Pablo Landa Zapiraín. En especial, la primera parte, en la que se analizan específicamente las experiencias en Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Un análisis detallado de los modelos de co-gestión en Europa se contiene también en el trabajo de Sara Lafuente Hernandez: «La co-gestión en Europa, perspectivas para las relaciones laborales en España». *Hacia un modelo de relaciones laborales participativo y su implicación en los organismos autónomos de solución de conflictos*, (op, cit. Pág. 25 y ss).

la necesidad de fortalecer y garantizar la viabilidad del proyecto empresarial como premisa previa para un reparto equitativo de las utilidades obtenidas. Igualmente, y en la medida en que el incremento de esta cooperación contribuya a la generación de un clima de trabajo más compatible con las aspiraciones vitales y profesionales de las personas, es razonable suponer que también aumentarán las posibilidades reales de mejorar sus estándares de vida y de bienestar.

En todo caso, la enunciación de este objetivo como una aspiración teórica ampliamente compartida desde diversos sectores no puede ocultar las dificultades reales para sentar las bases de una nueva cultura de cooperación como premisa necesaria, aunque no suficiente, para identificar y abordar nuevas prácticas negociales que sean más compatibles y coherentes con modelos más inclusivos.

## 6. DE LA LÓGICA CONFRONTATIVA AL MODELO DE COOPERACIÓN. LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA AVANZAR EN NUEVOS ESCENARIOS

Al comienzo de la presente reflexión se aludía a las empresas como un factor clave para un desarrollo económico y social equilibrado y no simplemente como organizaciones dirigidas a la obtención de beneficio económico para sus propietarios. Es evidente que al incorporar esta nueva perspectiva al análisis se abre un espacio de contornos difusos en el que se mezclan intereses estrictamente privados con otros de naturaleza colectiva y carácter público. La empresa deja de ser exclusiva o preferentemente un objeto de regulación normativa, tanto de sus relaciones internas (con accionistas y trabajadores) como externas (con clientes, proveedores o administración pública), para convertirse de manera progresiva en un elemento esencial para la estabilidad y la cohesión del conjunto de la sociedad; como sustento principal de un empleo de calidad y como herramienta básica para la distribución primaria de la riqueza a través de sueldos y retribuciones[28].

Este cambio de visión afecta indudablemente también a los modelos emergentes de gobernanza pública. Desde mi punto de vista, a pesar de las dificultades para concretar con más detalle en qué habrían de consistir estos nuevos paradigmas de relación entre agentes privados y públicos en el ámbito de las relaciones laborales, me parece evidente que ya no es posible trazar una línea nítida que separe dos niveles diferenciados y desconectados entre sí: la negociación directa entre organizaciones sindicales y empresariales en defensa de sus intereses particulares (y naturalmente confrontados) y la interlocución de estos con los gobiernos en representación y apoyo de sus posiciones respectivas.

---

[28] Alberto Alberdi Larizgoitia. Aportaciones al foro de socio economía sobre «modelos de empresa y relaciones laborales» (XV Congreso Eusko Ikaskuntza, *El futuro que nos (re)une - Geroa Elkar-Ekin*, (Bilbao 7 de junio de 2018) http://www.eusko-ikaskuntza.org/eu/congresos/

La base de la cooperación público-privada reside en identificar espacios de confluencia entre los dos ámbitos. Y para ello parece imprescindible definir en un foro común los presupuestos fundamentales necesarios para hacer compatibles la participación justa de todas las personas en la riqueza colectiva –y, por tanto, la mejora de la calidad de vida en general– con empresas más eficientes y competitivas.



## 7. LA NECESIDAD DE REPENSAR LAS TRANSACCIONES BÁSICAS EN EL SENO DE LAS EMPRESAS

En mi opinión, la modernización y el enriquecimiento de las relaciones laborales pasa por dos líneas de avance principales: por un lado, asumir funciones de carácter más organizativo hacia el interior de la empresa[29]; por otro, repensar las transacciones básicas en términos de derechos y obligaciones.

Con respecto a la primera, resulta imprescindible abordar, tal y como ya ha quedado apuntado, la creación de estructuras de participación mucho más próximas al modelo de cogestión; bien a través de reformas legales, bien mediante acuerdos específicos, o, incluso, a través de decisiones empresariales unilaterales.

Con respecto a la segunda línea de avance, la búsqueda y explicitación de nuevos contenidos y transacciones más compatibles y mejor alineadas con las necesidades, los deseos y las aspiraciones de las personas, no parece existir otro camino que el diálogo y la negociación. El campo para avanzar en este terreno es tan extenso como complejo. Sin ánimo exhaustivo y sin un propósito de jerarquización relativa entre ellos, podrían citarse como ejemplos significativos para el diálogo permanente y el acuerdo al menos las siguientes materias: la formación y cualificación de las personas dentro de un proceso permanente de adaptación de perfiles profesionales y competencias; la preservación de la salud laboral y el bienestar físico y psíquico como premisa imprescindible para el desarrollo de un trabajo digno; la igualdad entre mujeres y hombres y la consiguiente superación de las brechas salariales y de condiciones materiales de empleo entre unos y otros, no solo como una aspiración legítima en términos de estricta justicia sino como vector estratégico para mejorar la competitividad de las empresas a través de la activación del talento; la gestión de la diversidad múltiple en organizaciones progresivamente más complejas; la búsqueda de mecanismos de conciliación corresponsable para la asunción equilibrada de las cargas extralaborales; la compatibilización al margen de cargas familiares y para el conjunto de las personas trabajadoras de la vida personal y profesional mediante la adecuación y revisión de los espacios de trabajo y la flexibilización de los horarios y las jornadas; la búsqueda de sistemas de retribución que garanticen la participación efectiva, equitativa y justa de trabajadores y trabajadoras en el

[29] Alain Supiot (coordinador) *Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo (op.cit.).*

incremento de valor de los proyectos empresariales, junto con una mayor implicación en los riesgos derivados de la actividad empresarial (lo que solo parece viable en un clima de transparencia y en el contexto de modelos de gestión notablemente más participativos); el establecimiento de cauces, procedimientos y mecanismos ágiles y eficaces para mejorar la flexibilidad interna de las empresas y facilitar su adaptación permanente a las condiciones del mercado...

Tal y como aparecen enunciados, parece claro que ninguno de estos objetivos resulta alcanzable sin la apertura de amplios procesos de negociación y acuerdo. Pero tampoco pueden ser abordados en un espacio exclusivamente privado y en el marco estricto de las relaciones internas entre empresas (organizaciones empresariales) y trabajadores (sindicatos y comités de empresa). En todos ellos es posible detectar, en mayor o menor grado, no solo aquella confluencia de intereses privados y públicos a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, sino un margen muy amplio para la interacción con otras iniciativas y políticas públicas.

En efecto, la búsqueda de la igualdad, la gestión de la diversidad, la promoción de la salud, el mantenimiento de un empleo de calidad con sus consecuencias derivadas en términos de estabilidad laboral y remuneración suficiente, la cualificación de las personas a través de la formación y la adaptación permanente de competencias y, en definitiva, el incremento progresivo y razonable del nivel de vida, son en todo caso objetivos primarios de la acción de gobierno. Lo deben ser en el siglo XXI tanto como lo fueron en el siglo XX, especialmente en las fases de consolidación de los Estados sociales de derecho, aunque, con toda seguridad, debamos repensar los presupuestos y principios desde los que se diseñan, se planifican y se implementan las políticas necesarias para alcanzar aquellos objetivos políticos.

En el contexto actual no parece suficiente una simple intervención externa mediante la creación e imposición de marcos normativos que reconozcan derechos –mínimos– y establezcan obligaciones legales; ni una acción de gobierno centrada, de manera exclusiva o preferente, en el desarrollo de acciones de fomento y de promoción de la iniciativa privada mediante programas de subvenciones y ayudas. Es necesario, por el contrario, canalizar aquellas políticas públicas hacia esquemas de concertación e interiorizar que la revisión de los modelos laborales y de los equilibrios en el seno de las empresas trasciende de los intereses estrictamente privados. De ahí la necesidad ineludible de revisar y repensar también los modelos de gobernanza para avanzar en la colaboración público privada y para progresar de modo coherente y sobre la base de amplios consensos entre agentes en la búsqueda de nuevos paradigmas de cooperación.

## 8. EL RETO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EN LAS EMPRESAS. SUS NIVELES Y SINERGIAS

Aunque se analice en último lugar, en la transición hacia nuevos modelos de empresa ocupan una posición muy relevante tanto el debate sobre la cultura de la participación de las y los trabajadores en las empresas y la reflexión sobre el diseño e implementación de marcos, como las políticas que impulsen, favorezcan y doten de seguridad jurídica a los acuerdos para avanzar en este campo.

### 8.1. La necesidad de distinguir varios niveles de participación, sin perjuicio de las sinergias respectivas entre unos y otros

Frecuentemente se habla de la participación de las personas trabajadoras en las empresas diferenciando tres niveles: la gestión, los resultados y la propiedad. Desde mi punto de vista, sin embargo, la verdadera frontera se debería establecer entre la gestión y los resultados, de una parte, como manifestaciones naturales, aunque no idénticas, de un mayor grado de implicación de trabajadores y trabajadoras en las empresas y la participación en la propiedad, de otra, como un verdadero paso cualitativo no siempre vinculado a los anteriores.

Las fórmulas y mecanismos de participación en la gestión y los resultados (ambas susceptibles de articularse mediante acuerdos directos en el marco de las empresas) actúan a menudo como una suerte de círculo virtuoso, ya que la apertura de cualquiera de estos dos espacios propicia e impulsa de forma natural el crecimiento del otro. Parece difícil concebir una mayor participación en la gestión/gobierno de las empresas sin un correlativo efecto en las retribuciones de las personas, progresivamente más vinculadas a los resultados; y, en sentido inverso, resulta incomprensible la implantación de políticas empresariales que impulsen una participación en el beneficio que no se traduzca en paralelo en una mayor implicación del conjunto de las personas de la empresa en la gestión del proyecto.

Ambas esferas comparten por ello ciertos elementos comunes. En primer lugar, requieren de la existencia de canales y cauces por los que fluya una información adecuada, suficiente, comprensible y actualizada sobre la situación de la empresa en cada momento y, en segundo lugar, solo pueden asentarse en un incremento progresivo de la confianza entre todos los agentes implicados.

A pesar de su diferente naturaleza, en un caso (cauces y canales de comunicación e información) claramente más concreta y objetivable; y en el otro (la confianza) notablemente más difusa e intangible, ambos son al mismo tiempo premisa y efecto el uno del otro e interactúan entre sí de manera constante.

Como antes se ha señalado, y con independencia de que las estructuras legales actuales no estén especialmente concebidas para impulsar o favorecer este modelo de participación interna, existe un amplio espacio para implementar mediante acuerdos,

e incluso decisiones unilaterales de gestión empresarial, fórmulas que favorezcan el incremento de la participación en estos dos niveles: la gestión y los resultados.

A su vez, es fácil percibir en estos dos primeros niveles un amplio margen para la colaboración público-privada. En especial, mediante la puesta en marcha de programas y acciones de capacitación y formación que trasciendan de las competencias y habilidades puramente profesionales de las personas e incidan en aprendizajes más transversales y más conectados con la gestión integral de las empresas. Aunque estas acciones sean diseñadas y financiadas desde las administraciones públicas, parece evidente que deben estar alineadas con las necesidades e intereses reales de las empresas y de los trabajadores y trabajadoras, formando parte de un marco de gobernanza que fomente el diálogo y la colaboración entre los agentes públicos y privados.

### 8.2. La participación en la propiedad como una herramienta que favorece de forma directa la continuidad y sostenibilidad de los proyectos empresariales

Creo que es difícilmente cuestionable que la participación de las personas trabajadoras en la propiedad de las empresas incrementa de modo notable, y salvo supuestos excepcionales, su implicación en el proyecto empresarial. Y en este sentido es adecuada para propiciar desde una perspectiva general el reforzamiento y la sostenibilidad de aquellas.

Sin embargo, y a diferencia de lo que se ha indicado en el apartado anterior, no parece existir una correlación clara o una línea de continuidad directa entre esta vía y los otros dos niveles de participación previamente analizados. La apertura de canales de mayor participación en la gestión y/o en los resultados no es siempre un camino para el acceso de los trabajadores a la propiedad; y a la inversa, la toma de acciones y/o participaciones en el capital de la empresa no constituye necesariamente un paso para la generación de modelos de mayor participación en la gestión del conjunto de la plantilla.

El análisis en profundidad de los numerosos efectos y derivadas vinculadas al incremento de la participación de trabajadores y trabajadoras en la propiedad de las empresas[30] desborda el objetivo de un trabajo como este y requiere probablemente de estudios mucho más pormenorizados y de la apertura de foros específicos de debate ente agentes sociales (sindicales y empresariales), políticos e institucionales. En todo caso, creo que resulta adecuado dejar constancia de que en torno a este nivel de participación concurren al menos dos notas características que, en mi opinión, con-

[30] Me refiero a las empresas ordinarias y no a las sociedades laborales, que son aquellas cuyo capital pertenece de forma mayoritaria a los trabajadores y trabajadoras. En todo caso, la nueva ley de sociedades laborales 44/2015 ha introducido un nuevo capítulo III, pendiente todavía de desarrollo reglamentario, que incorpora un nuevo concepto notablemente más amplio de empresas participadas y que, en mi opinión, establece un marco inicial para desarrollar experiencias concretas de participación con diferente intensidad y en distintos niveles.

firman que se trata de un paso cualitativo: a) la conexión, más evidente si cabe, de todas las fórmulas que traten de favorecer la toma de capital por trabajadores y trabajadoras con el arraigo de las empresas y las personas en el territorio y el fortalecimiento del tejido empresarial, lo que, una vez más, debería traducirse en la mejora de la cohesión social; b) la existencia de un amplio espacio para la acción pública en el marco de un modelo concertado con agentes sociales. Especialmente en lo que se refiere a las acciones de capacitación de las personas y de apoyo y sensibilización a empresas y organizaciones (empresariales y sindicales) junto con el diseño de una política fiscal propia como elemento diferencial.

## 9. A MODO DE BREVE RECAPITULACIÓN

No es sencillo, en una reflexión como la desarrollada en este trabajo, incluir un apartado de conclusiones en sentido clásico. Su objetivo es notablemente más abierto y a la par mucho más modesto. Se trata simplemente de identificar algunos de los muy diversos factores que podrían facilitar la transición hacia un modelo nuevo de relaciones laborales y contribuir así a enfocar y enriquecer un debate que tiene aún mucho recurrido por delante. Se requiere para ello no solo trabajar en la definición de un marco teórico compartido, al menos en sus elementos básicos, sino activar, en paralelo, amplios procesos de diálogo para sentar las bases desde las que abordar negociaciones y suscribir acuerdos que, sin renunciar a los derechos e intereses legítimos de unos y otros, superen la lógica confrontativa. Con todos los matices que sean necesarios, es posible percibir hoy un consenso razonable entre agentes sociales, económicos, políticos e institucionales sobre la necesidad de incrementar el grado de cooperación en el seno de las empresas como factor estratégico de competitividad y condición necesaria, aunque no suficiente, para aumentar la implicación de las personas en los proyectos empresariales.

La apuesta por estos modelos cooperativos dependerá de si con ellos somos capaces no solo de hacer más sólidas las empresas sino al mismo tiempo de cumplir con las aspiraciones en términos de bienestar económico y vital de las personas o, lo que en suma agregada es lo mismo, hacer más cohesionada a la sociedad en su conjunto. Un propósito así exige una implicación real de los poderes públicos, en tanto que garantes de los derechos de las y los ciudadanos, así como la creación de un nuevo marco de gobernanza que facilite la colaboración público-privada y la concertación como el método preferente de intervención y gobierno en el seno de una sociedad plural, democrática y madura como la nuestra.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Albiol Montesinos, I. *et al.* (2003): *Derecho del Trabajo. Tomo I: Fuentes y relaciones colectivas (Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 22).*

Arrieta Heras, B.; De la Cruz Ayudo, C. (2005): *La dimensión ética de la responsabilidad social,* Begoña Arrieta Heras y Cristina De la Cruz Ayudo (Universidad de Deusto 2005).

Baylos, A. (2017): «El futuro de las normas del trabajo que queremos», Conferencia Nacional Tripartita con motivo del centenario de la OIT. Volumen II, *El futuro del Trabajo que queremos (Madrid 28 de marzo de 2017).*

Comisión Europea (2001): «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social en las empresas». *Libro verde de la Comisión Europea* (COM (2001).

— (2002): *Comunicación de la comisión de las comunidades europeas, una contribución al desarrollo sostenible* (COM 2002/347).

— (2002): Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible *(Comisión de las Comunidades Europeas – COM (2002/347).*

Comisiones Obreras (2018): *Hacia un modelo de relaciones laborales participativo y su implicación en los organismos autónomos de solución de conflictos* (Madrid, 14 de noviembre de 2018) (Fundación Sima y CCOO) http://www.ccoo.es

Consejo de Relaciones Laborales (2019): *Informe socio laboral 2018 del Consejo de Relaciones Laborales* (presentación) www.crl-lhk.eus

Fedea (2011): *Nueve propuestas para la reforma de la negociación colectiva en España.* Marzo de 2011. Documento disponible en www.fedea.org (Fundación de Estudios de Economía Aplicada FEDEA).

Hopkins, M. (1999): *The planetary bargain: Corporate Social Responsability comes of Age)* (London 1999).

Lafuente Hernandez, S. (2019): «La co-gestión en Europa, perspectivas para las relaciones laborales en España». *Hacia un modelo de relaciones laborales participativo y su implicación en los organismos autónomos de solución de conflictos*, (op, cit. Pág. 25 y ss).

Landa Zapirain, J.P. (Editor) (2017): «La participación de los trabajadores en la gestión del cambio en la empresa: entre modelos normativos y cultura de empresa». Editorial Cinca, Madrid 2017, pp.273. ISSN: 0211-8556.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015): *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las empresas. edita:* MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Dep. Legal: M-606-2015.

Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Editorial Harvard University Press.

Supiot. A. *et al.* (coordinador) (1999): *Trabajo y empleo. transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa. Transformaciones del trabajo y futuro derecho trabajo en Europa.* Ed: Tirant lo Blanch ISBN: 978-84-8002-964-3.

# *La distribución de la renta en Euskadi cuatro años después de la Gran Recesión*

## *Income distribution in the Basque Country four years after the Great Recession*

**Este trabajo analiza la evolución de la desigualdad de rentas en Euskadi durante la reciente Gran Recesión de 2008 y la nueva fase de crecimiento económico que dio inicio en 2014 y que cinco años más tarde presenta ya claros síntomas de desaceleración. Para ello, la fuente fundamental utilizada es la base de datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) que realiza el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, una de las estadísticas públicas sobre condiciones de vida más antiguas de Europa. En primer lugar, se examina el impacto de la crisis sobre el nivel de renta y su distribución y si la recuperación del pulso económico es socialmente sostenible, esto es, si el crecimiento está siendo inclusivo, identificando los factores de desigualdad. A continuación, se da cuenta de los componentes de la renta, de los cambios en su importancia y distribución y del efecto igualador de las transferencias públicas monetarias y del sistema tributario, prestando especial atención a los instrumentos sobre los que Euskadi tiene competencias. Por último, dado que la principal fuente de ingresos de la población es el trabajo, se aborda el análisis de la desigualdad laboral desde las perspectivas generacional y de género.**

*Artikulu honetan aztertzen dira, batetik, duela gutxi gertatu den 2008ko Atzeraldi Handian zehar Euskadin errenten arteko desberdintasunak izan duen bilakaera eta, bestetik, 2014. urtean hasi zen hazkunde ekonomikoaren fase berria, nahiz eta bost urte igaro ostean desazelerazio-zantzuak ikusten diren dagoeneko. Eusko Jaurlaritzaren Enplegu eta Gizarte Politiketako Sailak egiten duen pobreziari eta gizarte-desberdintasunei buruzko inkestako datu-basea erabili da iturri nagusi moduan. Izan ere, inkesta hori bizi-baldintzei buruz Europan egiten den estatistika publiko zaharrenetako bat da. Krisiak errenta-mailan eta haren banaketan izan duen eragina aztertu da lehenbizi, baita pultsu ekonomikoaren susperraldia gizartean jasangarria den ere, hau da, hazkundea inklusiboa den, desberdintasun-faktoreak identifikatuta. Ondoren, honako hauek azaldu dira: errentaren osagaiak, haren garrantzian eta banaketan izan diren aldaketak, eta monetaren transferentzia publikoen eta zerga-sistemaren berdintzeko efektua. Baina arreta bereziz azaldu dira Euskadiren eskumeneko baliabideak. Azkenik, biztanleen diru-sarreren iturri nagusia lana dela kontuan hartuta, belaunaldien eta generoaren ikuspegitik aztertu da desparekotasun laborala.*

This article analyses the evolution of income inequality in the Basque Country during the recent Great Recession of 2008 and the new phase of economic growth that began in 2014 and that five years later already shows clear signs of deceleration. For this purpose, the fundamental source used is the database of the Survey on Poverty and Social Inequalities (EPDS) carried out by the Department of Employment and Social Policies of the Basque Government, one of the oldest public statistics on living conditions in Europe. Firstly, the impact of the crisis on the level of income and its distribution is examined and whether the recovery of the economic pulse is socially sustainable, that is, whether growth is inclusive, identifying the inequality factors. Next, he realizes that the components of income, the changes in importance and distribution and the equalizing effect of public money transfers and the tax system, paying special attention to the instruments over which the Basque Country has powers. Finally, given that the main source of income of the population is work, the analysis of labour inequality from the generational and gender perspectives is approached.

**Ricardo Iruarrizaga***
**José Ángel Colinas**
*Dirección de Economía y Planificación. Gobierno Vasco*



## *Índice*

1. Introducción
2. La desigualdad de la renta
3. La composición de la renta y la redistribución pública
4. La desigualdad laboral
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave**: desigualdad de la renta, redistribución, niveles de vida, condiciones laborales, envejecimiento.
**Keywords**: income inequality, redistribution, living standards, working conditions, ageing.

**Nº de clasificación JEL**: I14, I31, I32

Fecha de entrada: 11/03/2020 Fecha de aceptación: 17/04/2020

* Los autores desean agradecer al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco por la puesta a disposición de la base de datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales y, de manera particular, a Luis Sanzo por los comentarios, sugerencias y apoyo ofrecidos durante la realización de este trabajo.

## 1. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la desigualdad y sus consecuencias ha cobrado fuerza en el debate social y económico de los países desarrollados desde el estallido de la crisis de 2008. Buena prueba de ello es el compromiso adquirido en 2015 por todos los estados a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de reducir la desigualdad en y entre los países, o el giro social de la Unión Europea, después del largo ajuste impuesto por las políticas de austeridad, con la proclamación a finales de 2017 del Pilar Europeo de Derechos Sociales[1].

Las causas del crecimiento de la desigualdad son múltiples y varían entre países, pero incluyen dos factores generales: los cambios tecnológicos y la globalización económica. Ambos procesos han favorecido a los trabajadores más

[1] En esta carta de derechos sociales se establecen 20 principios y derechos que hacen referencia a la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, a unas condiciones de trabajo justas y a la protección e inclusión social, aunque como se dice en su preámbulo se trata más bien de una guía para los Estados miembros.

cualificados (la denominada prima por educación), ya de entrada mejor remunerados, y reducido la demanda de los trabajadores menos preparados (vía deslocalizaciones e importaciones) y, en consecuencia, la dispersión salarial ha aumentado. Otros dos factores estructurales especialmente relevantes en la dinámica de los países más desarrollados son la inmigración, que atrae a colectivos en general menos formados y precarios económicamente, integrables en la dinámica dominante de bienestar, pero sólo a medio y largo plazo, y el cambio que supone la fragmentación familiar y la individualización (personas solas *vs.* parejas en la organización de los hogares), un proceso decisivo por la mayor precariedad de los hogares en los que la responsabilidad de su mantenimiento recae en una sola persona. A su vez, el hecho de que los niveles de desigualdad presenten importantes diferencias incluso entre países con niveles similares de desarrollo evidencia la decisiva influencia de las políticas e instituciones públicas, principalmente las educativas, las del mercado de trabajo y el sistema de impuestos y transferencias, en la evolución de la desigualdad.

Existe cada vez más evidencia empírica de que un nivel elevado de desigualdad no solo puede afectar a la cohesión social e incrementar la conflictividad social, sino que resulta perjudicial para el crecimiento económico. En particular, la desigualdad que afecta a la población más desfavorecida, las personas que se sitúan en la parte baja de la distribución de la renta, es la que más negativamente repercute en el crecimiento potencial de la economía al disminuir sus oportunidades de inversión, principalmente en educación, lo que a su vez reduce la movilidad social (véase, por ejemplo, FMI 2015; OCDE 2014).

En última instancia, la pregunta que las sociedades deben plantearse es cuál es el nivel de desigualdad que consideran aceptable. La combinación, en función de la estructura socioeconómica propia, de políticas redistributivas ex-ante, que favorezcan la igualdad de oportunidades a través de instrumentos como la fijación de un salario mínimo o la provisión de los servicios públicos fundamentales del estado moderno del bienestar (educación y sanidad), y ex-post, mediante impuestos progresivos y transferencias monetarias (pensiones, desempleo, etc.) representa el modelo social elegido por cada sociedad.

Junto con la evolución de la desigualdad y sus determinantes, este análisis aborda la intervención del sector público correctora de la desigualdad de resultados (ex-post), prestando una mayor atención a los instrumentos sobre los que Euskadi tiene competencias, y la igualdad de oportunidades y condiciones laborales.

Para ello, los datos utilizados proceden fundamentalmente de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) que realiza el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, una de las estadísticas públicas en la materia más antiguas de Europa. La EPDS se desarrolla con periodicidad cuatrienal desde 1996 y cuenta con el antecedente del Estudio sobre Situaciones Sociales

Desfavorecidas en Euskadi (ESSDE) de 1986. Además, la incorporación a partir de 2014 de un módulo EPDS en la Encuesta de Necesidades Sociales (ENS) del mismo departamento permite disponer desde 2012 de información detallada sobre el impacto de los procesos de pobreza y desigualdad en la sociedad vasca cada dos años. El diseño de la encuesta atiende los requerimientos de la European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), el instrumento para la armonización de las estadísticas europeas en este ámbito de investigación, permitiendo así la elaboración de los principales indicadores Eurostat de desigualdad y pobreza de forma comparable[2].

La EPDS es una encuesta de amplia base muestral. En cada ola recoge información sobre los ingresos mensuales, sus componentes y las características sociodemográficas de más de 10.000 personas en más de 4.200 hogares/unidades de convivencia, aproximadamente cinco de cada mil habitantes de Euskadi[3]. Nos ofrece los componentes netos de los ingresos, no los brutos, lo que limita poder abordar la capacidad redistributiva de los impuestos directos. Los datos son transversales y, por tanto, no reflejan la evolución de las mismas personas, sino la situación en un momento/año determinado. Por último, un problema característico de las encuestas de hogares que los ingresos son autodeclarados, advirtiéndose una tendencia general a la infravaloración de los mismos, especialmente de las rentas del capital, lo que puede afectar en mayor medida a la parte alta de la distribución.

La explotación de esta misma fuente a 2012 (Antón *et al.,* 2013) mostraba cómo la sociedad vasca registró hasta el inicio de la gran crisis un progreso sostenido hacia una mayor equidad en la distribución de la renta que lograba mantenerse en términos generales tras el primer embate de la crisis. En este trabajo se actualizan sus resultados a 2018 al objeto de apreciar cuál fue el impacto final de la recesión sobre los niveles de vida de los distintos estratos de renta en Euskadi y si con la recuperación del crecimiento y el empleo ha mejorado la situación del conjunto de la población. A su vez, se trata de identificar los factores determinantes de la evolución de la desigualdad y se da cuenta de la capacidad redistributiva de las prestaciones sociales monetarias y del sistema fiscal.

---

[2] La EPDS ofrece también resultados que derivan de una metodología propia. El método EPDS aborda el estudio de las distintas situaciones de riesgo de pobreza y precariedad económica asociadas a la falta de ingresos (problemas de mantenimiento), a condiciones de vida a medio o largo plazo que resultan inadecuadas y/o a un patrimonio de reserva insuficiente (problemas de acumulación). Además, define un indicador sintético que permite delimitar las situaciones reales en la escala pobreza-bienestar que se derivan de los ingresos, las condiciones de vida y el patrimonio disponible. Tales resultados quedan fuera del propósito del presente análisis, centrado en la desigualdad de ingresos, pudiendo ser consultados con detalle en los informes propios da la encuesta

[3] En su edición de 2018 las familias vascas entrevistadas ascendieron a 4.500. A modo de referencia y según su anexo metodológico, la muestra del País Vasco en la Encuesta de Condiciones de Vida 2018 del INE fue de 960 hogares.

## 2. LA DESIGUALDAD DE LA RENTA

Antes de nada, conviene precisar que el análisis distributivo desarrollado se realiza en términos de renta disponible equivalente por persona (unidad de consumo) siguiendo la metodología propugnada por Eurostat.

*Recuadro n.º 1.* **RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE PER CÁPITA (método Eurostat)**

Se obtiene, para cada hogar, dividiendo los ingresos disponibles totales del hogar entre el número de unidades de consumo equivalentes para integrar en la renta el efecto de las economías de escala que se generan al compartir el consumo, es decir, se asume que el gasto conjunto de varias personas que residen en el mismo hogar es inferior a la suma del que tendría cada una de ellas por separado. El número de unidades de consumo se calcula, a su vez, utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, de 0,5 a los demás adultos y de 0,3 a los menores de 14 años. Una vez calculado el ingreso por unidad de consumo del hogar se adjudica este por igual a cada uno de sus miembros. Por su parte, la renta disponible del hogar es la suma de los ingresos percibidos por todos los miembros del hogar netos de impuestos y cotizaciones sociales, en otras palabras, la renta sobre la que se tiene capacidad de decisión. Ello incluye los rendimientos del trabajo (salarios e ingresos de los trabajadores por cuenta propia), las rentas del capital (intereses, dividendos, rentas de la propiedad, etc.) y las transferencias monetarias públicas y privadas. Por tanto, el objeto de análisis es la persona, pero desde la perspectiva de su pertenencia a un hogar al ser este el marco organizativo donde se satisfacen las necesidades individuales básicas.

Todas las magnitudes monetarias se expresan en euros constantes de 2018, deflactados los valores nominales con el IPC, al objeto de poder apreciar la evolución de los niveles de vida.

### 2.1. 2008-2018. ¿Más o menos desiguales?

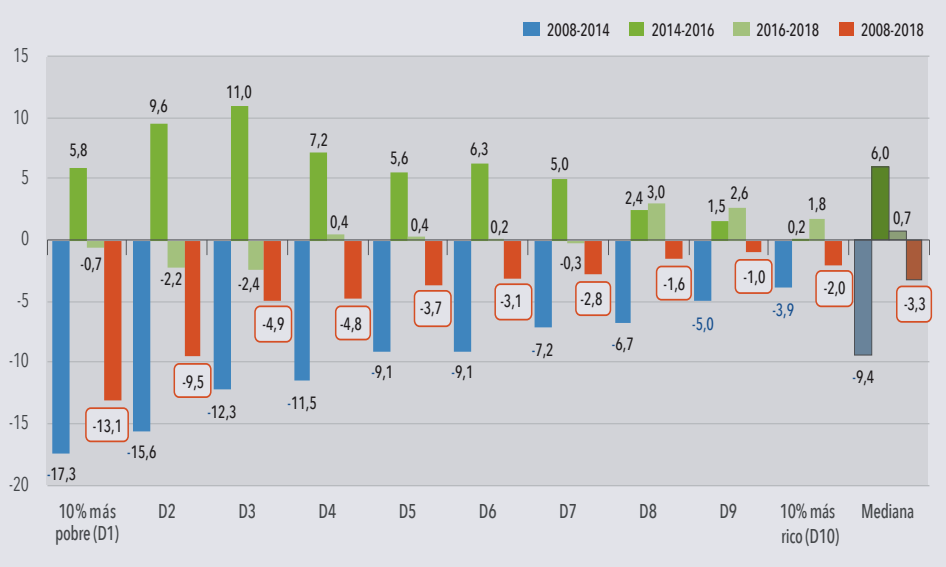
Para responder a esta pregunta, en primer lugar examinamos la variación de la renta mediana[4] en el decenio por deciles de ingresos (grupos del 10% de la población ordenada de menores a mayores ingresos)[5] y subperiodos.

[4] La mediana, el valor que ocupa la posición central de un conjunto de datos ordenados de menor a mayor, ofrece una mejor aproximación a los valores típicos de la distribución que la media al eliminar el sesgo que introduce un número de valores extremos relativamente reducido.

[5] Un decil es cada uno de los 9 valores de una variable que dividen a una población en 10 grupos de igual tamaño (es decir, con el 10% de la población en cada grupo) cuando los individuos se ordenan de manera creciente según la variable considerada. También se llama decil o decila a cada uno de estos 10 grupos. Análogamente, quintil designa 4 valores y 5 grupos, y percentil 99 valores y 100 grupos. Así, el percentil 20 coincide con el decil 2 y con el quintil 1.

*Gráfico n.º 1.* **EVOLUCIÓN DE LA RENTA MEDIANA POR SUBPERIODOS Y DECILES. 2008-2018**

(% de variación. Renta disponible equivalente per cápita en euros constantes de 2018)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

Como ilustra el gráfico n.º 1, durante el periodo recesivo 2008-2014, todos los grupos de renta vieron reducirse sus ingresos, pero no de forma proporcional. La reducción crece según descendemos en la escala de renta. Así, el decil más pobre vio menguar su renta disponible casi el doble que los deciles medios 5 y 6 y cuatro veces más que el más rico. En la actual fase expansiva se distinguen dos periodos con dinámicas distintas. En la etapa inicial de reactivación 2014-2016, la recuperación del empleo y unas tasas de inflación nulas impulsaron una mejora generalizada de los niveles de renta. Los mayores incrementos se produjeron en el 70% inferior de la distribución, en especial entre la población de rentas medias-bajas y bajas (deciles 1 a 4), mientras las rentas altas (deciles 8 y 9) registraron mejoras más moderadas y el decil más alto se mantuvo estable. En cambio, entre 2016 y 2018, periodo de consolidación del crecimiento y fuerte descenso del desempleo, el 30% menos favorecido volvió a ver caer su renta disponible, mientras que los grupos intermedios (deciles 4 a 7) mantuvieron sus niveles y se acentuó el repunte de la renta del 30% más acomodado.

Considerando el periodo 2008-2018 en su conjunto, se aprecia nítidamente que las grandes perdedoras del decenio son las clases bajas, con caídas de su poder adquisitivo del 13,1% en el 10% más pobre y del 9,5% en el segundo decil. La pérdida es mucho menor en los grupos medios y va moderándose desde el 4,9% del

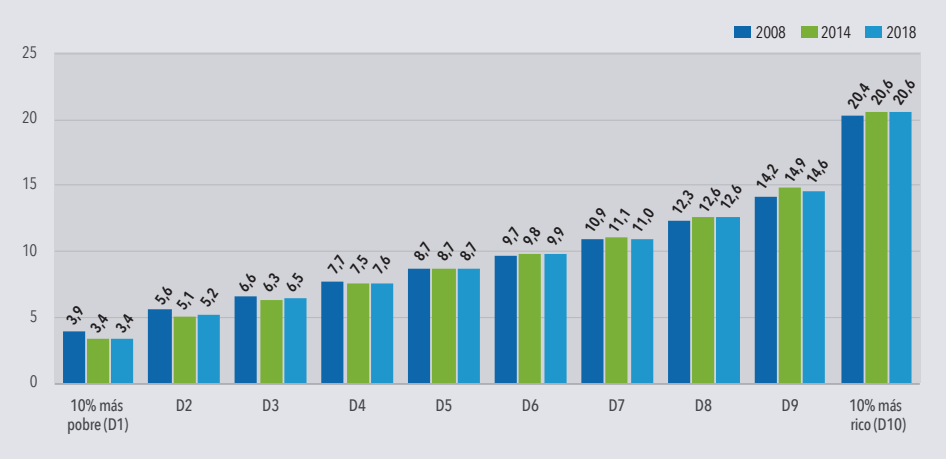
decil 3 al 2,8% en el decil 7, mientras los grupos de renta más elevados (deciles 8 a 10) prácticamente han recuperado sus niveles previos a la recesión[6].

En definitiva, cuatro años después de volver a la senda del crecimiento, persisten los efectos de la crisis sobre el nivel de vida de la población vasca. En términos reales, la renta disponible equivalente agregada ha disminuido. La renta mensual del individuo mediano en Euskadi ascendió a 1.493 euros en 2018, un 3,3% menos que en 2008 teniendo en cuenta la inflación. Ningún estrato de renta ha recuperado plenamente su nivel de vida precrisis, pero el recorte ha sido mucho mayor entre los más pobres.

Como resultado de esta dispar evolución de los niveles de renta, la participación en la renta disponible total de la población con ingresos más bajos es menor en 2018 que antes de la crisis (gráfico n.º 2).

*Gráfico n.º 2.* **DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA POR DECILES. 2008-2018**

(% de la Renta disponible equivalente total)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

La crisis supuso un deslizamiento de la cuota de renta de la mitad inferior de la distribución hacia la superior que la recuperación del crecimiento no ha corregido. Entre 2008 y 2018, el 20% de la población con menos recursos ha visto reducida su cuota de renta disponible casi un punto porcentual (0,9), la misma proporción de renta que ha ganado el 30% más rico. Obviamente, esta variación es muy distinta en términos relativos: para el 20% más pobre representa una merma de un 9,5% de su cuota, un 14% en el caso del decil más pobre, mientras que en los tres deciles superiores supone un incremento medio de un 2%. Por su parte, los deciles centrales 3 a

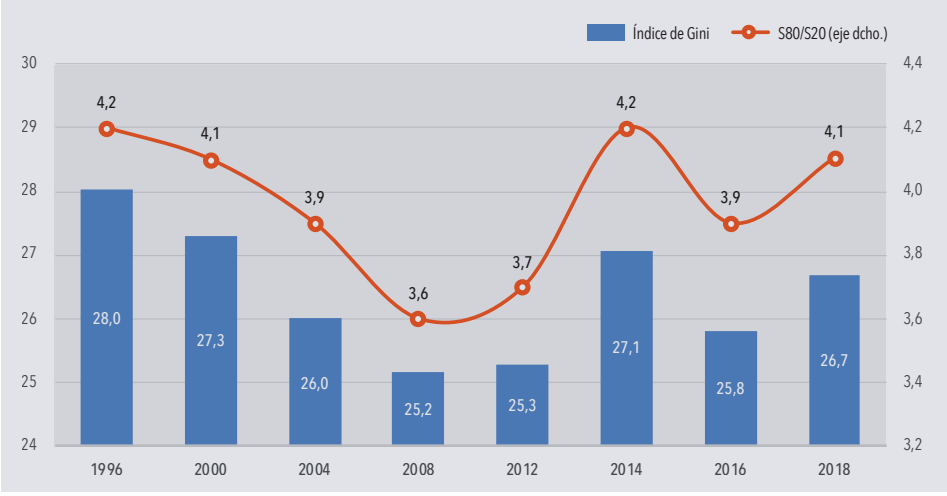
[6] Tal y como se indica en la introducción, hay que tener presente el carácter estático del análisis. Los grupos de renta no son siempre los mismos en términos de composición, esto es, no hablamos de las mismas personas en los distintos deciles.

7 apenas anotan variaciones de una décima, aunque de signo negativo en el extremo inferior y positivo en el superior.

Los cambios en el reparto de la renta disponible total es lo que sintetizan los dos indicadores más utilizados para medir la desigualdad en la distribución la renta, el índice de Gini y la ratio S80/S20. Conviene recordar que estos indicadores son medidas relativas, esto es, independientes de los niveles de renta. Utilizando la expresión habitual, nos informan sobre el reparto del pastel, no sobre su tamaño. Si el crecimiento o la caída de la renta total se repartieran de forma proporcional entre toda la población no mostrarían variaciones, pero no tiene las mismas consecuencias perder o ganar un mismo porcentaje de renta para el que tiene mucho que para el que menos tiene.

*Gráfico n.º 3.* **EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE DESIGUALDAD EN EUSKADI. 1996-2018**

(Renta disponible equivalente per cápita)




*Fuente:* EPDS.

Como se puede observar en el gráfico n.º 3, durante la fase expansiva 1996-2007, los indicadores de desigualdad se redujeron de forma continuada hasta mínimos históricos. El índice de Gini[7] –en una escala en la que el 0 se corresponde con la

[7] Calculado de acuerdo a la siguiente fórmula: $G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$

Donde:

X: proporción acumulada de población

Y: proporción acumulada de ingresos

El valor del índice de Gini puede variar entre 0 y 1. Cuanto más cercano a cero esté, más equitativa es la distribución. El valor 0 representa la igualdad perfecta (todas las personas tienen los mismos ingresos) y el 1 la desigualdad total (una única persona recibe todos los ingresos). En este trabajo el índice se presenta en porcentaje y tomará por tanto valores entre 0 y 100.

igualdad perfecta y el 100 con la desigualdad total– se situaba en 25,2 en 2008, casi 3 puntos porcentuales menos que doce años atrás. Tras mantenerse estable durante los primeros años de la crisis, la segunda ola recesiva elevó el índice a 27,1 en 2014, para a continuación, con la llegada de la recuperación económica, caer a 25,8 en 2016. Sin embargo, la consolidación de la recuperación ha venido acompañada de un deterioro de la desigualdad que situó el índice en 26,7 en 2018, 1,5 puntos por encima del valor de 2008.

La ratio S80/S20 –cociente entre la renta del 20% de la población con ingresos más elevados y la del 20% con menores ingresos (ratio entre los quintiles extremos)–, sigue una trayectoria análoga a la descrita por el índice de Gini. De esta forma, tras reducirse de 4,2 veces en 1996 a 3,6 en 2008, oscila al alza hasta situarse en 4,1 veces en 2018.

En resumen, la desigualdad en la distribución de la renta ha crecido en Euskadi entre 2008 y 2018, situándose en niveles más altos que en los años previos al estallido de la crisis, inferiores a los que esta dejó en 2014 y similares a los registrados a principios de siglo. Los indicadores parecen apuntar desde 2008 una tendencia alcista de la desigualdad al romperse en el periodo 2016-2018 la relación directa que se venía observando en Euskadi entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad.

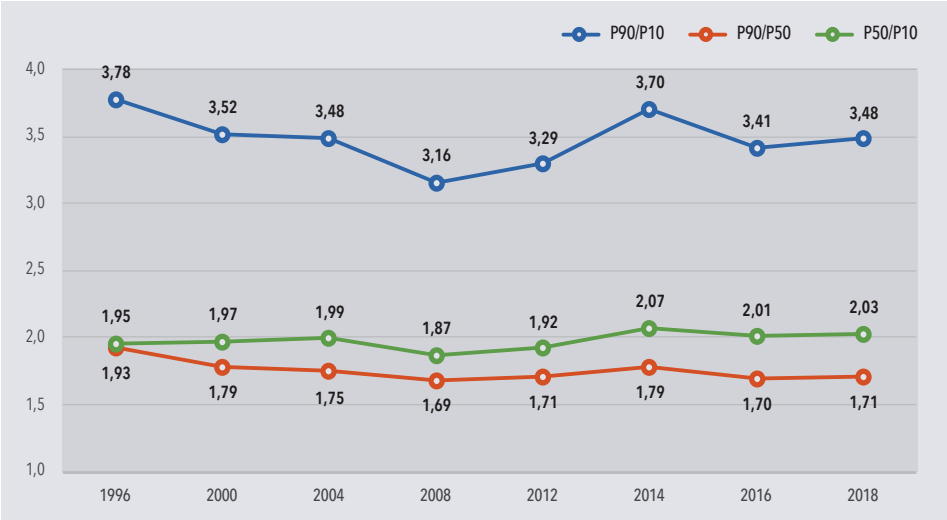
Respecto al aumento en el decenio de la brecha entre la parte más rica y más pobre de la sociedad que señala el indicador S80/S20, como se ha visto al analizar la evolución de la renta por deciles, esta mayor polarización de la renta no responde a una mejora del nivel de vida de los más ricos, sino al empobrecimiento de los más pobres. De esta forma, la tasa de bajos ingresos o pobreza relativa (proporción de personas con ingresos inferiores al 60% de la renta mediana) aumentó de un 14,8% a un 18,5% con la crisis y, tras reducirse a un 16,4% en 2016, ha repuntado hasta un 17,7% en 2018, casi tres puntos más que diez años atrás. Asimismo, la tasa de pobreza grave (umbral del 40% de la renta mediana) alcanzó un 5,1% en 2018, un porcentaje muy superior al mínimo del 3,1% de 2008. De acuerdo con estas estimaciones, el riesgo de pobreza grave afectaba a cerca de 110.000 personas en Euskadi en 2018, un 65% de personas más que antes de la crisis.

La descomposición de la distancia entre los deciles extremos de la distribución (P90/P10) en términos de lo que sucede por encima de la mediana (P90/P50) y por debajo de la misma (P50/P10) permite afinar el análisis[8].

[8] El percentil 90 (P90) es el valor de la renta que deja por debajo al 90% de la población y por encima al 10% más rico, mientras que el percentil 10 (P10) deja por debajo al 10% más pobre y por encima al 90% restante. El percentil 50 (P50) señala la renta mediana. Estos valores se corresponden con los de los deciles 9, 1 y 5, respectivamente.

*Gráfico n.º 4.* **CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA DESIGUALDAD. 1996-2018**

(Ratio entre percentiles de renta disponible equivalente per cápita)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

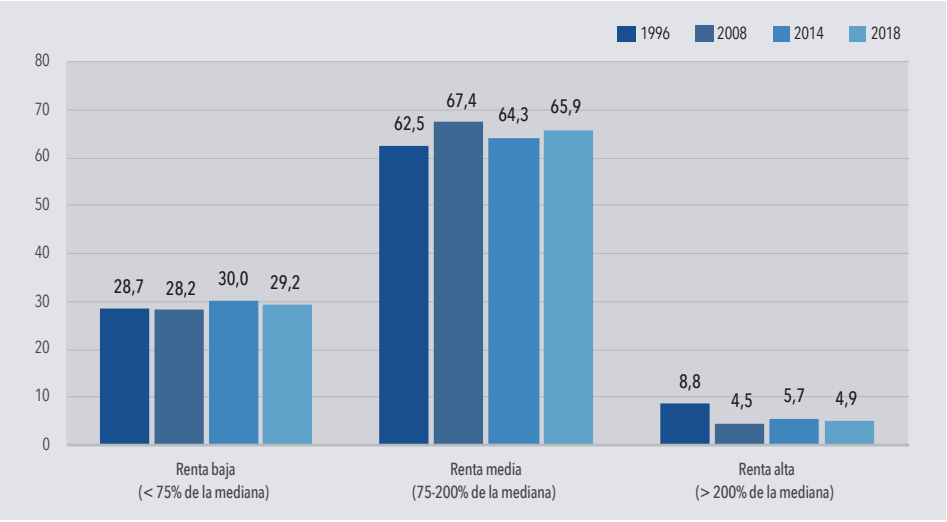
El gráfico n.º 4 muestra que la distancia entre las rentas más altas y más bajas (P90/P10), tras acortarse un 16% desde mediados de los años noventa, se ha ampliado de 3,16 veces en 2008 a 3,48 en 2018, un incremento del 10,2% en el decenio. Este aumento se debe fundamentalmente al creciente alejamiento (se obvia el año 2014 dado su marcado carácter extraordinario) de las rentas más bajas de la renta mediana; esto es, la brecha en la mitad inferior de la distribución (P50/P10), ya más alta que en la superior (P90/P50), se ha ampliado un 8,6%, de 1,87 en 2008 a 2,03 en 2018, mientras que la distancia entre el decil superior y la mediana apenas ha crecido un 1,6% en el periodo, de 1,69 a 1,71. Si se considera en su conjunto el periodo 1996-2018, la distancia entre las rentas altas y medias incluso se ha reducido de 1,93 a 1,71. Por tanto, la polarización ha aumentado en la mitad inferior de la distribución. Las rentas más bajas ven alejarse cada vez más a las clases medias.

Los datos presentados no avalan para Euskadi el proceso de pérdida de influencia económica de la clase media en favor de las rentas altas que, según advierte la OCDE en un reciente informe, registran los países avanzados desde mediados de la década de 1980 (OCDE, 2019).

Utilizando el criterio propuesto por Atkinson y Brandolini (2013) de considerar como clase media a la población con una renta equivalente entre el 75% y el 200% de la renta mediana, la evolución en Euskadi del peso poblacional de los tres grupos sociales que resultan de la aplicación de esos dos umbrales dista de mostrar un proceso de desclasamiento general de la clase media.

*Gráfico n.º 5.* **DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE RENTA 1996-2018**

(% de población en hogares ordenada según la renta disponible equivalente per cápita)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

El peso poblacional de la clase media vasca aumentó en las fases de crecimiento económico y se redujo con la crisis, mientras que los grupos de rentas bajas y altas dibujan una trayectoria inversa, mucho más amortiguada en los estratos bajos, aumentando su peso durante la recesión (gráfico n.º 5).

En concreto, considerando en su conjunto el periodo de los últimos 22 años (1996-2018), los datos señalan un aumento del porcentaje de población con rentas bajas de medio punto, un aumento del peso relativo de la población de rentas medias de más de 3 puntos y una pérdida de peso del grupo con renta alta de casi 4 puntos. Incluso en el peor año de la crisis, la clase media concentraba cerca de 2 puntos de población más que en 1996. En consecuencia, no se aprecia un proceso de adelgazamiento en la clase media vasca, sino un engrosamiento de la misma que proviene del importante descenso, en los años de crecimiento, del porcentaje de población caracterizado como de renta alta. Las pérdidas relativas de población y renta de las rentas medias se circunscriben al periodo 2008-2018 y tienden a corregirse tras la crisis[9].

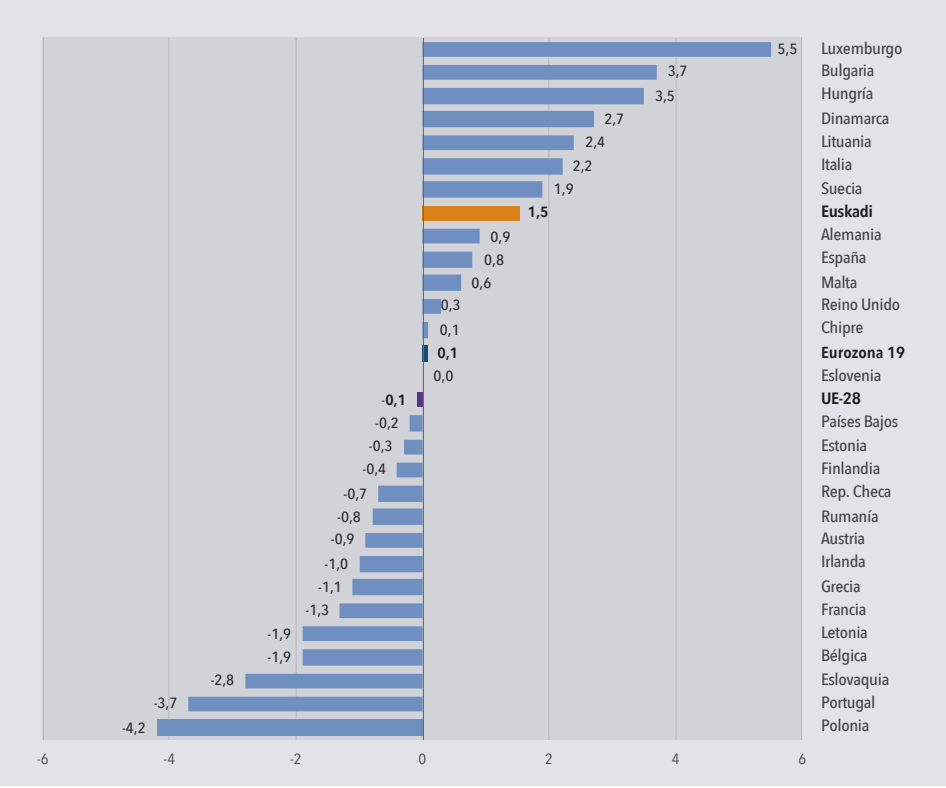
[9] Al interpretar estos porcentajes hay que tener en cuenta que el análisis es estático, no longitudinal y, por tanto, no se observa la evolución de las mismas personas. Además, los umbrales relativos no están anclados, es decir, no se ha fijado una mediana de renta que, actualizándola únicamente por la inflación, defina la pertenencia a una u otra clase social a lo largo del tiempo, sino que las clases sociales las determina la mediana de cada año.

- **La comparación con la UE**

Tomando el índice de Gini como medida de referencia, las distintas trayectorias que presentan los niveles de desigualdad en los países de la UE se conjugan de forma que los niveles medios europeos se mantienen estables, registrándose durante la Gran Recesión un aumento de apenas medio punto en la Eurozona que ya se ha corregido. En el conjunto del periodo 2008-2018, el indicador se ha incrementado 1,5 puntos en Euskadi, el doble que la media del Estado, donde en conjunto la desigualdad aumentó más con la crisis, pero se ha recortado de forma continuada con la recuperación. Entre los países socialmente de referencia, en Dinamarca y Suecia el crecimiento de la desigualdad ha sido mayor, mientras en Finlandia, Austria, Francia o Bélgica se ha reducido en el decenio (gráfico n.º 6).

*Gráfico n.º 6.* **EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN LA UE. 2008-2018**

(Renta disponible equivalente per cápita)




*Fuente:* Eurostat EU-SILC (29/11/2019) y EPDS 2018.

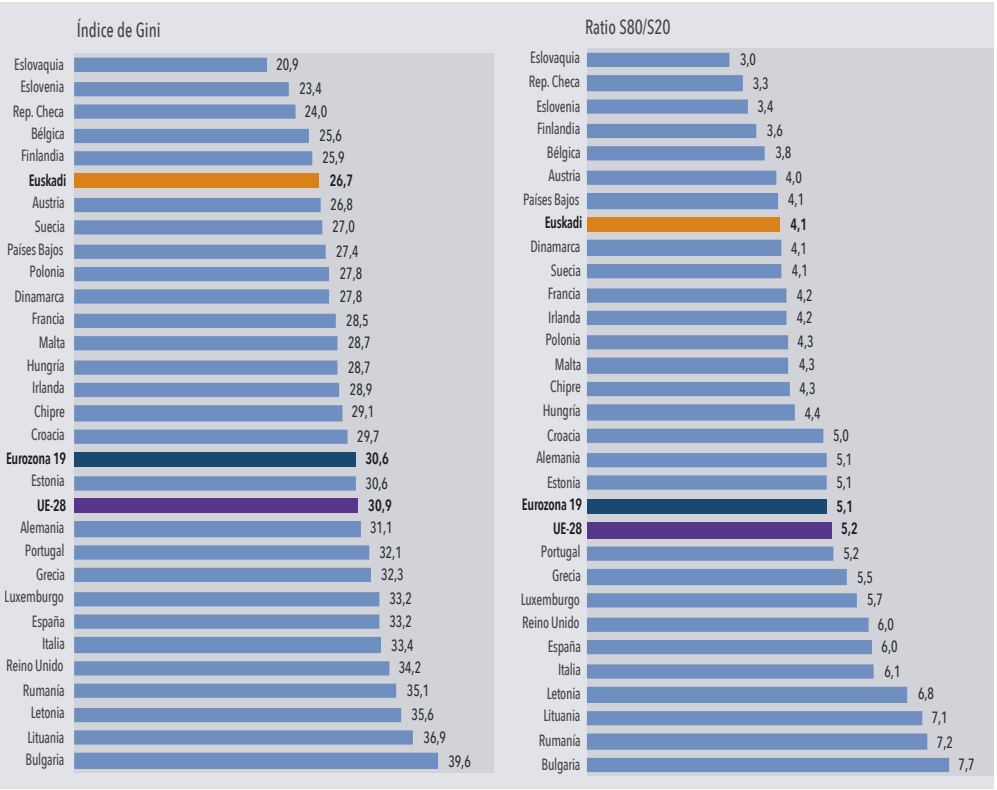
A pesar del deterioro observado respecto a 2008, los niveles de desigualdad de Euskadi se mantienen entre los más bajos de la UE. El gráfico n.º 7 presenta la posición comparada de Euskadi en el contexto europeo en el año 2018 a través de los

dos indicadores clásicos de desigualdad. Ambas clasificaciones son encabezadas casi invariablemente por Eslovaquia, Eslovenia y la República Checa desde su incorporación a la UE en 2004.



*Gráfico n.º 7.* **LA DESIGUALDAD DE LA RENTA EN LA UE. 2018**

(Renta disponible equivalente per cápita)




*Fuente:* Eurostat EU-SILC (29/11/2019) y EPDS 2018.

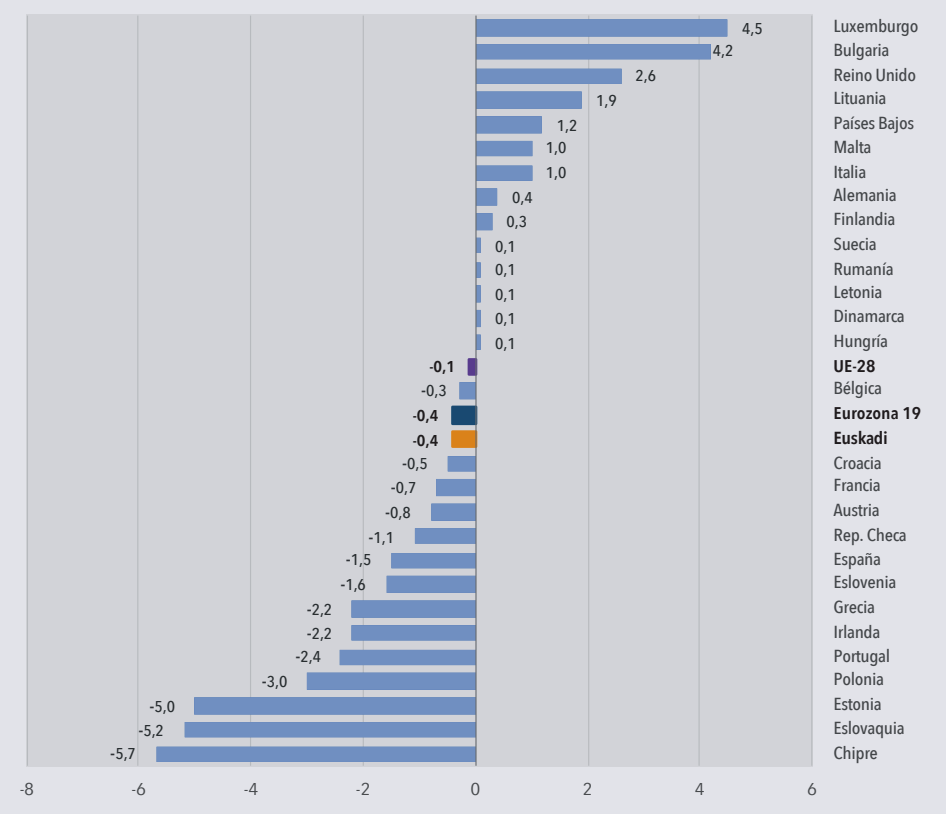
Con un valor de 26,7 en 2018, el índice de Gini de Euskadi se sitúa cuatro puntos por debajo de los niveles generales de la UE-28 (30,9) y de la Eurozona (30,6) y más de seis puntos con respecto a los de España (33,2), Italia (33,4) o el Reino Unido (34,2). Entre los países de la UE-15, únicamente Bélgica (25,6) y Finlandia (25,9) mejoran el resultado de Euskadi.

De acuerdo con la relación S80/S20, el 20% de la población vasca con mayores ingresos acumuló 4,1 veces más renta que el 20% con menores ingresos durante 2018, una proporción que, al igual que el índice de Gini, sólo es más baja, además de en los tres países que lideran el ranking, en Finlandia (3,6) y Bélgica (3,8). Además, se sitúa por debajo de las medias de la UE y la Eurozona (5,2 y 5,1 respectivamente) y muy alejada respecto a los resultados de España (6,0) o Italia (6,1).

A su vez, la participación del 10% más pobre de la población vasca en la renta total, aunque arrastra una fuerte caída desde la crisis (véase el gráfico n.º 2), sigue siendo comparativamente elevada. Así, si en Euskadi el decil más desfavorecido dispuso de un 3,4% de los ingresos totales en 2018, la participación se reduce a un 2,8% de media en la UE28 y la Eurozona, un 2,5% en Grecia y Alemania, un 2,2% en España y a un 2% en Italia. Euskadi se sitúa al mismo nivel que Francia, Países Bajos, Austria, Dinamarca y Suecia, con cifras entre el 3,5% y el 3,3%, y sólo Finlandia (4,1%), Bélgica e Irlanda (3,7% ambos) presentan un resultado mejor en el ámbito de la UE-15.

*Gráfico n.º 8.* **EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN LA UE. 2014-2018**

(Renta disponible equivalente per cápita)




*Fuente:* Eurostat EU-SILC (29/11/2019) y EPDS 2018.

En líneas generales, Eurostat registra a partir de 2014 una sensible mejora de la desigualdad en un buen número de países del Este (Polonia, Chequia, Estonia, Eslovaquia y Eslovenia) y del Sur (Portugal, España, Grecia y Chipre), mientras en los países con sistemas de bienestar más desarrollados las variaciones de sus índices de Gini han sido inferiores a un punto, salvo en los casos de Luxemburgo y los Países

Bajos, donde la desigualdad ha aumentado 4,5 y 1,2 puntos respectivamente, y del Reino Unido (2,6) e Irlanda, cuyo índice ha mejorado 2,2 puntos. La evolución de Euskadi se enmarca en la dinámica general de este grupo, con una mejora de 0,4 puntos de Gini respecto al año que marca el fin de la recesión (gráfico nº 8).

En definitiva, la desigualdad de la renta en Euskadi se sitúa en niveles similares a los de los países europeos con sistemas sociales más avanzados y claramente por debajo de los correspondientes a los países del Sur de Europa.

### 2.2. **Factores de desigualdad**

Un extraordinario crecimiento del desempleo y el deterioro general de las condiciones laborales –devaluación salarial, debilitamiento de la negociación colectiva, facilidades y abaratamiento del despido, descenso de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo, aumento de la temporalidad tras el ajuste inicial vía eventuales– favorecido por la reforma laboral de 2012 y su antecedente socialista de 2010, que abría la posibilidad de despido en caso de prever pérdidas, fueron los factores principales del incremento de la desigualdad durante la crisis. La destrucción de empleo fue especialmente intensa entre los trabajadores menos cualificados y peor remunerados y, en consecuencia, la merma de ingresos fue más importante en los estratos de renta más bajos.

La recuperación de la actividad y del empleo a partir de 2014 redujo de forma notable la desigualdad en los primeros años, pero rápidamente ha repuntado entre 2016 y 2018, un periodo en el que la economía vasca ha mantenido su impulso y en el que el desempleo ha seguido disminuyendo a buen ritmo. Por primera vez desde que se dispone de datos el crecimiento está generando desigualdad en Euskadi. Esta nueva dinámica resulta en principio sorprendente, pero los factores generales que la explican ya estaban ahí.

Por un lado, el repunte de la desigualdad responde a cambios en la demografía de los hogares que están vinculados tanto a la nueva fase de crecimiento económico como a tendencias demográficas estructurales. Así, el número de hogares continúa aumentando en Euskadi muy por encima del crecimiento de su población. En concreto, entre 1996 y 2018 la población en hogares apenas ha crecido un 1,8%, mientras el número de hogares ha aumentado un 36,8% (gráfico n.º 9)[10].

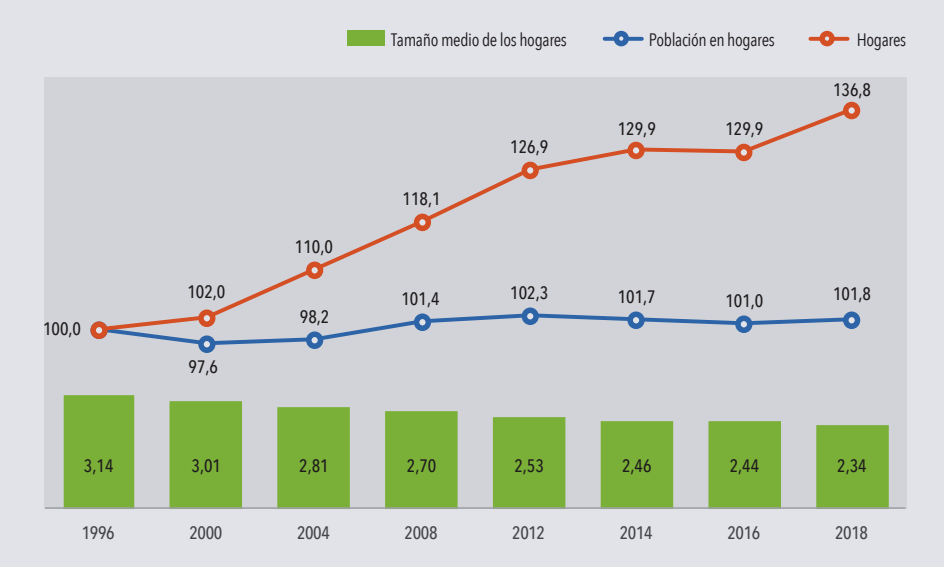
La gran disparidad entre los ritmos de crecimiento de la población y los hogares se ha traducido en una reducción sostenida del tamaño familiar de 3,1 miembros en 1996 a un valor medio de 2,3 miembros en 2018. Este resultado está estrechamente asociado a los procesos de envejecimiento y de fragmentación de las estructuras fa-

[10] Los datos de población hacen referencia a la población residente en viviendas familiares (población en hogares), sin incluir por tanto a la que reside en establecimientos colectivos ni a la población sin alojamiento/techo.

miliares, con un incremento continuado de los hogares unipersonales (personas viudas, separadas, jóvenes adultos), que ya suponen un 31% del total, y de los monoparentales, un 12% del total. Estos dos tipos de hogares son los que presentan una mayor vulnerabilidad económica. Concretamente, el 35,8% de las personas pertenecientes a familias monoparentales y el 23,5% de las personas que viven solas se situaban en el 20% inferior de la escala de renta en 2018. En conjunto, ambas estructuras familiares concentraban al 25% de la población total y al 37% de las personas situadas en el quintil más pobre.

*Gráfico n.º 9.* **EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DEL NÚMERO Y EL TAMAÑO MEDIO DE LOS HOGARES DE EUSKADI. 1996-2018**

(1996=100)




*Fuente:* EPDS.

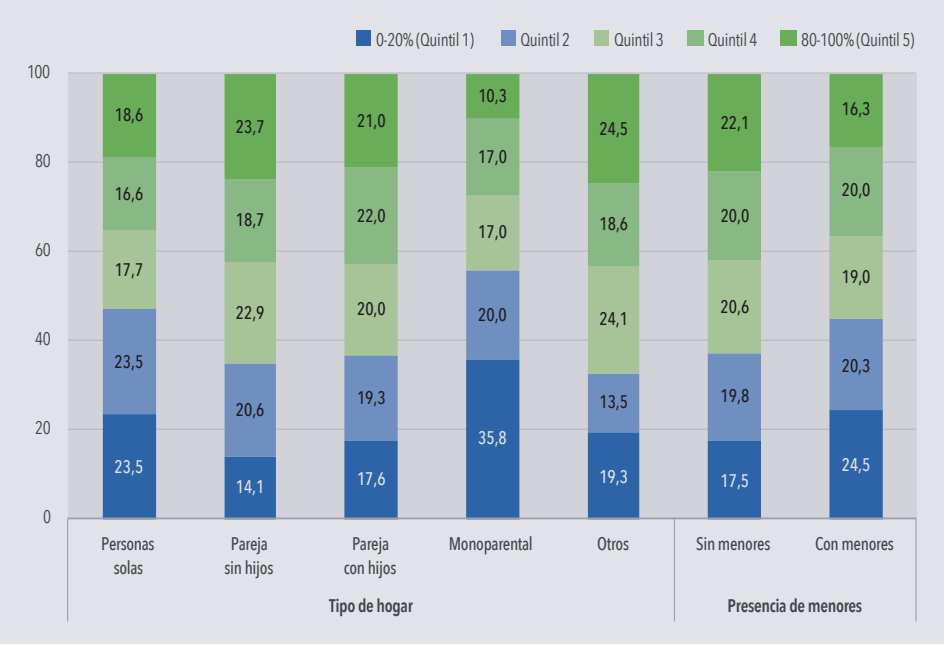
En cambio, las parejas sin hijos/as, el tipo de familia con menor presencia en la parte baja de la distribución de la renta, han disminuido en los últimos años hasta representar algo menos del 20% de los hogares y del 18% de la población total, mientras el número de parejas con hijos/as frenó su caída y repuntó entre 2016 y 2018, manteniendo su peso en un 35% de los hogares y un 54% de la población. Estos dos grupos familiares concentraban el 14,1% y el 17,6% de su población, respectivamente, en el primer quintil de renta en 2018. Aunque su importancia sea marginal, también es reseñable el aumento del número de hogares no basados en un núcleo familiar (grupos de hermanos, etc.), cuyo peso relativo se ha elevado en pocos años a un 3% de los hogares y de la población total. Un último aspecto general destacable en relación con la composición de los hogares es que la presencia de menores continúa aumentando sustancialmente las

dificultades económicas de las familias. De hecho, el 24,5% de la población en hogares con menores de 16 años se situaba en el quintil de renta más bajo en 2018, frente al 17,5% de las personas en hogares sin menores (gráfico n.º 10).



*Gráfico n.º 10.* **POBLACIÓN POR QUINTIL DE RENTA SEGÚN TIPO DE HOGAR. 2018**

(% de población en hogares ordenada según la renta disponible equivalente per cápita)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

Atendiendo a las características sociodemográficas de la persona principal, las personas en hogares encabezados por mujeres, menores de 35 años, personas de origen extranjero, especialmente de fuera de la UE, con bajo nivel de instrucción y desempleadas, son las que en mayor proporción se sitúan en las capas bajas de renta. La dinámica más relevante es el creciente rol de la mujer dentro de las familias. Los hogares encabezados por una mujer han pasado de representar un 24,3% del total a un 39,1% en los últimos diez años y el peso de la población residente en los mismos se ha duplicado, aumentando de un 16% en 2008 a un 33% en 2018. Además, se observa una línea descendente del porcentaje de su población situado en el quintil de renta inferior, con una reducción de un 32,2% en 2008 a un 27,3% en 2018, aunque todavía es muy superior al de los hogares encabezados por un hombre (16,4% en 2018). Este resultado está vinculado con el aumento de los hogares monoparentales encabezados por hombres, que alcanzaron el 18% del total en 2018, cinco puntos más que cuatro años antes.

En el bienio 2016-2018 en particular, tras estabilizarse su número en 2014, la confirmación de la recuperación de la economía vasca ha favorecido la formación de 47.000 nuevos hogares en Euskadi, un aumento del 5,3% en tan solo dos años que ha elevado su cifra hasta los 923.500 hogares. El Informe de resultados de la EPDS 2018 identifica que hasta un 76% de este crecimiento del número de hogares se vincula con el acceso a la emancipación de adultos jóvenes (un 43,3% del aumento total) y con la inmigración procedente de fuera de la Unión Europea (el 32,7%). Estos nuevos hogares encabezados por menores de 45 años en su etapa de salida a la vida independiente y por extracomunitarios disponen de forma mayoritaria de ingresos comparativamente inferiores a los de otros tipos de hogares, situándose la población residente en los mismos en la parte baja de la escala de renta y presionando al alza los indicadores de desigualdad.

Por el lado de la renta, ya se ha visto en el apartado anterior que entre 2016 y 2018 únicamente el 30% de la población con menores ingresos vio reducirse su nivel de vida (ver gráfico n.º 1), precisamente los deciles donde ingresa gran parte de la población de los nuevos hogares. El paro continuó reduciéndose, a la vez que la inestabilidad laboral siguió aumentando. La reforma laboral de 2012, aprobada en plena segunda recesión para recuperar competitividad, ha impulsado la creación de empleo, pero también ha elevado la precariedad laboral, lo que ha provocado un aumento de la pobreza entre los trabajadores. En el caso de Euskadi, la tasa de pobreza de las personas con trabajo fue del 8,2% en 2018, tres décimas más que en el año 2014 en el que las cifras de ocupación tocaron fondo, 1,6 puntos por encima de la de 2012 (6,6%) y cerca de tres puntos más alta que antes de la crisis (5,4% en 2008)[11].

Sin embargo, en el bienio 2016-2018 la dispersión de las rentas laborales entre los estratos de renta ha disminuido y la desigualdad salarial se ha reducido por primera vez en diez años. En el siguiente apartado se da cuenta del origen económico del repunte de la desigualdad registrado en Euskadi en dicho bienio.

## 3. LA COMPOSICIÓN DE LA RENTA Y LA REDISTRIBUCIÓN PÚBLICA

La renta disponible de los hogares se obtiene mediante la suma de los ingresos netos (descontados impuestos y cotizaciones obligatorias) procedentes de dos grupos de fuentes: los ingresos propios o renta neta de mercado, y las transferencias sociales monetarias (el cuadro n.º 2 ofrece el desglose de los conceptos que los integran).

---

[11] La tasa de pobreza de los ocupados se define como el porcentaje de personas (mayores de 18 años) que están trabajando (asalariados o por cuenta propia) cuya renta disponible equivalente está por debajo del umbral de riesgo de pobreza (60% de la renta mediana disponible equivalente per cápita). Los datos de Eurostat para el año 2018 sitúan la tasa de pobreza laboral de la UE-28 en un 9,5%, valor que alcanzó en 2014 y en el que se mantiene estable desde entonces, y la de España en un 12,9%, cuatro décimas más que en 2014 y dos puntos más alta que en 2012. Los valores para Euskadi se han calculado con los datos de la EPDS.

*Cuadro n.º 2.* **COMPONENTES DE LA RENTA DISPONIBLE**

**Ingresos propios**

- Rendimientos del trabajo: ingresos del trabajo por cuenta ajena, incluidas las indemnizaciones laborales, y beneficios o pérdidas del trabajador autónomo.
- Rendimientos del capital: rentas del capital mobiliario (intereses, dividendos y otros como las rentas derivadas de fondos privados de pensiones, premios, loterías, herencias o las devoluciones de Hacienda) e inmobiliario (alquileres).
- Otros ingresos propios: autoconsumos -no incluye el alquiler imputado- y pensiones compensatorias y por alimentos[12].

**Transferencias sociales monetarias**

- Pensiones: prestaciones de la Seguridad Social por jubilación, supervivencia o invalidez en mayores de 65 años, tanto contributivas como no contributivas.
- Otras prestaciones públicas monetarias
  - Prestaciones por desempleo, protección a la familia (natalidad, maternidad, cuidado de niños o mayores), por hijos a cargo, enfermedad, invalidez en menores de 65 años, prejubilaciones por reconversión o reestructuración empresarial y ayudas para el cuidado de personas dependientes.
  - Sistema Vasco de Garantía de Ingresos (SVGI): lo conforman en la actualidad la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV) y las Ayudas de Emergencia Social (AES).
  - Otras ayudas sociales: ingresos por becas de estudio, ayudas a menores, otras ayudas públicas asistenciales (municipales, forales), pago único por nacimiento o adopción y otros ingresos asimilables como la nueva Prestación Económica de Vivienda (PEV).
- Transferencias entre la sociedad: ingresos procedentes de ayudas directas de otros hogares, así como de instituciones privadas como Cáritas o Cruz Roja, organizaciones en parte financiadas a través de transferencias públicas (recaudación del IRPF destinada a la Iglesia Católica y otros fines sociales).

### 3.1. **Componentes de la renta y su distribución**

De cara a abordar su reparto, lo primero es conocer cuáles han sido los cambios en los ingredientes de la tarta de la renta disponible. Para tener una idea más precisa de su evolución y como todavía, se podría decir, la renta no está en manos de las familias, no se tienen en cuenta las economías de escala en el consumo que se generan en el hogar.

[12] La EPDS define los autoconsumos como el consumo de productos que procedan de un negocio familiar, incluidos los procedentes del jardín o huerta, o de actividades productivas desarrolladas en el hogar. Por su parte, las pensiones compensatorias podrían considerarse transferencias privadas o, más acertadamente, rendimientos del trabajo del pagador, pero, al no poderse identificar a este, se ha optado por imputarlas como otros ingresos generados por el perceptor. En todo caso, este grupo en su conjunto representa del orden del 0,5% de la renta disponible total.

*Cuadro n.º 3.* **COMPOSICIÓN DE LA RENTA DISPONIBLE SEGÚN FUENTE DE RENTA. 2008-2018**

(% de la renta disponible total)

| Fuente de ingresos | 2008 | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ingresos propios** | **74,6** | **69,6** | **68,1** | **67,8** | **68,9** |
| Trabajo | 70,0 | 64,8 | 63,7 | 63,7 | 64,7 |
| Resto de ingresos propios | 4,7 | 4,8 | 4,3 | 4,1 | 4,2 |
| Mobiliarios | 3,3 | 2,6 | 2,6 | 1,7 | 2,1 |
| Inmobiliarios | 0,6 | 1,5 | 1,2 | 1,8 | 1,7 |
| Otros ingresos propios | 0,8 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,4 |
| **Transferencias sociales** | **25,4** | **30,4** | **31,9** | **32,2** | **31,1** |
| Pensiones | 19,5 | 22,7 | 23,7 | 25,4 | 24,1 |
| Otras transferencias sociales | 5,9 | 7,7 | 8,2 | 6,8 | 7,0 |
| Desempleo, protección a la familia y otras | 4,0 | 5,0 | 5,3 | 3,8 | 4,3 |
| Sistema Vasco de Garantía de Ingresos | 0,8 | 1,5 | 1,8 | 1,7 | 1,5 |
| Otras ayudas sociales | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,4 |
| Transf. entre la sociedad | 0,5 | 0,9 | 0,6 | 1,0 | 0,8 |
| **Total** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

La fuente principal de ingresos de los hogares es el trabajo. Como se puede comprobar en la descomposición porcentual del cuadro n.º 3, el peso relativo de las rentas del trabajo se redujo a lo largo de la crisis de un 70% en 2008 a un 63,7% en 2014, valor que mantuvo en 2016 al crecer al mismo ritmo que la renta disponible total, y remontó durante la segunda etapa de la recuperación económica hasta un 64,7% en 2018, 5,3 puntos por debajo del de diez años atrás. Este repunte se debió al incremento de las rentas salariales, mientras que las del autoempleo registraron un notable descenso.

Los ingresos propios distintos a las rentas laborales representan en torno al 4,5% de la renta disponible. El aspecto más destacable en este grupo ha sido el aumento de la aportación de los activos financieros tras casi un decenio de caída de los rendimientos del ahorro, con un crecimiento de su contribución a la renta total de un 1,7% en 2016 a un 2,1% en 2018. A su vez, debido a la mejora experimentada por el mercado de compraventa inmobiliario, la participación de los ingresos por alquileres se estabilizó en un 1,7% en 2018.

La segunda componente con más peso en la renta disponible de los hogares, un 23% de media en el decenio considerado, son las pensiones. El aumento continuo de la longevidad se ha traducido en un incremento del número de pensiones contributivas en Euskadi de un 15% en el periodo, de 479.391 en 2008 a 551.326 pensiones en

2018[13]. Si a este hecho se añaden unas tasas de desempleo elevadas y la precarización de las condiciones laborales, con una evolución del salario medio mucho peor que la de la pensión media, el resultado fue un aumento de la importancia relativa de las pensiones de un 19,5% en 2008 a un 25,4% en 2016, perdiendo a continuación algo de peso al aumentar las rentas del trabajo hasta suponer el 24,1% en 2018.

Finalmente, las transferencias monetarias del sistema de protección social distintas a las pensiones llegaron a representar un 8,2% de la renta disponible en el peor momento de la crisis, habiéndose reducido su participación al 7% en 2018. Entre estas, el grupo que moviliza un mayor volumen de recursos es el de las prestaciones por desempleo, cuyo peso relativo aumentó de un 4% a un 5,3% durante la crisis, descendió a un 3,8% en 2016 con la caída del paro y, aunque este ha seguido bajando, repuntó hasta un 4,3% en 2018 a causa del aumento de las prestaciones complementarias al desempleo. Por su parte, el sistema vasco de prestaciones (SVGI) más que duplicó su importancia relativa con la recesión, de un 0,8% en 2008 a un 1,8% en 2014, y mantuvo un elevado protagonismo en 2018 con una contribución a la renta disponible del 1,5%. Los otros dos grupos que conforman este epígrafe, otras ayudas sociales y transferencias entre la sociedad civil, aportaron conjuntamente alrededor de un 1,2% de la renta disponible a lo largo del decenio.

En el conjunto del periodo 2008-2018 y en términos reales, las rentas del trabajo han caído un 5,8% y el resto de ingresos propios un 8,3%, con una merma del 34% de las rentas del capital mobiliario. Por el contrario, el montante de las pensiones ha crecido cerca de un 26% y el de las otras transferencias monetarias lo ha hecho en un 19%, destacando entre estas últimas el SVGI que duplicó sus recursos en el periodo. La confluencia de estas variaciones arroja un incremento de la renta disponible del 1,8%. Sin embargo, para poder realizar comparaciones entre hogares heterogéneos es necesario ajustar la renta al tamaño y composición de las familias utilizando una escala de equivalencia, en nuestro caso la escala de la OCDE modificada, obteniéndose así una caída de la renta disponible equivalente total del 3,1% en el periodo.

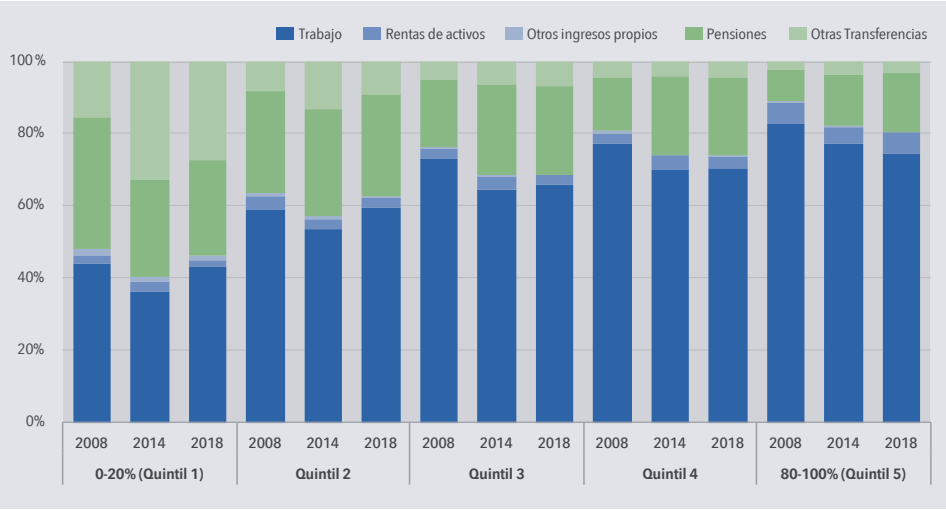
Respecto al origen de las rentas de la población en hogares según su nivel económico en términos equivalentes, en el gráfico n.º 11 se puede apreciar cómo, después de cuatro años de aumento del empleo y descenso del paro, con la consiguiente reducción de las prestaciones vinculadas al mismo (grupo Otras transferencias), la aportación relativa de las rentas del trabajo recuperó en 2018 unos niveles similares a los de diez años atrás en el 40% inferior de la distribución de la renta, no así en el 60% superior. En los grupos de renta media y alta (quintiles 3 a 5) ha aumentado la importancia de las pensiones como fuente de renta, lo que señala el envejecimiento de la población de estos estratos y el deterioro del mercado de trabajo. En cambio, entre las rentas bajas las pensiones pierden protagonismo, mientras las prestaciones distintas a aquellas mantienen un

[13] Datos de la Seguridad Social. Las pensiones no contributivas apenas representan un 0,8% del gasto total en pensiones.

papel muy destacado entre los más desfavorecidos en la nueva fase de crecimiento. Por su parte, la contribución relativa de las rentas de activos se situó en 2018 en valores pre-crisis en la parte media y alta de la distribución.

*Gráfico n.º 11.* **COMPOSICIÓN DE LA RENTA DISPONIBLE POR QUINTILES Y FUENTE DE RENTA. 2008-2018**

(% de la renta disponible equivalente total)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

La evolución de la distribución por quintiles de renta de las dos fuentes principales de ingresos de los hogares resulta clarificadora sobre el significativo cambio que se está produciendo en la composición de la población por niveles de renta.

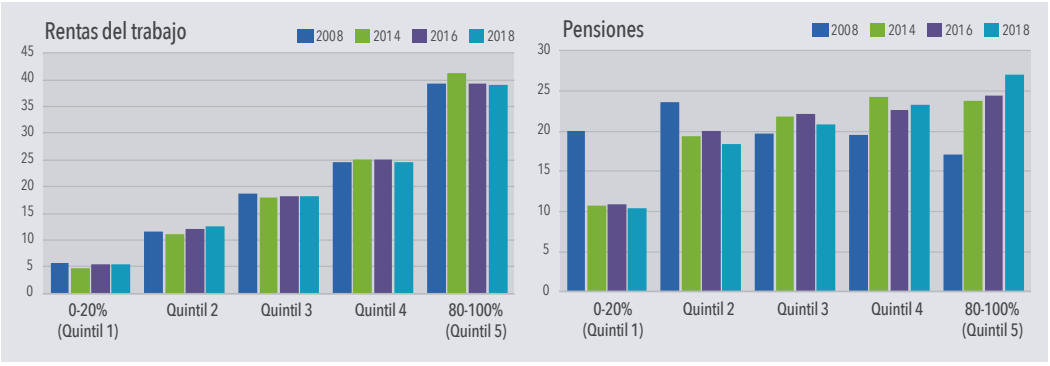
De forma sintética, la ratio entre los ingresos por trabajo de los quintiles de renta extremos aumentó de 6,9 veces a 8,9 durante la crisis, reduciéndose con la vuelta del crecimiento y el aumento del empleo a 7,3 veces en 2016 y a 7,1 en 2018. En el caso de los ingresos por pensiones la proporción aumentó de 0,9 veces en 2008, es decir, el primer quintil captaba un volumen de ingresos por pensiones mayor que el quintil superior, a 2,2 en 2014, valor que se mantuvo en 2016 para a continuación subir hasta 2,9 veces en 2018. A la simple vista de estos datos, el incremento de la desigualdad registrado entre los años 2016 y 2018 no es achacable a una mayor dispersión de las rentas del trabajo, sino que responde principalmente a una mayor concentración de las pensiones en los estratos de renta medio-alto y alto[14] (gráfico n.º 12). Esta situación deriva del hecho de que la pensión media ha tenido desde el inicio de la crisis una evolución mucho más favorable que la de las rentas del empleo. Entre 2008 y 2018, la pensión media en Euskadi ha aumentado un 30,7% en euros corrientes, mientras el

[14] También contribuye al repunte de la desigualdad en el bienio la recuperación de las rentas del capital mobiliario, de las cuales el 45% son captadas por el decil superior.

salario medio por trabajador lo hizo en un 10,3% hasta 2017 (último dato disponible), por debajo del incremento acumulado del IPC (11,4%)[15].

*Gráfico n.º 12.* **DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO Y DE LAS PENSIONES POR QUINTILES. 2008-2018 (en %)**

(Renta disponible equivalente)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

De este modo, el porcentaje de personas en hogares encabezados por mayores de 65 años[16] en el quintil inferior de la distribución de la renta ha disminuido de un 29,7% en 2008 a un 18,1% en 2018, mientras que en el quintil más alto este porcentaje ha aumentado de un 9,7% a un 16,9% en el periodo. Considerados de forma individual y en relación con la población en hogares total, el proceso de envejecimiento ha elevado el peso poblacional de los mayores de 65 años de un 18,4% en 2008 a un 20,6% en 2018. En cambio, el porcentaje que representan en el quintil de renta más pobre ha descendido de un 31% a un 20% en el periodo. En consecuencia, la población trabajadora está ocupando el lugar de la pensionista en la parte baja de la escala de renta. Se ha creado empleo, pero no un empleo de calidad, en parte asociado al aumento de la oferta de trabajo vía inmigración (por ejemplo, en el servicio doméstico, de alta parcialidad), lo que unido a la mayor revalorización de las pensiones ha dado lugar a que las remuneraciones de las personas que acceden al mercado laboral sean inferiores a los derechos de los que lo abandonan. Además, la precarización de las trayectorias laborales prolonga esta situación entre los jóvenes. Así, debido al deterioro de las condiciones laborales, el efecto cohesionador que cabría esperar de un incremento de las pensiones ha generado un aumento de la desigualdad.

Por otra parte, entre las transferencias monetarias distintas a las pensiones, el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos (SVGI) es el grupo de prestaciones que concentra su impacto en la población más desfavorecida. Incluso en el punto álgido de la crisis,

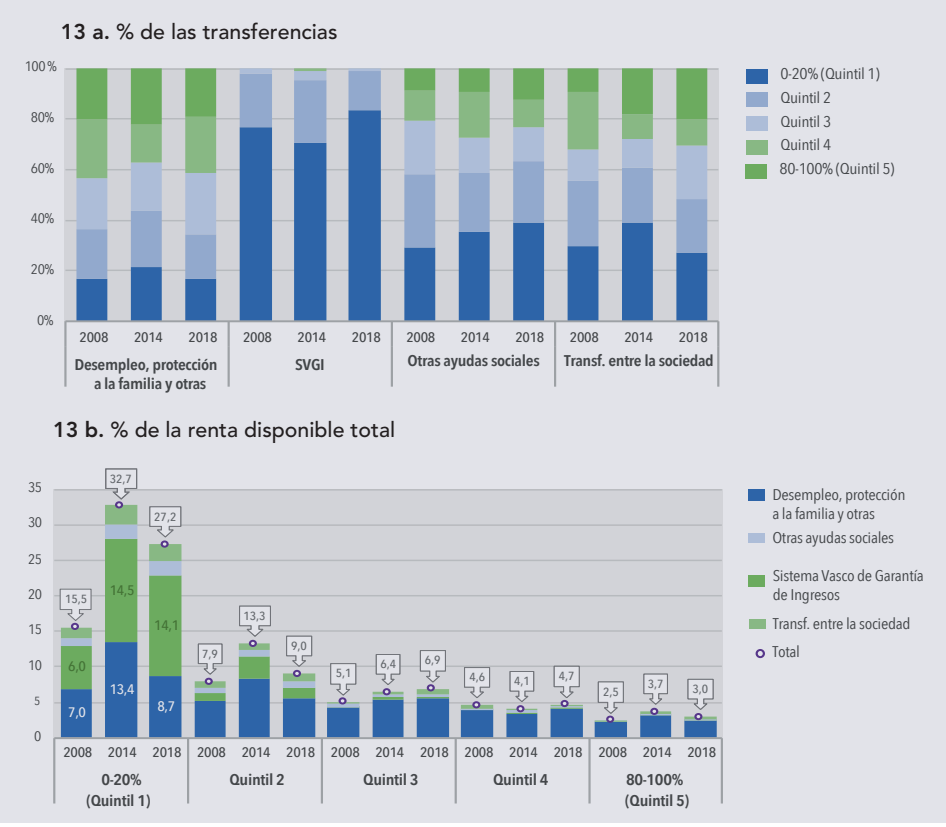
[15] Seguridad Social y INE, Encuesta de Estructura Salarial.

[16] Los mayores de 65 años representan a cerca del 90% del total de pensionistas, por lo que se ha considerado más intuitivo tomar esta cohorte como referencia.

cuando su cobertura alcanzó a las rentas medias, el 70% de los recursos del SVGI se distribuyeron entre el 20% más desfavorecido de la población y otro 25% en el segundo quintil (este mayor alcance se explica por el sistema de estímulos al empleo que se presenta más adelante). Tras cuatro años de reactivación económica y caída del paro, el quintil más bajo recibió el 83% de las prestaciones del sistema vasco y el segundo quintil más del 15%. Por el contrario, las prestaciones por desempleo y protección a la familia llegan en una proporción similar a toda la escala de renta, aunque, salvo en el año 2014, desfavorable para las personas con menores recursos. La razón principal es que, aunque la incidencia del paro sea menor, el tiempo trabajado y los salarios son mayores según ascendemos en la escala de ingresos y, por tanto, también la cuantía y la duración de las prestaciones por desempleo. A su vez, las situaciones de cronificación del desempleo se concentran en los estratos de renta más bajos y conllevan la reducción de las prestaciones (gráfico n.º 13 a).

*Gráfico n.º 13.* **DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DISTINTAS A LAS PENSIONES POR QUINTILES Y GRUPO DE PRESTACIONES. 2008-2018**

(Renta disponible equivalente)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

El SVGI no sólo concentra su intervención en los más desfavorecidos, sino que a raíz de la crisis también es el grupo de prestaciones que más ingresos les aporta. En el gráfico 13 b puede verse que el conjunto de prestaciones monetarias distintas a las pensiones llegó a suponer una tercera parte (32,7%) de la renta disponible total del primer quintil de la distribución en 2014 y cómo cuatro años después todavía recibían de esta fuente más de una cuarta parte (27,2%) de sus rentas. De estas prestaciones, el 45% procedían del SVGI en 2014 y el 52% en 2018, más del 14% de las rentas totales del primer quintil en ambos años.

La decisiva contribución del sistema vasco de prestaciones RGI/PCV/AES a la reducción de las situaciones de pobreza y desigualdad bien merece detenerse a examinar el funcionamiento y la evolución de su figura central, la Renta de Garantía de Ingresos (RGI)[17].

La RGI presenta dos modalidades: la renta básica para la inclusión y la protección social, dirigida a las personas que no tienen rentas del trabajo, tanto personas desempleadas como pensionistas, y la renta complementaria de ingresos del trabajo. Los recursos de los hogares se complementan hasta la cuantía mensual máxima establecida en función del número de miembros de la unidad familiar. Las cuantías garantizadas son más elevadas en el caso de las unidades de pensionistas. A su vez, en la modalidad de renta complementaria, con el fin de reforzar la salida al mercado laboral de los perceptores de la RGI, se establecen los denominados estímulos al empleo, que permiten excluir del cómputo de los recursos disponibles un determinado porcentaje de las rentas por trabajo para beneficiar a la persona que trabaja.

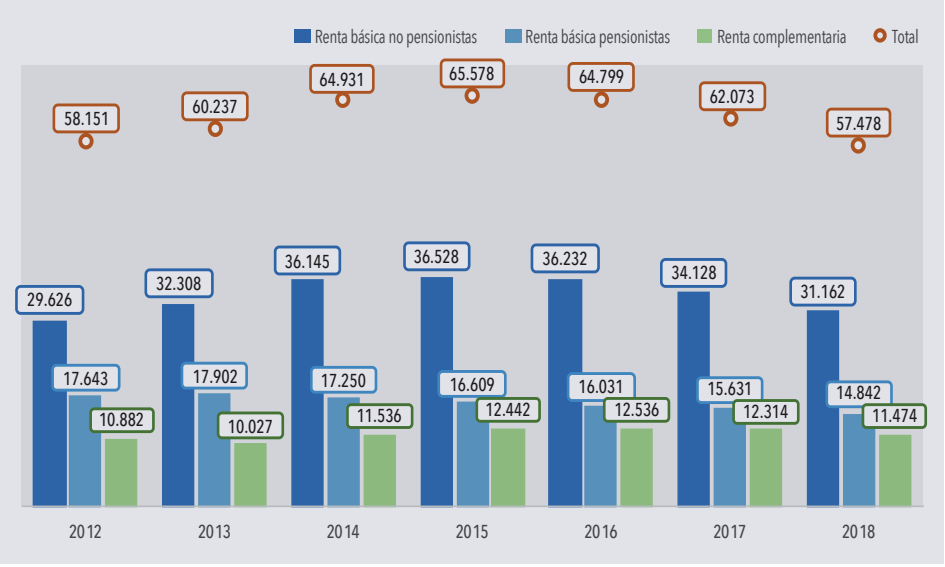
Como muestra el gráfico n.º 14, el número total de unidades de convivencia beneficiarias de la RGI alcanzó un máximo de 65.578 en media anual en 2015. Desde entonces, a medida que la recuperación de la economía vasca se ha ido consolidando, la cifra se ha ido reduciendo mes a mes hasta un promedio de 57.478 hogares perceptores en 2018, un 12,4% menos que tres años antes, y continúa bajando en 2019. La RGI pasó de atender a un 4,9% de los hogares vascos en 2008 a un 6,7% en 2012 y a un 7,4% en 2014-2016, manteniendo una cobertura del 6,2% en 2018.

Los titulares de la RGI no pensionistas y sin ingresos laborales son el grupo más numeroso. Este grupo concentra en torno al 55% del total de beneficiarios desde 2014, habiéndose reducido su número un 15% entre 2015 y 2018. Por su parte, el

[17] La RGI es una prestación económica mensual de derecho subjetivo y duración indefinida que está dirigida a las unidades de convivencia que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas o a los gastos derivados de un proceso de inclusión laboral o social. Esta prestación, que puede incluir una ayuda complementaria para afrontar los gastos de alquiler de la vivienda habitual (PCV), concentra del orden del 95% del gasto ejecutado por el actual modelo vasco de garantía de ingresos. El 5% restante corresponde a las prestaciones no periódicas para gastos específicos de carácter ordinario o extraordinario necesarios para poder vivir dignamente, las llamadas ayudas de emergencia social (AES). Ambas prestaciones llegaron a alcanzar los 515,4 millones de euros en 2016, un 5% del presupuesto liquidado por el Gobierno Vasco en ese año.

*Gráfico n.º 14.* **UNIDADES DE CONVIVENCIA BENEFICIARIAS DE LA RGI EN EUSKADI SEGÚN MODALIDAD DE LA PRESTACIÓN. 2012-2018**

(Promedio anual)




*Fuente:* Lanbide – Servicio Vasco de Empleo.

grupo de pensionistas, cuyo nivel de recursos garantizado por la RGI es superior al del colectivo anterior, redujo su peso relativo de un 30% en 2012 a un 25% en 2015, proporción que mantienen en los últimos años. Su número disminuyó ya en 2014 y acumula desde entonces una reducción continuada del 17%. Por el contrario, los titulares de la modalidad de la RGI que funciona como un complemento salarial han pasado de representar un 17% del total en 2013 a un 20% en 2018. Aunque la cifra ha descendido un 8,5% respecto a 2016, el número de personas que, aun teniendo trabajo, necesitaron recibir esta ayuda para cubrir sus necesidades básicas era todavía superior en 2018 al de los años 2012 y 2013.

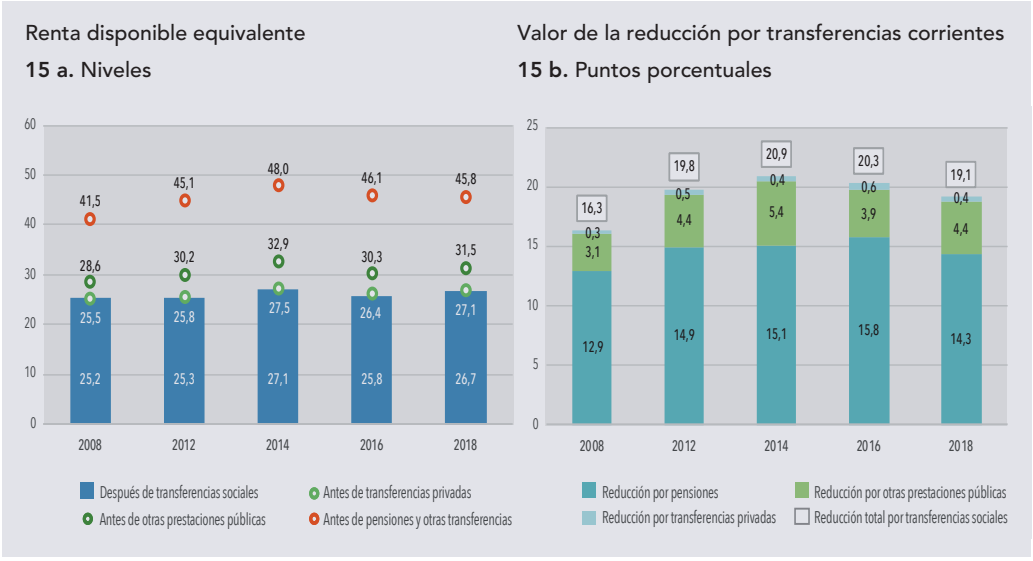
Los datos expuestos son la consecuencia de un importante descenso del paro de larga duración que responde, además de a la reactivación del mercado laboral, al acceso a la jubilación de las personas con menor cualificación o cuyas habilidades han ido quedado obsoletas y que, por tanto, enfrentan mayores dificultades para reengancharse al empleo[18]. Al mismo tiempo, la evolución de los beneficiarios de la RGI pensionistas y trabajadores vuelve a señalar el cada vez más destacado papel de las pensiones y la erosión del empleo como herramienta de inclusión social.

[18] El desempleo de más de un año afectaba en diciembre de 2018 a 61.103 personas en Euskadi, el 51% del total de parados registrados en Lanbide, 6.400 personas menos que un año antes y 31.000 menos que en abril de 2014.

### 3.2. **El efecto redistributivo de las transferencias monetarias**

El gráfico n.º 15 muestra la reducción del índice de Gini que resulta de ir añadiendo sucesivamente a los ingresos propios (renta neta de mercado), las pensiones, el resto de prestaciones públicas (desempleo, familia, SVGI, ayudas sociales, etc.) y las transferencias entre la sociedad (15 a), así como la descomposición de su impacto redistributivo conjunto en cada uno de los tres grupos de prestaciones (15 b).

*Gráfico n.º 15.* **REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI POR TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN EUSKADI. 2008-2018**




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

El efecto redistributivo de las transferencias monetarias, medido como la diferencia en puntos porcentuales entre los índices de Gini antes y después de transferencias, aumentó a lo largo de la crisis de 16,3 a 20,9 puntos y disminuyó con la recuperación hasta 19,1 puntos en 2018. Lógicamente, las pensiones dominan el efecto redistributivo de las transferencias por su cobertura y por el volumen de recursos que movilizan. En el periodo 2008-2018, un 76% en promedio anual del efecto amortiguador de la desigualdad asociado a las prestaciones monetarias se debe a las pensiones. Durante la crisis destaca el incremento del efecto redistributivo de las prestaciones públicas distintas a las pensiones, especialmente en la segunda fase de la recesión, cuando fueron responsables, prácticamente únicas, del aumento de la redistribución, evidenciando así el carácter de estabilizadores automáticos de las prestaciones asociadas al desempleo, incluida la RGI vasca que las sustituye a su agotamiento, ante la caída de las rentas del trabajo. Con el fin de la recesión y el aumento

de las rentas del empleo, el impacto de las transferencias se redujo primero por el descenso de las prestaciones por desempleo y después por la pérdida de peso de las pensiones, además de, como se ha visto, por su mayor concentración en las capas medias y altas de la sociedad (véase gráfico n.º 12). Por su parte, las transferencias entre hogares y de ONGs mantienen aproximadamente el efecto igualador que adquirieron tras la primera ola recesiva.

*Cuadro n.º 4.* **RENTA DISPONIBLE POR DECILES ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS (PENSIONES EXCLUIDAS) 2008-2018**

(% de la renta disponible equivalente total y variación en puntos porcentuales)

| Decil de ingresos | Antes de transferencias (pensiones excluidas) | | | | | Después de transferencias | | | | | Variación (p.p.) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2008 | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2008 | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 |
| D1 | 2,3 | 1,5 | 0,6 | 1,2 | 1,2 | 3,9 | 3,8 | 3,4 | 3,5 | 3,4 | 1,6 | 2,3 | 2,7 | 2,3 | 2,2 |
| D2 | 5,1 | 4,9 | 4,2 | 4,7 | 4,6 | 5,6 | 5,5 | 5,1 | 5,4 | 5,2 | 0,5 | 0,6 | 0,9 | 0,7 | 0,6 |
| D3 | 6,4 | 6,3 | 6,0 | 6,4 | 6,1 | 6,6 | 6,6 | 6,3 | 6,7 | 6,5 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| D4 | 7,6 | 7,5 | 7,4 | 7,7 | 7,6 | 7,7 | 7,7 | 7,5 | 7,7 | 7,6 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| D5 | 8,8 | 8,7 | 8,8 | 8,9 | 8,8 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 8,8 | 8,7 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| D6 | 9,9 | 10,0 | 10,2 | 10,2 | 10,0 | 9,7 | 9,8 | 9,8 | 9,9 | 9,9 | -0,1 | -0,2 | -0,4 | -0,3 | -0,2 |
| D7 | 11,1 | 11,5 | 11,6 | 11,6 | 11,4 | 10,9 | 11,0 | 11,1 | 11,1 | 11,0 | -0,2 | -0,4 | -0,5 | -0,4 | -0,4 |
| D8 | 12,7 | 13,3 | 13,3 | 12,9 | 13,1 | 12,3 | 12,6 | 12,6 | 12,4 | 12,6 | -0,4 | -0,7 | -0,7 | -0,6 | -0,5 |
| D9 | 14,8 | 15,4 | 15,7 | 15,1 | 15,4 | 14,2 | 14,7 | 14,9 | 14,4 | 14,6 | -0,6 | -0,8 | -0,9 | -0,7 | -0,9 |
| D10 | 21,4 | 21,0 | 22,1 | 21,3 | 21,9 | 20,4 | 19,7 | 20,6 | 20,2 | 20,6 | -1,1 | -1,3 | -1,4 | -1,1 | -1,2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | | | | | |

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

Dejando a un lado las pensiones, la mayoría por jubilación y, dado que son una deuda que se tiene con el trabajador por las cotizaciones que redujeron su salario, no pueden ser consideradas sino como rentas del trabajo diferidas[19], el resto de prestaciones sociales monetarias supone una fuente de renta indispensable para las clases bajas. Estas prestaciones aumentan la participación en la renta del 40% de la

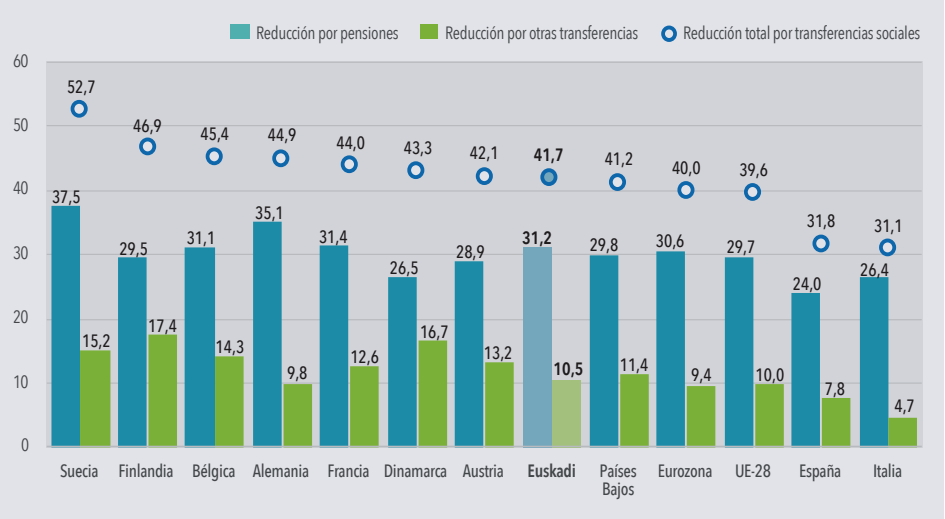
[19] En la actualidad, el 65% de los pensionistas vascos son jubilados y su nómina representa un 74% del gasto total en pensiones en Euskadi.

población con menores ingresos y tanto las ganancias como las pérdidas de cuota que resultan de su distribución crecen de forma progresiva conforme nos desplazamos hacia los extremos de la escala de renta. Destaca extraordinariamente cómo para el 10% más pobre de la población han pasado a ser de largo su principal fuente de recursos a raíz de la crisis. Más en concreto, en el peor año de la crisis las prestaciones distintas a las pensiones multiplicaron más que por cinco el porcentaje de los recursos al que accedía el primer decil por sus propios medios y desde entonces lo triplican, con el resultado de mantener su cuota de renta en un 3,4%. De este modo, las transferencias distintas a las pensiones lograron reducir la brecha de renta entre el 10% más rico y el 10% más pobre (S90/S10) de 34,3 veces a 6,1 en 2014 y de 19 veces a también 6,1 en 2018 (cuadro n.º 4).

En comparación con Europa, y en términos relativos para tener en consideración el distinto esfuerzo que supone actuar sobre niveles de desigualdad dispares, en 2018 las transferencias sociales redujeron un 41,7% el índice de Gini de los ingresos propios en Euskadi, del orden de dos puntos más que en el conjunto de la UE (39,6%) y en la Eurozona (40%) y un resultado 10 puntos mejor que en España (31,8%) o Italia (31,1%). Sin embargo, el efecto redistributivo de las prestaciones monetarias en Euskadi se sitúa, salvo en relación con Austria y los Países Bajos donde resulta parejo, por debajo del que logran en los países socialmente más adelantados (gráfico n.º 16).

*Gráfico n.º 16.* **REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN EUROPA POR TRANSFERENCIAS MONETARIAS. 2018**

(en %)




Nota: Los países se presentan ordenados de izquierda a derecha de mayor a menor efecto reductor total de las transferencias sociales monetarias.

*Fuente:* Eurostat y elaboración propia con datos de la EPDS.

De la desagregación del efecto igualador imputable a las pensiones y al resto de transferencias se obtienen tres mensajes clave. El primero es el papel predominante de las pensiones como instrumento redistributivo en todos los países de nuestro entorno, situándose su impacto en Euskadi sólo por detrás del que alcanzan en Alemania y Suecia. El segundo es que, con la excepción de en Alemania, el resto de transferencias monetarias redistribuyen menos la renta en Euskadi que en los países con sistemas de protección social más desarrollados, entre cuyas causas se puede apuntar la debilidad de las prestaciones familiares, cuyo gasto en Euskadi es inferior a un punto del PIB (0,8% en 2018), muy por debajo de los niveles generales de la UE (2,3%). Y tercero, que tanto la redistribución por pensiones como por el resto de prestaciones son sensiblemente más altas que en el Estado.

El mayor impacto redistributivo de las pensiones en Euskadi en relación con el Estado se corresponde con un proceso de envejecimiento de la población vasca más intenso. El peso relativo de la población de 65 y más años era un 22,3% en Euskadi y un 19,2% en el Estado en 2018; 3,8 y 2,8 puntos más respectivamente que diez años antes. Luego Euskadi no solo tiene una población más envejecida, sino que, además, su progresivo aumento es más acelerado que en el conjunto del Estado. A su vez, la pensión media de jubilación en Euskadi, al igual que la general, supera en un 24% a la estatal, lo que acentúa aún más la relevancia de las pensiones como fuente de renta de los hogares vascos[20].

La explicación del mayor efecto reductor de la desigualdad que tienen las transferencias monetarias distintas a las pensiones en Euskadi en comparación con el Estado la encontramos en la mayor cobertura y generosidad del sistema de garantía de ingresos vasco.

De acuerdo con los últimos datos publicados por el Estado (cuadro n.º 5), a pesar de no llegar a representar el 5% de la población española ni el 4% del paro registrado, Euskadi atendió en 2018 al 24,7% del total de titulares de programas de rentas mínimas en el Estado y ejecutó el 28,9% del gasto, casi tres veces más que Madrid. La cuantía básica mensual de la RGI vasca en 2018 se estableció en 644,49 euros de garantía por titular (el 88% del salario mínimo interprofesional), la más alta por delante de Navarra (610,8 euros), un 39% superior a la media estatal (463,05 euros) y un 61% más elevada que en Madrid (400 euros).

En cuanto a su alcance, el sistema vasco RGI/PCV/AES llegó en 2018 al 69% de las personas con derecho a acceder a sus prestaciones, mientras se estima que los programas de rentas mínimas en el conjunto del Estado alcanzaron al 20% de sus beneficiarios potenciales[21].

---

[20] Cifras de Población (CP) del INE y Seguridad Social.

[21] EPDS y Comisión Europea (EUROMOD).

*Cuadro n.º 5.* **RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS DE EUSKADI COMPARADA CON EL ESTADO. 2018**

| | Población | | Parados registrados | | Titulares | | Perceptores | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Euskadi | 2.199.088 | 4,71 | 123.517 | 3,77 | 72.341 | 24,66 | 120.606 | 17,76 |
| Estado | 46.722.980 | 100 | 3.279.079 | 100 | 293.302 | 100 | 679.180 | 100 |

| | Gasto anual ejecutado | | Cuantía mínima | | | Cuantía máxima | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | millones € | % | € | % SMI | % IPREM | € | % SMI | % IPREM |
| Euskadi | 438,6 | 28,86 | 644,49 | 87,58 | 119,83 | 915,47 | 124,40 | 170,21 |
| Estado | 1.519,7 | 100 | 463,05 | 62,92 | 86,10 | 774,34 | 105,22 | 143,97 |

Notas: Es preciso señalar que la RGI vasca garantiza tanto a la población pensionista como a las personas que trabajan beneficiarias de estímulos al empleo unas cuantías superiores a las recogidas en el cuadro.
* El gasto de Euskadi incluye Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y Prestación complementaria de Vivienda (PCV).

* SMI 2018: 735,90 €/mes; IPREM 2018: 537,84 €/mes.

*Fuente:* Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción 2018 del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Padrón 2018 (población a 1 de enero) y SEPE (parados registrados en media anual).

Una de las principales críticas a los programas de garantía de ingresos es que desincentivan la participación en el mercado laboral. En el caso de la RGI de Euskadi, la evaluación contrafactual de la misma realizada por De la Rica y Gorjón (2018) concluye al respecto que «la RGI en sí misma no retrasa la salida a un empleo, sino que la menor salida a un empleo de los beneficiarios de la RGI respecto a los no beneficiarios se debe exclusivamente a las diferencias en sus características (menor capital humano y mayor duración en el desempleo, principalmente)». Este resultado parece verse claramente favorecido por el hecho de que en Euskadi la prestación de rentas mínimas no es incompatible con el trabajo. Además, el sistema de estímulos al empleo hace que, si una persona trabaja, la cuantía garantizada por la RGI sea bastante superior. La supresión del requisito de inscripción como desempleado y permitir que actúe como un complemento salarial es una de las principales propuestas planteadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal para mejorar la eficacia de los programas de rentas mínimas en el Estado (AIReF, 2019).

### 3.3. **La redistribución fiscal. Una aproximación**

La capacidad del sistema tributario para reducir la desigualdad con que se distribuye la renta entre los hogares descansa en el carácter progresivo de los

impuestos directos sobre las personas. Entre estos, el efecto redistributivo se concentra de forma prácticamente exclusiva en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), dada la escasa capacidad recaudatoria de los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones, mientras que las cotizaciones sociales de asalariados y autónomos, debido a la existencia de bases mínimas y máximas de cotización, son ligeramente regresivas.

Por su lado, todos los impuestos que gravan el gasto en bienes y servicios son regresivos, principalmente el impuesto sobre el valor añadido (IVA), cuyo elevado volumen de recaudación se sitúa en niveles parejos a los del IRPF. La regresividad de los impuestos indirectos se explica por su diseño –se aplican a todas las personas por igual sin atender a su renta o riqueza– y por la mayor propensión marginal al consumo de las rentas bajas o, si se prefiere, porque los ricos dedican a consumo un porcentaje menor de sus ingresos que los pobres, minorando notablemente el efecto reductor del IRPF sobre la desigualdad.

Según las estimaciones más recientes del efecto igualador/desigualador de los distintos tributos en el Estado (López Laborda, Marín y Onrubia 2019), la imposición directa (no se contempla el impuesto de sociedades) redujo la desigualdad de la renta bruta en España, medida por el índice de Gini, un 7,47% en 2017 (un 7,54% el IRPF), mientras que los impuestos indirectos la aumentaron un 3,99% (un 3,25% el IVA). El impacto agregado del conjunto de impuestos fue una reducción de la desigualdad del 3,46% en 2017, el porcentaje más elevado del periodo 2013-2017[22].

Como se ha señalado en la introducción, no se dispone de componentes brutos de renta, sólo netos. Por esta razón, en este apartado se ofrece una aproximación general a la evolución del efecto redistributivo de la fiscalidad en Euskadi a través de los cambios en la composición de la recaudación tributaria y en la progresividad del IRPF.

Los Territorios Históricos vascos tienen una amplia capacidad normativa en los impuestos directos, sólo limitada por los principios generales de armonización del Concierto, y ninguna capacidad sobre los impuestos indirectos más importantes, el IVA y los impuestos especiales de fabricación (IIEE). El gráfico n.º 17 ilustra la evolución desde los años previos a la crisis de la importancia relativa que las cuatro figuras impositivas principales tienen en la recaudación total.

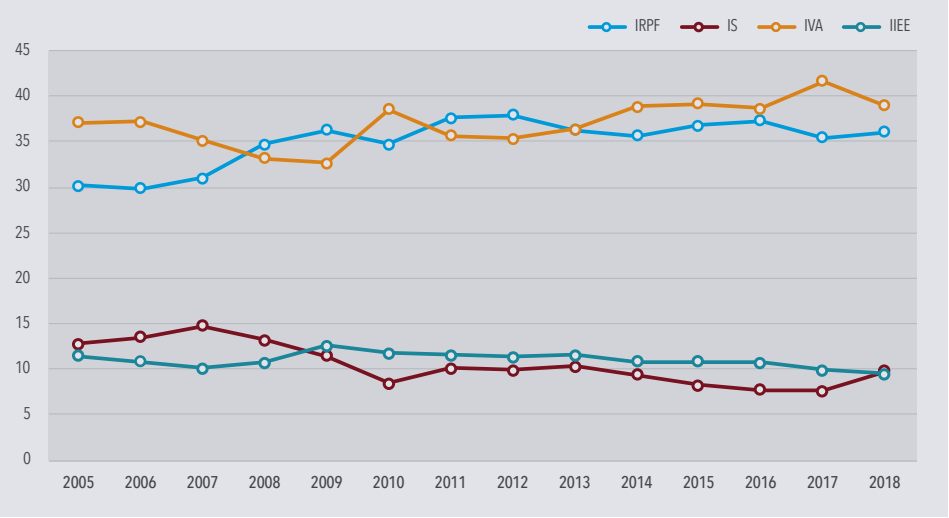
---

[22] En el caso de los impuestos indirectos, si se calculan los tipos medios efectivos en relación al gasto, en lugar de sobre la renta bruta, el IVA es suavemente progresivo y, en su conjunto, estos impuestos tienden a la proporcionalidad (véase, por ejemplo, Romero, Sanz y Castañer 2013).

El presente trabajo participa del criterio de regresividad de la imposición indirecta que se deriva del cálculo de los tipos medios efectivos por niveles de renta bruta (cociente entre los impuestos pagados y la renta bruta de los hogares).

*Gráfico n.º 17.* **COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS CONCERTADOS. 2005-2018**

(% sobre el total de ingresos tributarios)




*Fuente:* Recaudación por tributos concertados, Diputaciones Forales.

Por lo que respecta a los dos impuestos directos básicos, el peso del IRPF sobre el total de ingresos por tributos concertados aumentó de un 31% en 2007 a un 37,9% en 2012 gracias en gran medida a las políticas de mantenimiento del empleo, situándose desde entonces en torno al 36% (36,1% en 2018). Al mismo tiempo, el peso del impuesto de sociedades (IS) se redujo a la mitad entre 2007 y 2016, de un 14,8% a un 7,7%, y ha habido que esperar a 2018 para ver repuntar su contribución hasta representar cerca del 10% de la recaudación. De esta forma, la importancia relativa de estos dos impuestos se situó en 2018 en niveles similares a los que dejó la recesión, es decir, el IRPF mantenía en 2018 el mayor protagonismo que adquirió con la caída de la recaudación durante la crisis, mientras que el IS seguía lejos de recuperar su contribución relativa de los años anteriores al estallido de aquella.

En cuanto a los impuestos indirectos, el peso relativo del IVA muestra una tendencia sostenida al alza desde 2009 y ha pasado de recaudar un 35% de los ingresos tributarios en 2007 a un 39% en 2018. Contrariamente, el peso de los IIEE se ha reducido de forma continuada desde 2009 y se situó en 2018 en un nivel parecido al de 2007 con un 9,5%.

El resultado de estas distintas trayectorias ha sido tanto un incremento del peso recaudatorio conjunto de los cuatro tributos principales, de un 91% en 2007 a mantenerse estable en un 95% a partir de 2011 (94,4% en 2018), como un importante cambio de la estructura impositiva con el aumento de la contribución relativa del IRPF y del IVA y la disminución de la del IS. En concreto, si en 2007 el

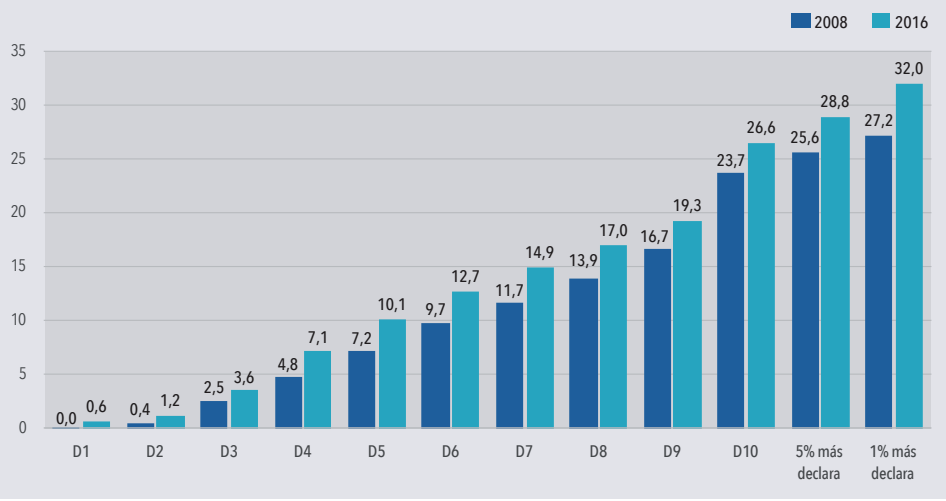
IRPF aportó 31 de cada 100 euros recaudados, 35 euros el IVA y 15 euros el IS, en 2018 fueron 36, 39 y 10 euros, respectivamente, mientras los IIEE aportaron del orden de 10 euros en ambos años. De este modo, los dos impuestos que han aumentado su relevancia recaudatoria desde el inicio de la gran crisis son los que más inciden en los hogares: el IRPF y el IVA.

Acerca del IVA, sobre el que ya se ha indicado que Euskadi no dispone de margen de maniobra al regirse por las normas establecidas por el Estado, la OCDE insiste en advertir a España que diversas deducciones, exenciones y tipos reducidos del IVA están mal orientadas a efectos de disminuir la pobreza y la desigualdad de ingresos (OCDE, 2018).

Respecto al IRPF, el gráfico n.º 18 refleja de forma clara el carácter progresivo del impuesto al mostrar que el tipo medio efectivo, calculado a efectos de este análisis como el cociente entre la cuota líquida y la base imponible, es creciente en la escala de renta.

*Gráfico n.º 18.* **TIPO MEDIO EFECTIVO DEL IRPF POR NIVELES DE RENTA (BASE LIQUIDABLE). 2008 Y 2016**

(% que representa la cuota líquida sobre la base imponible)




*Fuente:* Elaboración propia con datos del Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca 2009 y 2017, Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.

El tipo medio efectivo global (el que soportarían todos los contribuyentes si el impuesto fuera proporcional) del IRPF vasco se situó en el 17,2% en 2016 (el último año para el que hay datos disponibles), 2,6 puntos porcentuales por encima del alcanzado en 2008 (14,6%). La escala de tipos aumenta desde el 0,6% que soportaron los declarantes encuadrados en el primer decil de la base (D1) hasta el 26,6% que gravó la renta del 10% de los contribuyentes con bases liquidables más altas (D10,

aquellos con una base de más de 42.000 euros en 2016) y, dentro de este grupo, hasta el 32% del 1% que más rentas declaró (base mayor de 90.000 euros).

Los dos deciles superiores (D9 y D10, los declarantes con una base liquidable mayor de 32.400 euros en 2016) son los que financian cada año la redistribución del IRPF, esto es, su tipo medio es superior al global, mientras el 80% de los declarantes con menor base se ven favorecidos por la progresividad del impuesto. Como se hace patente a la vista de las bases referidas, el IRPF redistribuye la renta de las clases medias altas a las clases medias y bajas.

Entre 2008 y 2016, el tipo medio efectivo ha subido para todos los grupos de renta, un incremento generalizado que presenta diferencias significativas. Así, los tipos medios de los cuatro primeros deciles han aumentado menos que el global (entre 0,6 y 2,3 puntos) y, en consecuencia, se benefician algo más de la progresividad del impuesto (en términos relativos, su participación en la renta total después de aplicar el IRPF aumentó más en 2016 que en 2008), mientras que los deciles 5 a 8 han visto reducirse la distancia entre sus tipos y el global (siguen beneficiándose de la progresividad, aunque en menor medida). En el caso de los deciles redistribuidores, el tipo medio del decil que más declara también ha aumentado más que el global en el periodo (2,9 puntos), pero menos que el de los deciles 5 a 8 (entre 2,9 y 3,1 puntos), mientras el del noveno decil ha subido los mismos puntos que el global.

Lo relevante a efectos de este análisis es si los cambios en la progresividad del IRPF han aumentado o disminuido su contribución a la reducción de las desigualdades de renta entre los contribuyentes. Para ello, de forma análoga a como se ha obtenido para las transferencias monetarias, el impacto redistributivo se calcula como la diferencia entre los índices de Gini antes y después de ser aplicado el impuesto[23]. Según las estimaciones realizadas, la aplicación del IRPF en 2016 redujo la desigualdad de la base imponible en 4,6 puntos de Gini, de un valor del índice de 41,2 a 36,6, un efecto igualador del 11,2% que mejoraba el 10,6% de 2008 (cuando minoró la desigualdad en 4,4 puntos, situándose el índice de Gini en un 37,0). Se registra así una ligera mejora del efecto redistributivo del impuesto en el periodo que, según señala la evolución de los tipos medios, es financiada principalmente por los declarantes situados en los tramos que van del 40% al 80% de la base.

Este trabajo no evalúa el impacto que han tenido los cambios en el tratamiento de las rentas del trabajo y del capital o en los tipos y límites de las distintas reducciones y deducciones sobre la capacidad redistributiva del IRPF más allá de los resultados presentados. Sin embargo, no se puede pasar por alto que el diseño redistributivo del IRPF no abarca a la población más desfavorecida, ni tampoco a los grandes patrimonios y rentas más altas que se benefician de los mecanismos legales de ingeniería financiera.

---

[23] Los resultados de este ejercicio no son acumulables ni comparables con los obtenidos para las transferencias monetarias.

Los contribuyentes de bajos ingresos, junto con quienes no estando obligados no presentan declaración, no se benefician –o lo hacen en muy escasa medida– de los gastos fiscales del IRPF. Este aspecto plantea la pertinencia de adoptar un sistema de créditos o deducciones fiscales reembolsables mediante el cual, si el montante de las deducciones es superior a la deuda tributaria, la diferencia se abona como una prestación. Un paso más allá, remite al actual debate sobre la oportunidad de transitar de las prestaciones de ingresos mínimos hacia una renta básica ciudadana incondicional, independiente del nivel de renta y de las conductas individuales, que conecte el sistema impositivo y las transferencias de renta[24].

## 4. LA DESIGUALDAD LABORAL

La vigorosa reactivación de la economía vasca tras la crisis, con crecimientos en el entorno del 3%, se ha visto reflejada en un fuerte aumento del empleo a un ritmo interanual por encima del 2% (un 2,6% en 2018). Esta generación de empleo, junto con una población activa lastrada por el envejecimiento, ha permitido reducir la tasa de paro en casi seis puntos, de un 16,1% en 2014 a un 10,3% de media anual en 2018, 62.000 personas desempleadas menos que han hecho descender su número total hasta las 107.000, lejos todavía de los niveles de paro estructural de los que disfrutaba Euskadi en los años previos a la crisis. A su vez, la tasa de paro de larga duración se ha reducido de un 10,4% en 2014 al 6% en 2018, aunque todavía duplica la media europea.

Una caracterización básica de los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral señala, en particular, a las mujeres y los jóvenes y, en general, a las personas con baja cualificación. Así, la tasa de paro de las mujeres, tras llegar a situarse por debajo durante la recesión, supera ya en 1,5 puntos a la de los hombres (11,1% frente al 9,6% de la masculina) y la de los jóvenes menores de 29 años asciende al 15,5%. Entre las personas desempleadas registradas en Lanbide, un 62% tiene un nivel educativo bajo (estudios obligatorios o inferiores), una barrera a la empleabilidad que enfrentan particularmente los demandantes de empleo más maduros y que genera un desempleo de larga duración. Seis de cada diez personas que padecían esta situación de cronificación en la búsqueda de empleo en diciembre de 2018 eran mujeres.

Al mismo tiempo que mejoraban las cifras de ocupación y desempleo, la inestabilidad laboral ha continuado su escalada en Euskadi. La tasa de temporalidad alcanzó el 30,7% de media anual en 2018, el nivel más elevado desde que se dispone de datos (1994) y más del doble que la registrada en la UE-28, con una incidencia 4 puntos mayor entre las mujeres (32,7%) que entre los hombres (28,7%). Por su parte, el empleo a tiempo parcial se ha ido reduciendo con la recuperación económica desde una tasa del 18,4% en 2015 hasta el 16,3% de promedio en 2018.

---

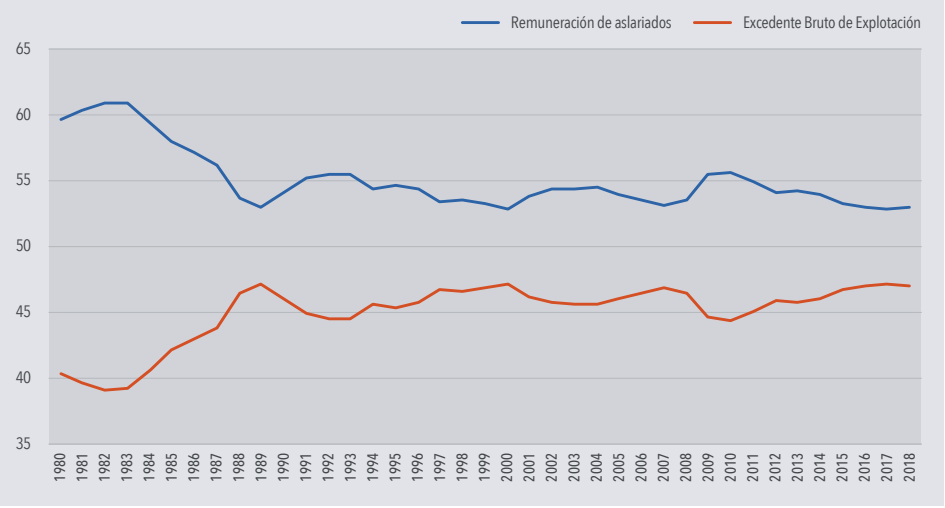
[24] Un interesante documento reciente para alimentar este debate es «Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica» (Observatorio Social La Caixa, 2019).

En esta modalidad de contratación las mujeres soportan una tasa del 26,2% que casi multiplica por cuatro a la de los hombres (7,3%). La tasa de temporalidad se eleva hasta el 68,1% y la de parcialidad al 30,6% (39,6% entre las mujeres, frente al 22,1% de los hombres) entre los asalariados menores de 29 años[25].

Si observamos la evolución del reparto de la renta primaria en Euskadi (gráfico n.º 19), la cuota de los asalariados marcó un mínimo del 53,1% del VAB en el año 2007 después de caer cerca de ocho puntos respecto a los niveles máximos de inicios de los ochenta. La caída de los beneficios empresariales y las políticas de apoyo al empleo se tradujeron en un aumento del peso de las rentas salariales de 2,5 puntos durante la primera etapa de la crisis. Desde entonces, la participación de los asalariados ha vuelto a caer de forma sostenida y se sitúa de nuevo en mínimos históricos del orden del 53%.

*Gráfico n.º 19.* **DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ENTRE LOS FACTORES DE PRODUCCIÓN. 1980-2018**

(% VABpm)




*Fuente:* Eustat. Cuentas Económicas.

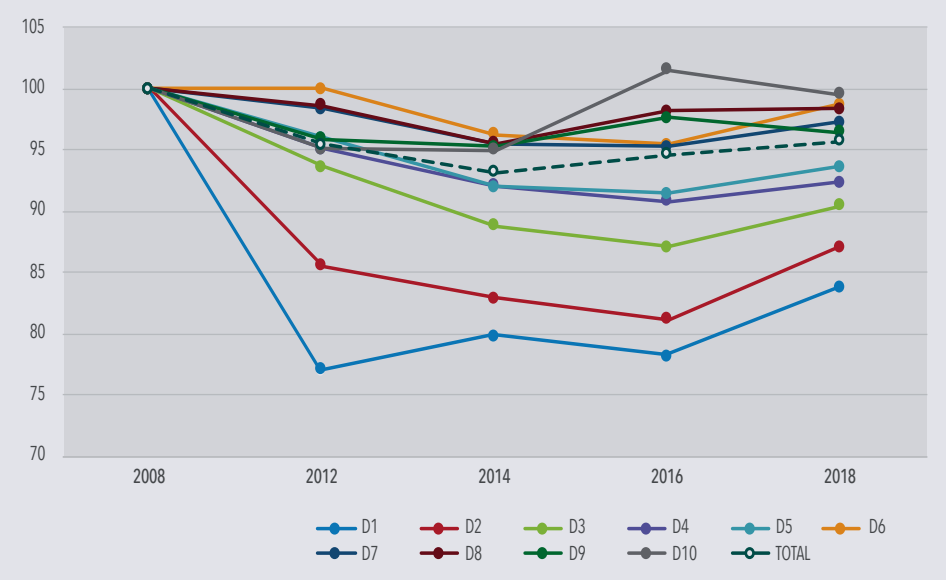
El informe sobre salarios 2017 de la OIT destaca que en muchos países analizados, la excepción entre las grandes regiones económicas fue América Latina, el aumento de la desigualdad de la renta coincide con el descenso de la participación de la renta del trabajo en el PIB. Se ha estimado que por cada punto de reducción de la participación salarial el índice de Gini aumenta entre dos y tres décimas. Otros estudios concluyen que la desigualdad no proviene de la participación salarial, sino del aumento de la dispersión de los salarios.

[25] Datos de las Cuentas Económicas y de la PRA del Eustat y de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

En este contexto laboral esbozado a grandes trazos, centramos la atención en la evolución de la población asalariada y los salarios a través de los datos de la EPDS[26].

*Gráfico n.º 20.* **SALARIO MEDIO REAL POR DECIL DE SALARIOS. 2008-2018**

(2008=100)




Nota: Salarios mensuales netos (12 pagas) en euros constantes de 2018.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

En el periodo 2008-2018, el número de asalariados aumentó un 7,7% y el volumen total de salarios un 3,1% en términos reales. De esta manera, el salario medio (neto y mensual, con las pagas extras prorrateadas) en Euskadi se situó en 1.654 euros en 2018, un 4,3% menos que diez años antes.

Tal y como puede comprobarse en el gráfico n.º 20, la recesión castigó especialmente a las rentas salariales más modestas, donde se concentran los trabajado-

[26] El término población asalariada se utiliza de manera más extensiva que la que suele ser habitual en operaciones como la PRA del Eustat o la EPA del INE. De esta forma, se incluye a toda aquella persona que en la encuesta EPDS haya manifestado recibir en el mes anterior a la operación ingresos por sueldos o salarios procedentes de un empleo asalariado o similar, con independencia de la posición señalada en la situación profesional (asalariada/no asalariada). Por tanto, están incluidos los colectivos conformados por la población cooperativista, la población asalariada de su propia empresa o las personas autónomas que además tienen algún empleo asalariado complementario. Otros dos aspectos relevantes a considerar son los siguientes: por una parte, se incluye en exclusiva a la población asalariada con ingresos positivos en el mes de referencia; por otra, es necesario recordar que la encuesta EPDS se lleva a cabo en el segundo trimestre del año.
Quizá tampoco este de más precisar que en este apartado no se aplica ninguna escala de equivalencia. Se examinan directamente las rentas del trabajo por cuenta ajena individuales.

res menos cualificados y los contratados temporales y a tiempo parcial (en particular, los trabajadores inmigrantes). Así, entre 2008 y 2014 el decil con salarios más bajos vio caer un 20% su salario medio real y el segundo decil un 17%, mientras que la mitad superior de la escala salarial apenas sufrió pérdidas del orden del 5%. Durante los años de salida de la crisis 2014-2016 se ensanchó la brecha al recuperar los niveles altos el terreno perdido, mientras el salario medio de los deciles bajos y medios bajos seguía retrocediendo. En el bienio posterior 2016-2018 se invirtieron las tendencias reduciéndose la dispersión salarial.

En consecuencia, la desigualdad salarial medida a través del índice de Gini aumentó de un 25,7 en 2008 a un 27,6 en 2014 y, al contrario de como se ha visto para el conjunto de la renta disponible (ver gráfico n.º 3), siguió aumentando hasta un 29,1 en 2016, para a continuación corregirse hasta un 27,8 en 2018. Por lo tanto, la desigualdad de las ganancias salariales en 2018 fue dos puntos más que antes de la crisis.

El resultado del decenio ha sido un importante recorte del salario medio real en la mitad inferior de la distribución que se va atenuando desde una merma del 16% en el decil salarial inferior hasta el 6,4% del quinto decil, mientras en la mitad superior los salarios medios se han mantenido próximos, aunque por debajo, a sus valores de 2008. Teniendo en cuenta que la inflación acumulada en el periodo ha sido de un 13,2%, el primer decil ha visto reducirse incluso su salario nominal y el segundo decil a duras penas lo ha mantenido. De este modo, el salario medio del decil más bajo ha pasado de ser un 30% del salario medio total en 2008 a un 26% en 2018, el del segundo decil inferior de un 56% a un 51% y el del tercero de un 70% a un 66%, mientras que el del decil superior ha aumentado su proporción de un 200% a un 208% en el periodo. La brecha entre los deciles salariales extremos se ha ampliado de 6,7 veces a 7,9.

En números más redondos, por tramos salariales en euros constantes de 2018, la proporción de trabajadores con un salario mensual menor o igual a 1.000 euros ha pasado de un 15% en 2008 a un 19% en 2018. Este aumento se corresponde con la caída del porcentaje de los que ganaban entre 1.500 y 2.000 euros de un 28% a un 24%, mientras en el tramo intermedio de 1.000 a 1.500 euros la concentración de asalariados ha sido de un 27% en ambos años. En la parte alta de la distribución salarial, el porcentaje de trabajadores con salarios entre 2.000 y 2.500 euros ha subido 2 puntos, de un 14% en 2008 a un 16% en 2018, reduciéndose en los dos tramos superiores y manteniéndose estable a partir de los 3.500 euros. Por tanto, las nóminas se han deslizado a la baja, pero más acusadamente entre la población con salarios inferiores a 2.000 euros, quienes representan a 7 de cada 10 asalariados. La capacidad adquisitiva de los salarios ha disminuido y su dispersión ha aumentado.

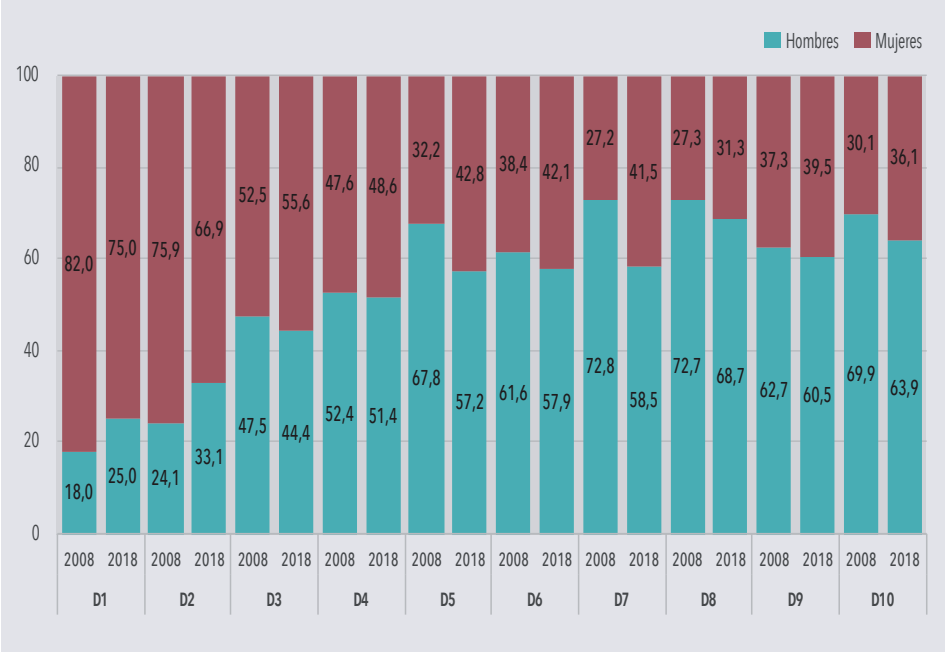
- **Mujeres y hombres**

Desde un enfoque de género, la activación de las mujeres durante la crisis ha elevado considerablemente su participación en el mercado de trabajo. De acuerdo

con la EPDS, entre 2008 y 2018 el número de mujeres asalariadas ha crecido un 14,6%, mientras el de los hombres lo ha hecho un escaso 2%. Como consecuencia de esta desigual evolución, el peso relativo de las mujeres en el total de la población asalariada ha aumentado casi tres puntos, de un 45% en 2008 a un 47,9% en 2018, lo que se ha visto reflejado en un aumento de su peso salarial de más de cuatro puntos al pasar de captar un 38,2% de la masa salarial total en 2008 a un 42,5% en 2018. Por tanto, el peso salarial de las mujeres es inferior al que representan en la población trabajadora, luego el reparto de los salarios por sexos es desigual y quienes pierden son ellas. La diferencia entre los pesos salarial y poblacional de las mujeres se ha reducido en el decenio más de un punto, pero todavía era de 5,4 puntos en 2018.

*Gráfico n.º 21.* **COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ASALARIADA POR DECIL DE SALARIO NETO MENSUAL Y SEXO. 2008 Y 2018**

(%)



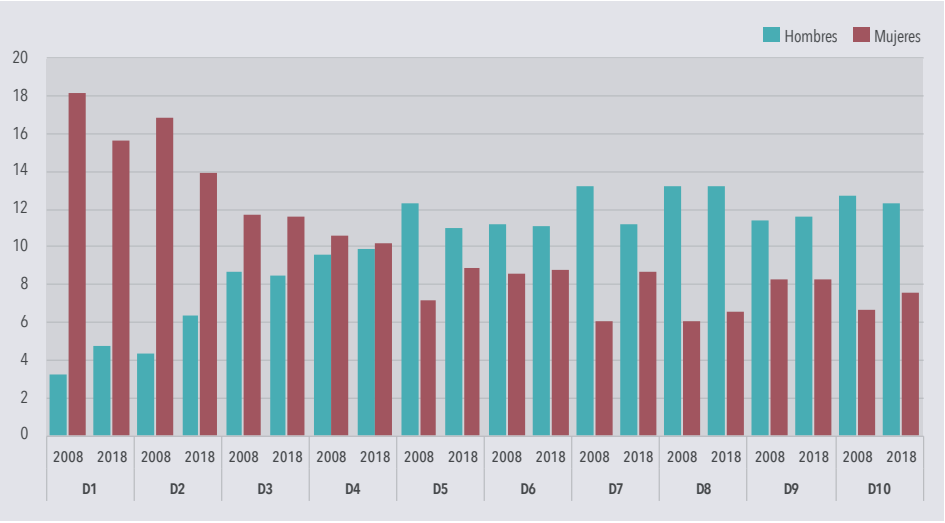

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

La distribución conjunta de mujeres y hombres por decil salarial ha mejorado su equilibrio en los diez últimos años, pero aún dista mucho de reflejar una efectiva igualdad de oportunidades laborales. La presencia de las mujeres en los dos niveles salariales más bajos es muy superior a la de los hombres. En los niveles medios bajos (deciles 3 y 4) la participación de mujeres y hombres es bastante pareja, mientras que a partir del decil 5 es ampliamente superior el porcentaje de hombres (gráfico n.º 21).

Atendiendo a la distribución individual de mujeres y hombres por nivel de salarios (gráfico n.º 22), el 51,3% de las asalariadas se concentraban en los cuatro primeros deciles en 2018, casi 6 puntos menos que en 2008 (57,2%), frente a un 29,6% de los asalariados, que aumentaron 3,7 puntos respecto a 2008 (25,9%). De esta forma, una mayor proporción de mujeres se va posicionando en los niveles salariales medios y altos, mientras que aumenta el porcentaje de hombres que ha de conformarse con salarios bajos. No obstante, como muestran los datos, el porcentaje de mujeres que se sitúa en los niveles bajos y medios bajos (deciles 1 a 4) sigue siendo muy superior al de los hombres (21,8 puntos más en 2018).

*Gráfico n.º 22.* **DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ASALARIADA POR DECIL DE SALARIO NETO MENSUAL Y SEXO. 2008 Y 2018**

(% sobre el total de cada sexo)



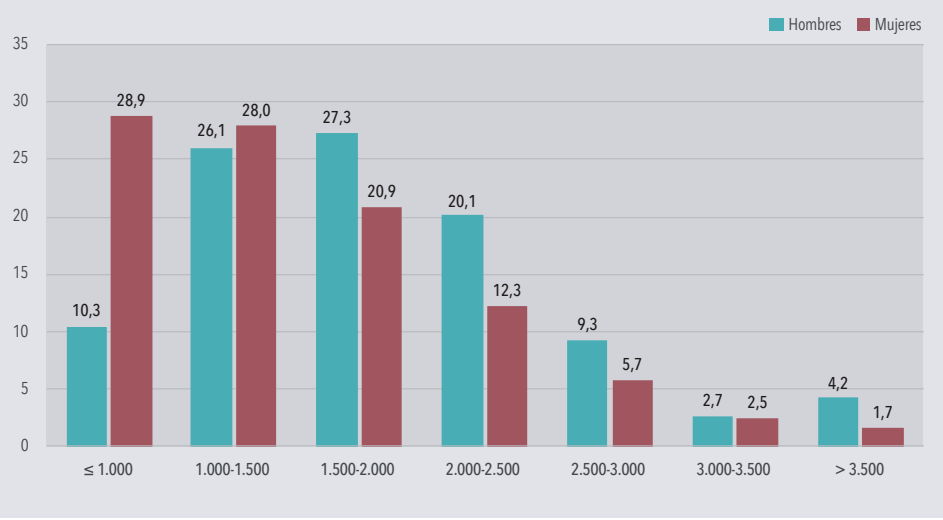

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

En cuanto a la evolución de las rentas salariales, el salario medio mensual real de las mujeres, tras reducirse un 4% durante la crisis, ha recobrado el nivel que tenía diez años atrás (-0,1%) y ascendió a 1.467 euros en 2018, aunque únicamente el decil salarial más alto ha mejorado su nivel respecto a 2008. En el caso de los hombres, en cambio, el salario medio real ha caído un 5,9% en el decenio situándose en 1.827 euros. Así, la brecha salarial entre ambos sexos se ha recortado: si en 2008 el salario medio mensual de las mujeres era un 24,4% inferior al de los hombres, esta diferencia se ha reducido a un 19,7% en 2018.

Una imagen clara de la significativa desigualdad que persiste en la distribución salarial entre mujeres y hombres se obtiene situando sus efectivos por tramos de salario (gráfico n.º 23).

*Gráfico n.º 23.* **DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ASALARIADA POR TRAMOS DE SALARIO NETO MENSUAL (EUROS) Y SEXO. 2018**

(% sobre el total de cada sexo)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

En el año 2018, un 28,9% de las asalariadas cobraban una nómina mensual menor o igual a 1.000 euros, frente a un 10,3% de los asalariados. A partir del tramo de 1.500 a 2.000 euros la concentración relativa de hombres es siempre mayor. Así, sólo un 43,1% de las asalariadas obtenían una remuneración mayor a los 1.500 euros, por un 63,6% entre los hombres. Si se consideran los salarios más elevados, un 4,2% de los hombres tuvieron salarios por encima de los 3.500 euros, frente al 1,7% de las mujeres.

La concentración de las mujeres en los servicios, el sector de actividad con el salario medio más bajo, una mayor temporalidad entre ellas y un uso del empleo a tiempo parcial fundamentalmente femenino, en parte asociado a los cuidados informales de hijos y mayores que desempeñan de forma mayoritaria, explican en buena medida la desigualdad salarial entre sexos.

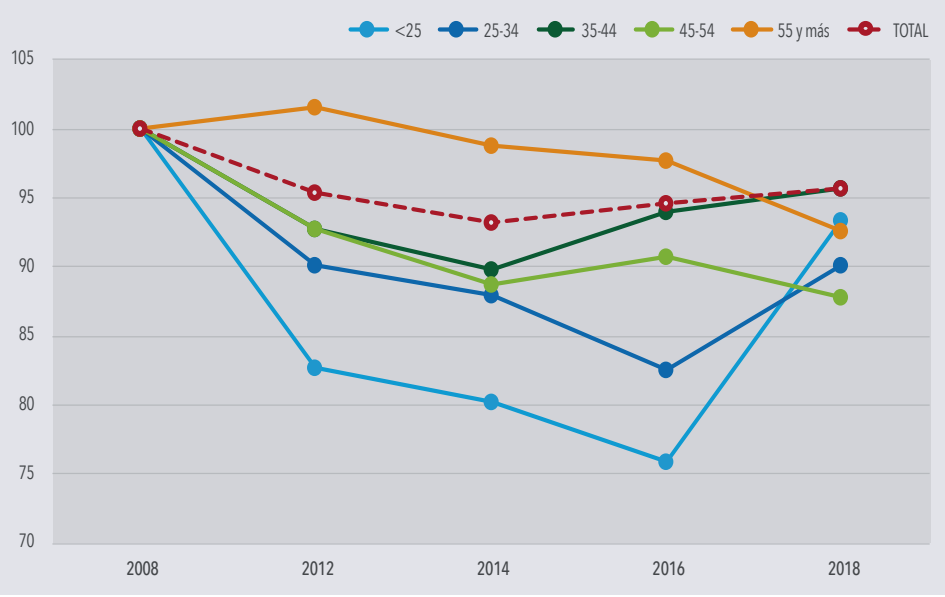
- **Jóvenes, menos jóvenes y jubilados**

El importante descenso de la natalidad que arrastra Euskadi desde los años ochenta ha reducido de forma progresiva el peso relativo de los menores de 35 años en la población asalariada, de un 45% a principios de siglo a un 20% en 2018. Su trasvase mantiene relativamente estable el peso de la cohorte central de 35 a 54 años en el entorno del 61% desde 2012, mientras el porcentaje que representan los trabajadores mayores de 55 años se ha duplicado en los últimos veinte años y alcanzó el 19% en 2018.

En este conocido marco general de envejecimiento de la población trabajadora vasca, el salario medio real de los mayores de 45 años muestra una tendencia descendente a lo largo del periodo de análisis 2008-2018, mientras el del grupo de 35 a 44 años empieza a recuperarse con la vuelta del crecimiento en 2014 y el de los menores de 35 años a partir de 2016 (gráfico n.º 24).

*Gráfico n.º 24.* **SALARIO MEDIO REAL POR GRUPO DE EDAD. 2008-2018**

(2008=100)




Nota: Salarios mensuales netos (12 pagas) en euros constantes de 2018.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

Más en detalle, el salario medio real de los menores de 25 años ha disminuido un 6,7% en el periodo y se situó en los 1.031 euros en 2018 (este grupo apenas representa en la actualidad un 2,7% del total de asalariados y menos de un 2% de la masa salarial). Por su parte, el grupo de 25 a 34 años ha visto reducirse su salario medio a 1.400 euros en 2018, un 10% menos en términos reales que en 2008. Los niveles salariales de estos grupos están asociados, en el caso del primero, a un bajo nivel de cualificación, y, en ambos casos, a unas tasas de temporalidad y de parcialidad muy superiores a las de la población de más edad. Si se considera el salario medio de las dos cohortes más jóvenes agrupadas (menores de 35 años) como el salario de entrada al empleo, los jóvenes que accedieron por primera vez a un puesto de trabajo en 2016 cobraban un 17% menos en términos reales que los que lo hicieron en 2008 y, aún tras la mejora registrada en los dos años siguientes, los jóvenes que se incorporaron en 2018 todavía ganaban un 7% menos que los que entraron diez años antes.

Más inquietante resulta la perspectiva generacional. La pensión media de jubilación ha tenido una evolución en el decenio notablemente más positiva que los salarios con una subida continua, que acumulada y descontada la inflación resulta el 16,3%. De este modo, la pensión media de jubilación en Euskadi pasó de ser un 12% más baja que el salario medio que se obtenía al acceder a un puesto de trabajo en 2008 a superarlo en un 17% en 2016. Dos años más tarde, todavía era un 5% más alta que los 1.157 euros de salario neto medio de entrada[27].

El grupo de 35 a 44 años es el que presenta una menor caída en el decenio con un 4,2% que dejó su salario medio en 1.668 euros mensuales. Este tramo se puede identificar con las personas que se incorporaron al mercado de trabajo en los años previos a la crisis y durante la misma, un colectivo muy formado que, en el mejor de los escenarios, ha podido asentar su carrera profesional y alejarse de la elevada precariedad que caracterizan al empleo más joven.

En la parte alta de la estructura etaria de la población asalariada, el salario medio real del grupo de 55 años y más ha caído de forma sostenida un 7,3% en el periodo, hasta los 1.824 euros de media en 2018, y el del tramo inferior de 45 a 54 años un 12,2%, 1.736 euros en 2018, siendo este último el grupo que registró la mayor bajada. Una explicación a esta mayor reducción la encontramos en que este grupo concentra a un buen número de los trabajadores afectados por la crisis que han tenido que recolocarse en actividades peor remuneradas, debido a la caída del empleo industrial y en la construcción y que carecen de las cualificaciones que exige el cambio de modelo productivo. Como es lógico, estos trabajadores se van desplazando con el paso de los años al tramo superior, un grupo también duramente castigado por la crisis que se vio relativamente más favorecido por las jubilaciones anticipadas y prejubilaciones.

Como resultado de estas variaciones, el salario medio de los más jóvenes ha pasado de ser un 64% del salario medio total en 2008 a un 62% en 2018; el del grupo de 25 a 34 años de un 90% a un 85%; el del tramo de 35 a 44 años se mantuvo en la media total; el del grupo de 45 a 54 años de un 114% a un 105%; y el del tramo superior de un 114% a un 110%. Esto es, se ha ampliado la distancia entre los salarios medios de los que se incorporan al empleo y el de las personas del grupo central de 35 a 44 años, quienes a su vez ven más próximos los salarios medios de los mayores de 45 años. Dejando a un lado al grupo de los menores de 25 años por su escasa representatividad, la distancia entre el salario medio más alto (55 y más años) y más bajo (25 a 34 años), tras aumentar hasta 1,5 veces en 2016, fue de 1,3 veces en 2018, la misma proporción que diez años atrás.

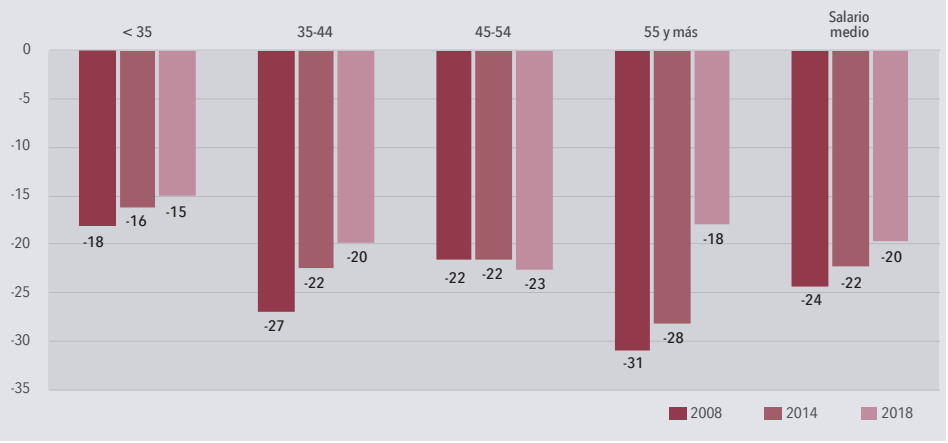
---

[27] Salario medio neto mensual de acceso al mercado laboral en 14 pagas y euros corrientes. La pensión media de jubilación en Euskadi ascendió a 1.023,7 euros en 2008, 1.289,4 euros en 2016 y a 1.347,2 euros en 2018 (datos de la Seguridad Social). De acuerdo con las tablas de retenciones del año correspondiente, a estos importes se les descuenta un 5%, un 9% y un 10%, respectivamente, en concepto de IRPF para su comparación en términos netos.

Los datos presentados, menores de 25 años aparte, no reflejan una escala de salarios medios por edades ni mucho menos desmedida. Sin embargo, teniendo en cuenta que los resultados obtenidos por deciles situaban el salario medio del 30% de los trabajadores por debajo o igual al 66% del total en 2018, indican una notable dispersión salarial dentro de los grupos de edad. Efectivamente, los coeficientes de variación de los salarios de todos los grupos fueron superiores al 50% en 2018, con un máximo del 57% en el tramo de 55 años y más. Además, los coeficientes han aumentado en todos los tramos respecto a 2008, cuando tomaban valores que iban del 41% del tramo de 25 a 35 años al 52% del grupo de más edad. Por consiguiente, las desigualdades salariales han aumentado en todas las cohortes de edad.

*Gráfico n.º 25.* **BRECHA SALARIAL ENTRE MUJERES Y HOMBRES POR GRUPO DE EDAD. 2008-2018**

(Salarios mensuales netos)




*Fuente:* Elaboración propia con datos de la EPDS.

Por último, la combinación de edad y sexo muestra que las diferencias salariales en contra de las mujeres son significativas en todos los grupos de edad. No obstante, a excepción de en el tramo de 45 a 54 años en que se mantiene estable, la distancia entre los salarios medios de mujeres y hombres tiende a reducirse en las distintas cohortes de edad. La menor desigualdad se da entre los jóvenes, para luego aumentar de forma importante en el tramo de 35 a 44 años. También cabe destacar la trayectoria hacia la igualdad salarial de la cohorte de 55 y más años. En conjunto, como se ha expuesto anteriormente, la brecha salarial entre sexos se ha reducido más de 4 puntos en diez años. Los datos pueden consultarse con más detalle en el gráficonº 25.

## 5. CONCLUSIONES

La crisis trajo consigo un fuerte aumento de la desigualdad en Euskadi que cuatro años de vigoroso crecimiento y descenso del desempleo no han revertido, tras

quebrarse en el periodo 2016-2018 la relación directa que se venía observando entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad. En el conjunto del decenio 2008-2018, no sólo se ha ampliado la brecha de renta entre las clases más ricas y las más pobres, sino también la de estas respecto a las clases medias. Este incremento de la polarización de la renta no responde a una mejora del nivel de vida de los más acomodados, sino al empobrecimiento de los más pobres. Todos los grupos de renta han visto reducirse su poder adquisitivo respecto a los niveles precrisis, pero, mientras los estratos altos prácticamente lo han recuperado, el recorte aumenta a medida que descendemos en la escala de renta y ha sido mucho mayor entre el 20% de la población más desfavorecida.

El incremento de la desigualdad en el bienio de crecimiento 2016-2018 deriva del notable aumento del número de hogares vinculados con la emancipación de adultos jóvenes y con la inmigración extracomunitaria que favoreció la recuperación económica, dos tipos de hogares cuya población se sitúa en la parte baja de la escala de renta. Aunque la dispersión de las rentas del trabajo no aumentó en el bienio, el factor subyacente de desigualdad es el deterioro que arrastra desde la crisis el mercado laboral, con una devaluación salarial generalizada y mayor entre los salarios bajos, el continuo ascenso de la temporalidad, su tasa más que duplicó a la de la UE en 2018, y el aumento de la pobreza laboral. Debido a esta ruptura de la dinámica crecimiento-reducción de la desigualdad, los indicadores parecen apuntar desde 2008 una tendencia al alza de la desigualdad y habrá que estar atentos a si los próximos resultados la confirman, más aún teniendo en cuenta la moderación que ya registran los ritmos de crecimiento y de creación de empleo, una contención que se prevé se prolongará en los próximos años.

No obstante, a pesar de la negativa evolución observada a partir de 2008, la desigualdad con la que se distribuye la renta en Euskadi se mantiene entre las más bajas de la UE, en niveles similares a los de los países con sistemas de bienestar más desarrollados y claramente por debajo de los que registran los países del Sur.

En la distribución de las componentes de la renta disponible se observa un aumento de la importancia de las pensiones como fuente de renta de las clases medias y altas, lo que señala el envejecimiento de la población de estos estratos y el deterioro del mercado laboral. Los trabajadores están ocupando el lugar de los pensionistas en la parte baja de la distribución de la renta. Se está creando empleo, pero no un empleo estable y de calidad y, en consecuencia, los jóvenes tienen más dificultades para acceder a una seguridad económica que les permita desarrollar proyectos de vida independiente (formar un hogar, tener hijos, endeudarse…).

La deriva de la estructura demográfica hacia un aumento del peso de la parte alta de la pirámide poblacional reforzará la importancia de las pensiones como fuente de renta en los próximos años. Las decisiones que se adopten respecto a su acceso (edad legal, años cotizados), cuantía, revalorización y financiación serán determinantes, en paralelo a la evolución de las condiciones y trayectorias laborales, tanto para el nivel de bienestar general de la sociedad como para el de desigualdad.

El Sistema Vasco de Garantía de Ingresos (SVGI) es el único grupo de prestaciones que concentra su esfuerzo en los más desfavorecidos y el que más recursos les aporta desde el comienzo de la crisis. En 2018, un 22% de la renta disponible del decil más pobre procede del SVGI, mientras las prestaciones por desempleo y familiares, cuyo volumen de recursos triplica al del SVGI, suponen un 10%.

La capacidad redistributiva de las prestaciones monetarias distintas a las pensiones en Euskadi es notablemente menor que en los países europeos con sistemas sociales más avanzados, lo que en buena medida se explica por la debilidad de las prestaciones familiares, con un nivel de gasto muy inferior incluso respecto a las medias europeas. Sin embargo, el efecto igualador de este grupo de prestaciones es muy superior en comparación con el Estado, debido a la mayor cobertura y generosidad de SVGI. El sistema vasco RGI/PCV/AES atendió en 2018 al 69% de sus beneficiarios potenciales, mientras el conjunto de los programas de rentas mínimas autonómicos sólo llegó a un 20%.

En materia fiscal y desde el inicio de la crisis, los datos muestran un claro aumento del peso recaudatorio de los dos impuestos que más inciden en las economías domésticas (IRPF y IVA). La evolución de la recaudación por IRPF no se corresponde con un aumento de la participación de los salarios en el PIB, ya que esta ha sufrido una caída de 2,6 puntos desde 2010. Por otro lado, según las estimaciones realizadas, entre 2008 y 2016 se produjo un leve aumento de la progresividad del IRPF que ha sido financiado principalmente por las rentas medias de la base (deciles 5 a 8), con un menor aumento del esfuerzo relativo de los dos deciles superiores. Al mismo tiempo, el hecho de que los contribuyentes de bajos ingresos, junto con quienes no estando obligados no presentan declaración, no se beneficien de los gastos fiscales del IRPF plantea la pertinencia de adoptar un sistema de deducciones fiscales reembolsables y, un paso más lejos, remite al actual debate sobre una renta básica universal que conecte el sistema impositivo y las transferencias de renta.

El análisis del mercado de trabajo evidencia que las mujeres, los jóvenes y las personas con baja cualificación son los colectivos con mayores dificultades para encontrar un empleo. Las tasas de temporalidad y de parcialidad de mujeres y jóvenes son sustancialmente más elevadas que entre el resto de la población asalariada, lo que supone obtener unas menores rentas del empleo. El sesgo claramente femenino de la precariedad del mercado laboral apunta carencias en las políticas de igualdad y de familia. Además, la peor evolución de los salarios bajos en el periodo 2008-2018 ha ensanchado la desigualdad salarial, si bien se ha corregido en parte en los dos últimos años del decenio.

En definitiva, el mercado de trabajo y el sistema de pensiones –de ambas fuentes procede cerca del 90% de la renta disponible de los hogares– son los principales responsables de la evolución de la distribución de la renta. Euskadi no dispone de competencias regulatorias en tales materias, pero si cuenta con importantes instrumentos redistributivos con los que puede influir y, de hecho, influye decisivamente en la evolución de la desigualdad. Con algunos, como el sistema vasco de prestaciones

RGI/PCV/AES, de forma muy destacada, mientras otras herramientas como la protección a la familia ofrecen un mayor potencial de desarrollo. Como se apunta en la introducción, cada sociedad debe decidir acorde a sus valores cuál es el grado de cohesión económica y social al que aspira y diseñar sus políticas tomando como guía ese ideal, aunque es innegable el estrecho margen de actuación que deja el sistema de relaciones globales existente.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


AIReF – Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019): *Los programas de rentas mínimas en España.*

Antón, F. J., Colinas, J. A. y Iruarrizaga, R. (2013): *La desigualdad en la distribución de la renta en Euskadi (1986-2012)*, Departamento de Hacienda y Finanzas, Gobierno Vasco.

Atkinson, A. B. y Brandolini, A. (2013): «On the Identification of the Middle Class», *Income Inequality: Economic Disparities and the Middle Class in Affluent Countries*, Stanford University Press.

Comisión Europea (2020): *Informe sobre España 2020*, SWD(2020) 508 final, de 26 de febrero de 2020.

De la Rica, S. y Gorjón, L. (2018): *El impacto de la Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi,* Iseak.

Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco: *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) 1996-2018.*

FMI (2015): «Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective» IMF Staff Discussion Notes Nº15/13.

FMI (2020): «Distributional Implications of Laboral Morvet Refoms: Learning from Spanis Experience».

Goerlich, F.J. (2016): *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*, Fundación BBVA.

López Laborda, J., Marín, C. y Onrubia, J. (2019): «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles. Cuarto informe: 2016 y 2017». FEDEA, *Estudios sobre la Economía Española* 2019-36.

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social: *Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción*. Año 2018.

OCDE (2014): *Focus on Inequality and Growth.*

— (2018): *Estudio Económico de España 2018.*

— (2019): Under Pressure: The Squeezed Middle Class.

Organización Internacional del Trabajo (2017): «Informe Mundial sobre salarios 2016/2017. La desigualdad salarial en el lugar de trabajo».

Romero, D., Sanz, J.F., y Castañer, J.M. (2013): «Sobre la regresividad de la imposición indirecta en España en tiempos de crisis: Un análisis con microdatos de hogares». *Papeles de Economía Española* 135 (abril 2013): 172-183.

# *Las desigualdades en salud y la transformación del sistema sanitario vasco*

## *Inequalities in health and the transformation of the Basque health system*

**Este artículo aborda la cuestión de las desigualdades en salud dentro de una visión amplia del devenir del sistema sanitario de Euskadi y de las respuestas dadas a los retos existentes fruto del cambio del perfil demográfico, social y epidemiológico. Para el diagnóstico y análisis de situación, se ha enmarcado la sanidad vasca dentro del Sistema Nacional de Salud español, cuyos principios esenciales comparte. Se muestra cómo el impacto de la Gran Recesión en la salud de la población vasca ha sido limitado y tiene, sin duda, causas multifactoriales, pero no puede desdeñarse el efecto de la respuesta institucional a la crisis, caracterizada por medidas de austeridad muy tasadas, políticas expresas para compensar el efecto de medidas de recorte del Gobierno central (cambios en copagos y la eliminación de cobertura sanitaria a inmigrantes no regulares, énfasis en la transformación organizativa e innovación tecnológica). De esas iniciativas estratégicas transformadoras ha ido emergiendo un modelo integrado, centrado en el paciente, orientado a la creación de valor y con un enfoque en salud poblacional. Las evaluaciones preliminares del mismo muestran buenos resultados, lo cual ha hecho que el modelo de prestación de la sanidad pública vasca sea un referente internacional.**

*Artikulu honek osasunean dauden desberdintasunak lantzen ditu, Euskadiko osasun-sistemaren bilakaeraren ikuspegi zabal baten barruan eta kontuan izanik zer erantzun eman zaien dauden erronkei, profil demografiko, sozial eta epidemiologikoaren aldaketaren ondorioz. Egoeraren diagnostikoa eta analisia egiteko, Espainiako Osasun Sistema Nazionalaren barruan sartu da EAEko osasun-sistema, haren funtsezko printzipioak partekatzen baititu. Ikusten da ezen, euskal biztanleen osasunean, mugatua izan dela atzeraldi handiaren eragina eta, ezbairik gabe, faktore anitzeko arrazoiak dituela, baina ezin dela alde batera utzi krisiari emandako erantzun instituzionalaren ondorioa; izan ere, erantzun horren ezaugarriak dira austeritate-neurri oso neurtuak eta Gobernu zentralaren murrizketen ondorioak konpentsatzeko politika espresak (aldaketak koordainketetan, etorkin ez-erregularrei estaldura sanitario ezabatzea, eta indarra jartzea antolaketa-transformazioan eta berrikuntza teknologikoan). Ekimen estrategiko eraldatzaile horietatik, eredu integratu bat joan da sortzen, pazientean zentratua, balioa sortzera bideratua eta biztanleriaren osasunean enfokatua. Haren aurretiko ebaluazioek emaitza onak erakusten dituzte, eta horrek eragin du euskal osasun-sistema publikoa emateko eredua nazioarteko erreferentea izatea.*

This article addresses the issue of health inequalities within a broad vision of the future of the health system in the Basque Country and the answers given to existing challenges resulting from the change in the demographic, social and epidemiological profile. For the diagnosis and situation analysis, Basque health has been framed within the Spanish National Health System, whose essential principles it shares. It shows how the impact of the Great Recession on the health of the Basque population has been limited and has undoubtedly multifactorial causes, but the effect of the institutional response to the crisis, characterized by highly priced austerity measures, can´t be ignored. Express policies to compensate for the effect of measures to cut the central government (changes in co-payments and the elimination of health coverage for non-regular immigrants, emphasis on organizational transformation and technological innovation). From these transformative strategic initiatives, an integrated, patient-centred model has emerged, directed at value creation and with a focus on population health. Preliminary assessments show good results, which has made the Basque public health delivery model an international benchmark.

**Roberto Nuño-Solinís**
*Director de Deusto Business School Health*
*Universidad de Deusto*



## *Índice*

1. Introducción
2. Antecedentes
3. El cambio demográfico y epidemiológico en Euskadi
4. La necesidad de nuevos modelos asistenciales: atención integrada y centrada en la persona
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** integración, transformación organizativa, crisis, sostenibilidad, Euskadi.
**Keywords:** integration, organizational transformation, crisis, sustainability, Basque Country.
**Nº de clasificación JEL:** I18, H51

Fecha de Recepción: 18/11/2019 Fecha de Aceptación: 20/01/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo presenta un balance panorámico y una reflexión prospectiva sobre el sistema sanitario de Euskadi, con especial atención a los retos existentes y su potencial impacto en términos de equidad, eficiencia y sostenibilidad.

Para el diagnóstico y análisis de situación, se ha enmarcado la sanidad vasca dentro del Sistema Nacional de Salud (en adelante SNS) español, cuyos principios esenciales comparte. Las características descentralizadas del SNS son idóneas para facilitar un análisis comparativo a nivel de CC.AA., que permite identificar fortalezas y áreas de mejora, así como oportunidades de reflexión y aprendizaje para el sistema vasco.

El análisis adquiere una perspectiva longitudinal, pues la evolución temporal de la sanidad vasca no es lineal y, particularmente, en términos de gasto público por habitante no es desdeñable la existencia de unos ciclos fuertemente expansionistas a comienzos de siglo y una ralentización durante la denominada Gran Recesión, para proceder a una posterior recuperación. El impacto de la crisis económico-financiera es objeto de análisis pormenorizado.

Finalmente, se aporta –desde un enfoque de transformación del modelo de prestación– una visión prospectiva de desarrollo del sistema de salud, dentro de un marco integrador de las importantes transformaciones en organización y gestión realizadas en la última década.

## 2. ANTECEDENTES



### 2.1. El Sistema Nacional de Salud

El Sistema Nacional de Salud español (SNS) se caracteriza por una cobertura poblacional que es virtualmente universal, está financiado con impuestos y aportaciones de los usuarios, y la atención se proporciona predominantemente dentro del sector público. La provisión es gratuita en el punto de entrega, con la excepción de los copagos por las recetas farmacéuticas ambulatorias y las órtesis y prótesis ortopédicas. La cartera de servicios del SNS es, salvo alguna excepción, de carácter común para todas las CC.AA., tal y como establece el Real Decreto 1030/2006 de 15 de septiembre.

La Ley General de Sanidad 14/1986 de 25 de abril (en adelante LGS) es, sin duda el hito clave y definitorio de los ejes sustanciales del actual SNS, ya que posibilitó el tránsito del antiguo modelo de Seguridad Social al modelo de Sistema Nacional de Salud, el cual es definido como el conjunto de los Servicios de Salud de la Administración del Estado y de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y en él se integran todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud.

Desde la LGS de 1986 se han producido importantes cambios en el sistema, que culminaron en 2002 con la descentralización total de competencias en materia sanitaria a las Comunidades Autónomas. Así, desde enero de 2002, el SNS está plenamente descentralizado en las 17 Comunidades Autónomas y tan solo Ceuta y Melilla siguen siendo gestionadas por el INGESA (entidad heredera del antiguo INSALUD). Por tanto, el actual marco legislativo ha facilitado la descentralización competencial que, en el caso de Euskadi se remonta a 1988, año en el que las transferencias sanitarias se hicieron efectivas.

Sin perjuicio de la elevada descentralización del sistema, el sistema público constituye un todo, en el que se integran todas las funciones y prestaciones sanitarias cuya responsabilidad corresponde a los poderes públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

Dentro del SNS, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas organizan y desarrollan las acciones sanitarias que les corresponden según legislación básica y, en este sentido, la prestación de los servicios sanitarios públicos a través de los Servicios de Salud de las CC.AA., que engloban todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales, que se gestionan bajo la responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma.

Dentro de ese marco, el sistema de salud público vasco da cobertura a la totalidad de sus ciudadanos y se financia a partir de un único pagador (el Gobierno Vasco), junto con las aportaciones de los usuarios en forma de copagos. La financiación pública se nutre de los impuestos con los que contribuyen todos los ciudadanos vascos a través de las Haciendas de los tres Territorios Históricos (Bizkaia, Gipuzkoa y Araba). El Departamento de Salud del Gobierno Vasco es responsable de las políticas sanitarias, de la planificación y de la financiación. Por otro lado, Osakidetza (ente público de derecho privado) es el único proveedor público sanitario en la Comunidad Autónoma, incluyendo atención primaria, atención hospitalaria (tanto atención a agudos como cuidados de larga estancia), servicios especializados de pacientes ambulatorios, emergencias y salud mental. La sanidad pública vasca es considerada como una de las mejor financiadas en términos de gasto per cápita con respecto a otras CC.AA., alcanzando un gasto per cápita que ascendió en 2018 a los 1.673 euros.

Otro hito legislativo relevante del SNS que conviene destacar es la Ley de Calidad y Cohesión de 2006 cuyo objeto fue establecer el marco legal para las acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones públicas sanitarias, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se garantice la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud, así como la colaboración activa de este en la reducción de las desigualdades en salud. Esa ley viene informada por los siguientes principios:

- La prestación de los servicios a los usuarios del Sistema Nacional de Salud en condiciones de igualdad efectiva y calidad.
- El aseguramiento universal y público por parte del Estado.
- La coordinación y la cooperación de las Administraciones públicas sanitarias para la superación de las desigualdades en salud.
- La prestación de una atención integral a la salud, comprensiva tanto de su promoción como de la prevención de enfermedades, de la asistencia y de la rehabilitación, procurando un alto nivel de calidad.
- La financiación pública del Sistema Nacional de Salud, de acuerdo con el vigente sistema de financiación autonómica.
- La igualdad de oportunidades y la libre circulación de los profesionales en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.
- La colaboración entre los servicios sanitarios públicos y privados en la prestación de servicios a los usuarios del Sistema Nacional de Salud.
- La colaboración de las oficinas de farmacia con el Sistema Nacional de Salud en el desempeño de la prestación farmacéutica.

Los citados principios son de especial trascendencia de cara al adecuado entendimiento de la siguiente sección, donde se analiza el impacto de la crisis sobre la salud y sobre el funcionamiento del SNS.

Cabe anticipar, en cualquier caso, que los principios fundacionales del SNS junto con el ejercicio responsable de las competencias realizado por el Gobierno Vasco han sido uno de los grandes estabilizadores sociales clave frente a la crisis económica, principalmente por el hecho de que los ciudadanos han mantenido acceso prácticamente universal a la sanidad pública. Todo ello se ha configurado como elemento de cohesión social y de protección de la salud, demostrando su gran valor en momentos de crisis económica.

### 2.2. **Impacto de la Gran Recesión en salud y en sanidad**

Existe una enorme literatura científica sobre el impacto de las crisis en la salud de las poblaciones, así como su efecto en los servicios y sistemas sanitarios. Las crisis económicas son elementos de importante riesgo para la salud, si bien *a priori* es complicado predecir sus efectos, que dependen del grado de desarrollo y de aspectos institucionales de cada país. Sorprendentemente, pese a la riqueza de la literatura, esta es reiteradamente ignorada fuera del ámbito académico y reemplazada por estereotipos y lugares comunes. Una posible explicación es que no existe una tipificación estandarizada de las crisis económicas y estas son altamente contexto-dependientes y muy variables en duración e intensidad. Asimismo, sus efectos están mediados por las características y naturaleza de cada sistema sanitario, las políticas de protección social, la fortaleza y cobertura del Estado del Bienestar, junto con la resiliencia de las redes sociales y familiares.

Dicho lo cual, los impactos de la crisis en salud en las sociedades desarrolladas son esencialmente contraintuitivos. Esto es, en países de rentas medias y bajas, las crisis tienen un impacto negativo en indicadores de morbimortalidad y de calidad de vida, mientras que en los países ricos no se aprecia ese patrón e, incluso, existe un impacto positivo al reducirse la prevalencia de hábitos no saludables en la población, entre otros factores explicativos. Ese efecto se mantiene incluso cuando la variable de análisis es el desempleo, existiendo multitud de estudios que han demostrado efectos pro-cíclicos del desempleo sobre la salud en países de rentas altas, incluida España (Thompson *et al.*, 2019). En cualquier caso, esos comportamientos agregados no implican que los efectos sean homogéneos en subgrupos poblacionales específicos, especialmente los más vulnerables, destacando aquellos con problemas de salud mental, como un colectivo de mayor riesgo.

Los efectos de la crisis económico-financiera sobre la salud han sido objeto de un reciente y formidable trabajo del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018). Extractamos dos frases muy significativas del mismo, en primer lugar sus autores señalan que: «lo más prudente es desconfiar de la validez externa de los

análisis empíricos que asocian crisis económicas y salud poblacional y concentrarnos en los datos existentes y en los estudios realizados para España en la última y profunda crisis económica», para después concluir que, en España, «la crisis no parece haber afectado, al menos en el corto plazo, a la salud de los españoles ni a la de los extranjeros residentes en España, salvo en la dimensión de salud mental». Tal hallazgo es consistente con la literatura sobre impacto de la crisis en países de renta alta y con un sistema sanitario y de salud pública desarrollado.

La gran mayoría de indicadores analizados en ese trabajo no parecen mostrar una peor evolución durante los años de crisis, en relación con los años previos, incluyendo indicadores como la esperanza de vida, las tasas de mortalidad, los años de vida saludables, los Años Potenciales de Vida Perdidos, prevalencia de enfermedades crónicas, mortalidad infantil y la salud autopercibida. Este último indicador mejora en ambos sexos durante la crisis.

La salud mental sí muestra un peor comportamiento en hombres en edad laboral (no así en mujeres), que se atribuye al aumento del desempleo. En relación a los suicidios, existe un importante debate al respecto, ya que diversos análisis han mostrado conclusiones contradictorias.

En Euskadi, el patrón respecto a la gran mayoría de indicadores mencionados es similar. Los resultados observados para la población general no deben ocultar las grandes diferencias identificadas entre grupos sociales y por estatus de ocupación. Incidiendo en la misma idea, las diferencias entre población con mayor y menor nivel de estudios y entre población empleada y desempleada se mantiene para la gran mayoría de indicadores de salud en los cuales es posible diferenciar por estas categorías. Ello supone que, aunque en términos generales muchos indicadores de salud de la población no han empeorado con la crisis o incluso han continuado manteniendo su evolución favorable en los años de crisis, esta evolución ha sido heterogénea, existiendo grupos vulnerables cuyas diferencias con los grupos más favorecidos son importantes.

No solo las crisis son un factor con impacto en salud, sino también las políticas que se pongan en marcha sean de austeridad, de racionalización o de derroche, y la forma de ejecutarlas. En particular, las políticas puestas en marcha como respuesta a la crisis afectaron al acceso y la utilización de la sanidad con efectos más tangibles e inmediatos que los efectos sobre la salud.

Así, el Real Decreto Ley 16/2012 (en adelante RDL), de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del SNS y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, contiene la mayor parte de las medidas legislativas identificadas como de «recorte», transformando el copago existente, que se caracterizaba por una cobertura farmacéutica gratuita para pensionistas y sus dependientes, mientras los activos –salvo excepciones, como los funcionarios– debían pagar un 40% del precio de venta al público de las prescripciones farmacéuticas no hospitalarias. En el caso de medi-

camentos para enfermedades crónicas se aplicaba un copago del 10%, con un tope por prescripción. Ese generoso esquema pre-existente ha sido uno de los factores que explican que España esté en posiciones de liderazgo en el consumo de medicamentos por persona y la enorme medicalización de la sociedad.

El citado RDL contiene una reforma del copago estatal que pone fin a la gratuidad para los pensionistas, haciéndoles contribuir con el 10% del precio de los medicamentos con un límite máximo mensual, y que al mismo tiempo aumenta el porcentaje del precio a cargo de los activos hasta el 50% y el 60%, en función de su nivel de renta. También, se incluye la exclusión de la financiación pública de un conjunto amplio de más de cuatrocientos medicamentos, la mayoría indicados para síntomas menores.

Pero, sin duda, las decisiones de mayor alcance del RDL son las relativas a la alteración del aseguramiento público, pasando de una universalización *de facto* a recuperar querencias por modelos aseguradores vinculados al régimen laboral u otras situaciones administrativas. Sería muy prolijo detenernos en todos los detalles, máxime por su escasa aplicación en la práctica, salvo una gran excepción. Nos referimos a la exclusión de la cobertura sanitaria pública de los inmigrantes irregulares.

Esa decisión que pudo haber tenido consecuencias trágicas a nivel poblacional y, de hecho, las tuvo lamentablemente en algunos casos individuales, no alcanzó todo su potencial dañino por la respuesta institucional de la mayoría de las CC. AA., que o no aplicaron las recomendaciones o establecieron medidas para hacerlas menos lesivas (Cimas *et al.*, 2016), junto con una respuesta por parte de los profesionales sanitarios y de movimientos como REDER (Red de Denuncia y Resistencia al RDL 16/2012), que tejieron redes formales e informales de apoyo a los afectados. Estas circunstancias han sido exploradas en detalle por Urtaran-Laresgoiti *et al.* (2019), documentando casi 5.000 casos de exclusión notificada en todo el Estado, si bien es la dimensión oculta del fenómeno la que, en términos de salud, puede resultar más dañina (autoexclusión del sistema, por ejemplo). Euskadi fue pionera en establecer medidas para contrarrestar esas políticas estatales, tanto en la cuestión de acceso de los inmigrantes no regulares a la sanidad pública como en la mitigación de efectos del copago.

Además de los cambios legislativos, fueron los recortes presupuestarios los grandes protagonistas. En gran parte, fruto de la recomendación inicial y exigencia posterior por parte de las agencias internacionales de políticas de racionalización del gasto sanitario. Esto hay que enmarcarlo en la situación económica en la que, después de varios años de crecimiento del PIB (incluso por encima de la media europea) con superávit fiscal y descenso del desempleo, la economía española empezó a debilitarse de manera acelerada entre el 2008 y el 2009. Fue entonces cuando el PIB llegó a descender un 3,6% y el desempleo subió desde un 8,5% en el

2007 a un 18,6% en el 2009. Así, en 2010 la posibilidad de un rescate financiero parecía muy probable, por lo que, en ese contexto, no debe sorprender que el gasto público en sanidad se redujese un 13,1% en términos reales entre 2009 y 2013 (López-Casasnovas, 2017). Las principales medidas de ajuste pueden rastrearse en tímidas iniciativas de contención del crecimiento del gasto iniciadas en 2010, haciendo necesario un importante reajuste en 2012. Esos recortes afectaron principalmente a tres ámbitos: el de los trabajadores sanitarios, que vieron reducido su número y retribuciones; las bajadas en el precio de los fármacos; y la innovación y modernización de tecnologías y equipamientos al desaparecer prácticamente los presupuestos de inversiones. La industria farmacéutica asumió una caída del 22,4% del gasto en cuatro años a partir de 2009.

El equilibrio en la ejecución de esas medidas en forma de recortes lineales o como oportunidad para mejorar la eficiencia y la coordinación de las organizaciones sanitarias, fue muy distinto en las diversas CC.AA., que en su gran mayoría optaron por recortes sin discriminar, mientras que Euskadi se caracterizó por implantar una agenda de transformación ejemplificada en sus estrategias sanitarias.

Como acertadamente afirma López-Casanovas (2017), es la falta de dirección estratégica y de visión a largo plazo en ese contexto de crisis el principal problema, más allá de la reducción del gasto, el cual venía hipertrofiado tras una década de fortísimo crecimiento.

La sanidad vasca es un excelente ejemplo en ese sentido, pues se aprecia la apuesta por preservar la sanidad pública, propiciando la transformación organizativa hacia modelos de atención integrada a la cronicidad y de gestión de la salud poblacional como respuesta a la situación de crisis. El trabajo de Bacigalupe y colaboradores (2015) es concluyente respecto a esa diferencia entre las políticas y estrategias aplicadas en Euskadi en comparación con el resto del Estado. Así, afirman que es notorio que «mientras que el País Vasco tuvo un comportamiento positivo hacia una escasa o nula política de austeridad y de privatización en época de crisis, otras CCAA mostraron una tendencia claramente contraria».

### 2.3. **Las desigualdades en salud en Euskadi**

Como en cualquier sociedad desarrollada, en Euskadi existen relevantes desigualdades en salud. Uno de los ejemplos más destacables se manifiesta en la brecha en la esperanza de vida, que alcanza los 10,5 años en los hombres y los 7 años en las mujeres, lo cual es equivalente a lo que, como promedio, se ha incrementado la esperanza de vida total en Euskadi en las tres últimas décadas. Esto equivale a estimar que existen poblaciones en áreas geográficas concretas que, en términos de salud, viven en condiciones similares a las que vivía el conjunto de la población de residente hace 30 años (Calvo y Esnaola, 2015).

Esas diferencias han sido estimadas a nivel de zonas básicas de salud (ZBS), siendo, para ambos sexos, Bilbao La Vieja la zona con menor esperanza de vida (71,5 años en los hombres y 81 años en las mujeres), mientras que la de mayor es Gasteiz Sur en los hombres (82,0 años) y Santa Lucía (Vitoria-Gasteiz) en mujeres (88,0 años).



Las desigualdades en la esperanza de vida en Euskadi también son llamativas por nivel educativo. En otros indicadores de salud como la autovaloración de la salud, la prevalencia de problemas crónicos, la calidad de vida relacionada con la salud, la salud mental o la limitación crónica de la actividad, el gradiente social en la población adulta es también muy acusado, de forma que todos los indicadores empeoran a medida que desciende la clase social o el nivel educativo en la población adulta. En términos de género, destaca el hecho de que, de forma muy consistente, las mujeres muestran peores indicadores de salud en todos los indicadores anteriores. Podría destacarse, especialmente, el alto porcentaje de mujeres de clase social más desaventajada (casi un 30,0%) y de nivel educativo primario o inferior (23,5%) que declaró una mala salud percibida frente al 11,1% de mujeres de clase más alta o el 11,8% con estudios universitarios (Martín *et al.*, 2017).

Orueta y colaboradores (2013), en un estudio con *real world data*, demostraron que, para la gran mayoría de las condiciones crónicas de salud, la carga de la enfermedad se concentra de manera desproporcionada entre las personas que viven en zonas más desfavorecidas. Cabe destacar que la inclinación del gradiente socioeconómico en la prevalencia de enfermedades variaba sustancialmente entre enfermedades, especialmente entre las mujeres. Los problemas de VIH y de consumo de alcohol y drogas fueron las condiciones de salud en las que se encontró la mayor desigualdad socioeconómica entre los hombres, mientras que el VIH, la diabetes y el dolor lumbar fueron las condiciones por las cuales las desigualdades fueron más pronunciadas entre las mujeres. En algunas patologías, el índice de concentración fue positivo, lo que sugiere que la patología fue desproporcionadamente más prevalente entre las personas que viven en zonas más ricas, como la fibrilación auricular y la enfermedad de párkinson en hombres, y los tumores malignos, bronquiectasias y osteoporosis para las mujeres.

Asimismo, el nivel de desigualdad socioeconómica en multimorbilidad por sexo y tras controlar por edad, muestra que las personas que viven en zonas más desfavorecidas tenían más comorbilidades que las que viven en zonas menos desfavorecidas. En todos los casos, hubo una mayor desigualdad entre las mujeres que entre los hombres.

En Euskadi, las personas con bajo nivel socioeconómico utilizan más recursos de salud, especialmente las mujeres. Esta desigualdad pro-pobre sigue presente incluso ajustando por carga de morbilidad. Si bien el gradiente pro-pobre está descrito en la literatura para Atención Primaria en otras CC.AA., en el caso de Euskadi va más allá. Así, Orueta y colaboradores (2013) demuestran que en Euskadi los servi-

cios tienen orientación pro-pobre en el caso de atención ambulatoria especializada y servicios de urgencias, mientras que no se detectó inequidad pro-rico en la atención hospitalaria con ingreso.

Un análisis posterior (Orueta *et al.*, 2014) permite a los autores ser aún más contundentes en esa afirmación. Así, señalan que en Euskadi no hay evidencia de inequidad (o discriminación contra las poblaciones en áreas más desfavorecidas), ya que cuanto mayor es la necesidad, mayor es el nivel de gasto en sanidad pública. Sin embargo, también destacan la mayor prevalencia de pacientes con múltiples patologías crónicas en áreas más desfavorecidas y cómo, en promedio, el uso anual de recursos sanitarios por parte de pacientes con enfermedades crónicas aumenta a medida que aumenta el número de enfermedades crónicas.

## 3. EL CAMBIO DEMOGRÁFICO Y EPIDEMIOLÓGICO EN EUSKADI

Según datos del EUSTAT (2019), con una población total de 2.188.017 personas y una esperanza de vida de 80,4 años para los hombres y en 86,3 para las mujeres, Euskadi presenta una de las cifras más altas de esperanza de vida de todos los países desarrollados.

La caída de la tasa de natalidad es uno de los factores que más están influyendo en el envejecimiento en Euskadi. Así, en 2018 la tasa de natalidad fue de 7,4 nacimientos por mil habitantes, situándose entre las más bajas de los países de la UE-28. Se trata de la cifra más baja desde 1995, estimándose una tendencia decreciente para los próximos años.

La combinación de la creciente longevidad con la decreciente natalidad se pone de manifiesto en las previsiones de que el porcentaje de personas mayores sobre el conjunto de población aumentará de forma drástica, como puede verse, a modo de ejemplo, en el siguiente dato: en 2017, un 22,2% de personas tenía 65 o más años de edad. Con esta realidad, Euskadi se sitúa como una de las regiones más envejecidas de Europa. Solo algunas regiones en el estado español superan esta cifra, como el Principado de Asturias, Castilla y León y Galicia que tienen proporciones más elevadas, con porcentajes en torno al 25%. En el caso de la población mayor de 85 años, suponen el 3,9% de la población en 2017, aunque existan diferencias notorias entre hombres y mujeres, siendo los porcentajes del 5,1 y del 2,5 para cada uno de estos, respectivamente.

Esta realidad supone la primera de las revoluciones a las que como sociedad debe adaptarse Euskadi, celebrando el logro que supone el aumento de la longevidad, pero sin obviar los retos y consecuencias que ello entraña a nivel social, económico, cultural y político.

La realidad del envejecimiento poblacional ha supuesto un cambio en los patrones epidemiológicos y sociales. Así, la cronicidad, la multimorbilidad, la dependen-

cia, la fragilidad, la depresión o la soledad son presentadas como epidemias del siglo XXI. Si detrás de cada uno de esos conceptos se esconden importantes desafíos, la complejidad se dispara cuando afectan de forma simultánea, total o parcialmente, a importantes subgrupos de población.

Pero si hay algún patrón dominante ligado al envejecimiento, es la cronicidad. En Euskadi el 42% de los hombres y el 46% de las mujeres declara padecer alguna enfermedad crónica. Esta cifra se eleva al 81,7 y 79,9 % en hombres y mujeres, respectivamente, para grupos de población entre 64 y 75 años. Y llega a ser del 92,3 y 93,2% para hombres y mujeres mayores de 75 años, respectivamente (ESCAV, 2018). La multimorbilidad crónica está presente en el 23,61% del total de la población vasca y en el 66,13% de los mayores de 65 años. Los pacientes con múltiples condiciones crónicas representan el 63,55% de los gastos sanitarios totales (Orueta *et al.*, 2014). En definitiva, cronicidad y multimorbilidad obligan a repensar el modelo de prestación existente para garantizar su eficiencia y sostenibilidad, tal y como se muestra en la siguiente sección.

## 4. LA NECESIDAD DE NUEVOS MODELOS ASISTENCIALES: ATENCIÓN INTEGRADA Y CENTRADA EN LA PERSONA

Los sistemas de salud actuales no están preparados para dar respuesta a los retos de la cronicidad y la multimorbilidad (WHO, 2015). El sistema de salud vasco, al igual que otros sistemas de salud de países industrializados, fue diseñado para funcionar de manera reactiva y curativa dando respuesta a episodios agudos, por lo que, a comienzos de siglo, la coordinación de la atención entre ámbitos asistenciales presentaba grandes márgenes de mejora, mientras que la fragmentación con el ámbito de los servicios sociales de cuidado de larga duración era muy acentuada.

Pese a esas áreas de mejora identificadas, el punto de partida del sistema presentaba fortalezas envidiables, a modo de ejemplo: una calidad de servicio excelentemente valorada por los usuarios, muy buena percepción de Osakidetza entre la ciudadanía, la adopción de una gestión moderna basada en los principios de la Calidad Total, excelentes cuadros profesionales, y adecuada dotación de recursos.

A pesar de ello, desde Gobierno Vasco y ante la situación de crisis económico-financiera se optó por evitar la autocomplacencia y comenzar una transformación del modelo de prestación con una visión de largo plazo.

### 4.1. La Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi

En julio del 2010 el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno Vasco lanzó la Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi. La Estrategia pretendía dar respuesta a las necesidades crecientes –debido al aumento del fenómeno de la cronicidad– de los pacientes y sus cuidadores (ofreciéndoles un cuidado más integrado y continuado, adaptado a sus necesidades), los trabajadores sanitarios

(posibilitando dedicar más tiempo de trabajo a asuntos de alto valor añadido y facilitando el acceso a las herramientas necesarias) y los ciudadanos (como contribuyentes, utilizando de manera más eficiente los recursos, y como potenciales pacientes crónicos, apoyándoles en la prevención del desarrollo de condiciones crónicas y promocionando su propia salud).

La Estrategia englobaba cinco áreas, las cuales revelan los elementos esenciales del modelo de cuidado propuesto:

- Visión de salud poblacional.
- Prevención de enfermedades crónicas.
- Responsabilidad y autonomía del paciente.
- Continuidad del cuidado.
- Intervenciones eficientes adaptadas a las necesidades del paciente crónico.

Esta visión se encuentra anclada en sólidos marcos teóricos, los cuales vale la pena identificar y explorar en detalle. La cronicidad es el concepto clave que aporta la narrativa necesaria para la reforma del sistema de salud en el País Vasco, reconociendo que los cuidados a los crónicos no permiten su curación, pero sí mejorar su condición funcional, minimizar el dolor, minorar eventos adversos a través de prevención secundaria y mejorar la calidad de vida.

La palabra protagonista de la Estrategia fue cronicidad. La transición epidemiológica que está experimentando el País Vasco hacia las enfermedades crónicas se entiende como un «reto» para el sistema de salud. El objetivo es situar a la cronicidad en el lugar que le corresponde de la agenda política –«elevar la cronicidad al nivel político»–. Hay que tener en cuenta que el centro de atención no son las «enfermedades crónicas» sino la «cronicidad», como fenómeno, o los «pacientes crónicos», como destinatarios principales de la atención. La Estrategia no es una recopilación de recetas para lidiar con unas patologías concretas, sino una respuesta sistémica para toda la población hacia un reto que atraviesa las barreras del cuidado, las de los sistemas social y sanitario y las de las esferas públicas y privadas.

La Estrategia Vasca estaba fuertemente influenciada por el Modelo de Cuidados a Crónicos (MCC) desarrollado en 1997 por Ed Wagner y colaboradores (2019) del Instituto MacColl de Innovación en Salud en Seattle (EE.UU.). Asimismo, los enfoques provenientes de la teoría de sistemas y de la ciencia de la complejidad son de suma importancia en la Estrategia Vasca. Esto significa que afrontar el reto de la cronicidad no puede llevarse a cabo mediante ajustes graduales a los servicios y modos de trabajo. Por el contrario, se necesitan cambios que impacten al sistema en su conjunto.

El resultado final de la Estrategia de Cronicidad aspiraba a ser una nueva forma de organizar la prestación de la atención con impacto en todas las dimensiones del sistema (resultados de salud, satisfacción, calidad de vida de pacientes y cuidadores,

y sostenibilidad). Asimismo, esta transformación estructural iba más allá de la coyuntura económica, requiriendo un periodo de tiempo extenso antes de mostrar un impacto sustancial en el sistema.

Los responsables políticos decidieron no elaborar instrumentos legislativos o de regulación en un comienzo y prefirieron mostrar el rumbo estratégico desarrollando una visión compartida y plasmar la transformación en catorce proyectos estratégicos (Cuadro nº 1). Esos proyectos contenían una combinación de palancas de cambio, impulsados tanto de tipo arriba-abajo *(top-down)* como abajo-arriba *(bottom-up)*.



*Cuadro nº 1.* **LOS 14 PROYECTOS ESTRATÉGICOS DE LA ESTRATEGIA DE CRONICIDAD DEL PAÍS VASCO**

| Gestión de la salud poblacional | Prevención y promoción | Autonomía del paciente | Continuidad del cuidado | Intervenciones adaptadas |
|---|---|---|---|---|
| 1. Estratificación y configuración de la población diana. | 2. Intervenciones dirigidas a hacer frente a los principales factores de riesgo. | 3. La educación para el automanejo: Paciente Activo (Programa Paziente Bizia)<br>4. Configuración de una red activa de pacientes conectados a través de la puesta en marcha de una web con tecnología 2.0. | 5. Historia clínica electrónica unificada.<br>6. Atención Integrada.<br>7. Creación de hospitales para sub-agudos.<br>8. Enfermeras de competencias avanzadas.<br>9. Colaboración Sociosanitaria.<br>10. Financiación y contratación. | 11. OSAREAN: centro multi-canal (Coordinación de la provisión de servicios de e-salud y citas médicas virtuales, entre otras actividades).<br>12. E-receta.<br>13. Creación de KRONIKGUNE (Centro de Investigación para los Servicios de Salud de la Cronicidad).<br>14. Innovación desde los profesionales clínicos. |

*Fuente:* Estrategia de Cronicidad del País Vasco, 2010.

Los procesos de formulación e implementación de la Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi fueron también bastante innovadores, alejándose de manera inequívoca de las dinámicas comunes de la administración pública española. Los responsables políticos eran conscientes de que un cambio sistémico de tanto alcance necesitaría tiempo, esfuerzo, liderazgo, visión y compromiso, así como una narrativa común, metodología inclusiva, interacción con los implementadores locales, cierto nivel de improvisación y aprendizaje constante. Por tanto, el enfoque

habitual de mando y control para la formulación e implementación de políticas de salud fue remplazado por un proceso consensual, colaborativo y mucho más «emergente» (Nuño-Solinís, 2016).

Desde el principio ha habido un intento de apoyar la reforma con sólidas evidencias sobre qué intervenciones son efectivas en cronicidad. Se crearon institutos o entidades con el objetivo de apoyar la producción, recopilación y difusión de la evidencia. Etorbizi se lanzó como promotor de innovación en salud y políticas sociales. Kronikgune se creó para la investigación de servicios sanitarios para la cronicidad y para facilitar la difusión de modelos de cuidado innovadores. Además, se crearon o potenciaron otras dos entidades que se convirtieron en actores clave para el cambio: O+berri, la institución de innovación que diseñó la Estrategia, promovió los proyectos de innovación y fue responsable de la puesta en marcha del 50% de los catorce proyectos; y la Oficina de la Cronicidad (OEC), responsable del seguimiento de los proyectos estratégicos. Cada proyecto estaba formado por un equipo, cada uno dinamizado por un líder del proyecto.

La prueba definitiva de cualquier proyecto de transformación sistémica es que las cosas comiencen a cambiar sobre el terreno, como se muestra en las evaluaciones de Urtaran-Laresgoiti *et al.*, 2018; Nuño-Solinís *et al.*, 2013; Toro-Polanco *et al.*, 2015, que identifican los siguientes avances por cada proyecto estratégico:

- Estratificación de la población total del País Vasco atendiendo al riesgo de consumo de recursos en el año siguiente (modelo predictivo). La totalidad de la población cubierta está estratificada desde 2012 y esa identificación está accesible para los profesionales sanitarios en las historias clínicas.

- La promoción de la salud y la prevención de los principales factores de riesgo de enfermedades crónicas se ha plasmado en diversas experiencias, aún no suficientemente evaluadas. Destaca entre ellas, por sus resultados, la experiencia «Prescribe Vida Saludable» de prescripción de estilos de vida saludables en Atención Primaria.

- En promoción del autocuidado, destaca el Programa Paciente Activo-Paciente Bizia, basado en el «programa de autocuidado del paciente crónico», de la Universidad de Stanford. En la actualidad esta iniciativa está desplegada a través de Osasun Eskola (Escuela de Salud).

- Para la activación de pacientes crónicos mediante redes sociales se puso en marcha la plataforma Kronikoen Sarea, la cual no está en funcionamiento en la actualidad.

- Se cuenta con una historia clínica electrónica unificada para facilitar el acceso a la información y apoyar el proceso de toma de decisiones, así como con carpeta personal de salud para toda la ciudadanía.

- La innovación en integración asistencial se ha plasmado en modelos de atención compartida, –sobre todo en pacientes pluripatológicos–.
- Desarrollo de hospitales de sub-agudos como nivel intermedio entre los hospitales convencionales para pacientes agudos y los centros ambulatorios tradicionales, como ejemplo es notable el nuevo Hospital de Eibar.
- La implementación de competencias avanzadas de enfermería. Como resultado, se crearon y desplegaron las figuras de gestoras de caso y enfermeras de enlace.
- Coordinación sociosanitaria, a partir del desarrollo de marcos de colaboración sociosanitarios. Este es un eje central de las estrategias actuales, pero complejo ya que implica acuerdos multi-institucionales: Ayuntamientos, Diputaciones y Gobierno Vasco.
- Financiación y contratación, con una evolución del contrato-programa para hacerlo más operativo, contribuyendo a aportar rumbo estratégico y promoviendo la mejora de la calidad.
- OSAREAN, desarrollo de un Centro de Servicios de Salud Multicanal que presta o coordina servicios no presenciales, consejo sanitario y consultas *online*, entre otros. Este es un proyecto de alto impacto muy bien valorado por la ciudadanía.
- Desarrollo pleno de la receta electrónica, que ha permitido conseguir una dispensación de recetas segura y efectiva mediante la creación de un único registro electrónico fármaco-terapéutico del paciente.
- La creación del Centro de Investigación para la Cronicidad (Kronikgune) para identificar, adaptar, pilotar e introducir las mejores prácticas para lidiar con el reto de la cronicidad, generando conocimiento «local» para la innovación en organización y gestión y para mejorar el sistema de salud.
- Innovación desde los profesionales clínicos, plasmada en más de 150 iniciativas *bottom-up* como resultado de la experimentación a nivel local y a través de la creación de las condiciones adecuadas para innovar.

Todas las evaluaciones coinciden en que, transcurridos dos años desde la puesta en marcha de la Estrategia de Cronicidad, uno de los elementos que de manera gradual fue ganando protagonismo fue la necesidad de contar con organizaciones integradas verticalmente y con enfoque poblacional en todo el territorio, consolidando de ese modo el modelo OSI, que se describe en mayor detalle a continuación.

### 4.2. **El despliegue del modelo OSI**

Las nuevas Organizaciones Sanitarias Integradas (OSI) se configuran como un grupo de organizaciones proveedoras integradas verticalmente (normalmente compuestas por un hospital y los centros de salud correspondientes de su ámbito geo-

gráfico), que tienen la responsabilidad de atender una población concreta dentro de un territorio definido, bajo un contrato-programa firmado con el Departamento de Salud. En cualquier caso, las OSIs no tienen titularidad jurídica propia y forman parte del Ente Público Osakidetza.

La consolidación definitiva del modelo se establece, en el plano normativo, en el reciente Decreto 100/2018, de 3 de julio, de las Organizaciones Sanitarias Integradas del Ente Público, que establece un modelo global de integración estructural. En su preámbulo, se hace referencia a la Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi, que contempla, como una de sus bases organizativas, que en cada Área de Salud se garantice una adecuada ordenación de la atención primaria en coordinación con la atención hospitalaria mediante una máxima eficiencia sanitaria tanto en la ubicación y uso de los recursos como en el establecimiento de las condiciones estratégicas más adecuadas para el aprovechamiento de las sinergias o en la configuración de los dispositivos de referencia. Conforme a ello, las líneas estratégicas del Departamento de Salud hacen referencia a la atención integrada, especialmente ante los retos de la vejez, cronicidad y dependencia, para dar coherencia y buscar sinergias entre los diferentes niveles del sistema sanitario (primaria y hospitalaria) para lograr que los cuidados sanitarios sean menos fragmentados, más eficientes y, en definitiva, de mayor calidad. La atención integrada que se deriva de las citadas líneas estratégicas supone una reformulación del modelo que se contempla en los Decretos 194/1996 y 195/1996, de 23 de julio, en los que se regulan las estructuras asistenciales de la atención hospitalaria, por un lado, y de la atención primaria, por otro.

El origen del modelo OSI cabe rastrearlo hasta el Acuerdo de 13 de diciembre de 2010 del Consejo de Administración de Osakidetza, que creó la organización de servicios sanitarios integrada de Bidasoa como una modalidad organizativa que superaba la tradicional separación entre atención primaria y hospitalaria, y que encuentra su fundamento en la Ley de Ordenación Sanitaria de Euskadi.

La intención de esta integración vertical es la de armonizar la gestión y adoptar un enfoque de salud poblacional, optimizar la gestión de recursos humanos y financieros, así como la creación de estrategias y planes comunes. Cada OSI desarrolla su propio plan estratégico de integración, que incluye objetivos comunes para ambos niveles de atención, y que especifica cuál será la fuente de financiación. A continuación, cada una de las OSIs forma las comisiones técnicas y comités mixtos para facilitar el aprendizaje mutuo y mejor comunicación entre profesionales de atención primaria y del hospital. El modelo OSI va mucho más allá de la mera unificación gerencial a la que, en ocasiones, se ha pretendido asimilar.

### 4.3. **El avance hacia un modelo de atención integrada basado en valor**

La firme apuesta por un modelo asistencial integrado se mantiene en la actualidad y se ha extendido al ámbito sociosanitario. Así, el Consejo de Atención Socio-Sanitaria de Euskadi, con representación del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, ha aprobado la nueva estrategia socio-sanitaria 2017-2020, con el objetivo de dar una respuesta eficaz a las personas con necesidades sanitarias y sociales, centrándose en los colectivos más vulnerables, especialmente en las personas mayores en situación de dependencia. Entre los principales avances en esta materia están los acuerdos de financiación de camas socio-sanitarias entre Gobierno y Diputaciones, la implantación de la historia clínica y la receta electrónica en las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios, y los avances en el modelo de atención temprana.

Asimismo, la equidad y el abordaje de desigualdades tiene una presencia prioritaria en la legislación y en las estrategias sanitarias, en particular la Ley vasca 1/2016, integral de Adicciones y Drogodependencias, y el VII Plan de Adicciones de Euskadi tienen ese enfoque muy presente.

Además de esas iniciativas, cabe destacar la apuesta en la estrategia de Osakidetza por incorporar marcos de medición de valor y transitar hacia una gestión basada en valor, configurando una emergente Atención Integrada basada en Valor para individuos y poblaciones que puede definirse como «los resultados en salud y experiencia de pacientes en el proceso de cuidados en relación al coste incurrido para proveer unos servicios accesibles, integrales, coordinados para un grupo de población».

Debido al conjunto de las innovaciones presentadas, Euskadi ha sido reconocida como *reference site* por la Comisión Europea por su trabajo sobre el envejecimiento activo y saludable (iniciativa EIP/AHA) y también ha sido objeto de estudio como caso de éxito a nivel internacional (Nuño-Solinís, 2019).

## 5. **CONCLUSIONES**

El impacto de la Gran Recesión en la salud de la población vasca ha sido limitado, al menos en los efectos apreciables en el lapso de tiempo transcurrido. Ese impacto limitado tiene, sin duda, causas multifactoriales, pero no puede desdeñarse el efecto de la respuesta institucional a la crisis, caracterizada por medidas de austeridad muy tasadas, políticas expresas para compensar el efecto de medidas del Gobierno central derivadas del RDL 16/2012 (copagos y cobertura a inmigrantes no regulares) y, sobre todo, énfasis en transformación organizativa e innovación tecnológica como respuesta a los retos derivados de la crisis y a los emergentes; fruto del cambio del perfil demográfico, social y epidemiológico.

En efecto, esos retos mencionados y la necesidad de continuar trabajando para minorar las desigualdades de salud han contribuido a configurar un modelo de

prestación innovador, caracterizado por una atención integrada y centrada en la persona, y una arquitectura organizativa que consagra un enfoque poblacional. Ese modelo se asienta en una atención sanitaria pública donde la ley de cuidados inversos es casi inapreciable, mostrando los servicios sanitarios públicos un comportamiento pro-pobre, es decir, más centrados en la población más desfavorecida, incluso más allá de lo que cabría esperar en base a carga de morbilidad.

Las evaluaciones del modelo de prestación integrado muestran mejoras relevantes en diversos indicadores de calidad de la atención, cambios en el patrón de utilización de servicios, y de resultados en salud. Los cambios emprendidos han sido reconocidos a nivel de la UE, como región de referencia.

La transformación de la sanidad vasca avanza hacia ámbitos complejos y, en ocasiones, poco explorados, como la evolución hacia modelos de atención integrada basada en valor, cauces novedosos de participación ciudadana y activación del paciente y configuración de modelos de atención compartida social y sanitaria.

Toda esta transformación se ha realizado preservando los principios fundacionales del SNS y ahondando en características propias desarrolladas a lo largo de más de tres décadas de transferencias sanitarias. La apuesta por la sanidad pública es notoria, tanto a nivel de opinión y respaldo de la ciudadanía como de actuación de gestores y decisores, siendo prácticamente inexistentes las pulsiones de privatización. Más bien al contrario, se han producido decisiones de publificación y de retorno a normativas más rígidas y garantistas.

Este balance esencialmente positivo no debe servir para minusvalorar el enorme reto que supone pasar a ser uno de los territorios más envejecidos dentro del país del mundo que se prevé más envejecido en 2040, lo cual conlleva una agenda exigente de profundización en las reformas y de búsqueda permanente de un uso eficiente de los recursos sanitarios, ante el previsible auge de la cronicidad, la multimorbilidad y la fragilidad en la población.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Bacigalupe, A.; Martín, U.; Font, R. *et al.* (2015): «Austeridad y privatización sanitaria en época de crisis: ¿existen diferencias entre las comunidades autónomas?» *Gaceta Sanitaria*, 30 pp. 47-51.

Calvo, M.; Esnaola, S. (2015): *Desigualdades en la esperanza de vida en las zonas básicas de salud de la CAPV*, 2006-2010. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Salud, Servicio de Estudios e Investigación Sanitaria.

Cimas, M.; Gullón, P.; Aguilera, E. *et al.* (2016): «Healthcare coverage for undocumented migrants in Spain: regional differences after Royal Decree Law 16/2012». *Health Policy*., 120 (2016), pp. 384-395

Departamento de Sanidad y Consumo - Gobierno Vasco (2010): Estrategia para afrontar el reto de la Cronicidad en Euskadi. [Internet]. Consultado el 08/11/2019. Accesible en: https://www.osakidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/documentos_cronicos/eu_cronic/adjuntos/EstrategiaCronicidad.pdf

Escav (2018): http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicacines_enc_salud_2018/es_def/adjuntos/DatosRelevantes_ESCAV2018.pdf

Eustat (2019): Indicadores demográficos. http://www.eustat.eus/elementos/Continua_aumentando_la_esperanza_de_vida_de_hombres_y_mujeres_en_la_C_A_de_Euskadi/not0016390_c.html

López-Casasnovas, G. (2017): *La crisis, los datos y su impacto en el sistema sanitario.* Health Policy Papers CRES-UPF. Barcelona.

Martin, U.; Bacigalupe, A.; Morteruel, M.; Rodriguez, E.; Font, R.; Gonzalez, E.; Gonzalez-Rabago, Y.; Mosquera, I. (2017): *Amenazas al derecho a la salud en Euskadi. Desigualdades sociales en salud y procesos de privatización en el sistema sanitario.* Medicus Mundi.

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018): *Crisis económica y salud en España.* Madrid.

Nuño-Solinís, R.; Vázquez Pérez, P.; Toro Polanco, N.; Hernández-Quevedo, C. (2013): «Integrated Care: The Basque Perspective», *International Journal of Healthcare Management*, vol. 35, num. 3, pp. 167-73.

Nuño-Solinís, R.; Shortell, S.M.; Scheffler, R.M.; Kellogg, M.A. (2019): «Implementing Population Health In The US: Lessons From Spain», *Health Affairs Blog*, July 9, 2019.

Oms (2015): WHO global strategy on people-centred and integrated health services, http://www.who.int/servicedeliverysafety/areas/people-centred-care/global-strategy/en/

Orueta, J. F.; García-Álvarez, A.; Alonso-Morán, E.; Vallejo-Torres, L.; Nuño-Solinis, R. (2013): Socioeconomic variation in the burden of chronic conditions and health care provision-analyzing administrative individual level data from the Basque Country, Spain. BMC public health, 13, 870. doi:10.1186/1471-2458-13-870.

Orueta, J.F.; García-Álvarez, A.; García-Goñi, M.; Paolucci, F.; Nuño-Solinís, R. (20140): Prevalence and costs of multimorbidity by deprivation levels in the basque country: a population based study using health administrative databases. PloS one, 9(2), e89787. doi:10.1371/journal.pone.0089787.

Thompson, K.; Ophem, J.V.; Wagemakers, A. (2019): *Studying the impact of the Eurozone's Great Recession on health: Methodological choices and challenges. Economics and Human Biology*, 35, 162-184. https://doi.org/10.1016/j.ehb.2019.06.004.

Toro-Polanco, N.; Zabalegui, I.B.; Irazusta, I.P.; Solinís, R.N.; Del Río Cámara, M. (2015): *Building integrated care systems: a case study of Bidasoa Integrated Health Organisa-*

*tion. International journal of integrated care*, 15, e026. doi:10.5334/ijic.1796.

Urtaran-Laresgoiti, M.; Álvarez-Rosete, A.; Nuño-Solinís, R. (2018): A system-wide transformation towards integrated care in the Basque Country: A realist evaluation. *International Journal of Care Coordination*, 21(3), 98–108. https://doi.org/10.1177/2053434518800884

Urtaran-Laresgoiti, M.; Fonseca Peso, J.; Nuño-Solinís, R. (2019): «Solidarity against healthcare access restrictions on undocumented immigrants in Spain: the REDER case study». *International journal for equity in health*, 18(1), 82. doi:10.1186/s12939-019-0971-9

Wagner, E.H. (2019): «Organizing Care for Patients With Chronic Illness Revisited». *The Milbank Quarterly*. doi:10.1111/1468-0009.12416

# *La educación en Euskadi: dilemas y retos*

## *Education in the Basque Country. Dilemmas and challenges*

**Este artículo plantea un acercamiento a la compleja, diversa y dinámica realidad educativa en Euskadi. Con el esfuerzo y el compromiso social, político y educativo se ha conseguido construir un sistema educativo bilingüe caracterizado por indicadores de excelencia y altas tasas de graduación y titulación en las distintas etapas educativas. Sin embargo, transcurridos 40 años desde la asunción de las competencias educativas, es necesaria una reflexión profunda y sosegada que nos permita repensar algunos dilemas relevantes y retos actuales propios, pero también los que son comunes a la educación del futuro en la sociedad del conocimiento. A lo largo del artículo, tras analizar la literatura científica del área, así como informes oficiales de evaluación, se plantean algunas reflexiones acerca de algunos retos esenciales, como la encrucijada de responder a las necesidades sociales locales/globales y, a la vez, responder a las exigencias de las evaluaciones externas o de priorizar un currículum de excelencia según los estándares actuales o una educación inclusiva e integral.**

*Artikulu honek Euskadiko hezkuntza-errealitatera hurbiltzea planteatzen du, zeina konplexua, askotarikoa eta dinamikoa baita. Jendartearen, politikaren eta hezkuntzaren arloko ahaleginari eta konpromisoari esker, hezkuntzasistema elebiduna eraikitzea lortu dugu, etapa guztietan bikaintasun-adierazleak eta graduazio- eta titulazio-tasa handiak dituena. Hala ere, hezkuntza-eskumenak gure gain hartu genituenetik 40 urte igaro ondoren, hausnarketa sakona eta lasaia egin beharra dugu, dilema garrantzitsu batzuk eta gaur egungo erronka propioak ez ezik, ezagutzaren jendartean etorkizuneko hezkuntzak dituen erronka komunak ere berriz pentsatzeko. Artikuluan zehar, arloko literatura zientifikoa eta ebaluazio-txosten ofizialak aztertu ondoren, funtsezko erronka batzuei buruzko zenbait gogoeta planteatzen dira, esate baterako, bidegurutze honi erantzun beharra: tokiko jendartearen premiei eta premia globalei erantzun beharra, eta, aldi berean, kanpoebaluazioen eskakizunei erantzun edo egungo estandarren araberako bikaintasuneko curriculuma edo hezkuntza inklusibo eta integrala lehenetsi.*

This article presents an approach to the complex, diverse and dynamic educational reality in the Basque Country. With investment and social, political and educational commitment it has been possible to build a bilingual education system characterized by indicators of excellence and high graduation and qualification rates in the different educational stages. However, 40 years after the assumption of educational competencies, a deep and peaceful reflection is necessary that allows us to rethink some relevant dilemmas and current challenges, but also those that are common to the education of the future in the knowledge society. Throughout the article, after analysing the scientific literature on this field, as well as official evaluation reports, some reflections are raised about some essential challenges such as the crossroads to responding to local/global social needs and, at the same time, responding to the requirements of external evaluations or of prioritizing an excellence curriculum according to current standards or an inclusive and comprehensive education system.

**Javier Monzón González**
*Universidad del País Vasco (UPV/EHU)*
**Francisco Luna Arcos**
*Ex-director del ISEI-IVEI*



## *Índice*

1 La educación vasca
2. El sistema educativo vasco en cifras
3. La educación vasca en los indicadores europeos 2020
4. Evolución del rendimiento del alumnado vasco
5. La equidad de nuestro sistema educativo
6. Retos y dilemas socioeducativos actuales
7. Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** evaluación educativa, excelencia educativa, educación inclusiva, educación integral, competencias básicas, *currículum.*

**Keywords:** Educational Assessment, Academic Excellence, Inclusive education, comprehensive education, core skills, curriculum

**Nº de Clasificación JEL:** I21, I28, I31, I38.

Fecha de entrada: 25/02/2020 Fecha de aceptación: 28/03/2020

## 1. LA EDUCACIÓN VASCA

Han pasado más de 40 años desde que en 1979 se aprobó el Estatuto de Autonomía de Gernika, por el que Euskadi accedió al grado máximo de autogobierno como Comunidad Autónoma. Al año siguiente, como consecuencia de su artículo 16 que establecía la competencia en materia de enseñanza, este servicio fue traspasado mediante el Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre. En ese momento, quedaba todo por hacer y como señalaba en una entrevista el primer Consejero de Educación del Gobierno Vasco, Pedro Miguel Etxenike (Luna, 2012): «*la primera obsesión fue que el curso empezase a tiempo, realmente fue un milagro*».

En estos 40 años, Euskadi ha logrado construir un sistema educativo nuevo y en parte distinto de los sistemas educativos del resto de CC.AA.: integrado en el contexto general de España, enfocado hacia Europa y con el oído atento a lo que se hace a nivel internacional, pero con características diferenciadas. Un sistema complejo que, sin duda, responde a la complejidad de la sociedad vasca y a sus aspiraciones sociales, lingüísticas, culturales y socioeconómicas. La *Ley de Escuela Pública Vasca* de 1993, con enorme ambición, definía a la educación vasca como «*plural, bilingüe, democrática, al servicio de la sociedad vasca, enraizada social y culturalmente en su entorno, participativa, compensadora de las desigualdades e integradora de la diversidad*».

En un mundo tan volátil, incierto, ambiguo y complejo como el actual, la educación se ha convertido en un elemento estratégico para vertebrar una sociedad y responder a una economía moderna basada en el conocimiento. Disponer de una educación de calidad, que busca la equidad y la excelencia, es esencial no solo para nuestra cohesión social (no dejar a nadie atrás), sino también para nuestra competitividad (nuestra referencia es global).

Desde aquellos tiempos iniciales, el sistema educativo vasco ha cambiado profundamente: la diversidad social ha complejizado el hecho educativo, en muy poco tiempo prácticamente todos los centros serán modelo D, las situaciones de desigualdad y segregación se han hecho más evidentes, el reto del trabajar por competencias ha impregnado el currículo; sin embargo, también hay elementos clave que han permanecido a lo largo del tiempo: el euskara como eje vertebrador y vehicular de la enseñanza, la apuesta por un enfoque educativo inclusivo, la atención a todo el alumnado sea cual sea su origen o características; la lucha por la igualdad entre chicos y chicas y en contra del acoso entre iguales y la batalla por erradicar el absentismo.

Sin duda los desafíos a los que tuvo que hacer frente el sistema educativo vasco en su inicio fueron enormes, pero no serán menores los que nos esperan, en un momento de encrucijada educativa a nivel mundial y en el que todos los países buscan respuestas a los nuevos retos educativos del futuro: preparar a los estudiantes para un cambio más veloz que nunca, para aprender trabajos que aún no se han creado, para enfrentar desafíos sociales que aún no podemos imaginar y para usar tecnologías que aún no se han inventado.

## 2. EL SISTEMA EDUCATIVO VASCO EN CIFRAS

En Euskadi, en el curso 2017-2018, había 1.203 centros educativos que impartían enseñanzas de régimen general (desde Educación Infantil hasta enseñanzas postobligatorias no universitarias): 796 pertenecían a la red pública y 407 a la red privada concertada. El 50% de todos esos centros están situados en Bizkaia, el 34% en Gipuzkoa y el 16% en Araba.

Estos centros escolarizaban, ese mismo curso, a 402.753 estudiantes, el 54% estaban en la red pública y el 46% en la privada concertada. Estas cifras suponen que actualmente hay 55.000 alumnos menos que en 1983, cuando se iniciaron los modelos lingüísticos. Todos estos estudiantes son atendidos en nuestros centros por 37.227 docentes (23.064 de centros públicos y 14.163, de centros privados), cuya edad media muestra que la mayoría, un 45%, tiene entre 50 y 59 años y un 25% están entre 40 y 49 años. La ratio alumnos por profesor es de 7,4 en Educación Secundaria y de 10 en Educación Primaria.

En 1983 se reguló el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria en el País Vasco (Decreto 138/1983, de 11 de julio) y se establecieron los actuales modelos lingüísticos (A, todo en castellano salvo el euskara como asignatura; B, con una distribución al 50% aproximadamente entre ambas lenguas; y el D, todo en euskara salvo el castellano como asignatura)[1]. A lo largo del tiempo se ha dado una permanente controversia acerca de la lentitud o intensidad de la presencia del euskara en el sistema, pero sin duda la escolarización en tres modelos lingüísticos ha permitido avanzar en un proceso de euskaldunización conforme lo exigía la demanda social e iban disponiéndose de recursos humanos y técnicos, ya que al inicio de la asunción de competencias solo había un 5% de docentes de la red pública con competencia en euskara; en estos momentos la práctica totalidad del profesorado tiene perfil lingüístico.

En el gráfico siguiente, que muestra la evolución de la Educación Infantil, se manifiesta la radical transformación que se ha producido desde que aparecieron los modelos lingüísticos y dieron como consecuencia los seis estratos que organizan la educación vasca (3 modelos lingüísticos A, B y D; más 2 redes, pública y privada). En 1983 el modelo más numeroso en Educación Infantil era el A público, que escolarizaba al 30% de todo el alumnado, mientras que en 2017 solo acogía al 0,5% de todo el alumnado. Por el contrario, el modelo D público, que en 1983 solo escolarizaba al 5,6% del alumnado, hoy representa más de la mitad de la educación vasca.

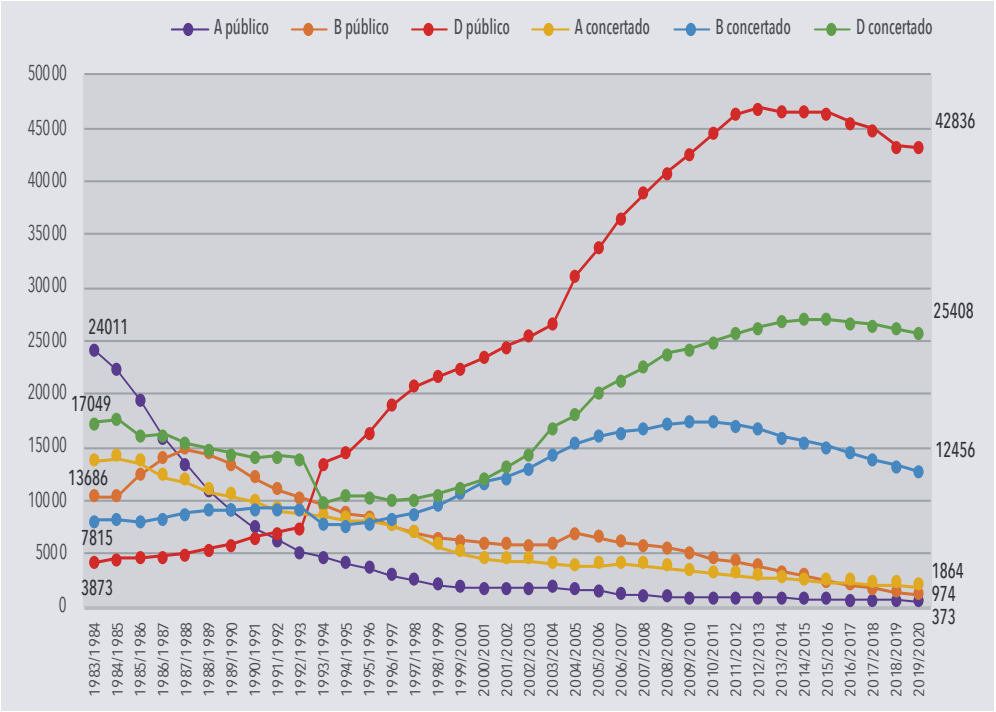
El gráfico nº 1 nos aporta también una imagen clara del futuro del sistema educativo: la red pública, en muy pocos años, será solo modelo D y el sector privado concertado mayoritariamente también optará por el modelo D, aunque probablemente queden algunos centros de modelo A que desarrollen modelos lingüísticos específicos (trilingües, en lenguas extranjeras...).

---

[1] Estos modelos lingüísticos, teniendo en cuenta la opinión de expertos y las experiencias de enseñanza bilingüe para la recuperación de lenguas minorizadas, estaban dirigidos a poblaciones lingüísticas distintas: el A para alumnado en cuyo entorno no había presencia del euskara; el B para cuando hay alguna presencia del euskara y el D para alumnado vascófono familiar. Sin embargo, muy pronto este planteamiento teórico fue desbordado por la realidad.

*Gráfico nº 1.* **EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO ESCOLARIZADO EN EDUCACIÓN INFANTIL POR ESTRATOS. 1983-2019**

(nº de alumnos)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de Eustat y Departamento de Educación.

El gran problema de esta evolución es que estos estratos, en cierta forma, han perdido su carácter lingüístico y se han convertido en grupos socioeconómicos (más del 80% del alumnado del modelo A público tiene un nivel socioeconómico bajo y cerca del 60% es inmigrante) o lingüístico (la mayoría de las familias vascófonas han optado por el modelo D privado, aunque en términos absolutos es el modelo D público el que más euskalduniza a la población escolar). Hoy, los modelos lingüísticos ya no sirven y es preciso repensar el sistema educativo bilingüe.

## 3. LA EDUCACIÓN VASCA EN LOS INDICADORES EUROPEOS 2020

Las más importantes organizaciones internaciones, de carácter público y privado, están impulsando desde hace algunos años líneas de trabajo conjunto en el ámbito educativo e incluso fijando puntos comunes de referencia que permiten medir y comparar la mejora de los sistemas educativos. Hoy, la educación se mide a nivel global y los referentes son aquellos sistemas educativos que son capaces de conjugar resultados de excelencia y equidad educativa.

El deseo europeo de ser la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, convirtió a la educación y la formación en una de las preocupaciones centrales de la Unión Europea y de todos los países asociados. En el año 2000, con la denominada Estrategia de Lisboa, se puso en marcha el proceso de iniciativas comunes y de cooperación con el objetivo de mejorar los resultados educativos. La Estrategia de Educación y Formación 2020 (ET 2020) se fijó en 2009 y supuso la actualización de los objetivos que se habían establecido hasta 2010.

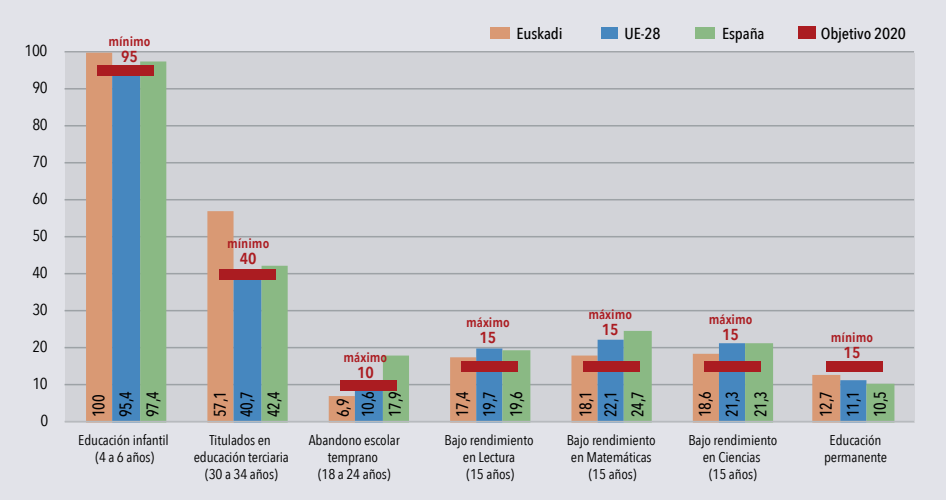
Para hacer medibles y comparables los objetivos, se establecieron una serie de indicadores o puntos de referencia que servirían para controlar el progreso de todos los países, regiones y comunidades autónomas, como la vasca. En la ET 2020 se acordaron cinco puntos de referencia:

- *Educación infantil y atención a la infancia*: al menos el 95% de los niños y niñas entre cuatro años y la edad de comienzo de la Educación Primaria deberían participar en Educación Infantil.
- *Competencia en lectura, matemáticas y ciencias*: no superar el 15% de alumnado de 15 años con bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias (medido en la evaluación PISA).
- *Abandono escolar temprano*: el porcentaje de personas de entre 18 y 24 años que abandonan la educación y la formación debe ser inferior al 10%.
- *Educación superior o terciaria*: lograr que al menos el 40% de personas entre 30 y 34 años hayan completado la Educación Superior.
- *Aprendizaje permanente*: conseguir que al menos un 15% de los adultos entre 25 y 64 años participe en actividades de aprendizaje permanente.

En el gráfico nº 2 se recoge la situación del País Vasco, el promedio de España y de la UE-28 en estos cinco puntos de referencia 2020. Como se puede apreciar, en tres de ellos Euskadi supera con creces la cota fijada por la Unión Europea: educación infantil y atención a la infancia (ya superado en 2009[2]); abandono escolar temprano, que en 2018 es 3 puntos porcentuales más bajo que la media europea; y en la tasa de personas que completan la educación terciaria o superior. Es decir, el País Vasco muestra una excelente situación, tanto al inicio de la escolarización como al final de la escolarización obligatoria y en la formación superior, lo que muestra un sistema bastante equilibrado.

[2] Nuestra situación en Educación Infantil es de excelencia a nivel europeo e internacional, ya que atendemos al 20% de los menores de 1 año, a la mitad de los de 1 año y al 94% de los niños y niñas de dos años. A partir de los 3 años la escolarización es prácticamente universal.

*Gráfico nº 2.* **SITUACIÓN EN 2018 DE LOS REFERENTES ET 2020. POSICIÓN DE EUSKADI EN RELACIÓN CON UE-28, ESPAÑA Y COTA DE REFERENCIA PARA 2020**




*Fuente:* Elaboración propia.

Por el contrario, hay dos puntos en los que Euskadi necesita mejorar, ya que no alcanza los puntos fijados para 2020: seguimos teniendo un excesivo porcentaje de alumnado con bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias (entre 17 y 18%), y no conseguimos llegar al 15% de adultos que siguen programas de aprendizaje permanente, aunque superamos la media de la UE.

## 4. EVOLUCIÓN DEL RENDIMIENTO DEL ALUMNADO VASCO

Como punto de partida hay que adelantar que, como veremos, el sistema educativo vasco es un buen sistema desde el punto de vista de los resultados académicos, ya que el alumnado no muestra unos altos niveles de fracaso escolar y tenemos unos porcentajes de promoción y titulación que están entre los más altos entre las comunidades autónomas. Sin embargo, también hay que señalar que los resultados del País Vasco en las evaluaciones externas estandarizadas, en las que medimos el rendimiento del alumnado con un mismo instrumento, nos señala déficits competenciales importantes y, en algunos casos, preocupantes.

### 4.1. Resultados académicos: Promoción, repetición y no idoneidad

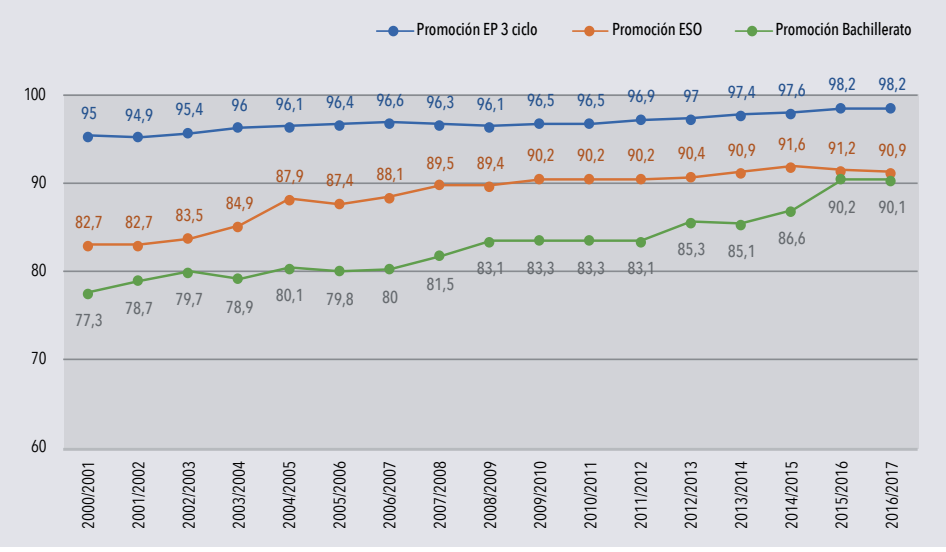
Los resultados académicos, es decir, las notas escolares puestas por el equipo docente, indican una buena situación en los resultados de nuestro sistema. En 6º de Educación Primaria, desde 2014 promociona a la etapa siguiente más del 98% del alumnado y al final de la escolarización obligatoria, en 4º de la ESO, logran la titulación alrededor del 91% de todo el alumnado y más del 75% logra aprobar todas

las asignaturas del currículo. En Bachillerato, también los resultados son muy buenos, con más del 90% de alumnado que logra el título. Como se puede apreciar, en los 16 cursos que se muestran en el gráfico nº 3 se da un aumento en el porcentaje de promoción de más de 3 puntos porcentuales en Educación Primaria, de 8,2 puntos en Educación Secundaria Obligatoria y de casi 13 puntos en Bachillerato.

Hay otros dos datos que muestran un perfil positivo de nuestro sistema: por un lado, el porcentaje de alumnado repetidor y, por otro, el porcentaje de alumnado en situación de no idoneidad (aquel que no está en el curso que le correspondería teóricamente por edad).

En cuanto al porcentaje de alumnado repetidor, Euskadi se encuentra entre las comunidades autónomas con el dato más bajo: la media vasca en Educación Primaria está en 2,1% de repetición y en 6,1% de media en Educación Secundaria Obligatoria, siendo solo superados por Cataluña. En cuanto a porcentaje de alumnado en situación de no idoneidad, también los datos son comparativamente positivos: con 12 años hay un 12% de alumnado no idóneo y con 15 años llega al 21%. Aunque son datos que solo son superados por Cataluña, sin embargo, es evidente que hay que reducir estos porcentajes porque todas las investigaciones sobre la repetición coinciden con claridad en la injusticia de esta medida (repiten más los de bajo nivel económico y los inmigrantes), en su inutilidad educativa (medida poco exitosa para recuperar y que en muchas ocasiones lleva al abandono escolar), además de ser una medida económicamente muy cara.

*Gráfico nº 3.* **EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE ALUMNADO QUE PROMOCIONA POR ETAPA EDUCATIVA. 2000-2016**



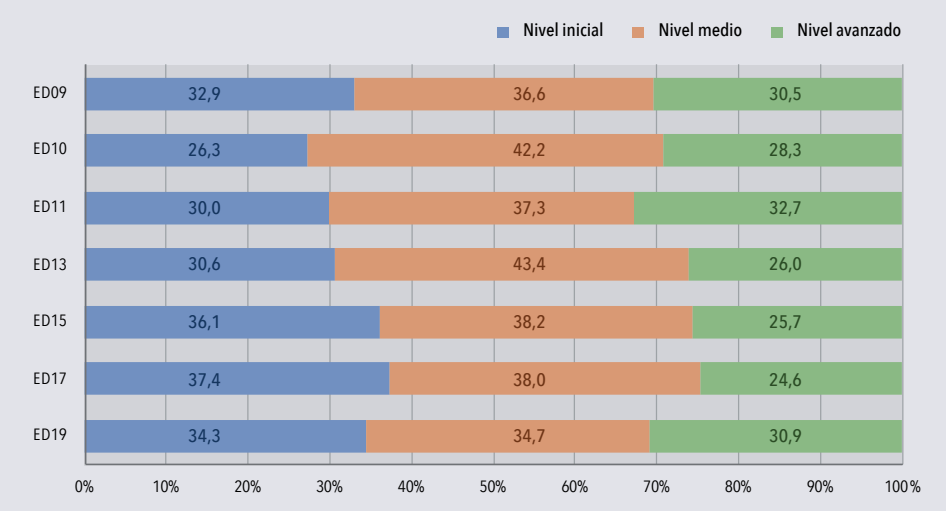

*Fuente:* Informe Evaluación de diagnóstico 2017. ISEI-IVEI.

## 4.2. Resultados de las evaluaciones externas: evaluación de diagnóstico y PISA

La educación vasca es uno de los sistemas educativos que más mide el rendimiento comparativo de su alumnado. Aunque no son las únicas, hay dos evaluaciones estratégicas. Por un lado, la Evaluación de diagnóstico que se aplica con carácter censal en el curso intermedio de las dos etapas obligatorias (4º de Educación Primaria y 2º de Educación Secundaria Obligatoria). Es una evaluación propia, impulsada y gestionada por el propio Departamento de Educación a través del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación (ISEI-IVEI) y en la que se mide, entre otros aspectos, el nivel competencial en euskara, castellano, inglés, matemáticas y ciencias. La segunda evaluación es el estudio internacional PISA de la OCDE, la medición de mayor impacto a nivel mundial, que se aplica al alumnado de 15 años (momento de finalización de la educación obligatoria en la mayoría de los países) y en la que participan los países más importantes del mundo.

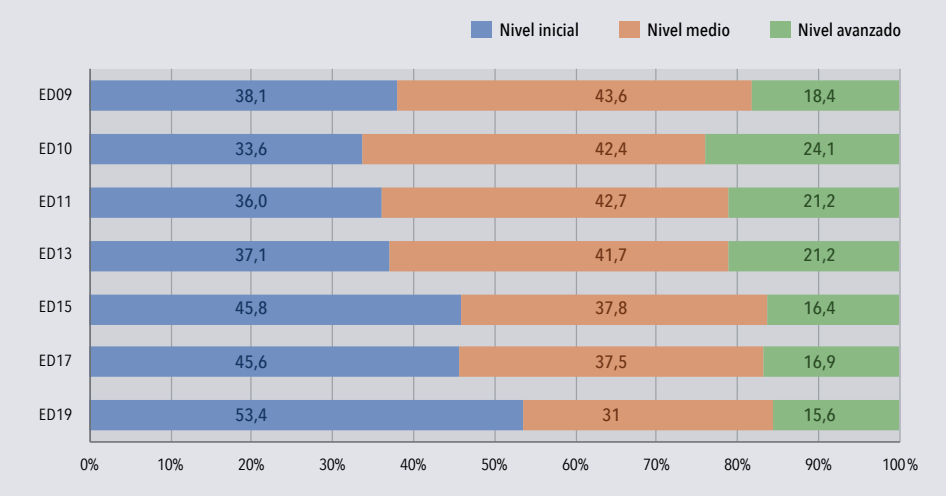
En la Evaluación de diagnóstico, todos los centros y todo el alumnado evaluado recibe un informe de resultados, muy amplio en el caso de los centros escolares. Esta evaluación nos ofrece una enorme riqueza de datos, entre los que analizaremos brevemente dos: la situación del euskara, por ser la lengua en la que aprenden una parte importante del alumnado, y los resultados en la competencia matemática. Los resultados en esta evaluación, además de la puntuación media, se expresan en porcentaje de alumnado en tres niveles de rendimiento: inicial, medio y avanzado.

*Gráfico nº 4.* **CUARTO CURSO DE EDUCACIÓN PRIMARIA. EVOLUCIÓN EN EL PORCENTAJE DE ALUMNADO POR NIVELES DE RENDIMIENTO EN COMUNICACIÓN LINGÜÍSTICA EN EUSKARA (ediciones 2009-2019)**




*Fuente:* Informe Evaluación de diagnóstico 2017. ISEI-IVEI.

*Gráfico nº 5.* **SEGUNDO CURSO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA. EVOLUCIÓN EN EL PORCENTAJE DE ALUMNADO POR NIVELES DE RENDIMIENTO EN COMUNICACIÓN LINGÜÍSTICA EN EUSKARA (ediciones 2009-2019)**




*Fuente:* Informe Evaluación de diagnóstico 2017. ISEI-IVEI.

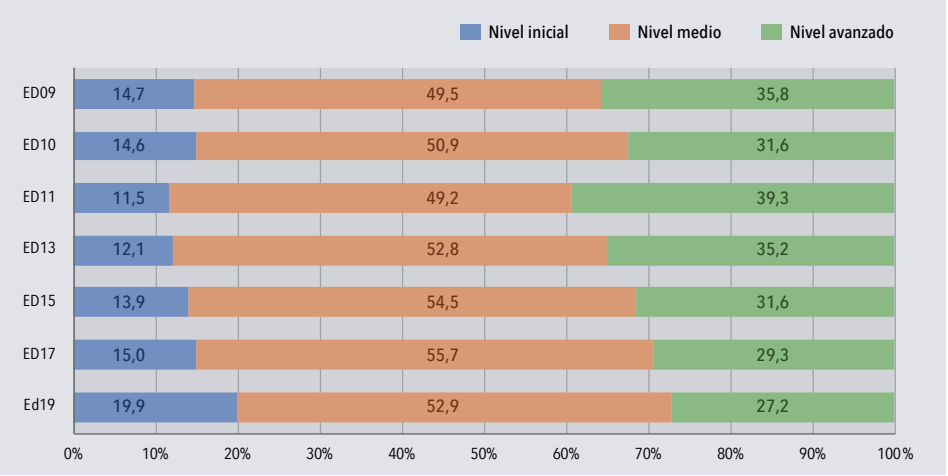
En los gráficos 4 y 5[3] se puede apreciar la evolución de los porcentajes de alumnado en cada uno de los niveles en *Competencia en euskara*. Algo más de un tercio de los estudiantes de 4º de Educación Primaria (9-10 años) no son capaces de superar el nivel básico de euskara, mientras que en 2º de Educación Secundaria Obligatoria (13-14 años) el porcentaje con bajo rendimiento llega hasta el 53,4%, en una tendencia de crecimiento continuado muy preocupante, ya que, en estos momentos, como hemos visto, la mayoría del alumnado estudia en modelo D.

En *Competencia matemática*, cuyos resultados se muestran en los siguientes gráficos 6 y 7, los resultados son más positivos y se da una curva más normalizada: más de la mitad muestra un nivel medio de competencia y alrededor del 20% no supera en 2019 el nivel inicial en ambas etapas.

Esta es una evaluación que proporciona mucha información a los centros y a los equipos docentes ya que, además de los resultados, se les aporta la comparación con centros de sus mismas características lingüísticas o socioeconómicas. A partir de estos resultados todos los centros están obligados a desarrollar planes de mejora para dar respuesta a aquellos problemas detectados en la evaluación.

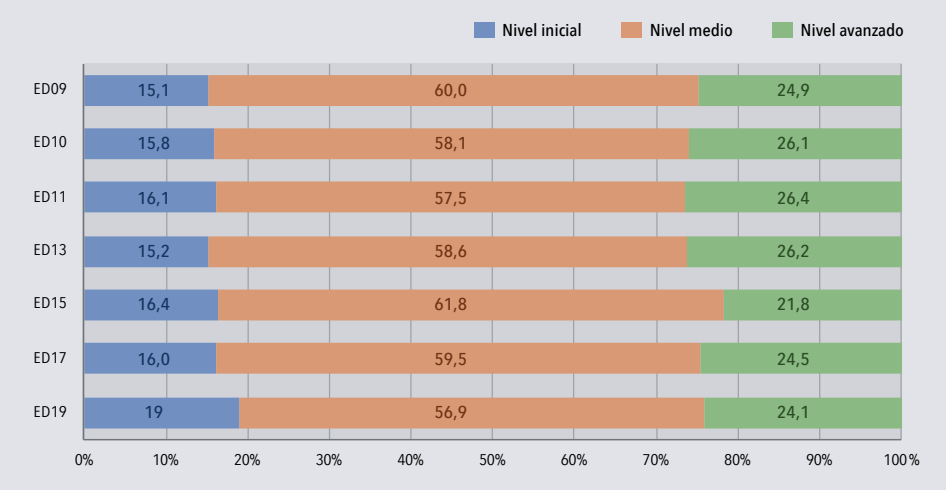
[3] En todos los gráficos de la evaluación de diagnóstico, los datos correspondientes a la edición ED19 proceden de información periodística y, por lo tanto, deben ser tomados con precaución, ya que son todavía provisionales hasta la publicación del informe definitivo por parte del ISEI.IVEI.

*Gráfico nº 6.* **CUARTO CURSO DE EDUCACIÓN PRIMARIA. EVOLUCIÓN EN EL PORCENTAJE DE ALUMNADO POR NIVELES DE RENDIMIENTO EN COMPETENCIA MATEMÁTICA**




*Fuente:* Informe Evaluación de diagnóstico 2017. ISEI-IVEI.

*Gráfico nº 7.* **SEGUNDO CURSO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA OBLIGATORIA. EVOLUCIÓN EN EL PORCENTAJE DE ALUMNADO POR NIVELES DE RENDIMIENTO EN COMPETENCIA MATEMÁTICA**




*Fuente:* Informe Evaluación de diagnóstico 2017. ISEI-IVEI.

Con respecto al estudio internacional PISA 2018 de la OCDE, Euskadi tiene un buen rendimiento en Matemáticas (*Competencia matemática*) (499 puntos), por encima de la media de la OCDE (489), España (481) y la Unión Europea (494), y con

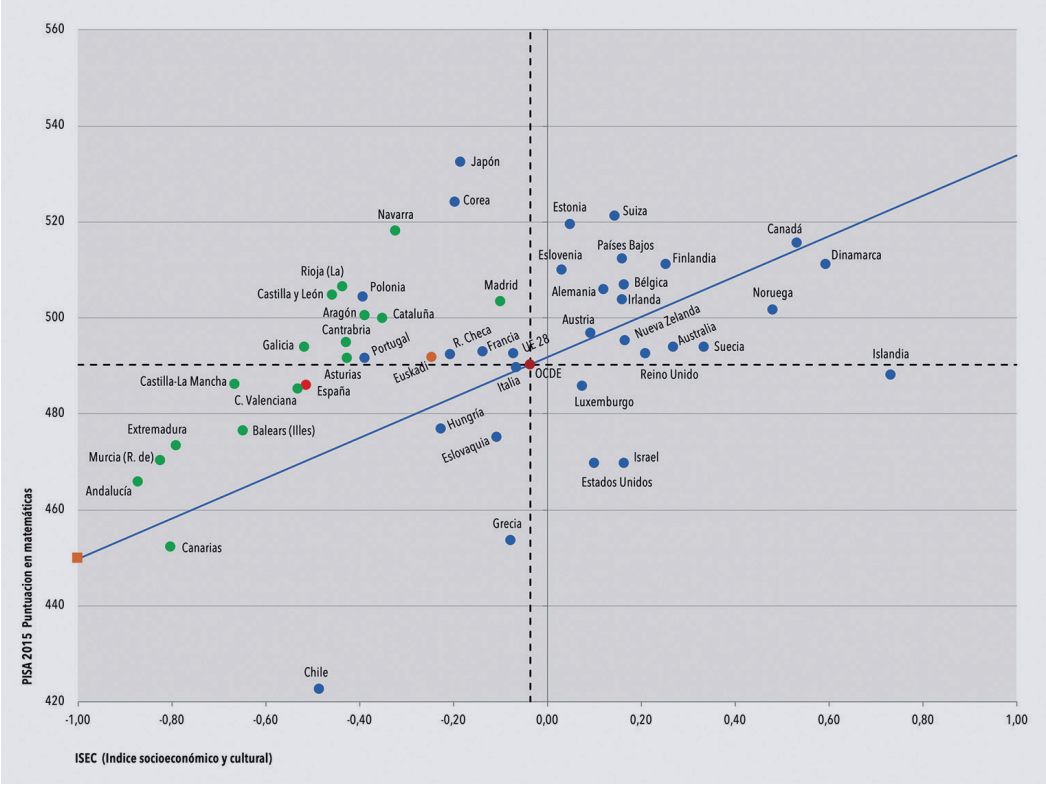
resultados similares a Reino Unido, Noruega, Francia o Castilla-León. Sin embargo, su situación en la *competencia científica* es más modesta, los 487 puntos obtenidos en 2018 le sitúan en la media de la OCDE, de España y de la Unión Europea, y con resultados similares a Austria, Irlanda, Dinamarca o Cataluña. En *Comprensión lectora*, por problemas técnicos, no hubo resultados en 2018, pero en la edición anterior de 2015 mantuvo los resultados de ediciones anteriores, aunque los 491 puntos eran 7 puntos menos que en la edición de 2012.



## 5. LA EQUIDAD DE NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO

La equidad educativa hace referencia a la capacidad de un sistema educativo de ofrecer igualdad de oportunidades a todo el alumnado. Describe en qué medida el origen social y económico condiciona el éxito educativo de los estudiantes. La equidad tiene que ver con los recursos puestos a disposición para corregir y paliar al máximo las diversas desigualdades, y se refleja en los resultados escolares.

*Gráfico nº 8.* **PISA 2015. RELACIÓN ENTRE EL ÍNDICE SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL (ISEC) Y LA PUNTUACIÓN EN COMPETENCIA MATEMÁTICA DE LOS PAÍSES DE LA OCDE Y CC.AA.**




*Fuente:* Informe PISA 2015. ISEI-IVEI.

Según PISA, la equidad del sistema educativo vasco desde el nivel macro es muy alta. Por ejemplo, según este estudio, somos uno de los sistemas con menor diferencia de resultados entre el alumnado de bajo y alto rendimiento y, tal y como se puede apreciar en el gráfico nº 8, Euskadi se sitúa por encima de la recta de regresión (línea azul), lo que significa que en 2015 la puntuación de Euskadi en *Competencia matemática* estaba por encima de la que sería esperable teniendo en cuenta el nivel socioeconómico y cultural de nuestra comunidad.

Sin embargo, el Informe del propio Departamento de Educación, a partir de los datos de la Evaluación de diagnóstico de 2017, concluye que el alumnado desfavorecido vasco tiene alrededor del cuádruple de probabilidades de obtener bajos resultados que el alumnado de nivel económico y social alto, o señala que el alumnado inmigrante y el de bajo nivel socioeconómico repite en mayor proporción que el resto del alumnado, lo que indica que el centro no es capaz de superar la diferencia de origen.

## 6. RETOS Y DILEMAS SOCIOEDUCATIVOS ACTUALES

Abordamos esta segunda parte del artículo con la pretensión de hacer un *zoom* sobre algunos de los aspectos que consideramos relevantes, acercándonos a algunos retos que consideramos deben ser incluidos en el debate sobre qué modelo educativo queremos proponer como sociedad. Este debate, como no puede ser de otra manera, deberá incluir los aspectos de análisis de la realidad presentados en los anteriores apartados, sopesarlos en base a fortalezas y debilidades, además de contextualizarlos en el marco de los sistemas educativos europeos. Todo ello con el ánimo de generar una reflexión y contraste que siempre deben ser bienvenidos al debate educativo.

La educación, en contextos familiares, y también en no formales, se enfrenta a una serie de modelos sociales, económicos y culturales que están evolucionando constantemente y que nos sitúan ante nuevas necesidades en escenarios cada vez más dinámicos, basados en la incertidumbre y sin una respuesta única acordada como sociedad, como pasaba en épocas anteriores a la era de la sociedad de la información (Castells, 1996).

Estos escenarios se venían consolidando desde finales de siglo pasado, tal y como mencionó Hargreaves (1999), y se está dando el paso de las culturas de la certeza a las culturas de la incertidumbre o, como señalaba Rodríguez (2000), se está pasando de escenarios de certezas científicas a certezas situadas.

A su vez, los replanteamientos de modelos de gobernanza (Innerarity, 2001) van evolucionando sin que, aparentemente, haya un alejamiento del modelo socio-económico neoliberal, mientras hay un auge de movimientos sociales que van marcando, poco a poco, una agenda de retos a nivel internacional. La exclusión social, la pobreza (incluida la pobreza de trabajadores asalariados), la problemática medioambiental, el reto de las migraciones, la inclusión social y la igualdad de dere-

chos entre hombres y mujeres son algunos de los desafíos a los que se pretende buscar respuesta en algunos casos, como mencionamos, sin poner en tela de juicio el origen de dichas problemáticas.

Socialmente, se demanda al sistema escolar que cambie, y con cada nueva polémica se propone una nueva asignatura o tema a introducir en el currículum escolar, y si bien consideramos un error responsabilizar a la escuela y al profesorado de los desajustes que, como sociedad, tenemos a nivel económico, de articulación social, de convivencia, de política o de participación ciudadana, la escuela debe promover la búsqueda de soluciones inteligentes, creativas y sostenibles a los nuevos desafíos.

Consideramos que es responsabilidad de todos los agentes sociales un acuerdo general que dé estabilidad al sistema educativo para que pueda evolucionar. Vamos a hacer una reflexión en base a cuatro aspectos fundamentales: finalidades de la educación, educación inclusiva y articulación social, innovación y currículum y, para finalizar, formación del profesorado y servicios de apoyo al sistema educativo.

### 6.1. **Finalidades de la educación**

Los sistemas educativos son complejos y dinámicos. No hay un consenso social ni académico ni político sobre la finalidad de la educación, el método o sobre su estructura. Podríamos atrevernos a decir que hay tantas ideas como familias, sobre lo que nuestras siguientes generaciones demandarán del sistema escolar.

Gran parte de la complejidad que ostentan los sistemas educativos se basa en esa ausencia de consenso. Si bien debería ser uno de los mayores retos a los que nos enfrentamos como sociedad, cada vez que afrontamos los resultados de evaluaciones externas se constata la diferencia de expectativas sociales e intereses diversos que van desde colectivos sociales, agentes económicos, medios de comunicación, sindicatos, partidos políticos y población en general. La dificultad en la toma de decisiones y en la gestión cotidiana se basa en esto.

Hasta hace poco tiempo se ha considerado a la escuela como un ascensor social. El desarrollo de la obligatoriedad de la enseñanza en nuestros sistemas y la expectativa que ha generado el auge de cierto bienestar económico ha tenido su reflejo en las tasas de escolarización en educación obligatoria y en el número de matrículas de alumnado de diferentes clases sociales en las universidades.

Ahora bien, la escolarización generalizada de la población, una baja tasa de abandono escolar y un amplio acceso a la educación postobligatoria no están resolviendo la ecuación del empleo tal y como se esperaba.

La inestabilidad de la economía, el alto desarrollo tecnológico o las fluctuaciones y desajustes del mercado laboral esperan una respuesta en el sistema escolar y, como consecuencia, esperan influir en el desarrollo de los currículums por medio de diferentes herramientas entre las que se encuentran las pruebas de evaluación

estandarizadas cuando, según Hargreaves y Dean (2006, p. 44), «la relación entre ambas medidas relacionadas con los resultados educativos y la productividad económica es tangencial en el mejor de los casos, y en gran medida de escasa fiabilidad» y sin que sean tenidos en cuenta los principales agentes implicados «como por ejemplo los profesionales de la educación, los padres y la comunidad investigadora».

Así pues, un acuerdo generalizado y estable acerca de las finalidades del sistema educativo permitiría que este no fluctúe en función de intereses concretos y pueda servir para que la sociedad vaya construyéndose desde criterios de comunidad, bienestar y justicia social.

Si bien en la educación postobligatoria (bachillerato, formación profesional y formación universitaria) se tiene que construir un *currículum*, desde criterios éticos, que se ajuste a las necesidades concretas de las diferentes profesiones y demandas tecnológicas; las finalidades de la educación obligatoria han de estar al servicio de lo que Perrenoud (2012) formula, cuando dice que un sistema educativo debería formar parte de la justicia social y hacia un bienestar individual y colectivo alineado con un desarrollo amplio de derechos fundamentales para toda la sociedad. Un sistema educativo debería ser capaz de construir, tal y como apunta Escudero, una sociedad justa (2003, p. 40):

> «Una sociedad justa es aquella que, con carácter universal, reconoce que sus miembros deben disfrutar de oportunidades efectivas para poder satisfacer ciertas necesidades, funciones o desempeños que son imprescindibles para conducirse en la vida con dignidad, participar en los diversos ámbitos de la sociedad, la cultura, la política y el mundo del trabajo, así como estar en condiciones de crearse una imagen positiva de sí mismos».

La elaboración y decisión de las finalidades de la educación debería ser parte de un proceso de participación de los diferentes agentes implicados en educación, y algunas propuestas de cara a su formulación podrían ser algunas de las siguientes:

- El debate sobre lo que supone la educación obligatoria en cuanto a oferta de consenso para toda la población infantil y juvenil del país, para el aprendizaje en un contexto acogedor, solidario y enriquecedor que permita y fomente la convivencia desde el respecto a la diferencia en clave de inclusión.
- El debate sobre qué tipo de currículum necesita nuestra juventud en lo relativo a la pertinencia de las competencias, contenido y su utilidad para la vida adulta como ciudadanos de pleno derecho, críticos, informados y comprometidos socialmente.
- La necesidad de generar un consenso sobre cambios metodológicos innovadores que sean coherentes y que estén alineados con dinámicas individuales y sociales, que respondan a las necesidades de todo el alumnado y que garanticen «un salario cultural mínimo» (Perrenoud, 2012) en función del momento evolutivo del individuo y su grupo.

- La necesidad de establecer en la escuela un contexto que permita el equilibrio y el desarrollo emocional adecuado para favorecer el aprendizaje y el desarrollo personal armónico dentro de un clima de respeto y ayuda mutua.
- El establecimiento de un acuerdo sobre el modelo de participación del alumnado y de sus familias que afecte también al desarrollo organizativo y curricular desde un debate sereno, dinámico y conjunto con los profesionales de la educación, las organizaciones sociales de la zona y la comunidad científica.
- La coordinación entre distintos servicios y sistemas públicos como el sanitario y social, además del tercer sector, de cara a alinear los objetivos y las finalidades con proyectos de zona y desde una perspectiva de trabajo comunitario.

Si bien las cuestiones planteadas en este apartado están recogidas en el currículum actual y en la mayoría de Órdenes y Decretos de desarrollo curricular, quedaría pendiente un amplio debate o quizá una mayor consciencia que nos ayude a comprender que la escuela es la base de la convivencia social y del aprendizaje ciudadano y que la escuela, en el fondo, es el mejor sistema de protección de la infancia y juventud.

### 6.2. **Educación Inclusiva y articulación social**

El desarrollo de una educación inclusiva es, quizá, uno de los temas más complejos y de los retos de futuros más apremiantes a los que nos enfrentamos como sistema escolar ya que supone el cumplimiento de un derecho fundamental como es el derecho a la educación de toda la ciudadanía. Una escuela inclusiva es la mejor garantía de consecución de una sociedad sana y respetuosa con sus miembros y su entorno.

Tanto la literatura científica como las diferentes declaraciones de organismos internacionales (UNESCO, Naciones Unidas, Unión Europea y Comisión Europea, Organización de Estados Iberoamericanos, etc.) vienen defendiendo la necesidad de construir sistemas educativos inclusivos desde principios de la década de los 90 del siglo pasado. La declaración de Salamanca de la UNESCO en 1994 (UNESCO, 1994) puso en la agenda internacional esta prioridad para todos los estados y actualmente tenemos retos en todos los países.

En nuestro contexto más cercano, podemos decir que la Comunidad Autónoma Vasca ha sido pionera en la priorización y en el desarrollo de un sistema escolar que ha posibilitado una alta tasa de integración en centros ordinarios. Ya en 2001, según el informe del ARARTEKO[4] *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV:*

> «La apuesta por integrar al alumnado con necesidades educativas especiales en centros ordinarios y normalizar las respuestas educativas ha sido clara y generalizada. Prueba de ello es que, en el curso 1999-2000, el 92,2% del alumnado con necesidades educativas especiales estaba escolarizado en centros ordinarios» (ARARTEKO, 2001, p. 13).

[4] Defensoría del Pueblo u Ombudsman del País Vasco.

Desde el Plan de Educación Especial en 1982 hasta el Plan Marco para el desarrollo de una escuela inclusiva 2019-2022 (Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza, 2019) pasando por el Congreso: *La respuesta a las necesidades educativas especiales en una escuela vasca inclusiva: Guztientzako eskola* celebrado en Donostia en octubre de 2003, el camino de mejora y apuesta por una educación de calidad para todo el alumnado ha sido constante.

Un desarrollo de los hitos más importantes de la apuesta por la educación inclusiva en la Comunidad Autónoma Vasca hasta la celebración de ese congreso, puede consultarse en sus actas y específicamente en la referencia «20 años de integración escolar en el País Vasco. Haciendo historia... Construyendo un sistema educativo de calidad para todos» (Orcasitas, 2003).

La apuesta por la integración de todo el alumnado, un número residual de centros segregados de educación especial y la fuerte inversión en profesionales de apoyo que se ha venido realizando, ha demostrado que la atención a la diversidad ha sido una prioridad y que las diferentes consejerías de educación se han alineado con los objetivos planteados a nivel internacional. Pero en últimos años estamos viendo algunos riesgos que dificultan el esperado avance hacia una escuela inclusiva.

Por una parte pensamos que, como apunta Slee (2001, p. 16), hay un uso excesivo e inadecuado de «verborrea académica» que «no favorece ni a la causa ni a los académicos» y que «disminuye el potencial y el carácter del debate público» necesario, de manera que la denominación de escuela inclusiva deja de tener un amplio significado, pierde alcance y se relativiza en simples modalidades de integración o espacios de escolarización ordinarios en los que se escolariza a alumnado con necesidades educativas especiales. Fielding (2011) habla de que las cuestiones de la inclusión han sido o bien ignoradas o seriamente distorsionadas.

Por otra parte, vemos que se va extendiendo lo que hemos denominado «redescubrimiento del concepto de diversidad en la escuela» (Monzón González *et al.*, 2017, p. 11); es decir, una aceptación formal por parte de la escuela, del sistema escolar y de las familias de «un nuevo catálogo de colectivos o diversidades que muestran, en muchos casos, una presencia social excluida hasta ahora».

> «Si bien este redescubrimiento se puede considerar un reconocimiento de que la escuela debe ser permeable a las nuevas necesidades sociales, esto no está implicando una mejora en la respuesta inclusiva a la diversidad en la escuela. Más bien se está ampliando el catálogo de etiquetas y se refuerza la idea de que cada diversidad o diagnóstico terapéutico necesita un tratamiento diferenciado dentro del aula, sin que ello repercuta en el currículum ordinario. A la postre, parece que se estaría reflotando el concepto de «compensación» en lugar del de innovación y de equidad».

Observamos que el actual sistema de diagnóstico psicopedagógico y de provisión de recursos personales y materiales está basado en ese catálogo y en una norma-

tiva que es de 1998 (fundada en un modelo de integración). Además, la incorporación al sistema educativo ordinario de nuevas necesidades específicas no está suponiendo un replanteamiento, mejora o actualización del currículum para todo el alumnado.

Estas dinámicas de compensación que se siguen con el alumnado que se sitúa en los márgenes de las propuestas didácticas y un currículum basado en contenidos academicistas generan, según Velaz de Medrano (2004), «modalidades de escolarización paralelas al aula» que «corren el riesgo de ser utilizadas como un 'sistema de drenaje' del sistema ordinario».

De esta manera, si el proceso de integración y el camino hacia una escuela inclusiva pivota sustancialmente en un amplio abanico de recursos específicos, como el profesorado de apoyo, podríamos considerar nuestro sistema inclusivo como una potencia débil.

Aun así, la trayectoria desarrollada por nuestro sistema escolar y sus profesionales, la apuesta política estable de los distintas consejerías y una sociedad que va encontrando la estabilidad en el respeto al diferente, nos hace ser optimistas con la consecución de una escuela inclusiva. Entre las fortalezas que el propio sistema reconoce en su *Plan Marco para el desarrollo de una escuela inclusiva. 2019-2022* (Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza, 2019), se encuentran, entre otras:

- Una baja tasa de alumnado escolarizado en aulas estables o centros de educación especial.
- Un bajo porcentaje de abandono escolar temprano.
- Escolarización generalizada y gratuita a partir de los 2 años.
- Redes, programas y estructuras y profesionales de apoyo consolidadas.
- Mejora en la detección y respuesta temprana a las Necesidades Específicas de Apoyo Educativo mediante la implementación del Protocolo de Seguimiento del Desarrollo Infantil.
- El desarrollo de trabajo en red entre los ámbitos socioeducativo, sanitario-educativo y socio-sanitario-educativo.

A estas fortalezas podríamos añadir alguna más, como:

- La integración de los Equipos Multiprofesionales en los servicios de apoyo ordinarios.
- Los diferentes planes que pretenden responder a realidades y necesidades concretas, como los planes de atención educativa a alumnado inmigrante, alumnado adoptado, altas capacidades, alumnado gitano, etc.
- Planes específicos como los de convivencia, coeducación, etc.
- Conciertos para la prestación de servicios específicos con diferentes asociaciones de familiares de personas con diversas discapacidades.

- Desarrollo de la figura del profesorado consultor en los centros escolares de infantil y primaria y presencia de los servicios de orientación en todos los centros de secundaria.

Como hemos mencionado anteriormente en este apartado, la apuesta por un sistema inclusivo ha sido una constante y los esfuerzos profesionales y económicos han venido demostrando un avance considerable en cuestiones de atención a la diversidad. Debemos seguir trabajando, y queremos señalar algunos retos que pudieran ayudar a actualizar este compromiso con una educación para todos. Veamos algunos puntos a abordar:



- Una renovación o actualización de la normativa de atención al alumnado denominado de necesidad educativa especial, o necesidad específica de apoyo educativo, que promueva acciones encaminadas a facilitar su participación aprendizaje en los contextos ordinarios de escolarización.
- Un desarrollo normativo más explícito que regule las medidas ordinarias de atención a la diversidad y priorice la calidad de la enseñanza para cada individuo, grupo y contexto en clave de inclusión, permitiendo desarrollos individuales integrales en grupo dentro de las mismas experiencias de aprendizaje.
- Unos proyectos educativos y curriculares de centro que pasen de las buenas intenciones a los hechos, tanto en los espacios formales de aprendizaje (aulas) como en los informales (patios, etc.).
- Una integración de los diferentes planes de atención a la diversidad en un único proyecto de centro y que repercuta consecuentemente sobre el currículum, de manera que se complementen, interaccionen y supongan una sinergia indistintamente del punto de partida. Planes de convivencia, coeducación, diversidad... son partes de un mismo plan de actuación para un centro que celebra la diversidad y que trabaja por la consecución del derecho a la educación de todas las personas.
- Un nuevo modelo de adaptación curricular de aula que suponga una dinámica de análisis de las mejoras que el currículum ordinario debería incorporar para permitir el avance conjunto de todo el alumnado del grupo-clase indistintamente de su punto de partida, evaluación psicopedagógica o expectativa generada.
- Un modelo de evaluación psicopedagógica dinámica y de proceso (Echeita y Calderon, 2014) que sirva como «medio de comunicación entre las partes interesadas» y que se «centre en las mejoras de las prácticas de enseñanza y modelos organizativos» y que cuente con la participación de los propios alumnos.
- Una responsabilización progresiva del profesorado ordinario, de todo el profesorado del centro, en cuanto a la atención a la diversidad de todo el

alumnado y que acompañe al grupo-aula en su crecimiento en todos los ámbitos (académico, personal, social, emocional...).

- Unos servicios y profesionales de apoyo de centro que acompañen al profesorado ordinario, tutor y especialista en el desarrollo de propuestas de secuencias didácticas inclusivas y que le ayude a analizar(se) en una dinámica de mejora en equipo.

En resumen, vamos dando pasos en el desarrollo de un sistema educativo inclusivo, podríamos decir que en la buena línea y no podemos olvidar que se trata de una responsabilidad compartida por todos los agentes implicados en la educación administración, profesionales, familia y alumnado. Es responsabilidad de la administración el papel de dinamizadora de una respuesta escolar inclusiva, a todos los niveles, pero principalmente en una educación obligatoria que interpele a todo el alumnado y que sea compartida por toda la comunidad. Una sociedad inclusiva será una sociedad articulada, respetuosa y justa.

### 6.3. Innovación y Currículum: más allá de las metodologías activas

El debate sobre la innovación escolar es constante, lo cual es de celebrar. A nivel social no hay duda sobre la necesidad de que nuestro sistema educativo debe innovar, pero no está consensuado si nuestro sistema educativo debe adaptarse a los modelos sociales establecidos o si debe ir por delante de estos y marcar las líneas de futuro y progreso.

No es un debate baladí ya que, en el fondo, supone el mismo debate que el del modelo de escuela. El «cómo» se debe innovar suele ser coherente, más o menos explícitamente, con la función social que atribuimos a la escuela. Hacer consciente el modelo de escuela, su currículum y el alcance de su innovación ayudaría a avanzar en el debate.

Actualmente parece que hay un acuerdo generalizado sobre un currículum basado en competencias y sobre que la metodología debe ser el núcleo de la innovación escolar. Así, en nuestro contexto, en la Comunidad Autónoma Vasca, el esfuerzo en innovación es muy amplio y viene desarrollándose con los distintos planes de innovación y formación de profesorado, y recientemente se ha propuesto en base al proyecto HEZIBERRI 2020, plan del Departamento de Educación para la mejora del sistema educativo (Plan Heziberri 2020. Departamento de Educación del Gobierno Vasco, 2020).

El objetivo de este plan es alinear los retos del sistema educativo vasco con las líneas estratégicas marcadas en el ámbito europeo que se formularon para el año 2020 y que pivotó sobre dos ejes. El primero es, según su análisis, el «largo y fructífero recorrido realizado por nuestro sistema educativo hasta el momento» y el segundo «la participación de los diferentes agentes». El plan se basó en tres proyectos: una elaboración de un marco de modelo educativo, los decretos curriculares de la CAPV y una propuesta de ley de educación, aún por desarrollar a fecha de hoy.

Si bien parece que hay un acuerdo generalizado, en nuestro contexto y a nivel internacional, sobre los dos puntos principales sobre los que pivota esta propuesta (un currículum basado en competencias y un modelo de innovación educativa basado en el desarrollo de metodologías activas), consideramos pertinente hacer una breve reflexión sobre estos dos aspectos de cara a continuar con un debate que profundice en el o los modelos educativos.



***Formar para competencias***

Como hemos mencionado, el modelo curricular basado en las competencias es una realidad en los sistemas educativos de nuestro entorno. La Comisión Europea publicó en año 2010 el informe *New Skills for News Jobs: Action Now* (Nuevas competencias para nuevos empleos: actuar ahora) de cara unificar el modelo en los sistemas educativos europeos y, a nivel mundial, también como demanda de organizaciones internacionales como la OCDE o el Banco Mundial ya que «subordinan la educación a las demandas del mercado y a la gestión de los recursos humanos» y «en un contexto neoliberal y mundializado, es lógico que haya suscitado todo tipo de sospechas y críticas» (Bolívar, 2008, p. 201).

De cualquier manera, parece que hay un cierto consenso en que un enfoque de currículum por competencias permite:

> «Adoptar un enfoque de competencias clave, al tiempo que requiere un trabajo más interdisciplinar o colegiado (una misma competencia se adquiere por el trabajo conjunto de varias disciplinas), permite flexibilizar los contenidos de los currículos oficiales, dado que las mismas competencias se pueden adquirir con contenidos o metodologías diferentes» (Bolívar, 2008, p. 202).

Este enfoque puede desarrollar propuestas didácticas que desarrollen aprendizajes más complejos y profundos que aborden de manera exitosa «aprendizajes básicos y la cultura relevante», como menciona este autor.

Aun así, también en nuestro contexto, todavía no se ha conseguido superar la estructura de currículum efectivo, desarrollado a nivel de aula, basado en asignaturas independientes e inconexas y, en muchos casos, en libros de texto como recurso metodológico principal y basado en materias curriculares tradicionales. La convivencia de una apuesta general del sistema educativo basada en competencias y un desarrollo (aún en muchos centros) basado en disciplinas, hace que el currículum no suponga una innovación con el alcance esperado.

Otro de los principales caballos de batalla sobe los que aún no hay propuestas definitivas es la evaluación del alumnado en base a competencias, donde hasta ahora no se ha considerado pertinente proponer lo que Bolívar (2008, p. 202) denomina «cambios que alteren, de modo radical, la estructura curricular y profesional del profesorado existente» y sustituir los modelos de graduación ligados a etapas por «enfoques de aprendizaje a lo largo de la vida» y «certificaciones de competencias básicas».

***Un modelo de innovación escolar basado en la metodología***

El esfuerzo de innovación en el panorama de la educación escolar en el País Vasco es muy amplio. La red de servicios de apoyo a los centros escolares, Berritzegune, que sirve de apoyo en materia de innovación, cuenta con 18 centros (6 en Gizpuzkoa, 2 en Araba y 10 en Bizkaia) más un Berritzegune central (Nagusia) desde donde se coordina la acción de formación, apoyo e innovación escolar fundamentalmente.

Son cuantiosos los planes que, a la postre, suponen un desarrollo de la innovación curricular y que se está interpretando en los centros escolares como un cuestionamiento de la metodología tradicional y una necesidad de cambio y mejora del «cómo» que replantea el rol docente y pone al alumnado en el centro del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Los modelos metodológicos que se pretenden implementar en los centros escolares suelen tener un alcance más amplio y conllevan, intrínsecamente, un replanteamiento más general de lo que supone la educación y el desarrollo de un currículum coherente, pero, en la práctica, se adoptan y adaptan herramientas concretas de trabajo de estos modelos sin incluir aspectos sustanciales e intrínsecos a las propuestas. Por ejemplo, los modelos de aprendizaje cooperativo suponen, en su base, un planteamiento de consecución de una escuela más inclusiva que permita desarrollos individuales en grupo de aula de manera comprehensiva, pero en la mayoría de las propuestas se utilizan con los mismos contenidos que se trabajaban anteriormente con lecciones magistrales o libros de texto.

De la misma manera, hay centros que implementan propuestas metodológicas, actividades concretas, como las tertulias dialógicas provenientes de las comunidades de aprendizaje, que originalmente tienen un sentido más amplio de replanteamiento de la escuela, pero que se hace sin que esto suponga cambio alguno sobre el sentido y alcance de la educación, la participación de la comunidad y los cambios de rol del profesorado o alumnado. La elaboración de propuestas de innovación metodológica desligadas del desarrollo de proyectos educativos y curriculares de centro supone un freno a la dinámica de innovación escolar.

Algunos de los aspectos nucleares que, a nuestro parecer, deberían aparecer en un debate sobre la innovación y currículum serían los siguientes:

- Ligar la innovación al desarrollo de proyectos educativos y curriculares como un desarrollo coherente de las finalidades y objetivos que se proponen para toda la población en edad de escolarización.
- En este sentido, sería necesario una profunda reflexión sobre lo que Trujillo (2018) llama «la aproximación ecléctica de los docentes a las herramientas de enseñanza (libros de textos y otros materiales impresos, herramientas digitales, recursos tomados de la vida cotidiana, etc.» en el informe *Panorama de la innovación educativa*.
- Un currículum basado en los problemas y necesidades cotidianas como núcleos que sirven para pensar, sentir y actuar sobre nosotros y nuestro

entorno. Además, un modelo de evaluación coherente con las finalidades y métodos y que sirva para buscar «aquello que debe poseer una persona para poder dar respuesta a los problemas y cuestiones, de ahora y del futuro, de la forma más acertada posible, y ser actores sociales integrados, adaptados o transformadores» (Perrenoud, 2012, p. 14).

- Repensar el rol del docente de cara a que el proceso escolar suponga un proceso de autonomía y crecimiento personal integral para el alumnado que se pone en el centro de dicho proceso como protagonista y actor principal.
- Una relación con la comunidad de ida y vuelta que suponga «la búsqueda de recursos y la retroalimentación positiva del propio centro» (Trujillo, 2018) y, a su vez, que entienda la acción de la escuela y de sus miembros como transformadora de la realidad.
- Un posicionamiento claro y coordinado de la administración, los servicios de apoyo y la inspección educativa en cuanto a las prioridades, planes de acción y mejora de manera que se aborde todo el proyecto de un centro de manera global en un único proyecto integrador de las diferentes acciones y no, como ahora, en el que se va promoviendo un sumatorio de planes, proyectos y acciones (hasta 20 distintos) que carga la gestión, la toma de decisiones y aborda los mismos ámbitos desde diferentes documentos.
- Un modelo de liderazgo escolar horizontal y distribuido entre todos los agentes que participan de la vida escolar y que sepa integrar participantes, tareas y tiempos.
- Un modelo de estabilización de las plantillas que supla la inestabilidad de los equipos docentes y que asegure la continuidad de los proyectos pedagógicos sin que se ralentice la dinámica de innovación escolar.
- Un modelo de participación de las familias en la construcción del proyecto educativo más allá de la organización de aspectos extraescolares o paralelos al currículum.

### 6.4. Formación del profesorado y servicios de apoyo al sistema educativo

La formación del profesorado es uno de los aspectos más importantes y críticos de cualquier sistema educativo. No es objeto de este artículo contar la historia de estas medidas y entidades de formación sino, más bien, plantear algunos interrogantes que faciliten la reflexión y discusión de cara a consensuar un modelo de formación y asesoramiento del profesorado que esté a la altura de los retos de la sociedad vasca en las próximas décadas. Aun así, mencionaremos brevemente algunos elementos que sirvan de referencia del alcance que tiene en la apuesta de nuestro sistema educativo.

Muchos de los antecedentes de la formación del profesorado se sitúan en iniciativas sociales, colectivas, que han promovido la renovación pedagógica en nuestro contexto.

> «en el primer tercio del siglo XX, bien en las escuelas de barriada o las escuelas vascas, en las primeras ikastolas y en la formación del magisterio o

> bien en los libros de texto». Todas estas experiencias, cortas en el tiempo, pusieron de manifiesto una preocupación por introducir los planteamientos de la Escuela Nueva y de renovar las prácticas pedagógicas a partir de los proyectos educativos que estaban orientados a recuperar el euskara dentro de la enseñanza primaria. (Dávila, 2005, p. 87)

También diversos colectivos, como el Movimiento de Renovación Pedagógica Adarra, fundado en 1978, ha sido impulsor de las primeras acciones de formación del profesorado y continúa hasta nuestros días.

Un buen ejemplo de la potencia de la apuesta por la formación del profesorado ha sido el proceso de euskaldunización del sistema educativo en la Comunidad Autónoma Vasca. Una clara apuesta y el esfuerzo económico realizado por la administración ha conseguido pasar de un 5% del profesorado euskaldun en el curso 1976/77 a un 40% en 1990, y a que en la actualidad prácticamente (Dávila, 2005, p. 89) todo el profesorado sea euskaldun y podamos hablar de un sistema escolar euskaldun.

El primer plan de formación permanente de profesorado de Gobierno Vasco, IRAPREST, es de 1989. De aquí en adelante ha habido un gran esfuerzo por estos planes y por desarrollar un sistema de apoyo, asesoramiento y acompañamiento a los centros escolares que hoy en día tiene su mayor exponente en los Berritzegunes.

Hay amplias referencias académicas sobre el tema de la formación del profesorado. Hay un informe de un panel de expertos de la Asociación Americana de Investigación Educativa (AERA) que se crea para «llevar a cabo una revisión crítica y equilibrada de la evidencia empírica sobre las políticas y prácticas relativas a la formación inicial del profesorado» (Cochran-Smith *et al.*, 2006, p. 87) y que puede ser un referente para nuestro contexto ya que se propone como objetivo principal «hacer recomendaciones sobre las líneas de investigación más útiles para lo que la comunidad educativa necesita saber de cara a la preparación de buenos profesores para los estudiantes del país».

La mayor parte de las propuestas de debate de este apartado serían muy pertinentes si hablamos, en paralelo, de la investigación educativa ya que tienen que ver con la relación entre la universidad, facultades de formación de profesorado y sistema educativo. Son propuestas de colaboración de cara a generar sinergias que sean fructíferas, sobre todo, para la sociedad.

La formación inicial y permanente del profesorado, el acceso a la profesión docente, los servicios de apoyo al profesorado y la investigación educativa han sido y pueden ser determinantes a la hora de conformar un sistema escolar estable. Vamos a plantear algunas cuestiones de reflexión sobre estos puntos con el ánimo de suscitar un debate siempre enriquecedor en un servicio público como es la escuela.

***Con respecto a la formación inicial***

La formación del profesorado de infantil, primaria y secundaria está regulada y son títulos universitarios con atribuciones profesionales por normativa del Ministerio de Educación. No es necesario decir que una buena coordinación entre el sistema educativo escolar y las distintas facultades de educación posibilitarían múltiples sinergias a varios niveles. Por ello, entre algunos de los temas importantes a consensuar y desarrollar, podemos encontrar los siguientes:

- Proponer un proceso de selección exigente de candidatos a alumnado de los grados de formación de profesorado basado en la vocación docente y en un alto cumplimento de las llamadas «competencias blandas», aquellas relacionadas con las relaciones y la comunicación efectiva (habilidades sociales, de comunicación, de acercamiento a los demás, de personalidad abierta, etc.)
- Evaluación de los actuales planes de formación y desarrollo dentro una dinámica de colaboración con diferentes agentes de la comunidad educativa y desarrollo de un plan de estudios (de los grados de magisterio y del master de formación de profesorado de secundaria) eficaz que se centre en las necesidades del sistema educativo y se alinee, críticamente y aportando desde su conocimiento, con los planes y propuestas desarrolladas desde el Departamento de Educación como prioridades para el nuevo profesorado que se va a incorporar al sistema educativo.
- Desarrollar por parte de los distintos departamentos de la universidad una sensibilidad para ser permeable a las demandas y necesidades de los centros escolares y comunidades educativas y para aportar y difundir conocimiento pertinente para la elaboración de unos *currículums* ajustados y útiles.
- Desarrollo de propuestas, junto con la Consejería de Educación, de planes de formación inicial de profesorado en alternancia que permitan una formación más ajustada y un sistema de relación estable entre los formadores de la universidad y los formadores de los centros escolares.

***Con respecto al acceso a la profesión docente***

Hasta hace unos pocos años no se ha puesto en duda el actual sistema de oposiciones, pero es en estos últimos años donde se empiezan a elaborar propuestas como la del Consejo Escolar de Euskadi (2018), en su último informe (2015-2017) en donde proclama «proceder a una rigurosa selección del profesorado, con criterios que anticipen una conducta profesional de calidad y un progreso continuado a lo largo del ejercicio profesional».

A nivel estatal hay una propuesta de la Conferencia de Decanos y Decanas de Educación (2018) que puede plasmar algunas ideas interesantes para un acuerdo entre universidades y consejerías de educación de cara a facilitar el acceso a la profesión docente:

- Cambios estructurales en la consideración de los estudios y en la dinámica de colaboración con la Administración.
- Una dinámica de selección vinculada a la práctica en contextos reales.
- Entender los primeros años de ejercicio profesional como «momento decisivo en la configuración de una cultura profesional y consolidación de actitudes y habilidades propias de la función docente».
- La posibilidad de asumir gradualmente responsabilidades conjuntas con mentores seleccionados entre el profesorado de los centros y profesorado de las universidades, en una dinámica de innovación-experimentación-investigación en base a un programa público de inducción docente.

***Con respecto a la formación permanente y servicios de apoyo***

Si bien el esfuerzo por la formación permanente, como hemos mencionado, es muy amplio, consideramos que habría algunos aspectos de mejora. La separación entre formación permanente del profesorado y desarrollo de planes de innovación (más ligados al asesoramiento desde servicios de apoyo) hace que, a menudo, el trabajo se diluya. Así pues, algunas de las propuestas y retos para estos servicios podrían ir en la línea de:

- Proponer y desarrollar estructuras estables de formación en base a proyectos integrales de centro, siendo el equipo docente el núcleo de cambio.
- Agrupar en un único proyecto de formación integral elaborado a partir de prioridades del centro y de la comunidad que lo acoge donde se elabore una propuesta educativa coherente y ajustada.
- Ligar proyectos de innovación educativa de los centros y las líneas estratégicas del Departamento de Educación con el desarrollo de una propuesta curricular abierta.
- Un plan de formación permanente para el profesorado sin plaza fija que facilite la incorporación a proyectos de innovación de centros escolares.

***Con respecto a los servicios de apoyo***

Los servicios de apoyo, fundamentalmente los Berritzegune zonales, suponen un hito en los servicios de apoyo de nuestro entorno. Bien por su número e implantación, bien por el trabajo de acompañamiento que hacen de los centros, su pertinencia es ampliamente reconocida. Por otra parte, sería conveniente considerar a la inspección educativa como un servicio de apoyo y reconocer formalmente el trabajo de apoyo a centros y familias que ya realiza, más allá de la función de supervisión del cumplimiento de la normativa vigente.

Así pues, algunos retos hacia los que ya caminan nuestros servicios de apoyo serían:

- Redefinir su función como servicios de apoyo e inspección hacia un referente de apoyo entendido como acompañantes y su objetivo tendría que

ver más con la construcción de redes de colaboración y apoyo comunitario que con el rol de guías pedagógicas (Rodríguez, 2000).

- Recoger y coordinar necesidades de centros escolares para desarrollar un proyecto de intervención con objetivos compartidos con la comunidad, facilitando la indagación y la supervisión de la práctica como camino hacia la mejora.
- Servir de enlace y acercamiento de los recursos comunitarios, como en la actualidad, sirviendo de interlocutor con otros organismos y servicios públicos y sociales, así como con autoridades locales.
- Participar de la vida del centro escolar apoyando la autonomía del centro a la hora de impulsar el desarrollo personal y profesional y creando comunidades de aprendizaje que transformen los centros escolares y su entorno.
- Ser capaces de gestionar la tensión entre las prioridades que marca la administración y las prioridades de los centros escolares en base a una intervención que priorice los procesos vitales del centro para la elaboración y desarrollo de su proyecto educativo.

Es indudable el esfuerzo que ha supuesto, a nivel profesional y económico, mantener la apuesta de unos servicios de apoyo estables y de un alcance tan amplio como los Berritzegunes, el ISEI-IVEI, Ingurugelak..., pero sería pertinente realizar una profunda evaluación de su eficacia e impacto en la mejora del sistema educativo de cara a una actualización de su estructura (organización y coordinación entre servicios, funciones, características de las plazas y profesionales).

## 7. CONCLUSIONES

La actual educación vasca es el fruto de un enorme esfuerzo realizado durante muchas décadas por todos los sectores implicados en su desarrollo. Sus indicadores de escolarización, sus porcentajes de promoción o sus tasas de graduación revelan un sistema educativo que muestra perfiles para ser un sistema de excelencia. Sin embargo, la propia evolución de nuestro sistema y la encrucijada en la que actualmente está inmersa la educación a nivel mundial hace necesario repensar, para mejorar, algunos aspectos estratégicos de nuestro sistema.

- Vivimos un cambio social, económico, profesional y político intenso, ambiguo y cambiante que, de manera cada vez más acelerada, está influyendo en los sistemas educativos. Los consensos y expectativas existentes sobre la función y finalidades de la educación han desaparecido o se han debilitado, convirtiendo a la educación en un ámbito cada vez más complejo. En este contexto es imprescindible repensar y acordar, desde criterios de bienestar y justicia social, las finalidades de los sistemas educativos, en general, y de la educación vasca, en particular. Para ello sería pertinente: debatir qué *currículo* necesitamos para conseguir ciudadanos críticos y comprometidos socialmente, reflexionar sobre el sentido y función de la educación obligatoria, ge-

nerar consensos metodológicos que permitan un aprendizaje y desarrollo emocional armónico y establecer un acuerdo sobre el modelo de participación en la escuela.

- La educación inclusiva es uno de los retos estratégicos a los que se enfrenta el sistema educativo, pero es un esfuerzo pertinente y necesario porque es la mejor garantía de poder lograr una sociedad respetuosa con todos sus miembros. Desde los años 90, se viene defendiendo este enfoque educativo y Euskadi ha sido pionera en el desarrollo de un sistema educativo respetuoso y que atiende e integra todas las diversidades, en un compromiso asumido por todos los equipos que han dirigido la educación vasca. Sin embargo, también en este contexto tan positivo, es preciso repensar y actualizar la normativa y los proyectos educativos y curriculares, impulsar la integración de los diferentes planes de atención a la diversidad desde un enfoque inclusivo, promover un nuevo modelo de adaptación curricular y de evaluación psicopedagógica, así como revisar la función y estructura de los servicios de apoyo a los centros.
- Actualmente, entre nosotros y a nivel europeo e internacional, hay un consenso sobre la necesidad de impulsar un *currículo* basado en las competencias y acerca de la importancia clave de la innovación educativa basada en metodologías activas. El impulso de este enfoque choca, por un lado, con una estructura curricular y una organización docente basada en las disciplinas y, por otro, con la falta de propuestas de evaluación en base a competencias. Por todo ello, en este ámbito sería pertinente ligar coherentemente la innovación a las finalidades y objetivo del sistema, impulsar un *currículo* basado en problemas y vinculado con las necesidades reales, repensar el rol docente, promover una vinculación efectiva con toda la comunidad, promover un abordaje integrador y global de los proyectos de centro y estimular un liderazgo horizontal y distribuido con capacidad para integrar a todos los sectores.
- Hay consenso en el hecho de que la acción docente es una de las variables que más explican el éxito escolar del alumnado, por ello es clave impulsar procesos de formación inicial, de acceso a la profesión y de actualización permanente bien pensados y gestionados y con recursos suficientes para su despliegue en todo el sistema. En Euskadi, los servicios de apoyo son amplios y experimentados y se están haciendo grandes esfuerzos para que la formación inicial responda a las necesidades del cambio educativo que es ineludible promover. Aun así, es necesario seleccionar a los futuros docentes con criterios distintos a los actuales, evaluar los planes de formación en vigor, impulsar un proceso de inducción docente al inicio de su actividad profesional y redefinir las funciones, estructura y condiciones profesionales de los servicios de apoyo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Ararteko (2001): *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV* (p. http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/2_586_3.pdf) [Informe redactado para la defensoría del pueblo de la Comunidad Autónoma Vasca].

Bolívar, A. (2008): *Didáctica y currículum: De la modernidad a la postmodernidad*. Aljibe.

Castells, M. (1996): *La era de la información. La sociedad red* (Vol. 1). Alianza Editorial.

Cochran-Smith, M.; Zeichner, K.; Fries, K. (2006): «Estudio sobre la formación del profesorado en Estados Unidos: Descripción del informe del comité de la American Educational Reasearch Association (AERA) sobre investigación y formación del profesorado», *Revista de Educación*, nº 340, 87-116.

Conferencia Decanos y Decanas de Educación (2018): *Documento de la conferencia nacional de decanos/as y directores/as de educación sobre la formación y el acceso a la profesión docente*. http://www.conferenciadecanoseducacion.es/

Consejo Escolar de Euskadi (2018): *Informe ejecutivo. La educación escolar en Euskadi 2015-2017. Consideraciones y propuestas*. Vitoria-Gasteiz. Servicio de publicaciones de GV.

Dávila, P. (2005): «La renovación pedagógica en el país vasco (segunda mitad del siglo XX)», *Sarmiento Revista Galego-Portuguesa de Historia da Educación*, nº 9, 85-103.

Echeita, G.; Calderon, I. (2014): «Obstáculos a la inclusión: cuestionando concepciones y prácticas sobre la evaluación psicopedagógica», *Psicopedagogía y orientación*, nº 41 (2a. *época)*. http://ambitsdepsicopedagogiaiorientacio.cat/es/obstaculos-a-la-inclusion-cuestionando-concepciones-y-practicas-sobre-la-evaluacion-psicopedagogica/

Escudero, J.M. (Ed.) (2003): *Inclusión y exclusión educativa: Realidades, miradas y propuestas*. Nau Llibres.

Fielding, M. (2011): «La voz del alumnado y la inclusión educativa: Una aproximación democrática radical para el aprendizaje intergeneracional», *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, nº 70 (25,1), 31-61.

Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza (2019): *Plan Marco para el desarrollo de una escuela inclusiva. 2019-2022*. http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/inn_doc_esc_inclusiva/es_def/adjuntos/escuela-inclusiva/Plan_Marco_Escuela_Inclusiva_2019_2022_c.pdf

Hargreaves, A. (1999): *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos cambia el profesorado)*. Morata.

Hargreaves, A.; Dean, F. (2006): «Estrategias de cambio y mejora en educación caracterizadas por su relevancia, difusión y continuidad en el tiempo», *Revista de Educación*, nº 339, 43-58.

Inee (2019): «Informe PISA 2018. Informe español. Ministerio de Educación y Formación Profesional» http://www.educacionyfp.gob.es/inee/evaluaciones-internacionales/pisa/pisa-2018.html

Innerarity, D. (2001): «¿Qué es eso de la Gobernanza?», *Tiempo de Paz*, nº 100, 228-233.

Isei-Ivei (2017): «PISA 2015 Euskadi. Informe de Resultados». http://www.isei-ivei.hezkuntza.net/es/pisa2015

— (2018): «Evaluación de diagnóstico 2017. Informe ejecutivo». http://www.isei-ivei.hezkuntza.net/es/ed-2017

Luna, F. (2012): «Pedro Miguel Etxenike: Hay que huir de la idolatría de los contenidos», *Cuadernos de Pedagogía* nº 432, Barcelona.

Monzón González, J.; Aróstegui Barandica, I.; Ozerinjauregi, N. (2017): *Alumnado con enfermedades poco frecuentes y escuela inclusiva*. Octaedro.

Orcasitas, J.R. (2003): «20 Años de integración escolar en el País Vasco: Haciendo historia..., construyendo un sistema educativo de calidad para todos. *Guztiontzako Eskola. La respuesta a las necesidades educativas especiales en una escuela vasca inclusiva*».

Perrenoud, P. (2012): *Cuando la escuela pretende preparar para la vida ¿Desarrollar competencias o enseñar otros saberes?* Graó.

Rodríguez, M. (2000): «Las labores de apoyo a la escuela en tiempo de postmodernidad», *Kikiriki* nº 49, 36-43.

Slee, R. (2001): «Organizaciones muy solventes y alumnos insolventes. La política del reconocimiento», en *¿Eficacia para quién? Crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar* (pp. 135-154). Akal.

Trujillo, F. (2018): *Panorama de la innovación educativa*. #SANTILLANALAB.

Unesco (1994): *Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427_spa

Vélaz de Medrano, C. (2004): *Medidas para prevenir el rechazo escolar y evitar la exclusión social. Seminario sobre «Atención a la diversidad en la enseñanza obligatoria». Propuesta para el Debate Ministerio de Educación y Ciencia. Zaragoza, octubre de 2004.* http://debateeducativo.mec.es/documentos/ponencia_debate.pdf

# *El futuro del trabajo en la economía vasca: demografía, tecnología y cambio ocupacional*

## *The future of work in the Basque economy: demographics, technology and occupational change*

**Este artículo es una reflexión sobre el mercado de trabajo que está por venir. Reconociendo la complejidad y magnitud de los elementos que lo van a determinar, su aportación comienza con una visión cuantitativa de los últimos diez años y su coyuntural capacidad transformadora. Tras esa mirada se repasan las principales tendencias sociales, tecnológicas, económicas y políticas transformadoras del mercado de trabajo, continuando con un ejercicio de proyección para el País Vasco a 2030, enmarcado en una modesta estrategia de anticipación del empleo en sectores y grupos ocupacionales, para finalizar con el reconocimiento de que la transformación del mercado de trabajo ya está aquí, manifestándose con empleos atípicos, plataformas digitales, nuevas formas de trabajo y la necesidad de dotarnos de un nuevo marco normativo y de relaciones laborales.**

*Artikulu hau hausnarketa bat da etorkizun dagoen lan-merkatuari buruz. Onartuta hura zehaztuko duten elementuen konplexutasuna eta magnitudea, ekarpena hasten da azken hamar urteetako ikuspegi kuantitatiboarekin eta eraldatzeko gaitasun koiunturalarekin. Ikuspegi hori eman eta gero, lan-merkatua aldatzeko joera sozial, teknologiko, ekonomiko eta politiko nagusiak birpasatzen dira, eta segitzen da ariketa bat eginez Euskal Herriak 2030ean izango duen proiekzioa ikusteko, sektore eta talde okupazionalei enplegua aurreratzeko estrategia apal batean kokatua. Amaitzeko, onartzen da lan-merkatua dagoeneko eraldatuta dagoela, eta hori argi ikusten dela ezohiko enpleguetan, plataforma digitaletan, lan egiteko modu berrietan eta geure buruari arau eta lan-harremanen esparru berri bat emateko premian.*

This article is a reflection on the up and coming labour market. We must recognize the complexity and magnitude of the elements that will determine it, its contribution begins with a quantitative vision of the last ten years and its temporary transformative capacity. Behind that vision, the main social, technological, economic and transformative labour market trends are reviewed, continuing with a projection exercise for the Basque Country up to 2030, framed in a modest strategy of anticipated employment growth in sectors and occupational groups, finishing with the recognition that the transformation of the labour market is already here, presenting atypical jobs, digital platforms, new forms of work and the need to create a new regulatory and labour relations framework.

**Javier Ramos Salazar**
*LANBIDE, Servicio Vasco de Empleo*



## *Índice*

1. Los cambios en el mercado de trabajo vasco 2008-2018
2. Principales tendencias de transformación del mercado de trabajo
3. Visión prospectiva. Proyección a 2030 de la oferta y demanda de trabajo del País Vasco
4. El mercado de trabajo futuro. Hacia un nuevo escenario de relaciones laborales con nuevas formas de trabajo
5. Las nuevas formas de trabajo
6. Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** calidad, precariedad laboral, tendencias, prospectiva, nuevas formas de trabajo.

**Keywords:** quality, job precariousness, trends, forward-looking, new ways of working.

**Nº de clasificación JEL:** J01, J20, J40

Fecha de Recepción: 25/11/2019 Fecha de Aceptación: 08/01/2020

## 1. LOS CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO VASCO 2008-2018

Durante el periodo 2008-2018, que en términos históricos es apenas un momento, no se han producido profundas transformaciones estructurales del mercado de trabajo, pero cometeríamos un error si no consideráramos las transformaciones coyunturales que hemos vivido como si fuera un «aviso de navegantes», como una corriente de fondo que alterará significativamente las características y relaciones de nuestro mercado de trabajo.

### 1.1. Análisis desde los indicadores básicos del mercado de trabajo

A la hora de abordar una reflexión sobre el futuro del trabajo en Euskadi, es necesario dedicar un espacio a analizar la transformación que ha experimentado nuestro mercado de trabajo en la última década, en concreto en el periodo 2008 a 2018. Este análisis se centrará en los principales indicadores y variables que lo condicionan, al tiempo que intentaré establecer un balance sobre su calidad/precariedad en este periodo.

*Cuadro nº 1.* **INDICADORES ECONÓMICOS Y LABORALES. AÑOS 2008 Y 2018**

| Variables | 2008 | 2018 | Variación | |
|---|---|---|---|---|
| | | | % | Absoluta |
| Población activa | 1.023.900 | 1.044.700 | 2,0 | 20.800 |
| Población ocupada | 976.400 | 937.400 | -4,0 | -39.000 |
| Población parada | 47.500 | 107.300 | 125,9 | 59.800 |
| Tasa de actividad | 55,2 | 56,6 | 2,5 | 1,4 |
| Tasa de ocupación | 52,6 | 50,7 | -3,6 | -1,9 |
| Tasa de paro | 4,6 | 10,3 | 123,9 | 5,7 |
| Mujeres ocupadas | 426.200 | 446.300 | 4,7 | 20.100 |
| Población ocupada 16 -24 años | 50.100 | 35.700 | -28,7 | -14.400 |
| Población ocupada 25 - 45 años | 562.500 | 435.300 | -22,6 | -127.200 |
| Población ocupada >45 años | 363.800 | 466.400 | 28,2 | 102.600 |
| Población parada 16 -24 años | 6.700 | 8.400 | 25,4 | 1.700 |
| Población parada 25 - 45 años | 30.900 | 56.500 | 82,8 | 25.600 |
| Población parada >45 años | 9.900 | 42.300 | 327,3 | 32.400 |
| Población ocupada a tiempo parcial | 136.800 | 152.200 | 11,3 | 15.400 |
| Población ocupada indefinida | 620.500 | 517.800 | -16,6 | -102.700 |
| Afiliación Seguridad Social | 965.494 | 962.104 | -0,4 | -3.390 |
| PIB per cápita | 130,0 | 121,0 | -6,9 | -9,0 |
| Tasa de crecimiento PIB | 1,4 | 3,0 | 114,3 | 1,6 |
| Productividad (persona empleada) | 124,8 | 122,5 | -1,8 | -2,3 |

*Fuentes:* EUSTAT. P.R.A. Indicadores estructurales. INE. E.P.A. (Indicador de población ocupada a tiempo parcial). Estadísticas de Seguridad Social.

El mercado de trabajo está enormemente influido por la dinámica económica, y la política de empleo tanto activa como pasiva es subsidiaria de la política económica. Por eso es oportuno contar con unas breves referencias económicas que nos permitan conocer el contexto económico en el periodo (ver cuadro nº 1).

- En términos de PIB per cápita, considerando la unidad base EU-28 = 100, nos situamos al cierre de 2018 en 121, claramente por encima de la media, pero con una pérdida de 9 puntos desde 2008. En términos absolutos hemos pasado de los 31.243 € a los 34.079 €, aproximadamente un 9% de incremento, mientras en la zona euro este incremento se cifró en el 4,2%.

- Considerando la tasa de crecimiento del PIB, en el periodo de referencia esta ha crecido en 7,7 puntos con dos periodos diferenciados, 2009-2013 con descensos y 2014-2018 con aumentos. El crecimiento medio en la zona euro fue de 8,2.
- La productividad por persona empleada en el periodo se sitúa por encima de la media de la UE-28. Se cerró en 2018 con 122,5 que suponen 2,3 puntos menos que en 2008.

La década en general, con estas referencias económicas, ha tenido un balance positivo, con un ligero estancamiento de la productividad. Considerando su capacidad de influir en nuestro mercado de trabajo, se puede afirmar que su influencia a lo largo del periodo ha sido positivo, componiendo un contexto y dinámica para la mejora de los indicadores laborales.

¿Cuál ha sido la transformación del mercado de trabajo en Euskadi en el periodo 2008-2018? Como he señalado, el periodo no nos ha dejado transformaciones estructurales relevantes, pero sí cambios significativos tanto en sus principales variables e indicadores cuantitativos como en los principales colectivos que lo integran, así como en otros de naturaleza cualitativa y que pueden vincularse a su evolución en términos de calidad/precariedad.

- Al finalizar 2018 había 1.044.700 personas activas, 20.800 más que al cierre de 2008. La tasa de actividad se sitúa en 56,6; valor claramente por debajo del estatal y de la UE-28. El comportamiento de las mujeres y hombres ha sido diferente a lo largo del periodo. Estos últimos tienen un comportamiento procíclico, al contrario que las mujeres, que en los años más difíciles de la crisis aumentaron su participación. La población activa en el País Vasco ha aumentado ligeramente, pero sigue estando por debajo de nuestro entorno y marco europeo.
- El empleo, al cierre de 2018, era inferior en 39.000 personas ocupadas al existente al finalizar 2008, momento en que aproximadamente comienza la crisis en el ámbito laboral. Esta pérdida de población ocupada, aproximadamente del 4%, nos sitúa ante una preocupante realidad de nuestro mercado de trabajo, tras una década en la que aún no hemos recuperado los datos históricos de ocupación. En términos de tasa de ocupación (20-64 años), esta alcanzó en 2018 el 71,8%, 0,8 décimas más que en 2008, lejos del objetivo europeo 2020 que pretende alcanzar una tasa del 75%.

Una circunstancia reseñable es la desigual evolución del empleo según los grupos de edad. En ningún otro periodo, el colectivo de personas ocupadas mayores de 45 años ha visto aumentar su protagonismo como en el periodo analizado, ya sea en términos de empleo neto como en términos de participación en el conjunto de la ocupación. Este hecho tiene su explicación: el significativo envejecimiento de la población ocupada. El colectivo se ha incrementado en 102.000 personas, hasta alcanzar las 466.400 personas, prácticamente el 50% de la población ocupada. Por el contrario, el empleo neto y la participación ha caído entre las personas jóvenes, que sin

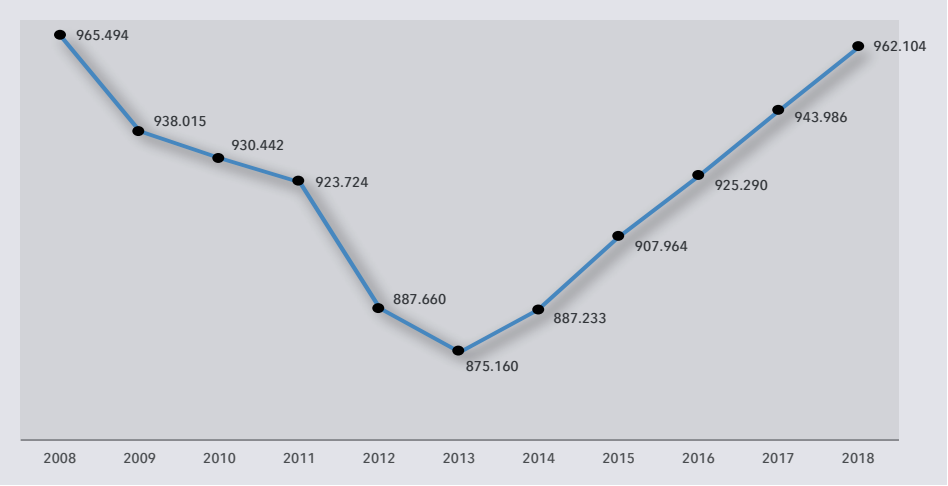
ser un colectivo numeroso ha visto descender su peso en un 28,7%, y de una forma muy significativa entre las personas de edades laborales intermedias, este colectivo ha disminuido su participación en 127.200 personas, un 22,6% en una década.

Tanto la evolución, como la situación actual de envejecimiento de la población ocupada en el País Vasco, y especialmente las proyecciones demográficas de esta población, no están recibiendo la consideración institucional y social necesaria, a pesar de las importantes consecuencias que se derivarán en términos de absentismo, productividad, sostenimiento de sistemas de protección, y en especial en las exiguas esperanzas de encontrar empleo, y que este sea de calidad, por parte de las personas jóvenes que se están incorporando al mercado laboral, ni siquiera en momentos de crecimiento económico.

- Uno de los indicadores más fiables es la afiliación a la Seguridad Social. Tomando como referencia las afiliaciones medias mensuales (diciembre), tenemos un balance prácticamente plano para el periodo 2008-2018, con una disminución de 3.390 personas afiliadas. Hemos experimentado dos periodos diferenciados, 2008-2013, en los que se perdieron más de 90.000 afiliaciones, y 2013-2018, donde prácticamente se recupera la situación de partida.

*Gráfico nº 1.* **AFILIACIÓN SEGURIDAD SOCIAL. MEDIA MENSUAL DICIEMBRE**

(nº de afiliaciones)




*Fuente*: Seguridad Social.

- En términos de desempleo, 2018 se cierra con 107.300 personas paradas que suponen una tasa de paro del 10,3. Ambos indicadores sitúan al desempleo como uno de los protagonistas del mercado de trabajo del País Vasco en el periodo analizado. En términos absolutos hay 59.800 personas desempleadas más que en 2008, y la tasa de paro es 5,7 puntos porcentuales más elevada.

Considerando la variable sexo, el desempleo está equilibrado. Los hombres están ligeramente sobrerrepresentados con un porcentaje del 51,2%, y en el incremento de paro entre 2008 y 2018 ellos aportan el 52,6% del mismo. En términos estrictamente cuantitativos, y considerando esta variable, durante el periodo no ha habido variaciones significativas. Análisis más detallados como la exposición a la crisis de determinadas ramas de actividad, así como el recurso a modalidades de contratación, y la duración de las jornadas de trabajo, explicarían el ligero mejor comportamiento del colectivo de mujeres en relación con el desempleo.

Donde se han producido significativos cambios del desempleo es en su distribución por edades. Si bien todos los grupos de edad han visto aumentar su participación cuantitativa, ha sido el grupo de personas paradas mayores de 45 años el que más ha aumentado (32.400), y su participación en el desempleo ha pasado de suponer el 20,8% en 2008 al 54,4% en 2018. Ha perdido protagonismo el colectivo de edades centrales (25-45 años) que, si bien aumenta en 25.200 personas en términos absolutos, ve reducido su peso del 65% al 42,6% en el periodo. Por tanto, estamos ante un mercado de trabajo con mayor desempleo y protagonizado por un desplazamiento del mismo hacia las personas activas de mayor edad laboral.

- El registro de contratos laborales nos presenta varias características del mercado de trabajo vasco en esta década. En 2018 se supera la barrera del millón de contratos (1.001.181), y en el periodo se produce un incremento interanual de la contratación sin que aumente la población ocupada. Esta circunstancia sitúa los índices de rotación de contratos en 2,5 en 2008 y de 3,2 en 2018, indicador que nos muestra la poca estabilidad laboral de nuestro mercado de trabajo. En este sentido, el peso de los contratos indefinidos apenas ha variado, 8,6% al comienzo del periodo y 8,8% en 2018. Cabe señalar que desde 2008, el 30% de los contratos indefinidos no ha llegado al año de duración.

- Un factor cada vez más influyente en nuestro mercado de trabajo es la población activa extranjera. En el periodo 2008-2018 hemos vivido dos etapas diferenciadas en relación con la población ocupada, desde los máximos de 2008-2010 se da una etapa de descensos en términos absolutos y relativos, con un punto de inflexión en 2016. A partir de este año se vuelve a recuperar la senda de crecimiento de la población ocupada de nacionalidad extranjera.

En cuanto a la evolución de la ocupación extranjera, hay que señalar que en 2018 hay 19.800 personas ocupadas extranjeras menos que las que había en 2008. En este periodo la población total de nacionalidad extranjera ha aumentado en más de 64.000 personas, lo que supone importantes incrementos de población extranjera inactiva, junto con un volumen significativo de personas extranjeras ocupadas en la economía sumergida. El comportamiento de la tasa de paro en el periodo sigue la misma pauta de fases que se ha descrito para la población ocupada extranjera. En la actualidad se sitúa en el 25,8%, el triple que la tasa de paro de la población autóctona.

*Cuadro nº 2.* **POBLACIÓN OCUPADA Y TASA DE PARO POR NACIONALIDAD EN EL PAÍS VASCO**

| | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Población ocupada** | | | | | | | | | | | |
| Total | 930.600 | 915.900 | 902.100 | 894.900 | 874.500 | 872.000 | 890.900 | 950.900 | 962.600 | 944.300 | 993.300 |
| Nacionalidad española | 877.500 | 866.500 | 857.300 | 850.000 | 829.400 | 830.800 | 836.600 | 883.900 | 889.400 | 879.400 | 920.400 |
| Nacionalidad extranjera | 53.100 | 49.400 | 44.800 | 44.900 | 45.100 | 41.200 | 54.300 | 66.900 | 73.200 | 64.900 | 72.900 |
| % Pob.Ocupada nac. ext. | 5,7 | 5,4 | 5,0 | 5,0 | 5,2 | 4,7 | 6,1 | 7,0 | 7,6 | 6,9 | 7,3 |
| **Tasa de paro** | | | | | | | | | | | |
| Total | 9,6 | 10,6 | 12,3 | 12,9 | 16,6 | 16,6 | 16,6 | 13,2 | 11,0 | 12,1 | 8,5 |
| Nacionalidad española | 8,4 | 9,2 | 10,9 | 11,6 | 15,3 | 14,6 | 14,7 | 11,5 | 9,5 | 10,4 | 7,4 |
| Nacionalidad extranjera | 25,8 | 29,3 | 32,0 | 32,2 | 35,2 | 42,8 | 37,7 | 30,8 | 25,4 | 30,5 | 20,7 |

Fuente: INE. E.P.A.

### 1.2. **La calidad/precariedad del mercado de trabajo**

La dificultad para contar con un indicador sintético que exprese la situación de nuestro mercado de trabajo en términos de calidad/precariedad, hay que buscarla en la complejidad de alcanzar un consenso entre los agentes protagonistas de ese mercado, junto con las escasas referencias de comparabilidad tanto en ámbitos geográficos como de series históricas de esta iniciativa. En este sentido, abandono la idea de un indicador sintético y realizo una revisión de indicadores que, enmarcados en tipologías de contexto y repercusión, permitan disponer de una visión del binomio calidad/precariedad.

Los indicadores seleccionados se clasifican en dos tipologías: indicadores de contexto e indicadores de repercusión, y estas se dividen en dimensiones temáticas. El análisis no es comparativo y solo aborda la evolución en el País Vasco. El periodo utilizado, por razones de disponibilidad de datos, es 2010-2018.

- La dimensión «empleo y desempleo» nos muestra un deterioro durante el periodo, que puede interpretarse como una disminución de la calidad o un aumento de la precariedad de nuestro mercado de trabajo; en el periodo de análisis tan solo el indicador de Tasa de flujo de entrada al empleo nos muestra un dato positivo. Todos los demás indicadores presentan un deterioro (Tasa de actividad, Tasa de ocupación, Tasa de indefinidos, Tasa de desempleo de larga duración, Tasa de flujo de salida del empleo).
- La dimensión «dialogo y conflicto» nos ofrece una significativa reducción de la conflictividad. Los indicadores tanto de horas perdidas como de personas trabajadoras implicadas en huelgas se reducen de forma importante.
- La dimensión «estructura económica» presenta un contexto económico favorable en el que se ha desenvuelto nuestro mercado de trabajo. Solo el indicador PIB per cápita refleja un leve deterioro de nuestra posición, siempre por encima de la media europea.
- La dimensión «investigación y desarrollo» se ha deteriorado. El gasto en esta materia se ha visto afectado por las políticas de ajuste, disminuye su participación en el PIB en el periodo y se aleja de la media europea.
- La evolución de la «situación laboral» de la población ocupada es un indicador del comportamiento del mercado de trabajo; en este caso el peso de las personas trabajadoras autónomas («tasa de personas ocupadas autónomas») ha disminuido, y sigue acentuándose en la actualidad. Cabe preguntarse si el contexto económico es lo suficientemente atractivo como para dinamizar la creación de empleo autónomo.
- Si consideramos los sociómetros laborales, la dimensión «retribución y salarios» es una de las más sensibles para poder evaluar la situación de calidad/precariedad del mercado de trabajo. En el periodo 2010-2017, para el que se disponen de datos de salarios brutos, el crecimiento de los mismos ha sido del 6,06%. En este periodo la variación anual acumulada del IPC fue de 10,7, lo que nos muestra un deterioro del poder adquisitivo de las rentas de

trabajo. Por otra parte, analizando las diferencias entre las personas asalariadas que más ingresos tienen y las que menos, se observa que se ha producido un deterioro que profundiza en las diferencias salariales.



*Cuadro nº 3.* **INDICADORES CALIDAD/PRECARIEDAD**

| Dimensión | Indicador | 2010 | 2018 | Variación | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | % | Absoluta |
| Indicadores de contexto | | | | | |
| Empleo - Desempleo | Tasa de actividad (%) | 58,4 | 56,6 | -3,1 | -1,8 |
| | Tasa de ocupación (%) | 52 | 50,8 | -2,3 | -1,2 |
| | Tasa de indefinidos (%) | 77,1 | 73,5 | -4,7 | -3,6 |
| | Tasa de desempleo de larga duración (%) | 44,6 | 56,1 | 25,8 | 11,5 |
| | Tasa de flujo de entrada al empleo (%) | 5,8 | 6,3 | 8,6 | 0,5 |
| | Tasa de flujo de salida del empleo (%) | 4,9 | 5,2 | 6,1 | 0,3 |
| Diálogo - Conflicto | Jornadas perdidas en huelgas (miles jornadas) | 303.578 | 129.708 | -57,3 | -173.870 |
| | Tasa de implicación en huelgas (%) | 71.865 | 46.630 | -35,1 | -25.235 |
| Estructura económica | PIB per cápita. Base 100 UE28 | 124,0 | 121 | -2,4 | -3 |
| | Tasa de crecimiento PIB | 0,8 | 3,0 | 275,0 | 2 |
| | Productividad. Base 100 UE28 | 121,9 | 122,5 | 0,5 | 0,6 |
| I+D | Gasto en I+D (%PIB) | 2,01 | 1,85 | -8,0 | -0,16 |
| Indicadores de repercusión | | | | | |
| Situación laboral | Tasa de personas ocupadas autónomas(%) | 15,2 | 13,4 | -11,7 | -22.250 |
| Retribución - salarios | Salario bruto medio anual (€) | 26.594 | 28.204 | 6,06 | 1.611 |
| | Razón entre salario del percentil 90 y del percentil 10 | 468,98 | 463,59 | -1,15 | |
| Organización Estabilidad | Tasa de temporalidad (%) | 22,38 | 26,50 | 18,44 | 29.525 |
| | Tasa de parcialidad (%) | 15,40 | 16,24 | 5,45 | 0,84 |
| | Contratos por ETT (% sobre total contratos ) | 16,62 | 20,12 | 21,09 | |
| No discriminación | Diferencial salarial por género (% salario mujer/hombre) | 77,97 | 77,83 | 0,18 | |
| Salud y seguridad | Nº accidentes laborales con baja/ocupados (%) | 4,06 | 3,83 | -5,67 | -0,23 |
| | Accidentes mortales / ocupados (%) | 0,0048 | 0,0040 | -16,67 | -0,0008 |
| | Enfermedades laborales / ocupados (%) | 0,29 | 0,35 | 20,69 | 0,06 |

.../...

.../...

| Dimensión | Indicador | 2010 | 2018 | Variación | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | % | Absoluta |
| Cualificación | Población ocupada con instrucción baja (%) | 26,60 | 21,75 | -18,23 | -4,85 |
| | Población ocupada con instrucción media (%) | 22,95 | 22,35 | -2,61 | -0,60 |
| | Población ocupada con instrucción alta (%) | 50,45 | 55,90 | 10,80 | 5,45 |
| | Sobrecualificación (%) | 29,41 | 34,54 | 17,45 | |
| Conciliación | Trabajadoras a jornada parcial por responsabilidades familiares (%) | 28,4 | 24,8 | -12,68 | -3,60 |
| | Personas ocupadas con posibilidad general de organizar su jornada laboral (%) | 4,2 | 4,3 | 2,38 | 0,10 |
| | Mujeres inactivas que aducen como motivo de inactividad la responsabilidad familiar (%) | 26,8 | 15,4 | -42,54 | -11,40 |
| | Dificultad compaginar aspectos conciliación. Porcentaje sobre la población ocupada (%) | 47,2 | 38,4 | -18,64 | -8,80 |
| Pobreza | Tasa de riesgo de pobreza (%) | 11,70 | 8,60 | -26,5 | -3,1 |

Nota: El indicador de *Salario bruto medio anual* corresponde a 2017. El indicador de *Tasa de riesgo de pobreza* mide el porcentaje de población que se encuentra por debajo del umbral de riesgo de pobreza. El umbral de la pobreza son los ingresos por debajo de los cuales se considera que una persona o familia está en riesgo de pobreza. Es una cifra que varía en función de los ingresos de la población del país o región en cuestión, al subir los ingresos aumenta el umbral y al disminuir estos también lo hace el umbral de pobreza. El umbral de pobreza es el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas de un país o región.

*Fuentes:* INE. P.R.A., Ministerio de Empleo y S.S., EUSTAT. Indicadores Estructurales, INE - Encuesta anual de estructura salarial, INE. Publicación. Mujeres y Hombres en España, Osalan, INE. Microdatos E.P.A., Eustat. Encuesta de Cualificación de la Población Activa, INE - Encuesta de condiciones de vida.

La encuesta de Lanbide sobre la inserción laboral de egresados universitarios vascos que han permanecido tres años en el mercado de trabajo desde la obtención de la titulación, identifica un salario medio neto de 1.563 euros al cierre de 2018 (la promoción de 2006, que se encuestó a finales de 2009, tenía un salario medio neto de 1.580 euros). Sin valorar si los datos de estos indicadores objetivos son altos o bajos, cabe preguntarse si con esos salarios vamos hacia un modelo social que permita un desarrollo personal, profesional, de una duración de vida laboral de 40 años, en los que podamos mantener servicios públicos, sistemas de prestaciones y capacidad de consumo compatible con la actividad económica. Si bien las consideraciones sobre los salarios por parte de los agentes sociales son discrepantes, tenemos que formularlas sobre datos objetivos.

- Junto con la dimensión «salarial», la relativa a organización-estabilidad es otra de las dimensiones más sensibles para calibrar la calidad/precariedad del mercado de trabajo. Los datos del periodo muestran un deterioro del mercado de trabajo del País Vasco. La evolución del periodo es negativa en

términos de tasa de temporalidad, tasa de parcialidad y contratos de puesta a disposición a través de ETTs.

- No ya como elemento de calidad del mercado de trabajo sino como sinónimo de sociedad realizada, la no discriminación entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo es una dimensión relevante. El indicador de «diferencial salarial por género» refleja dos hechos: sigue siendo muy significativo que las mujeres tengan un salario inferior al de los hombres (22%), y que en el periodo apenas se haya reducido en 0,14 puntos porcentuales.
- La dimensión «salud y seguridad» refleja una mejora en el periodo, tanto en accidentes laborales con baja, como en accidentes mortales. Solo se observa un ligero repunte en el indicador de «enfermedades laborales».
- La dimensión de «cualificación» en términos de nivel de instrucción de la población ocupada nos permite valorar la calidad de la oferta de mano de obra en un mercado de trabajo. En este sentido, el País Vasco ha mejorado su situación con un incremento significativo del indicador de «población ocupada con instrucción alta», compensando una disminución similar del colectivo de «población ocupada con nivel de instrucción baja». Hay que destacar el indicador de «sobrecualificación», que relaciona el nivel de estudios con el tipo de ocupación, y que alcanza a más de un tercio de la población ocupada con un importante incremento en el periodo 2010-2018.
- La dimensión «conciliación de la vida familiar y laboral» nos muestra un mercado de trabajo de más calidad a través de todos sus indicadores: disminuyen los porcentajes de «trabajadoras a jornada parcial por responsabilidades familiares»; «personas ocupadas con posibilidad general de organizar su jornada laboral»; «mujeres inactivas que aducen como motivo de inactividad la responsabilidad familiar»; y «dificultad general de compaginar aspectos de conciliación».
- Finalmente se incorpora la dimensión de «pobreza» como un elemento que condiciona la calidad/precariedad del mercado de trabajo. En el País Vasco, gracias a su modelo de cohesión social y sus elementos instrumentales contribuye a una mayor calidad del mercado laboral, así el indicador de «Tasa de riesgo de pobreza» ha mejorado. Esta consideración general quizás haya que matizarla al analizar el crecimiento de los complementos de las rentas de trabajo en el sistema de protección.

Como se ha señalado, esta propuesta de indicadores de calidad/precariedad del mercado de trabajo es un ejercicio de aproximación que requiere una mayor profundidad de indicadores y análisis, pero especialmente, de consenso.

A modo de resumen, con un saldo general de crecimiento económico, las magnitudes laborales señalan más desempleo, una menor ocupación y caracterizada por ser un 11,3% mayor en términos de jornadas a tiempo parcial y un 16,6% menor en términos de estabilidad laboral. Un periodo en el que ha existido, en términos

generales, menos conflictividad laboral, una mejora en los parámetros de salud y seguridad laboral, una mejora de las condiciones de conciliación, una elevación de los niveles de cualificación de la población, y una reducción de la tasa de pobreza. Al tiempo, este periodo no ha reducido significativamente ni los elementos de discriminación entre mujeres y hombres, ni las diferencias en las tasas de paro por nacionalidad, y ha supuesto una pérdida de poder adquisitivo de los salarios.

### 1.3. **Tendencia demográfica**

Actualmente en el mundo se están produciendo dos comportamientos generalizados: el crecimiento y el envejecimiento de la población. Estas tendencias globales no se están comportando de la misma forma en el País Vasco. En nuestro caso la población no crece, y si atendemos a los escenarios de proyecciones, la población se estancará. Pero sí compartimos la tendencia de envejecimiento poblacional, además en nuestro caso este comportamiento será más acentuado.

#### *Proyección de la Población general*

Los resultados sobre proyecciones de población que elaboran los organismos estadísticos no coinciden (utilización de diferentes supuestos) y no ofrecen un único escenario poblacional (valores de las variables determinantes).

*Cuadro nº 4.* **PROYECCIONES DE POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD. PAÍS VASCO**

| 2018 | | | | 2030 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 0 -14 años | 15 - 64 años | > 64 años | Total | 0 -14 años | 15 - 64 años | > 64 años |
| 2.156.000 | 307.000 | 1.372.000 | 469.000 | 2.197.000 | 271.714 | 1.326.000 | 599.000 |
| 100,0% | 14,2% | 63,6% | 21,8% | 100,0% | 12,4% | 60,4% | 27,3% |
| Variación absoluta 2018-2030 | | | | Variación porcentual 2018-2030 | | | |
| 41.000 | -35.286 | -46.000 | 130.000 | 1,9 | -11,5 | -3,4 | 27,7 |

*Fuente:* INE. Proyecciones de población. Población y fenómenos demográficos proyectados.

En el periodo 2018-2030, analizado por el INE, se producirán cambios significativos en la estructura de la pirámide de edades. La población del País Vasco aumentará hasta situarse en 2.197.000 personas (1,9% de incremento frente al 4,9% de España). Considerando los principales grupos de edad, el de menores de 15 años se reducirá en más de 35.000 jóvenes (-11,5%), el colectivo de edades centrales, entre 15 y 65 años, se reducirá en 46.000 personas (-3,4%), mientras que el colectivo de mayor edad, de 65 y más años, aumentará en 130.000 personas (27,7%).

Las proyecciones desarrolladas por el Instituto Vasco de Estadística para ese periodo aportan unos resultados diferentes. El EUSTAT parte de las hipótesis siguientes: a) esperanza de vida hombres: 82,6; b) esperanza de vida mujeres: 88,4; c) número medio de hijos/as por mujer: 1,53; d) saldo migratorio (promedio periodo): 30.400.



*Cuadro nº 5.* **PROYECCIONES DE POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD**

| | | | Variación 2018-2030 | |
|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2030 | Absoluta | Porcentaje |
| Total | 2.176.300 | 2.185.100 | 8.800 | 0,4 |
| 0-14 años | 306.400 | 266.900 | -39.500 | -12,9 |
| 15-64 años | 1.389.200 | 1.314.000 | -75.200 | -5,4 |
| > 64 años | 480.700 | 604.200 | 123.500 | 25,7 |

*Fuente:* EUSTAT. Proyecciones de población.

La población del País Vasco aumentará hasta situarse en 2.185.100 personas (0,4% de incremento). Considerando los principales grupos de edad, el de menores de 15 años se reducirá en más de 39.500 jóvenes (-12,9%), el colectivo de edades centrales, entre 15 y 65 años, se reducirá en 75.200 personas (-5,4%), mientras que el colectivo de mayor edad, de 65 y más años, aumentará en 123.500 personas (25,7%).

***Proyección de la Población activa***

Al finalizar 2018, la población activa en el País Vasco suponía el 47,85% de la población total y el 56,5% de la población de 16 y más años. Estos porcentajes son similares tanto desde EUSTAT como INE, si bien los datos en términos absolutos de población activa son discrepantes.

De estas proyecciones se pueden sacar las siguientes conclusiones: la población activa va a disminuir y además va a envejecer, el peso de las personas de entre 51 y 64 años crece del 33% al 38%, y se recupera el peso de la población más joven pasando a suponer el 27% de la población activa de 2030. Una población activa equilibrada debería arrojar un peso ligeramente superior de personas jóvenes (2 puntos porcentuales), una población central sobrerepresentada (6,6 puntos porcentuales) y una población activa de mayor edad significativamente subrepresentada (8,6 puntos porcentuales). Con esta proyección estamos, por un lado, ante tensiones de sostenibilidad del sistema de prestaciones por un colectivo que lo presionará cuando pase a la inactividad, y por otro, con una cantera de personas jóvenes, capaces de asimilar en mejores condiciones los conocimientos actualizados requeridos por el mercado de trabajo.

*Cuadro nº 6.* **PROYECCIÓN DE POBLACIÓN ACTIVA POR GRUPOS DE EDAD EN EL PAÍS VASCO**

(porcentajes)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 16 - 30 años | 21 | 21 | 21 | 22 | 22 | 23 | 23 | 24 | 24 | 25 | 26 | 26 | 27 |
| 31 -50 años | 47 | 46 | 45 | 44 | 43 | 42 | 41 | 40 | 39 | 38 | 37 | 36 | 35 |
| 51 - 64 años | 33 | 33 | 34 | 34 | 35 | 35 | 36 | 36 | 36 | 37 | 37 | 38 | 38 |

*Fuente:* INE. Proyecciones.

La tendencia demográfica a la que, con alta probabilidad, asistiremos en el País Vasco, tendrá consecuencias aparentes tanto para personas trabajadoras como para empresas:

- Disminución del desempleo y más concretamente de la tasa de paro por la masiva salida de personas ocupadas, no compensada por similar aporte de nuevos ingresos al mercado de trabajo. Se «encarecerá» la captación de los perfiles tanto estratégicos como de compensación de la demanda de reemplazo. Todo ello, manteniendo unas condiciones económicas y de productividad positivas.
- Cambia la estructura de edad de las empresas, y con ellas deberán mantenerse la productividad, la innovación y la capacidad de adaptación, fundamentalmente gestionando la formación a lo largo de la vida, y con un enfoque claro: compensar los desajustes de competencias. Las empresas deberán incorporar nuevas formas de gestionar los recursos humanos, en especial para dar solución a la convivencia intergeneracional y al trasvase de conocimientos.
- Si bien es un proceso abierto, a la luz de estas proyecciones, la sucesión en la titularidad de las empresas seguirá siendo un acontecimiento insistente, máxime cuando nuestra estructura empresarial es mayoritariamente de pequeñas empresas, sin suficientes recursos especializados para afrontar este proceso.
- Incremento en los recursos de prevención de la salud laboral, para hacer frente al previsible absentismo.
- De la mano de la sostenibilidad de los sistemas de prestaciones llegará la prolongación de la edad de salida del mercado de trabajo. La permanencia de trabajadores mayores ocasionará tensiones tanto en el acceso cuantitati-

vo como cualitativo de los jóvenes. Los síntomas de este proceso de segmentación llevan tiempo manifestándose.

- El aumento de la población mayor de 65 años constituirá una nueva «clase social», la de inactivos con recursos económicos e importante capacidad de consumo.



Esta será la estructura de la población activa en escasamente diez años, y con ella deberán resolverse los retos de relaciones laborales, organización empresarial, innovación y procesos de cualificación.

La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), en dos de sus publicaciones –«Condiciones laborales de trabajadores de diferentes edades» e «Iniciativas estatales que apoyan la integración laboral de los trabajadores de mayor edad»– realiza un diagnóstico que describe los problemas y las propuestas que ayudarán a minimizar los efectos de este envejecimiento en el ámbito europeo. Todas ellas a tener en cuenta en nuestro mercado de trabajo.

Entre los factores del entorno laboral que inhiben la sostenibilidad del trabajo a lo largo de la vida se identifican: a) el riesgo físico por causas ambientales, bioquímicas, y posturales; b) el comportamiento social adverso; c) determinadas demandas de trabajo cuantitativas, como son la alta velocidad de procesos y los plazos ajustados; d) horarios de trabajo elevados.

Entre los factores que promueven el trabajo sostenible a lo largo de la vida se identifican: a) flexibilidad en el tiempo de trabajo; b) percepción del equilibrio entre la vida laboral y personal; c) adaptación de la formación a la edad; d) percepción del impacto del trabajo en la salud.

A su vez, se identifican los factores socio-económicos que influyen en la integración de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral: a) adecuada regulación institucional del empleo; b) normas, valores, actitudes, motivación que eviten la discriminación por edad; c) adaptación de modelos y modos de búsqueda de empleo; d) inversión institucional en habilidades y competencias.

### 1.4. **El comportamiento de la inmigración**

Para completar el análisis demográfico, unas breves notas sobre inmigración en el País Vasco para el periodo 2008-2018.

La población emigrante en el País Vasco ha aumentado en más de 64.000 personas en esta década, pasando de suponer el 6,6% al 9,4% de la población total, con una ligera aceleración en los últimos años del periodo.

*Cuadro nº 7.* **EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL Y DE ORIGEN EXTRANJERO EN EL PAÍS VASCO 2008-2018**

| | Población total | Población origen extranjero | % Población origen extranjero |
|---|---|---|---|
| 2008 | 2.157.112 | 142.484 | 6,6 |
| 2009 | 2.172.175 | 159.637 | 7,3 |
| 2010 | 2.178.339 | 167.382 | 7,7 |
| 2011 | 2.184.606 | 175.039 | 8,0 |
| 2012 | 2.193.093 | 183.772 | 8,4 |
| 2013 | 2.191.682 | 183.283 | 8,4 |
| 2014 | 2.188.985 | 181.717 | 8,3 |
| 2015 | 2.189.257 | 184.197 | 8,4 |
| 2016 | 2.189.534 | 188.596 | 8,6 |
| 2017 | 2.194.158 | 196.589 | 9,0 |
| 2018 | 2.199.088 | 206.530 | 9,4 |

*Fuente:* IKUSPEGI, con datos INE.

Por otra parte, estamos ante una población más joven. Una de cada cinco personas extranjeras tiene menos de 15 años, y no llega al 4% las personas extranjeras que superan los 65 años. Esta circunstancia hay que considerarla una oportunidad. La captación de inmigración más compleja es la cualificada. Sobre ella competirán todos los mercados con sus atractivos, tenemos la oportunidad de incorporar a grupos de edad joven al sistema educativo y potenciar las cualificaciones con mayor demanda a medio y largo plazo.

*Cuadro nº 8.* **POBLACIÓN POR NACIONALIDAD Y GRUPOS DE EDAD PAÍS VASCO 2018**

(porcentajes)

| | 0 - 14 años | 15 - 64 años | > 65 años |
|---|---|---|---|
| Total | 14,1 | 63,3 | 22,6 |
| Nacionalidad española | 13,7 | 62,6 | 23,8 |
| Nacionalidad extranjera | 20,4 | 75,9 | 3,7 |

*Fuente:* INE Estadísticas de padrón continuo.

Por ausencia de datos representativos y significativos es difícil cuantificar y cualificar la migración de personas autóctonas. Debe quedarnos claro que vivimos tanto a nivel de población total como de población ocupada con flujos bidireccionales, y aunque no son de la misma intensidad, son los flujos de salida de personas cualificadas autóctonas los que deben preocuparnos. En ellos se dan implícitamente dos mensajes: «no voy a contribuir al desarrollo de esta sociedad» y «me voy porque encuentro otros mercados más atractivos».

Este comportamiento, con distinta intensidad, es común en prácticamente todo el mundo y específicamente en nuestro entorno próximo. Cabe pensar que las posibilidades de captación de inmigración de proximidad serán reducidas, dado que todos nos enfrentamos al mismo problema.

En definitiva, estas tensiones hacen necesario ajustes «creativos», como los que hagan atractivo el abandono de la inactividad y aquellos que favorezcan la movilidad o inmigraciones internas desde comarcas con excedentes a comarcas con déficits.

## 2. PRINCIPALES TENDENCIAS DE TRANSFORMACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

En el seno de Lanbide, Servicio Vasco de Empleo, se inició en 2017 una modesta estrategia de anticipación sobre el empleo y el mercado de trabajo futuros. Los componentes de la misma han sido:

- El desarrollo de un modelo de proyecciones de empleo por sectores, ocupaciones y necesidades de formación, Futurelan.
- La aplicación de la metodología de escenarios, tomando como referencia el proyecto Millenium impulsado por Naciones Unidas, sobre cómo las tendencias globales afectan al mercado de trabajo como el mecanismo de distribución de los ingresos, y eventualmente de la riqueza.

Estas tendencias y los procesos de transformación que desencadenan se caracterizan por su profundidad, rapidez, globalidad. Antes de abordar una aproximación a las tendencias que condicionan el mercado de trabajo, debemos ser conscientes de realidades en las que ya estamos inmersos:

- Escenario de globalización, apoyado en la tecnología e impulsado por un reforzado capitalismo, por un acelerado desarrollo tecnológico y por la apertura sin fronteras del comercio. La globalización ha interconectado, como no conocíamos hasta la fecha, las dimensiones social, política, económica.
- Contexto económico de crecimiento que genera cuantitativamente empleo, pero de calidad limitada en términos salariales, de estabilidad y de derechos laborales. Ha dejado de considerarse como una incoherencia que no vayan de la mano el desarrollo económico y las condiciones de trabajo.
- En este marco de globalización, y de la mano de las posibilidades que ofrece la tecnología, asistimos a un escenario de relaciones laborales en el que se multi-

plican las opciones de relación entre empresas y personas trabajadoras, más allá de las tradicionales de trabajador por cuenta ajena, cuenta propia y vínculos estables o temporales. Además, estas nuevas formas de relación se aplican sobre una cada vez más variada tipología de formas de trabajo. De este nuevo ecosistema y de sus manifestaciones carecemos de registros que nos permitan conocer su magnitud y con su conocimiento garantizar derechos laborales.

- La tecnología impregnando todos los espacios, y de forma contundente al factor trabajo. Si bien la mayoría de las investigaciones y estudios apuntan a una importante destrucción del empleo y de las ocupaciones que ahora conocemos, hay que reconocer que sobre esta cuestión no existe consenso. No obstante, será porque todavía somos mejores contables que visionarios, es más común encontrar estadísticas y registros administrativos que reflejen la amortización de empleos, que la aparición de nuevos nichos ocupacionales, y menos que estos nichos sean relevantes cuantitativamente. Para resolver esta incógnita hay que sopesar si tendrán más importancia cuantitativa o cualitativa las nuevas actividades y tareas que deban desarrollarse por personas, o las actividades y tareas que puedan automatizarse.
- Un modelo económico y productivo que genere un creciente paro estructural. El cada vez más numeroso paro estructural lo integran personas expulsadas del mercado laboral por su baja o inadecuada cualificación, al que cada vez más se incorporan personas cualificadas expulsadas por cambios de modelo de negocio. Como su nombre indica, de él es muy complejo salir.
- El incremento de la riqueza generada ha sido un hecho en los últimos años. La gran responsable de esta generación es la inversión de capital en tecnología. En los últimos años el sistema de distribución de la riqueza con el que nos hemos dotado –rentas de trabajo, retorno a propietarios/accionistas a través del beneficio, y pago de impuestos a las instituciones públicas para la posterior prestación de servicios y sistemas de compensación– hace que solo uno de estos protagonistas advierta cómo aumenta su participación en la reversión de la riqueza generada.

La aplicación de la metodología de escenarios por medio del proyecto Millenium tomó como referencia la clasificación STEEP, acrónimo de las tendencias de cinco grandes ámbitos –sociales, tecnológicas, económicas, medioambientales y políticas–, para el posterior ejercicio de proponer estrategias de posicionamiento sobre los componentes de estas tendencias. En este artículo expongo una selección de los componentes que, opino, más incidencia tendrán en el mercado de trabajo vasco.

### *Ámbito de la Educación/Aprendizaje*

La tendencia más relevante en términos de impacto en el mercado de trabajo es la que relaciona dos componentes: un nuevo sistema educativo «reglado» y una nueva formación permanente. Este binomio se considera el recurso de adaptación más

valioso. Además de permitir mejorar y actualizar conocimientos, estimula las aptitudes y capacidades para conectar con los procesos de cambio.

Si bien son dos espacios diferenciados, el educativo y el de formación para el empleo, los puentes de conexión, la convivencia y transferencia de principios hacen que deban ser abordados como una estrategia compartida. En Euskadi, el sistema de formación para el empleo tiene más características diferenciales que el sistema educativo, consecuencia del reparto competencial con el Estado.



En un escenario futuro, las estrategias identificadas apuntan a:

- Incluir la ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas y programación en todos los niveles de educación.
- Conocimientos de ciencias sociales y humanas, además de competencias sobre Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM en inglés).
- Garantizar un nivel mínimo de literaria, como capacidad de entender y utilizar la información.
- Potenciar la formación dual. Alternancia de actividad formativa con actividad laboral en el marco del sistema educativo.
- Crear un sistema de formación a lo largo de la vida con el fin de adquirir, actualizar y completar aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional.
- Dentro de un sistema coordinado, formar en competencias como instrumento para la adquisición de las habilidades que propicien desempeñar con solvencia y eficacia las realizaciones profesionales de un puesto de trabajo.
- Prospectar las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo. Disponer de sistemas de anticipación participados y contrastados por agentes sociales.

***Ámbito de la Política/Gobierno***

Son muchas las cuestiones que reclaman protagonismo en este ámbito, pero quizás la más inquietante es el cuestionamiento de los modelos políticos actuales sin que se propongan alternativas mínimamente maduradas. Mientras, transitamos este tiempo con movimientos populistas.

Sin caer en el ámbito de la macropolítica, un resumen de las estrategias identificadas para el País Vasco en un escenario futuro apunta a:

- Reflexionar, y en su caso considerar, la implantación de sistemas de rentas básicas partiendo de experiencias previas como la RGI. El cuerpo de reflexión debería incorporar criterios económicos/fiscales de sostenibilidad, éticos y de control.
- Adaptación de la política fiscal a las nuevas realidades de actividad económica y de redistribución de riqueza. Fiscalidad social, tecnológica, digital, de transacciones económicas, y considerar la dimensión empresarial en las fórmulas fiscales.
- Definir una nueva cultura de la gestión de los recursos públicos basada en la transparencia y los resultados.

- Protagonismo del sector público en el desarrollo y reversión de la tecnología. Participación en sus fases, incluida la participación en empresas productivas con diferentes formas de titularidad.
- Definir una estrategia efectiva en demografía. Encaje de realidades como envejecimiento, juventud e inmigración.
- Plantear programas y servicios estructurales en ámbitos laborales, sociales y de protección, dirigidos a colectivos de difícil empleabilidad, que integran el cada vez más significativo paro estructural.
- Impulsar y regular el cambio del patrón de relaciones laborales que permitan la transición entre modelos de redistribución de riqueza.

El compromiso por la gobernanza no puede delegarse «solo» a la Administración, no debemos fiarlo todo a su «ejercicio protector». Son la corresponsabilidad, la coordinación, la transversalidad, las que dan sentido a la gobernanza.

***Ámbito de la Ciencia/Tecnología***

La evolución de los cambios tecnológicos es muy rápida y las tendencias dejan de serlo para convertirse en influencias en lapsos muy breves de tiempo. Tienen, además de esta volatilidad, otras características que son en muchos casos disruptivas, producen rupturas bruscas de comportamientos esperados, interaccionan y potencian la innovación. De esta vorágine tecnológica surge una conclusión: debemos intentar identificarlas, comprenderlas y definir estratégicamente fórmulas de convivencia con ellas.

En el estudio Delphi utilizado en Millenium, tanto con agentes regionales como internacionales, las tecnologías identificadas que están y estarán cambiando el mercado de trabajo fueron la robótica, la inteligencia artificial, la integración entre tecnologías, el comercio electrónico, los vehículos autónomos, Internet, 3D/4D, *mobile/cloud*, los drones, la nanotecnología y la realidad aumentada.

Con este horizonte tecnológico, más que estrategias se identificaron consecuencias debidas a ello:

- La tecnología provocará cambios en los sistemas sociales y económicos.
- El significado del trabajo y las ocupaciones se alterará.
- La automatización es imparable.
- La interacción de las diferentes tendencias de la tecnología avivará el desempleo.
- La evolución y aplicación de la tecnología se adelanta a la capacidad actual de regulación y control institucional y público. Las herramientas y las tecnologías se extenderán más rápido de lo que pueden ser expropiadas/controladas, originando un deterioro de las relaciones laborales.
- Trasvase geopolítico del empleo. Un desempleo creciente en países más ricos y más puestos de trabajo en los países más pobres.

- Transición hacia la adopción de rentas básicas universales que compensen el paro estructural, el desempleo tecnológico, la pobreza laboral (los nuevos «*poor workers*»).

***Ámbito de Sociedad/Cultura***

Como he señalado anteriormente, en el ámbito de la Política/Gobierno no debemos esperar que la respuesta y la adaptación a los cambios nos la hagan, aunque sean instituciones democráticas, sino que debe ser un ejercicio de corresponsabilidad. El futuro no es un concepto al que nos encaminemos como si fuera un destino, sino un concepto de creación. Tenemos que definir un sistema que nos permita convivir con la sobreinformación a la que estamos expuestos y al tiempo poder pensar y adoptar decisiones motivadas.

En este ámbito, al igual que el anterior, es más el enfoque de consecuencias que de estrategias:

- Hay una crisis de confianza y grandes déficits de transparencia. La mentira se ha instalado en el *marketing* de las ideas y de los comportamientos políticos y empresariales, y apenas tiene coste. La comunicación cambia drásticamente. Es inmediata, se adapta a nuestros «tipos de perfiles», o a los que creemos/creen que debemos pertenecer, y no siempre es verdad u objetiva.
- Convivencia de lo virtual con lo personal, profunda reorganización de las relaciones.
- Mayor presencia e influencia de las mujeres. Incorporan otros enfoques de creación de valor, su pensamiento es más inclusivo, más abierto al bien común de la sociedad.
- Crecimiento y consumo ya no son sinónimos de realización. La actual escala de consumo no es sostenible. Si el consumo lo consideramos una fuerza fundamental para las personas, debemos replantearnos cómo equilibrarla desde los valores de la sostenibilidad, ética y privacidad.
- Tenemos y acentuaremos en las próximas décadas sociedades envejecidas. Las sociedades jóvenes están mayoritariamente fuera de los países ricos, aumentarán las tensiones migratorias.
- Pérdida de liderazgo de las instituciones públicas en la prestación de los «servicios de interés general». Las tensiones presupuestarias y las corrientes de ajuste han derivado no en una mayor eficiencia de estos servicios sino en su desviación a modelos privados o coparticipados, sobre los que no se aplican esos mismos criterios.
- Individualidad, los proyectos personales y recursos económicos están cambiando la estructura familiar.
- El acceso a los avances sanitarios puede ser un espacio de confrontación social. La tecnología está impulsando que la calidad y esperanza de vida,

desde la perspectiva de la salud, sean cada vez mayores. Sin embargo, estos avances no tienen una garantía de socialización, estando estrechamente relacionados con los recursos económicos de las personas beneficiarias.

***El ámbito de la Empresa/Trabajo***

Los distintos agentes señalaron, tras la reflexión realizada en Lanbide, que los ámbitos en los que más se debe aplicar la planificación y transformación eran el cambio de valores, la necesidad de superar el valor económico y considerar el valor social, y la adaptación de estructuras internas y formas organizativas. ¿Quién piensa que mantener las empresas vivas es sencillo?

Las propuestas estratégicas, junto con las consecuencias de tendencias, fueron:

- La Economía social. ¿Puede contribuir a la gobernanza y a la redistribución de la riqueza? ¿Puede ayudar a una adecuada regulación de los anteriores conceptos? ¿Puede facilitar el cambio de principios y valores?
- La sostenibilidad como principio de los modelos económicos.
- Nuevas formas de financiación de la actividad empresarial. Plataformas Fintech, financiación *crowdsourcing*, *crowdfunding*, descuentos colectivos, avances del *blockchain*.
- Cambios en las organizaciones y en las empresas para ser atractivas: responsabilidad social corporativa, personalización de los servicios.
- Relaciones laborales del futuro e innovación en legislación laboral.
- Incentivos a planes de participación de los trabajadores en las empresas.
- e-Commerce y *marketing*. No es novedoso, pero sí sus nuevas manifestaciones: experiencias individuales y personalizadas, integración multicanal, atención *online* efectiva, *visual commerce*, redes sociales *commerce*, ayudas a la búsqueda.
- La logística y las nuevas formas de relacionarse con proveedores y clientes.
- Oportunidades: economía «*silver*», economía «verde», ocio y cultura.

Estas reflexiones sobre grandes ámbitos de tendencias y estrategias que determinarán el futuro del empleo y del mercado de trabajo, son una modesta aproximación. Ni son la mayoría ni quizás sean las más importantes, pero son el resultado de debates con personas que han participado en la sencilla estrategia de anticipación de Lanbide, y reflejan el enfoque y sentir en el País Vasco.

## 3. VISIÓN PROSPECTIVA. PROYECCIÓN A 2030 DE LA OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO DEL PAÍS VASCO

En el marco de la estrategia de anticipación sobre tendencias de Lanbide. Servicio Vasco de Empleo, que se menciona en el anterior apartado, se identifica a Futurelan como uno de sus principales componentes. Se trata de un modelo

econométrico de proyecciones de demanda y oferta de empleo, segmentado en ramas de actividad y grupos de ocupaciones, a los que próximamente se incorporará proyecciones de necesidades de formación/cualificación.

Por medio de este modelo econométrico, que parte de un modelo macroeconómico específico para nuestro mercado de trabajo, se ha generado un escenario tendencial con predicciones detalladas de las demandas futuras de empleo en el País Vasco, con un horizonte a medio y largo plazo en sectores de actividad y ocupaciones.



La información proporcionada por Futurelan en lo relativo a proyecciones de demanda y de oferta, comprende dos periodos: de 2005 a 2018, con datos del Censo del Mercado de Trabajo (CMT) con la evolución real del empleo en los diferentes sectores económicos y ocupaciones; y de 2018 a 2030, con datos estimados de la evolución prevista del empleo en base a una fórmula mixta que combina la solidez y consistencia de los datos agregados ofrecidos por la Población en Relación con la Actividad (PRA) y la Contabilidad Regional de EUSTAT, con el detalle de las estructuras de distribución por ramas de actividad y ocupaciones derivadas de los microdatos de la Encuesta de la Población Activa (EPA) del INE, describiendo:

- La demanda de expansión: demanda derivada de las proyecciones de crecimiento económico y evolución prevista del empleo en sectores y ocupaciones.
- La demanda de reemplazo: demanda derivada de las necesidades de sustitución por jubilación de las personas que trabajan en la actualidad en el mercado laboral de Euskadi en sectores y ocupaciones.
- Oportunidades netas de empleo: oportunidades totales de empleo resultantes de la suma de la demanda de expansión y de la demanda de reemplazo.
- La evolución de la oferta de trabajadores: oferta derivada de las proyecciones demográficas y evolución prevista de las tasas de actividad y tendencias ocupacionales.
- Los escenarios de la oferta y la demanda: balance y principales desajustes del mercado de trabajo de la demanda y oferta de trabajadores entre 2015 y 2030.

La metodología para la obtención de proyecciones de demanda se inicia a partir de un primer nivel de predicciones del Entorno Macroeconómico. El crecimiento o decrecimiento global de una determinada comunidad vendrá determinado por la dinámica específica de las distintas ramas productivas y por el peso específico de cada una de estas ramas sobre la producción regional total. La especificidad del proyecto Futurelan se completa con un Modelo de empleo por tipologías. Una vez que se dispone de las predicciones de actividad por ramas productivas de la CAPV, es necesario desagregar estos totales en función de la tipología de empleos. La estructura general del modelo prospectivo desarrollado es la que aparece en el gráfico nº 2.

*Gráfico nº 2.* **ESTRUCTURA GENERAL DEL MODELO PROSPECTIVO FUTURELAN**

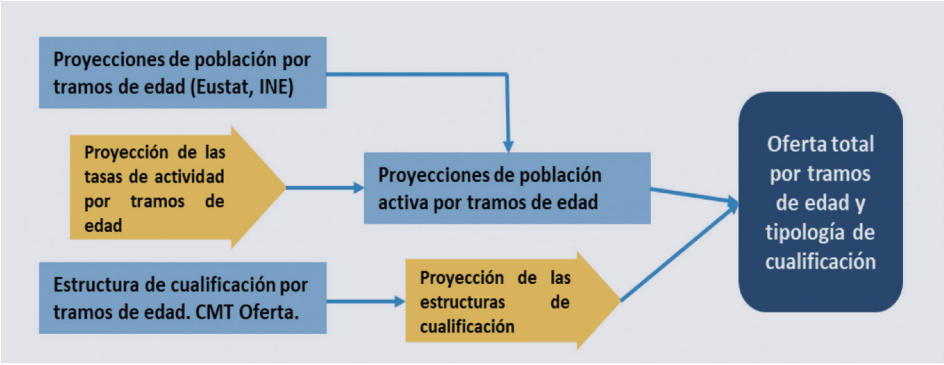



*Fuente:* Futurelan. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

La secuencia de cálculos realizados para las proyecciones de oferta es la siguiente:

- Obtención de las proyecciones de población total por tramos de edad y sexo.
- Estimación y proyecciones de las tasas de actividad por edad y sexo.
- Cálculo de las proyecciones de población activa por tramos de edad y sexo.
- Proyección de las estructuras de ocupaciones por tramos de edad y sexo.
- Cálculo de la población activa por tipologías de ocupación.

*Gráfico nº 3.* **MODELO DE PROYECCIÓN DE OFERTA**

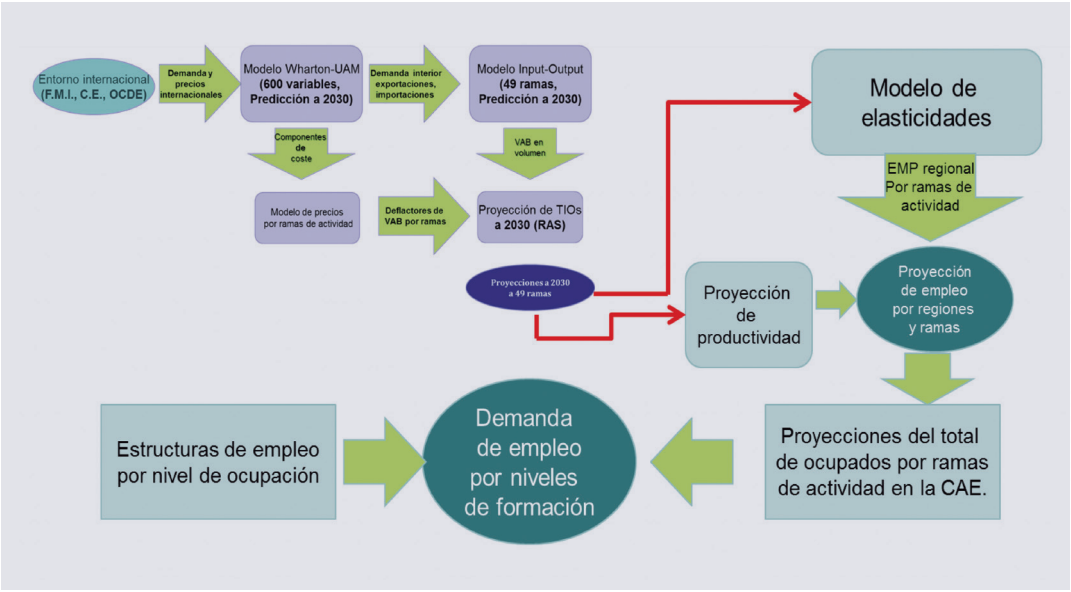



*Fuente:* Futurelan. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Los cálculos realizados para las proyecciones de demanda han sido:

- Proyección de la producción (VAB) por ramas de actividad.
- Proyección de las productividades específicas por ramas de actividad.
- Cálculo de la demanda total de empleo por ramas de actividad.
- Proyección de las estructuras de ocupación por ramas de actividad.
- Cálculo de la demanda total de empleo por tipología de ocupación.

*Gráfico nº 4.* **MODELO DE PROYECCIÓN DE DEMANDA**




*Fuente:* Futurelan. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Un componente de las proyecciones en el que se ha puesto especial interés, dada la tendencia demográfica contrastada por todas las proyecciones de los institutos estadísticos, es la demanda de empleo por reemplazo. Para poder estimarla es necesario disponer previamente de la distribución por tramos de edad de los ocupados en cada rama de actividad, partiendo de los microdatos de la EPA, estimándose los porcentajes iniciales de distribución de personas ocupadas por tramos de edad para el periodo 2005 a 2017, para posteriormente aplicar un proceso de filtrado y homogeneización.

Analizando los datos proporcionados por el modelo Futurelan, las proyecciones de demanda de empleo por sectores muestran las oportunidades netas de empleo en el periodo 2018-2030 como saldo resultante de la demanda de expansión y la demanda de reemplazo.

En el País Vasco, hasta 2030, habrá unas oportunidades netas de más de 544.000 empleos, el 58% de la población ocupada al finalizar 2018. Estas oportunidades tienen su origen en un 14,5% de demanda de expansión y el restante 85,5% en la demanda de reemplazo. En la próxima década las proyecciones de empleo por ramas de actividad son mayoritariamente positivas, sin embargo, las ramas de *Industria Manufacturera*, *Sector Primario* y *Construcción* perderán empleo en términos de demanda de expansión. Desde la perspectiva de la demanda de reemplazo, todas las ramas de actividad tienen proyecciones positivas, reflejo del importante proceso de envejecimiento de las plantillas y del peso de los grupos de edad de personas mayores de 55 años en las mismas.

*Cuadro nº 9.* **OPORTUNIDADES NETAS DE EMPLEO POR SECTORES. FUTURELAN**

(nº de empleos)

| Sectores | 2018 | 2030 | Variación | % | Reemplazo | Oport. netas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Comercio al por mayor y por menor; reparación vehículos | 131.256 | 147.051 | 15.795 | 0,12 | 61.872 | 77.667 |
| Actividades sanitarias y de servicios sociales | 88.017 | 97.341 | 9.324 | 0,1 | 48.683 | 58.007 |
| Actividades administrativas y servicios auxiliares | 61.307 | 73.793 | 12.486 | 0,2 | 37.569 | 50.055 |
| Administración pública y defensa; seguridad social | 57.152 | 62.159 | 5.007 | 0,08 | 44.501 | 49.508 |
| Industria manufacturera | 190.126 | 162.873 | -27.253 | -0,14 | 73.968 | 46.715 |
| Transporte y almacenamiento | 45.593 | 63.619 | 18.026 | 0,39 | 28.528 | 46.554 |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas | 62.748 | 75.528 | 12.780 | 0,2 | 27.876 | 40.656 |
| Educación | 68.916 | 74.953 | 6.037 | 0,08 | 33.365 | 39.402 |
| Hostelería | 57.265 | 67.212 | 9.947 | 0,17 | 24.040 | 33.987 |
| Construcción | 57.759 | 56.539 | -1.220 | -0,02 | 25.423 | 24.203 |
| Actividades de hogares empleadores personal doméstico | 31.801 | 38.278 | 6.477 | 0,2 | 15.870 | 22.347 |
| Información y comunicaciones | 21.247 | 25.574 | 4.327 | 0,2 | 13.554 | 17.881 |
| Actividades financieras y de seguros | 17.414 | 23.542 | 6.128 | 0,35 | 10.299 | 16.427 |
| Otros servicios | 23.935 | 28.810 | 4.875 | 0,2 | 10.791 | 15.666 |
| Actividades inmobiliarias | 5.507 | 7.369 | 1.862 | 0,33 | 3.927 | 5.789 |
| Suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos | 5.830 | 5.562 | -268 | -0,04 | 2.464 | 2.196 |
| Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire | 2.138 | 2.039 | -99 | -0,04 | 899 | 800 |
| Industrias extractivas | 399 | 380 | -19 | -0,04 | 248 | 229 |
| Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca | 11.566 | 6.149 | -5.417 | -0,46 | 2.150 | -3.267 |
| **TOTAL** | **939.976** | **1.018.771** | **78.795** | **0,08** | **466.027** | **544.822** |

*Fuente:* Futurelan. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

*Cuadro nº 10.* **PROYECCIONES DE DEMANDA. OPORTUNIDADES NETAS DE EMPLEO POR GRUPOS OCUPACIONALES. FUTURELAN**

(nº de empleos)

| Grupos ocupacionales | 2018 | 2030 | Variación | % | Reemplazo | Oport. netas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Trabajadores de restauración, personales, protección, vendedores | 198.468 | 255.364 | 56.896 | 28% | 107.456 | 164.352 |
| Cajeros y taquilleros (excepto bancos) | 7.408 | 11.330 | 3.922 | 52% | 4.360 | 8.282 |
| Camareros y cocineros propietarios | 9.507 | 17.670 | 8.163 | 85% | 5.469 | 13.632 |
| Comerciantes propietarios de tiendas | 20.950 | 30.108 | 9.158 | 43% | 11.666 | 20.824 |
| Dependientes en tiendas y almacenes | 48.054 | 68.243 | 20.189 | 42% | 27.070 | 47.259 |
| Otros trabajadores de los cuidados a las personas | 16.202 | 30.648 | 14.446 | 89% | 10.659 | 25.105 |
| Trabajadores asalariados de los servicios de restauración | 33.647 | 28.231 | -5.416 | -16% | 11.968 | 6.552 |
| Trabajadores de cuidados a las personas en servicios de salud | 22.263 | 32.334 | 10.071 | 45% | 15.046 | 25.117 |
| Trabajadores de los servicios de protección y seguridad | 21.743 | 20.959 | -784 | -3% | 14.182 | 13.398 |
| Trabajadores de los servicios personales | 16.558 | 15.025 | -1.533 | -9% | 6.608 | 5.075 |
| Vendedores (excepto en tiendas y almacenes) | 2.136 | 816 | -1.320 | -61% | 428 | -892 |
| Técnicos y profesionales científicos de la salud y la enseñanza | 183.079 | 195.647 | 12.568 | 6% | 93.929 | 106.497 |
| Especialistas en organización y en la comercialización | 19.106 | 18.024 | -1.082 | -5% | 9.610 | 8.528 |
| Otros profesionales de la enseñanza | 9.093 | 3.313 | -5.780 | -63% | 1.610 | -4.170 |
| Profesionales ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingenierías | 37.477 | 33.985 | -3.492 | -9% | 16.139 | 12.647 |
| Profesionales de la cultura y el espectáculo | 7.728 | 6.598 | -1.130 | -14% | 3.293 | 2.163 |
| Profesionales enseñanza infantil, primaria, secundaria, postsecundaria | 44.436 | 52.200 | 7.764 | 17% | 23.278 | 31.042 |
| Profesionales de la salud | 29.103 | 25.527 | -3.576 | -12% | 15.639 | 12.063 |
| Profesionales de las tecnologías de la información | 11.218 | 17.168 | 5.950 | 53% | 7.651 | 13.601 |

.../...

.../...

| Grupos ocupacionales | 2018 | 2030 | Variación | % | Reemplazo | Oport. netas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Profesionales en ciencias sociales | 16.472 | 30.692 | 14.220 | 86% | 13.368 | 27.588 |
| Profesionales en derecho | 8.446 | 8.140 | -306 | -3% | 3.341 | 3.035 |
| Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina | 102.593 | 143.710 | 41.117 | 40% | 63.228 | 104.345 |
| Empleados administrativos con tareas de atención al público | 31.981 | 44.231 | 12.250 | 38% | 19.341 | 31.591 |
| Empleados de ventanilla y afines, recepcionistas y telefonistas | 14.400 | 17.942 | 3.542 | 24% | 8.595 | 12.137 |
| Empleados de bibliotecas, servicios de correos y afines | 4.131 | 5.651 | 1.520 | 36% | 2.609 | 4.129 |
| Empleados serv.contables, financieros, apoyo producción y transporte | 33.082 | 41.809 | 8.727 | 26% | 17.575 | 26.302 |
| Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público | 18.999 | 34.077 | 15.078 | 79% | 15.108 | 30.186 |
| Ocupaciones elementales | 95.272 | 96.365 | 1.093 | 1% | 47.616 | 48.709 |
| Ayudantes de preparación de alimentos | 4.827 | 8.904 | 4.077 | 84% | 3.043 | 7.120 |
| Empleados domésticos | 26.395 | 27.968 | 1.573 | 5% | 12.553 | 14.126 |
| Otro personal de limpieza | 39.644 | 35.694 | -3.950 | -9% | 19.964 | 16.014 |
| Peones agrarios, forestales y de la pesca | 2.495 | 2.291 | -204 | -8% | 865 | 661 |
| Peones de la construcción y de la minería | 3.013 | 2.903 | -110 | -3% | 1.904 | 1.794 |
| Peones de las industrias manufactureras | 4.371 | 7.015 | 2.644 | 60% | 2.607 | 5.251 |
| Peones del transporte, descargadores y reponedores | 6.964 | 3.728 | -3.236 | -46% | 2.295 | -941 |
| Ocupaciones elementales en servicios, vendedores callejeros | 7.563 | 7.862 | 299 | 3% | 4.385 | 4.684 |
| Artesanos. Trabaj. Cualific. industria manufacturera y construcción | 126.957 | 119.944 | -7.013 | -5% | 53.476 | 46.463 |
| Mecánicos precisión en metales, ceramica, vidrio, artesanos, gráficas | 4.996 | 5.105 | 109 | 2% | 2.306 | 2.415 |
| Mecánicos y ajustadores de maquinaria | 21.139 | 24.629 | 3.490 | 16% | 10.201 | 13.691 |

.../...

.../...

| Grupos ocupacionales | 2018 | 2030 | Variación | % | Reemplazo | Oport. netas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Soldadores, chapistas, montadores estruct. metálicas, herramientas | 38.371 | 40.810 | 2.439 | 6% | 16.382 | 18.821 |
| Trabajadores acabado construcción e instalaciones, pintores y afines | 18.105 | 11.765 | -6.340 | -35% | 6.469 | 129 |
| Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco | 5.807 | 4.803 | -1.004 | -17% | 2.463 | 1.459 |
| Trabajadores de la madera, textil, confección, piel, cuero, calzado | 5.161 | 5.605 | 444 | 8% | 2.257 | 2.701 |
| Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines | 17.319 | 9.075 | -8.244 | -47% | 5.995 | -2.249 |
| Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología | 16.060 | 18.153 | 2.093 | 13% | 7.403 | 9.496 |
| Técnicos/as; profesionales de apoyo | 106.284 | 100.768 | -5.516 | -5% | 47.788 | 42.272 |
| Profesionales gestión administrativa, fuerzas y cuerpos de seguridad | 8.513 | 1.144 | -7.369 | -86% | 1.164 | -6.205 |
| Profesionales servicios jurídicos, sociales, culturales, deportivos y afines | 11.974 | 14.078 | 2.104 | 17% | 5.893 | 7.997 |
| Profesionales de apoyo en finanzas y matemáticas | 4.478 | 7.606 | 3.128 | 69% | 3.175 | 6.303 |
| Representantes, agentes comerciales y afines | 34.451 | 29.275 | -5.176 | -15% | 14.862 | 9.686 |
| Supervisores de industrias manufactureras y de la construcción | 7.789 | 6.505 | -1.284 | -16% | 3.069 | 1.785 |
| Técnicos de las ciencias y de las ingenierías | 22.672 | 19.039 | -3.633 | -16% | 9.113 | 5.480 |
| Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones | 10.435 | 17.636 | 7.201 | 69% | 7.503 | 14.704 |
| Técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas | 5.971 | 5.486 | -485 | -8% | 3.009 | 2.524 |
| Operadores/as de instalaciones y maquinaria, y montadores | 87.032 | 68.090 | -18.942 | -21% | 35.883 | 16.941 |
| Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera | 34.465 | 38.339 | 3.874 | 11% | 18.409 | 22.283 |

.../...

.../...

| Grupos ocupacionales | 2018 | 2030 | Variación | % | Reemplazo | Oport. netas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Operadores maquinaria agrícola,equipos pesados móviles, y marineros | 10.155 | 9.930 | -225 | -2% | 4.772 | 4.547 |
| Montadores y ensambladores en fábricas | 12.317 | 8.820 | -3.497 | -28% | 4.661 | 1.164 |
| Operadores de instalaciones y maquinaria fijas | 30.094 | 11.001 | -19.093 | -63% | 8.041 | -11.052 |
| Directores/as y gerentes/as | 29.579 | 31.153 | 1.574 | 5% | 13.476 | 15.050 |
| Directores de departamentos administrativos y comerciales | 11.989 | 20.648 | 8.659 | 72% | 7.615 | 16.274 |
| Directores de producción y operaciones | 10.232 | 2.550 | -7.682 | -75% | 2.495 | -5.187 |
| Directores y gerentes de alojamiento, restauración y comercio | 2.645 | 43 | -2.602 | -98% | 125 | -2.477 |
| Directores y gerentes de otras empresas de servicios | 2.458 | 4.612 | 2.154 | 87% | 1.763 | 3.917 |
| Directores poder ejecutivo, legislativo, Administración ,organiz. sociales | 2.255 | 3.301 | 1.046 | 46% | 1.478 | 2.524 |
| Trabajadores Cualificad. sector agrícola, ganadero, forestal, pesquero | 10.493 | 7.544 | -2.949 | -28% | 3.025 | 76 |
| Trabajadores cualificados en actividades agrícolas | 5.177 | 3.816 | -1.361 | -26% | 1.699 | 338 |
| Trabajadores cualificados en actividades agropecuarias mixtas | 1.100 | 1.302 | 202 | 18% | 413 | 615 |
| Trabajadores cualificados actividades forestales, pesqueras y cinegéticas | 1.318 | 568 | -750 | -56% | 216 | -534 |
| Trabajadores cualificados en actividades ganaderas | 2.898 | 1.858 | -1.040 | -35% | 697 | -343 |
| **TOTAL** | **939.757** | **1.018.585** | **78.828** | **8%** | **465.877** | **544.705** |

*Fuente:* Futurelan. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

En un periodo temporal de apenas doce años, manteniéndose los niveles de empleo actuales, se debería reemplazar al 49,5% de la población ocupada actual. Las canteras naturales que atenderán esta demanda son: las personas jóvenes que se incorporen al mercado de trabajo, las personas desempleadas y las personas que abandonen la inactividad por los estímulos y condiciones laborales que pueda aportar esta demanda.



*Cuadro nº 11.* **PROYECCIONES DE OFERTA. EVOLUCIÓN DE LA OFERTA DE PERSONAS TRABAJADORAS**

| Grupos ocupacionales | 2018 | 2030 | Variación | % |
|---|---|---|---|---|
| Trabajad. de restauración, personales, protección, vendedores | 216.859 | 249.476 | 32.617 | 15% |
| Emplead. contables, administrativ. y otros emplead. de oficina | 113.767 | 129.437 | 15.670 | 13% |
| Técnic. y profesionales científic. de la salud y la enseñanza | 204.437 | 219.484 | 15.047 | 7% |
| Trabajad. Cualificad. sector agrícola, ganadero, forestal, pesquero | 12.574 | 17.279 | 4.705 | 37% |
| Directores/as y gerentes/as | 35.888 | 38.897 | 3.009 | 8% |
| Artesan. Trabaj. Cualific. industria manufacturera y construcción | 135.133 | 129.536 | -5.597 | -4% |
| Ocupaciones elementales | 104.327 | 87.511 | -16.816 | -16% |
| Técnicos/as; profesionales de apoyo | 112.371 | 90.626 | -21.745 | -19% |
| Operadores/as de instalaciones y maquinaria, y montadores | 96.493 | 72.975 | -23.518 | -24% |
| TOTAL | 1.031.849 | 1.035.221 | 3.372 | 0,3% |

*Fuente:* Futurelan. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Las proyecciones de demanda de empleo por grupos ocupacionales muestran las transformaciones que en las ocupaciones provocarán las tendencias identificadas en los capítulos anteriores. Nuestra estructura productiva, en el marco de esa transformación, se especializará y ganará empleo en los grupos ocupacionales de *Trabajadores de restauración, personales, protección, vendedores, Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina, Técnicos y profesionales científicos de la salud y la enseñanza;* en consonancia con una terciarización de la actividad productiva. Por el contrario, pierden empleo los grupos ocupacionales de *Operadores de instalaciones y maquinaria y montadores, Artesanos y trabajadores cualifi-*

*cados de industria manufacturera y construcción*. La pérdida de ocupación de estos grupos está también en consonancia con el destino sectorial en el que tiene mayor representación la industria, que como se ha señalado escenificará los efectos de la automatización en sus procesos.

Un análisis más detallado permite identificar grupos ocupacionales más desagregados que verán incrementada su participación en el mercado de trabajo: *Trabajadores de los cuidados a las personas, Profesionales en ciencias sociales, Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones, Profesionales de apoyo en finanzas y matemáticas, Empleados administrativos sin tareas de atención al público, Directores de departamentos administrativos y comerciales, Ayudantes de preparación de alimentos.*

*Cuadro nº 12.* **ESCENARIO DE AJUSTE DEMANDA-OFERTA DE TRABAJO**

| Grupos ocupacionales | Demanda | Oferta | Desajuste |
|---|---|---|---|
| Técnic. y profesionales científic. de la salud y la enseñanza | 195.647 | 219.484 | 23.837 |
| Trabajad. Cualificad. sector agrícola, ganadero, forestal, pesquero | 7.544 | 17.279 | 9.735 |
| Artesan. Trabaj. Cualific. industria manufacturera y construcción | 119.944 | 129.536 | 9.592 |
| Directores/as y gerentes/as | 31.153 | 38.897 | 7.744 |
| Operadores/as de instalaciones y maquinaria, y montadores | 68.090 | 72.975 | 4.885 |
| Trabajad. de restauración, personales, protección, vendedores | 255.364 | 249.476 | -5.888 |
| Ocupaciones elementales | 96.365 | 87.511 | -8.854 |
| Técnicos/as; profesionales de apoyo | 100.768 | 90.626 | -10.142 |
| Emplead. contables, administrativ. y otros emplead. de oficina | 143.710 | 129.437 | -14.273 |
| TOTAL | 1.018.585 | 1.035.221 | 16.636 |

*Fuente:* Futurelan. Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

La evolución de la oferta potencial de personas trabajadoras nos ofrece una proyección de nuestra población activa por los principales grupos ocupacionales. La principal conclusión es que el crecimiento de la población activa será prácticamente nulo (0,3%), al igual que en las proyecciones demográficas de los institutos

estadísticos. Estamos prácticamente en una situación de estancamiento. Los grupos ocupacionales en los que se producirán mayores aportes de oferta de fuerza de trabajo serán *Trabajadores de la restauración, personales, protección, vendedores, Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina, Técnicos y profesionales científicos de la salud y la enseñanza.* Por el contrario, los grupos ocupacionales en los que se producirá una reducción de la oferta de fuerza de trabajo serán *Ocupaciones elementales, Técnicos profesionales de apoyo, Operadores de instalaciones, maquinaria y montadores.*

Una vez analizadas las diferentes proyecciones que ofrece el modelo Futurelan, desde la perspectiva de la demanda de empleo, tanto la de expansión como la de reemplazo, y desde la perspectiva de la oferta de fuerza de trabajo, el modelo nos permite abordar los desajustes de la demanda y la oferta en clave de los grandes grupos ocupacionales.

Este contraste final nos ofrece unos datos relevantes. La demanda de empleo superará, en términos unitarios, el millón de empleos; no necesariamente a tiempo completo. Hay que tener en cuenta que, de continuar la tendencia observada en la pasada década, la demanda de empleo a tiempo parcial va a crecer significativamente. La población activa que protagonizará la oferta de empleo superará también el millón de personas, si bien apenas crecerá desde la actualidad. En términos agregados estos desajustes nos aproximan al pleno empleo, circunstancia que provocará tanto estímulos a la inmigración como tensiones en el paro estructural y en el desajuste competencial de las personas que componen esa oferta de fuerza de trabajo.

Estos resultados muestran que vivimos un momento crucial con oportunidades de empleo, pero con desafíos importantes para la construcción de un futuro más o menos favorable en un contexto de envejecimiento demográfico y una economía basada en la innovación, donde, a su vez, basaremos en última instancia nuestros niveles de bienestar y cohesión social. La adaptación que se realice a las perspectivas y demandas del mercado de trabajo constituirá una de las características más definitorias de la coyuntura económica de los próximos años, hecho que nos obliga a anticiparnos y a actuar en consecuencia.

He señalado que la información que ofrece el modelo Futurelan no incorpora acontecimientos disruptivos, si bien en la década pasada han convivido. Así, una profunda crisis económica que ha afectado al empleo no solo en términos cuantitativos sino que además ha transformado profundamente el modelo de relaciones laborales, con un periodo de crecimiento económico sostenido que ha permitido la recuperación de empleos, y el hecho de que el modelo cuente con estos *inputs* que reflejan un pasado no lineal, no le hace inmune a próximos acontecimientos reflejados en el anterior capítulo de tendencias, de los que sabemos que incidirán en el mercado de trabajo y de los que ignoramos la intensidad, temporalidad y naturaleza de su impacto.

Finalizo este capítulo con una recomendación, la de seguir generando inteligencia anticipativa que se apoye en la coordinación interinstitucional y colaboración público-privada, para el estudio y diálogo de los principales impactos económicos y sociales sobre el mercado de trabajo.

## 4. EL MERCADO DE TRABAJO FUTURO. HACIA UN NUEVO ESCENARIO DE RELACIONES LABORALES CON NUEVAS FORMAS DE TRABAJO

La transformación permanente ha sido una constante del mercado de trabajo, aunque nunca como ahora las tendencias de globalización, automatización, junto con las que le condicionan en los distintos ámbitos analizados en anteriores capítulos, hacen que esta transformación se caracterice por su profundidad y rapidez.

El desarrollo de este capítulo plantea dificultades de alcance. Son tantas las variables a considerar, que lo hacen inabarcable en los requerimientos de este artículo. Además, son manifestaciones relativamente recientes que escapan a la luz de las investigaciones estadísticas y de los registros administrativos, por lo que es difícil situarlos en su justa dimensión y efectos respecto al mercado de trabajo del País Vasco. Sin embargo, son relevantes y tendrán consecuencias tan importantes como para dedicarles un espacio de reflexión, aun con la carencia de la observación de datos.

En este sentido, la mirada de este capítulo se centrará en tres manifestaciones que condicionarán el mercado de trabajo global y, evidentemente, el del País Vasco:

- Los empleos atípicos.
- Las plataformas digitales.
- Las nuevas formas de trabajo.

### 4.1. Los empleos atípicos

No es un fenómeno nuevo, ni siquiera en el País Vasco. Convive con los empleos tradicionales desde hace décadas, si bien su crecimiento y sus manifestaciones recurrentes cada vez más le hacen cobrar relevancia.

Antes de pasar a identificar este fenómeno, señalar que estamos en un mercado de trabajo protagonizado por el empleo indefinido. Es la modalidad que vertebra la organización de este mercado, y es el trabajo indefinido a tiempo completo la referencia sobre la que analizamos el resto de modalidades y establecemos los diferenciales de protección, jerarquía, seguridad, etc.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su estudio «*El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*» identifica los componentes que caracterizan al empleo atípico, pudiendo determinarlo todos o alguno de estos componentes:

- Trabajo temporal, no indefinido. Contratos de duración determinada que responden a trabajo ocasional, estacional, por proyectos o tareas.
- Trabajo a tiempo parcial, no a tiempo completo. Trabajo a pedido, horas más reducidas que una relación laboral a tiempo completo, concepto de contrato a «cero horas».
- Relación de trabajo no subordinada, multipartita, no directa con el usuario final. Entre nosotros es más conocida como cesión temporal de trabajadores, relación mediante agencia subcontratando la prestación de servicios laborales.
- Trabajo por cuenta propia económicamente dependiente. Más reconocible por el concepto de falso autónomo.

El empleo atípico plantea retos, tanto a la persona trabajadora como a las empresas, a las administraciones reguladoras, e incluso a la productividad del propio mercado de trabajo y a la sociedad en su conjunto. Para posicionarnos, debemos situar al empleo atípico frente a los principios y valores del trabajo: seguridad, derechos, deberes, libertad, no discriminación. Una vez que lo hagamos, ¿por qué debemos preocuparnos de tener un mercado de trabajo con empleos atípicos? La respuesta es sencilla: por sus repercusiones.

La mayor parte de los análisis, incluido el mencionado estudio de la OIT, coinciden en la identificación de repercusiones que tienen efecto tanto sobre las personas trabajadoras como sobre las empresas y la sociedad. Algunas de estas repercusiones ya se han mencionado indirectamente en el análisis de calidad/precariedad en el primer capítulo.

Por su preminencia, en primer lugar, los *ingresos y salarios.* Los empleos atípicos son las nuevas formas de relación laboral que mayor distancia salarial, en sentido negativo, marcan con respecto a relaciones laborales claras y reguladas.

Por su relevancia, destacar la *estabilidad y seguridad en el empleo.* Existe una relación estrecha entre el trabajo temporal y el tránsito al desempleo y ver cómo se reducen las posibilidades de conseguir mejores empleos. La población asalariada con contrato indefinido al finalizar 2008 era del 77%, siendo del 68,5% al cierre de 2018; y hay que tener en cuenta el cada vez mayor número de contratos fijos con duración inferior a un año.

El *tiempo de trabajo*, duración y horarios. En estos empleos es menor el control del tiempo y su distribución por parte de la persona trabajadora. Tiene incidencia directa sobre los ingresos, la armonización con la vida personal y la posibilidad de realizar otras actividades productivas.

El *desarrollo profesional* y la expectativa de sentirse protagonista, de contar con seguimiento del desempeño, y comunicación con la empresa. En la medida en que

hay una mayor distancia a estos componentes, la precariedad de los empleos atípicos es mayor.

La *salud y seguridad en el trabajo.* El menor número de procedimientos existente en estos ámbitos, falta de control, la ausencia de normas acordadas y reguladas, inciden en el aumento de riesgos laborales.

La *cualificación, adquisición y adecuación de competencias*. El acceso a este componente del trabajo condiciona la posibilidad de desarrollar una carrera profesional y penaliza los empleos atípicos y a los colectivos que lo protagonizan: jóvenes, mujeres y las reincorporaciones desde el desempleo de larga duración.

La *representación y participación sindical*. En estos empleos son mayores las barreras para su ejercicio. La relación y negociación laboral individual es, evidentemente, más limitada que la colectiva, condiciona la participación en las decisiones de la empresa y en la redistribución de los resultados.

Los empleos atípicos, especialmente en el largo plazo, limitan la actividad y la organización de las empresas por tratarse de relaciones más «débiles», «etéreas» y escasamente reguladas. Salvo en el caso de empresas en las que su enfoque de actividad, como es el caso de las empresas que basan su negocio en plataformas digitales, en las que los empleos atípicos es un elemento de competitividad; para el conjunto de «empresas tradicionales», la dependencia de esta relación puede debilitar el diferencial de valor que las identifica entre sus clientes. No tanto en el corto plazo, pero sí en el largo, los cambios organizativos a implantar, la calidad y la personalización de los servicios se verán afectados por las relaciones que acompañan a los empleos atípicos.

Los costes a corto plazo pueden justificar el recurso a empleos atípicos. No obstante, los costes en términos de desarrollo de innovación, de aplicación y aprovechamiento de tecnologías y de incrementos de la productividad no se están considerando, y aparecerán si la deriva de considerar a la persona trabajadora como un coste más gana terreno con los empleos atípicos.

Finalmente, una reflexión sobre las repercusiones que puede suponer para la sociedad un escenario creciente de empleos atípicos. Estos empleos tendrán efectos significativos sobre la estabilidad económica. La cadena causal puede ser larga, pero entre sus componentes se encuentran: reducción de las compensaciones salariales en el sistema, menor recaudación fiscal sobre las rentas de trabajo, mayor gasto en la protección de trabajadores pobres por compensación de las rentas de trabajo, mayor segmentación del mercado de trabajo si como estamos observando al binomio trabajadores indefinidos-trabajadores temporales se incorpora el de trabajadores en empleos atípicos, mayores esfuerzos en la adaptación de la formación y la cualificación impulsada desde los servicios públicos y aplicada por las empresas, y probablemente necesidad de aumentar el apoyo a estos trabajadores

para el acceso a servicios sanitarios, residenciales, de prestaciones sujetos a copago.

El impacto real y potencial de los empleos atípicos los desconocemos con objetividad, pero no estamos ante una realidad marginal. Se desconoce la intensidad de estas repercusiones para el País Vasco, pero estoy convencido de que modelarán nuestro mercado de trabajo.



¿Cómo reaccionar y cuáles serían las manifestaciones de esa reacción?

La más importante, impulsar nuevos desarrollos normativos y aplicar los existentes que aborden esta realidad y completen los vacíos legislativos existentes. El objetivo fundamental es garantizar la igualdad de trato para los trabajadores que tienen empleos atípicos, en los ámbitos de repercusión identificados.

Adaptar las políticas sociales junto con las políticas activas y pasivas de empleo a estas nuevas tipologías de empleos. Prestar especial atención a los beneficios de la seguridad social y cotizaciones que den derecho a prestaciones.

Introducir los empleos atípicos en la agenda de negociación de agentes económicos y sociales, afianzar la negociación colectiva, y reposicionar y modernizar las organizaciones sindicales.

### 4.2. **Plataformas digitales**

Como se indica en la introducción de este capítulo, no es fácil cuantificar esta realidad. Sin embargo, una mirada a nuestros hábitos de consumo y al devenir en nuestras calles nos traslada la evidencia de que está ocurriendo y que tiene una dimensión nada anecdótica.

De nuevo, de la mano de la globalización y de la digitalización surge un nuevo actor económico, las plataformas digitales, con efectos en los ámbitos sociales, económicos y, en el que nos preocupa, el laboral. Más allá de sus virtudes y defectos, solo se aborda en este apartado hacer constar su presencia en el mercado de trabajo.

Resulta curioso que casi todos reconocemos a entidades a nivel mundial como Amazon, Google, Twitter, Aliexpress, Facebook, Uber, Netflix, Deliveroo…; y Glovo, Etece, Heygo, The Crowd Angel, Clintu, Rentalia…, en el ámbito doméstico. Pero pocas personas tienen claro qué son y cuál es su concepto de negocio. Las plataformas digitales son empresas-entidades que funcionan como intermediarios bilaterales o multilaterales, facilitando que personas y empresas, en sus roles de demandantes y oferentes, contacten entre sí. ¿Qué factores han propiciado su aparición y rápido crecimiento? Muchos, y son el resultado de un caldo de cultivo posibilitado por los dispositivos digitales de comunicación, Internet, el *e-commerce*, en un marco de cambios sociales como la globalización, la figura del prosumidor, los actores del

mercado de trabajo actual, con especial relevancia de la mujer, que ha propiciado el nuevo escenario de familias y hogares, y las nuevas formas de prescribir el consumo de la mano de las redes sociales.

Hay una gran variedad de plataformas digitales y enormes diferencias entre ellas. Casi todas, y en función de su dimensión, tienen un núcleo de actividad relacionado con el desarrollo, control y seguimiento del negocio que descansa sobre estructuras de trabajadores y relaciones laborales tradicionales. Junto a este núcleo de trabajadores, y de la mano de los vacíos legales y las formas jurídicas de estas empresas, convive un conjunto amplio de trabajadores clasificados en el epígrafe de «autónomos».

Las plataformas, en su relación con el colectivo de trabajadores «autónomos», son un ejemplo de comportamientos próximos a los empleos atípicos, en especial en lo referido al tipo de trabajo que se asigna al empleado y al control sobre sus horarios, circunstancias que permite deducir una relación laboral estable, de perfil jerárquico y de subordinación, más propia de una relación por cuenta ajena asalariada que por cuenta propia. Son precisamente estos comportamientos los que tienen repercusiones en el ámbito de la protección, de los trabajadores asalariados, de las que carecen los autónomos.

Una circunstancia que destaca en el modelo de gestión de las plataformas digitales es la ingente cantidad de datos que generan y las posibilidades de negocio que posibilita la aplicación del análisis masivo de datos sobre los mismos. No se analiza este ámbito de negocio, pero sí una derivada de la generación de datos, los que afectan directamente a la actividad del trabajador de la plataforma. De hecho, el ejercicio de los conceptos de jerarquía y dependencia en las relaciones laborales se sustenta en la gestión de los datos de la actividad laboral que realiza la plataforma digital, y que solo ella puede hacer. Son muchos los modelos de análisis de datos aplicados, pero casi todos desembocan en *ratings* de trabajadores. Sobre ellos se establecen objetivos de actividad y negocio que se auditan mediante algoritmos automatizados que, en pocas ocasiones, introducen la excepcionalidad, las situaciones externas y otros condicionantes en los que se ve envuelto el trabajador. La posición en el *rating* determina la asignación de actividad al trabajador en términos cuantitativos y cualitativos.

Otra perspectiva que conviene explicar es la del ejercicio y enfoque de negocio por parte de los trabajadores autónomos. Este, salvo modelos de participación activa de trabajadores en la dinámica de la empresa, solo afecta a los responsables de la misma. En el supuesto de tratarse de trabajadores autónomos, el modelo de relaciones laborales de las plataformas digitales les impide cualquier ejercicio de proyección de negocio. La pérdida de este elemento fundamental de autonomía no se compensa con derechos laborales comunes entre los trabajadores por cuenta ajena.

Al igual que en el caso de los empleos atípicos, es necesario reaccionar antes de que el deterioro del mercado de trabajo sea mayor. También, como en el caso de los empleos atípicos, serán los desarrollos normativos la principal herramienta de reacción, junto con los vacíos legales existentes. En el caso de las plataformas digitales nos encontramos ante las dificultades añadidas de una actividad económica deslocalizada en la que sus protagonistas clientes, trabajadores y la plataforma están presentes en muchos países con diferentes y regulados, si es el caso, por normas diferentes, lo que sitúa en la competencia de organismos internacionales el desarrollo de marcos normativos de referencia, para posteriormente trasladarlos al entramado de la normativa laboral de cada país.

La preocupación por comprender cómo es, cómo funciona y qué transformaciones está experimentando el mercado de trabajo en el País Vasco, hace que el fenómeno económico que suponen las plataformas digitales deba estar presente en la agenda de los representantes de la administración, empresas y trabajadores.

## 5. LAS NUEVAS FORMAS DE TRABAJO

El análisis de los empleos atípicos permite reconocer los componentes que los caracterizan y cómo de alejados están de los componentes de los denominados empleos estandarizados. Pero en ese análisis no se aborda la identificación de las principales manifestaciones o categorías de empleos atípicos.

Son abundantes los estudios que abordan análisis sobre las nuevas formas de trabajo. Quizás, el que ha tenido una mayor participación y consenso es el desarrollado por la Agencia Tripartita de la Unión Europea, Eurofound, que precisamente se denomina «Overview of new forms of employment», y que por tratarse de un análisis con percepción europea más se aproxima a los efectos que pudieran darse en nuestro mercado de trabajo.

La aportación a este artículo no pretende ser exhaustiva, ni recoge siquiera todas las formas que se identifican en ese estudio de referencia, y otras muchas identificadas en los muchos estudios que están proliferando sobre la materia. Este ejercicio de identificación y caracterización de nuevas formas de trabajo tiene un carácter contextual, resultando complejo profundizar empíricamente debido a la ausencia de datos, así como determinar el protagonismo e intensidad de cada una de estas formas en el País Vasco.

### *Empleo compartido*

Puede interpretarse como un claro ejemplo de transformación y adaptación a un entorno cambiante. Refleja las relaciones laborales en las que varias personas trabajadoras, por lo general dos, comparten un mismo puesto de trabajo dentro de una empresa. Es una práctica común en países como Reino Unido, Canadá, Australia, o

Alemania. Empresas como Siemens y Microsoft tienen implantada esta modalidad. Tanto en el Estado como en el País Vasco no es una fórmula habitual.

En esta modalidad se comparten funciones, horario y sueldo. En relación con las responsabilidades, estas pueden ser compartidas o divididas, y es una forma de trabajo más aplicable en los casos en los que puede dividirse el trabajo y sus funciones. Resulta una práctica no generalizable, no puede desarrollarse en cualquier puesto de trabajo, siendo más fácil de aplicar en trabajos repetitivos que en trabajos creativos. En la parte negativa del empleo compartido, señalar el menor salario, similar al de tiempo parcial, la dificultad para acceder a desarrollo profesional en la empresa, y que fundamentalmente es protagonizado por las mujeres.

***Administración interina***

Esta forma de trabajo fue más usual en el pasado y ha vuelto a utilizarse de la mano de la globalización y los avances tecnológicos. Mediante esta fórmula una empresa contrata-arrienda, de forma temporal y normalmente para un proyecto determinado, personas trabajadoras a otra empresa. La empresa arrendadora tiene un funcionamiento parecido al de las empresas de trabajo temporal. Se diferencian en que se buscan profesionales en activo, especializados y cuya actividad en la empresa destinataria suele ser también muy especializada o vinculada a proyectos específicos.

***Trabajo virtual***

Es una de las fórmulas de trabajo que mejor se ha adaptado a las tecnologías de la información y la comunicación. Relaciona a empresas con personas trabajadoras sin necesidad de que estas desarrollen su actividad en las instalaciones de aquellas, al menos en parte y de forma regular, pudiendo trabajar digitalmente desde cualquier lugar. Suele ser necesario compartir o acceder a los sistemas informáticos de la empresa. Los trabajadores virtuales tienen una relación directa con el concepto de movilidad, que les permite una alta autonomía reduciendo el control que sobre ellos puede ejercer la empresa. Estas circunstancias han promovido el uso de herramientas de monitoreo y que el indicador de compensación sean los resultados obtenidos.

***Cotrabajo o coworking***

Busca la cooperación entre trabajadores autónomos y microempresas para compartir recursos y superar limitaciones. Los vínculos pueden establecerse entre autónomos y empresas de diferentes sectores y procesos de negocio, y suelen concretarse en compartir los espacios donde desarrollan su actividad, ya sean físicos o virtuales. Estas cooperaciones permiten la reducción de costes en el desarrollo de los proyectos profesionales individuales, al tiempo que inspiran proyectos conjuntos.

***Empleo colectivo***

El elemento de caracterización de esta nueva forma de trabajo es el recurso a plataformas *online* como mecanismo para acceder a personas y empresas que suministran productos y servicios. Son ejemplos de empleo colectivo la clasificación y chequeo de webs, el desarrollo de *software*, la revisión de documentos, la elaboración de bases de datos, la validación de resultados de búsqueda y el desarrollo de contenidos.

***Intercambio de empleados***

El concepto que está detrás de esta forma de trabajo es la contratación de un trabajador por dos o más empleadores o empresas. Las razones para recurrir a esta modalidad pueden ser de tipo estratégico o para abordar un proyecto concreto. Se sustenta en una relación laboral entre las partes interesadas, las cuales deben especificar para qué empleador trabaja el empleado durante unas horas específicas de la jornada laboral. La relación de trabajo es a tiempo parcial y ninguna de las empresas puede requerir el tiempo completo al trabajador, ni que este trabaje más tiempo que el estipulado para un empleado estándar a tiempo completo. Un programa europeo que comparte en parte esta filosofía es el programa MobiliseSME para profesionales y empleados cualificados de pequeñas empresas. Financiado por el programa de la UE Empleo e Innovación Social –PROGRESS, 2016-2017–, su objetivo es analizar las oportunidades para la movilidad transfronteriza de los empleados de pequeñas empresas en la UE y sus beneficios relacionados.

Todas estas nuevas formas de trabajo suponen otro componente transformador del mercado de trabajo. Como se indica anteriormente, su impacto cuantitativo no está suficientemente cuantificado, como tampoco lo están sus efectos cualitativos, en especial los referidos a la calidad/precariedad que pudieran incorporar al mercado de trabajo. Tampoco debemos obviar que esta nueva variedad de formas de trabajo pueden ser el acicate laboral que necesitan muchas de las personas que integran los colectivos de paro de larga duración, con dificultades de inserción, o simplemente inactivas. Es posible que permitan mayores cotas de conciliación, autonomía y de acceso al empleo para muchas personas jóvenes.

Señalar que, en relación con la medición del impacto en el empleo de estas nuevas formas de trabajo, estamos prácticamente ciegos. Los estudios específicos pueden identificar tendencias, pero en su mayoría carecen de datos objetivos. Los organismos estadísticos, en sus encuestas para medir la población en relación con su actividad laboral, no han desarrollado preguntas que permitan identificar estas realidades, y lo que es más grave, los registros administrativos, competencia de las administraciones públicas, y que permiten el control de los contratos laborales o las vidas laborales, no se han adaptado ni han sido reformados para que entre sus variables de seguimiento se recojan las características que hagan reconocibles estas nuevas formas de trabajo.

Unas reflexiones finales para convivir y ser protagonistas de la transformación del mercado de trabajo serían las siguientes:

- Lo importante es tener sensibilidad por estar preparados, la anticipación. Cómo lo hagamos dependerá de lo informados, concienciados y comprometidos que estemos.
- No existen soluciones únicas en relación con la efectividad de las posibles estrategias o factores que pueden afectar a un desarrollo positivo del mercado de trabajo. Además, debemos pensar en soluciones sistémicas.
- Tenemos que saber tratar inconsistencias e incógnitas informativas.
- No podemos fiar todo a un sistema administrativo protector. La corresponsabilidad es el principio que nos debe abanderar.
- El referente de esta inquietud, al que trasmitiremos el legado al tiempo que el testigo, para pilotar el futuro mercado de trabajo debe ser el grupo social de las personas jóvenes.

## 6. CONCLUSIONES

En la década 2008-2018 el mercado de trabajo en Euskadi ha experimentado significativos cambios cuantitativos y cualitativos. Dentro de los primeros, destacar el incremento de la población activa con menos empleo y más desempleo. En estos diez años no se ha conseguido recuperar el nivel de afiliación a la Seguridad Social anterior a la crisis. Se ha asistido a un incremento de la población extranjera, con descenso de su población ocupada y aumento de la población inactiva y parada.

Dentro de los cambios cualitativos, destacar en clave negativa: el significativo envejecimiento de la población ocupada, acompañado de un importante aumento del desempleo de larga duración; el aumento de la rotación contractual; el aumento de la inestabilidad por el menor peso de la contratación indefinida; el aumento del trabajo a tiempo parcial; y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. En clave positiva, en estos años ha aumentado la cualificación de la población activa; ha disminuido la conflictividad laboral; y mejorado la salud y seguridad laboral. Unos y otros aspectos han convivido con la reducción de la tasa de pobreza.

Las tendencias de transformación han representado, y representarán en el futuro una fuerza esencial en la mutación de nuestro mercado de trabajo. Euskadi se ve inmerso en ellas con una respuesta adaptada en sus principales ámbitos: educativo/aprendizaje; política/gobernanza; ciencia/tecnología; sociedad/cultura; trabajo/empresa.

Estas tendencias tanto globales como sectoriales ya están dejando señales claras e impactando en nuestro mercado de trabajo, y aunque su cuantificación registral o

estadística es escasa y compleja, no cabe ninguna duda de que ya están presentes, transformando el empleo y las relaciones laborales que lo regulan. Tanto los empleos atípicos como las nuevas formas de trabajo y las plataformas digitales están cambiando el modelo de relación entre trabajadores, empresas y consumidores. El equilibrio entre obligaciones, derechos y fundamentalmente la protección del trabajo está siendo modificado con escaso conocimiento y reacción social y mínimo desarrollo normativo que lo regule.

Cuando este número de Ekonomiaz se difunda estaremos inmersos en una crisis global con manifestaciones en los ámbitos sanitario, social, económico y laboral, cargada de incertidumbre en lo relativo a su impacto, duración y capacidad de respuesta. Las proyecciones del mercado de trabajo vasco que en este artículo se formulan, estarán afectadas por las consecuencias de la crisis, y al menos en los primeros años de la década que ahora comenzamos, con indicadores modificados por su resolución y recuperación. Superado este elemento disruptivo, las proyecciones a 2030 nos trasladan a un escenario de demanda de expansión positiva, una demanda de remplazo cuantitativamente muy importante, y ambas demandas con significativos cambios en sus grupos ocupacionales. Por el lado de la oferta, su proyección nos lleva a un escenario de crecimiento moderado en el que apenas se manifestarán desajustes con la demanda de empleo, situándonos próximos al paro friccional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS


Afi (2018): *Plataformas digitales en la economía española*. Observatorio ADEI. Disponible: http://observatorioadei.es/publicaciones/Nota-tecnica-ADEI_Plataformas-digitales-(1).pdf

Comisión Europea (2019): *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI)*. Informe España 2019.

Deloitte (2019): *Tendencias tecnológicas. Más allá de la frontera digital*. DELOITTE INSIGHTS.

Departamento de Empleo y Políticas Sociales-Ej/Gv (2013): Programa Operativo del País Vasco FSE 2014-2020. Disponible: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/fondo_social_europeo_documenta/es_def/adjuntos/POPV%20FSE%202014-2020.pdf

Esade (2018): *Estado del mercado laboral en España*. INFOJOBS 2018.

Eurofound (2017): *Working conditions of workers of different ages*. Ad-Hoc Report.

— (2018): *Labour market change. State initiatives supporting the labour market integration of older workers*. Working Paper.

— (2018): «Overview of new forms of employment-2018-update», *New forms of employment* Series Ad-Hoc Report.

Kjaer. A.L. (2013): *Imaginar el futuro. A la vanguardia de un mundo cambiante. Tendencias de consumo para el futuro*. BBVA OpenMind. Disponible: https://www.bbvaopenmind.com/autores/anne-lise-kjaer/

Lanbide (2006): *Envejecimiento activo en el mercado de trabajo de la CAPV*. Diciembre

— (2018): *Inserción Laboral de personas egresadas universitarias del País Vasco*. https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/not_prensa_lun15/es_def/adjuntos/2009UPV.pdf

Malo, M.A. (2018): «Nuevas formas de empleo: del empleo atípico a las plataformas digitales». *Papeles de Economía Española nº 156*.

Oit (2009): *Envejecimiento de la población: ¿Quién se encarga del cuidado?* Notas OIT: Trabajo y Familia, nº 8.

Orkestra (2019): *Informe de competitividad del País Vasco 2019. Las competencias ¿una panacea?*

The Millennium Project (2018): *50 estrategias para 2050 - El trabajo y la revolución digital en España*.


### Referencias web


Gobierno Vasco: Futurelan. Lanbide-Servicio Vasco de empleo. Disponible en: http://futurelan.eus/es/

— Lanbide-Servicio Vasco de empleo. Disponible en: http://www.lanbide.euskadi.eus/inicio-lanbide/

# *De la crisis a la recuperación: el replanteamiento de la política vasca de vivienda en el nuevo escenario económico y social*

## *From crisis to rebound: the rethinking of Basque housing policy in the new economic and social scenario*

**El presente artículo analiza las consecuencias de la Gran Recesión en la política de vivienda del Gobierno Vasco. La reducción de los recursos públicos disponibles limitó mucho la capacidad de respuesta a las necesidades de vivienda de la población, precisamente en un momento en que el mercado inmobiliario se veía muy afectado. El artículo estudia la evolución de los presupuestos de vivienda y el modo en que la política se ha ido adaptando a la nueva situación, tanto en sus instrumentos como en sus objetivos, particularmente en el marco de la nueva Ley de Vivienda: derecho subjetivo a la vivienda, alquiler, rehabilitación, etc. Finalmente, se plantean una serie de reflexiones de cara al futuro.**

*Artikulu honek analizatzen du zer ondorio izan dituen Atzeraldi Handiak Eusko Jaurlaritzaren etxebizitza-politikan. Eskura zeuden baliabide publikoak murrizteak oso mugatu zuen herritarrek etxebizitza izateko zuten premiei erantzuteko gaitasuna, hain zuen ere higiezinen merkatua oso ukituta zegoen momentu batean. Artikuluak aztertzen du zer bilakaera izan duten etxebizitza-aurrekontuek eta zelan egokitu den politika egoera berrira, hala haren tresnak nola helburuak, batez ere Etxebizitza Lege berriaren esparruan: etxebizitzarako eskubide subjektiboa, alokairua, birgaitzea, eta abar. Azkenik, hainbat hausnarketa azaltzen dira etorkizunari begira.*

This article analyses the consequences of the Great Recession on the housing policy of the Basque Government. The reduction of available public resources greatly limited the ability to respond to the housing needs of the population, precisely at a time when the real estate market was greatly affected. The article studies the evolution of housing budgets and the way in which the policy has been adapted to the new situation, both in its instruments and in its objectives, particularly in the framework of the new Housing Law: subjective right to housing, rental housing, rehabilitation, etc. Finally, a series of reflections are made for the future.

**Mamen Garzo Uranga**
**Laura Gallo Rodríguez**
**Antonio Corral Alza**
*IKEI Research & Consultancy*



## *Índice*

1. Introducción
2. El impacto de la crisis en los presupuestos y los instrumentos de la política de vivienda
3. Impacto de la crisis en las realizaciones de la política de vivienda
4. La evolución de la demanda de vivienda protegida
5. La Ley 3/2015 de Vivienda
6. Los planes directores de vivienda
7. Conclusiones y perspectivas de la política de vivienda en la CAPV

**Palabras clave**: política de vivienda, vivienda de protección pública, derecho subjetivo a la vivienda, alquiler de vivienda, rehabilitación de vivienda.

**Keywords:** housing policy, social housing, subjective right to housing, rental housing, housing rehabilitation.

**Nº de clasificación JEL:** B25, R21, R31

Fecha de entrada: 01/12/2019 Fecha de aceptación: 16/01/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

La gran recesión desencadenada a nivel internacional a partir de 2008 vino a pinchar la burbuja inmobiliaria que había venido creciendo durante la primera década del nuevo siglo y que fue, a nivel internacional, una de las causas de la crisis financiera y económica. Aunque Euskadi se vio menos afectada que otras zonas de Estado, los efectos sobre el mercado de la vivienda fueron notables: fuerte ralentización de las transacciones, caída de los precios de compraventa, serio retroceso de la actividad constructiva de vivienda nueva e importantes consecuencias en el sector de la construcción en términos de VAB sectorial y de empleo.

La crisis financiera y las dificultades de acceso al crédito congelaron la compra de viviendas (a pesar de la moderación de los precios) e impulsaron la demanda hacia el alquiler, especialmente para las personas jóvenes y los hogares de nueva creación, lo que a medio plazo impulsó las rentas de alquiler al alza. Las dificulta-

des en términos de acceso al empleo y deterioro de las condiciones salariales acentuaron este proceso.

Todo ello tuvo importantes repercusiones en el mercado de vivienda en Euskadi y, consiguientemente, en la política de vivienda desarrollada por el Gobierno Vasco. La política autonómica de vivienda ha tenido en Euskadi un papel muy relevante en la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población vasca, particularmente a lo largo de la década de los 90, periodo en el que se asistió a una explosión de la demanda derivada de la evolución demográfica y un aumento espectacular de precios, dificultando el acceso a la vivienda de capas importantes de la población vasca. Como respuesta, la edificación de vivienda protegida fue expansiva, viniendo a cubrir una parte importante de esa demanda y haciendo viable el acceso a la vivienda para muchas personas y familias.

En ese sentido, la política desarrollada fue bastante generalista, estableciéndose unos límites máximos de ingresos para acceder a una vivienda de protección oficial relativamente altos. De este modo, la oferta de vivienda protegida representó un 28% del total de viviendas edificadas en la CAPV entre 1986 y 2009, con una cuota máxima del 42% durante la ejecución del Plan Director de Vivienda 2006-2009. Es importante señalar que se trataba mayoritariamente de una oferta de vivienda en propiedad, con un papel secundario para el alquiler protegido, en consonancia, por otra parte, con las preferencias de la propia demanda.

La recesión económica vino a poner en cuestión ese enfoque. Las páginas siguientes tratan de describir el modo en que la política de vivienda tuvo que readaptarse al nuevo contexto económico y social hasta llegar a la situación actual y las perspectivas de futuro.

## 2. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS PRESUPUESTOS Y LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

### 2.1. Los presupuestos de vivienda

El cuadro adjunto (cuadro nº 1) refleja la evolución del gasto ejecutado y la inversión pública del Programa de Vivienda del Gobierno Vasco desde 2001 a 2018. En el mismo, y en el gráfico que lo acompaña (gráfico nº 1), puede observarse cómo el gasto en vivienda crece de manera sostenida e importante desde 2001 (algo menos de 117 millones de euros de gasto consolidado total[1]) hasta 2010 (362,7 millones de euros, multiplicándose por 3 en diez años), para caer drásticamente en 2011 (243 millones de euros, -33% respecto al año anterior). La caída del gasto en vivienda continúa ya de manera algo menos severa en los años siguientes, marcando un míni-

[1] Es decir, incluyendo tanto el gasto del propio Departamento como el de las sociedades públicas, y tanto el gasto corriente como el de inversión.

mo en 2014 (182 millones) e iniciando una recuperación relativamente rápida después, hasta los 236 millones en 2018, aunque muy lejos de los máximos alcanzados al inicio de la década[2].

*Cuadro nº 1.* **EJECUCIÓN DE GASTO E INVERSIÓN PÚBLICA DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO VASCO (2001-2018)**

| | Programa de Vivienda (Solo Departamento) | | Programa de Vivienda (Departamento + Gasto consolidado Sociedades) | | Total Gobierno Vasco | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1. Total Gasto ejecutado (millones €) | 2. Inversión pública (millones €) | 3. Total Gasto ejecutado (millones €) | 4. Inversión pública (millones €) | 5. Gasto Ejecutado (millones €) | % 3/5 |
| 2001 | 86,31 | 76,47 | 116,99 | 104,13 | 5.724,50 | 2,04% |
| 2002 | 119,22 | 101,39 | 172,08 | 150,04 | 6.026,31 | 2,86% |
| 2003 | 136,73 | 115,69 | 222,20 | 197,99 | 6.392,51 | 3,48% |
| 2004 | 154,34 | 127,81 | 255,93 | 223,28 | 6.725,31 | 3,81% |
| 2005 | 157,43 | 123,12 | 273,69 | 232,12 | 7.312,91 | 3,74% |
| 2006 | 171,54 | 135,83 | 328,97 | 281,52 | 7.770,94 | 4,23% |
| 2007 | 188,61 | 148,81 | 343,98 | 285,47 | 8.584,89 | 4,01% |
| 2008 | 198,66 | 154,41 | 332,69 | 260,32 | 9.317,30 | 3,57% |
| 2009 | 207,40 | 162,95 | 347,38 | 268,01 | 10.304,51 | 3,37% |
| 2010 | 182,55 | 134,24 | 362,68 | 277,15 | 10.327,56 | 3,51% |
| 2011 | 123,00 | 73,31 | 243,01 | 158,03 | 10.173,20 | 2,39% |
| 2012 | 146,29 | 97,01 | 231,22 | 139,57 | 10.244,92 | 2,26% |
| 2013 | 87,49 | 39,06 | 209,81 | 120,40 | 9.579,47 | 2,19% |
| 2014 | 107,10 | 63,33 | 182,45 | 98,89 | 10.053,54 | 1,81% |
| 2015 | 99,80 | 53,13 | 184,60 | 97,91 | 10.161,47 | 1,82% |
| 2016 | 108,09 | 70,23 | 190,79 | 113,23 | 10.364,64 | 1,84% |
| 2017 | 143,06 | 100,25 | 215,97 | 140,48 | 10.823,73 | 2,00% |
| 2018 | 152,91 | 110,16 | 236,43 | 136,97 | 11.317,55 | 2,09% |

*Fuente:* Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda) y Eustat. Elaboración propia.

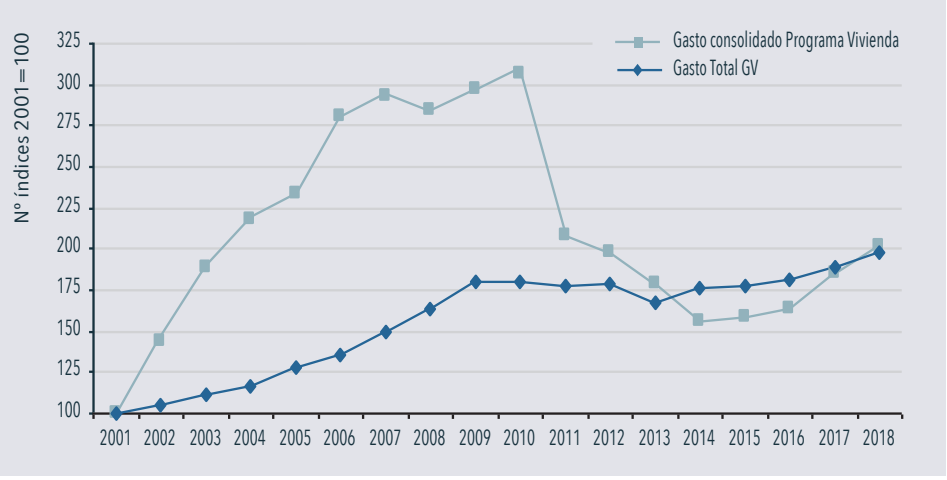
[2] Hay que indicar, no obstante, que el proyecto de presupuestos para 2020 incrementa esta cifra hasta 304,3 millones de euros, de los que 150,9 millones serán a ejecutar por el propio Departamento.

Los datos presentados permiten también comparar la evolución del gasto ejecutado en vivienda con el total del gasto del Gobierno Vasco en su conjunto. Puede observarse cómo hasta 2010 el gasto en vivienda crece a un ritmo muy superior al del gasto total del Gobierno: el gasto en vivienda se triplicó en la primera década del siglo, mientras que el conjunto del gasto creció un 80%, siempre en términos corrientes. De este modo el gasto en vivienda pasó de representar un 2,04% del total en 2001 a cifras superiores al 4% en 2006 y 2007.

Sin embargo, mientras el conjunto del Gobierno se mantuvo bastante estable (aunque a la baja) a partir de 2010, la caída en vivienda fue dramática, como ya se ha señalado, perdiendo peso en el total (1,81% en 2014). El gasto total se relanza a partir de 2013 y el de vivienda desde el año siguiente, acompasándose con el ritmo de aumento del conjunto y alcanzando en 2018 una cuota del 2,09%, que recupera el nivel de 2001.

*Gráfico nº 1.* **EVOLUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA EN COMPARACIÓN CON EL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO VASCO (2001-2018)**

(2001=100)



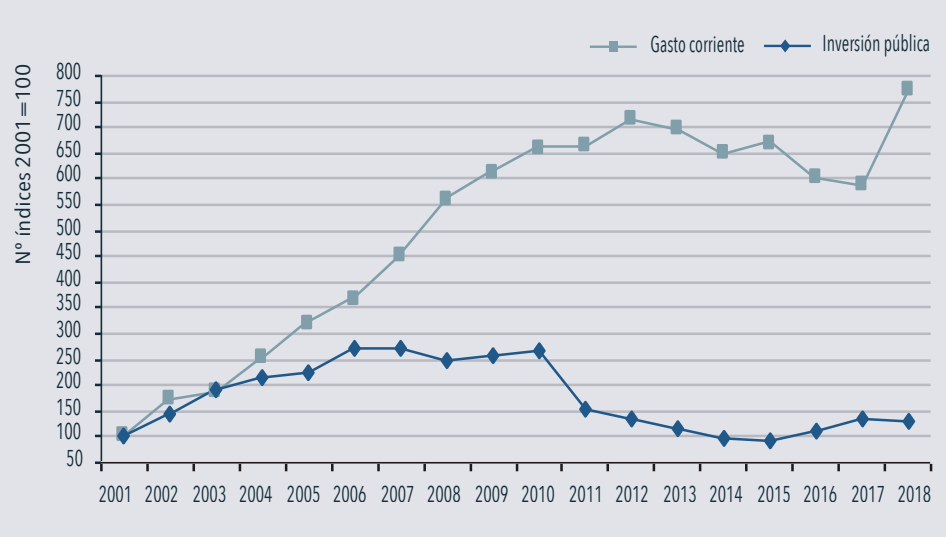

*Fuente:* Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda) y Eustat. Elaboración propia.

El análisis de la composición del gasto en vivienda también muestra que el componente inversor del mismo se redujo progresivamente en los años de la crisis, pasando de una media del 83% en la primera década del siglo a solo un 59% con posterioridad, con un aumento paralelo de los gastos corrientes que, aunque atenuados por la crisis, son en 2018 casi ocho veces superiores a los de 2001, en términos corrientes. La contención de la inversión da idea de las dificultades experimentadas para acometer nueva edificación de viviendas de protección pública, mientras que el

aumento de los gastos corrientes tiene que ver con cambios importantes en el tipo de actuación desarrollada en materia de vivienda.

*Gráfico nº 2.* **EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA: INVERSIÓN *VS* GASTO CORRIENTE (2001-2018)**

(2001=100)




*Fuente:* Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda). Elaboración propia.

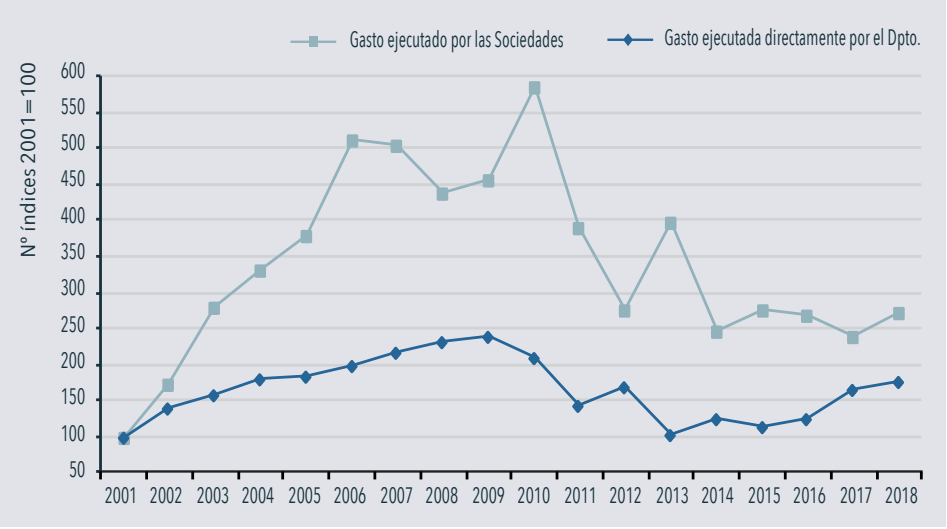
## 2.2. **Cambios en los instrumentos de la política de vivienda**

Es interesante también analizar la parte del gasto en vivienda ejecutado por el propio Departamento y el realizado a través de sus sociedades instrumentales. En el gráfico nº 3 puede apreciarse con claridad cómo en la primera década del presente siglo el gasto a través de las Sociedades aumentó de manera espectacular, frente a un crecimiento comparativamente más moderado del gasto directo del Departamento. De ese modo, el gasto de las sociedades casi duplicó su cuota en el total entre 2001 y 2010 (de un 26% a un 50%). Con posterioridad cayó fuertemente el gasto ejecutado por ambos canales hasta 2014 en que se inicia la recuperación, más rápida en el gasto directo del Departamento. La cuota de las Sociedades al final del periodo es de un 35%.

Esta evolución está en parte relacionada con cambios en el entramado de sociedades a través de las que el Gobierno Vasco implementa su política de vivienda, derivados de la crisis económica y de la necesidad de hacer frente a las restricciones presupuestarias.

*Gráfico nº 3.* **EVOLUCIÓN DEL GASTO EN VIVIENDA EJECUTADO POR EL PROPIO DEPARTAMENTO Y EL REALIZADO A TRAVÉS DE SUS SOCIEDADES INSTRUMENTALES (2001-2018)**

(índice 2001=100)




*Fuente:* Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda). Elaboración propia.

Así, en 2010 la Sociedad Pública de Gestión de Viviendas y Alquiler SA (SPGVA), que se ocupaba principalmente del programa Bizigune y de otros alquileres públicos, fue absorbida por ALOKABIDE, la Sociedad operadora de alquiler del Gobierno Vasco constituida en 2000 para gestionar viviendas en arrendamiento protegido, al mismo tiempo que se publificaba completamente esta última, adquiriendo el Gobierno la participación que hasta entonces habían tenido las cajas de ahorro vascas.

De manera similar, en 2016 ORUBIDE, la empresa dedicada a la gestión de suelo para la promoción de vivienda protegida, fue absorbida por Vivienda y Suelo de Euskadi. S.A. (VISESA), como parte de la estrategia para el redimensionamiento y racionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con la finalidad de obtener sinergias y economías de escala en costes. Es relevante indicar que VISESA sigue contando con una participación accionarial del 18,6% por parte de Kutxabank y del 2,8% de Laboral Kutxa, correspondiendo el 78,6% al Gobierno Vasco.

Hay que recordar que, además de las sociedades anteriores, la Viceconsejería de Vivienda cuenta con cuatro organismos de servicios públicos de vivienda fundamentales, orientados hacia la ciudadanía:

- Etxebide, a través de sus servicios de registro de demanda y de adjudicación de vivienda de protección pública.
- Bizilagun, el servicio público de mediación y conciliación, cuya actividad se desarrolla en el ámbito de la asesoría e intermediación.
- El Servicio de Inspección dedicado a garantizar la función social de las viviendas de protección pública tras su primera adjudicación.
- El Observatorio Vasco de la Vivienda, un instrumento de transferencia y acceso a información y conocimiento en materia de vivienda.

El entramado público de apoyo a la vivienda se completa con las Sociedades municipales de vivienda, agrupadas en la Asociación Vasca de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS Euskadi) e incluyendo: Ensanche 21, Surbisa, Donostiako Etxegintza, Irunvi, Sestao Berri, Bidebi, Viviendas Municipales de Bilbao y Promosa. Existen, asimismo, diversas sociedades urbanísticas de rehabilitación, dedicadas específicamente al desarrollo de actividades en este terreno.

## 3. IMPACTO DE LA CRISIS EN LAS REALIZACIONES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

### 3.1. Actividad edificatoria

Como ya se ha apuntado, la recesión económica tuvo como consecuencia una reducción muy acusada en la edificación de viviendas, tanto libres como protegidas. La edificación había venido creciendo a lo largo de los años 90 y continuó haciéndolo al comenzar el siglo, especialmente para las viviendas de protección pública, que pasaron de 2.472 iniciadas en 2000 a 7.310 iniciadas en 2007, año que marcó un máximo histórico. En el mismo periodo, la edificación de viviendas libres también se movió en cifras récord, habitualmente por encima de las 10.000 iniciaciones anuales, con un máximo en 2003 de 13.626 viviendas (cuadro nº 2).

Es a partir de 2008 para la vivienda libre y de 2009 para la protegida, cuando el impacto de la crisis se deja sentir, con cifras cercanas a la mitad de las alcanzadas los años precedentes y todavía inferiores con posterioridad. La caída es especialmente notable en la vivienda libre, que se mueve todavía hoy en cifras netamente inferiores a las del periodo pre-crisis: una media de 3.140 viviendas iniciadas al año entre 2015-2017 frente a 11.684 viviendas anuales entre 2000-2004.

En lo que respecta a la vivienda de protección pública la evolución es similar, con una media anual de 1.339 iniciaciones entre 2015-2018 (mínimo de 932 viviendas en 2015) frente a los máximos de 5.352 viviendas por año entre 2005-2009. La cuota de la vivienda protegida sobre el total se ha movido entre un mínimo del 17% en 2000 y un máximo del 57% en 2010. En los últimos cuatro años, la cuota media se sitúa en un 33%.

*Cuadro nº 2.* **ACTIVIDAD EDIFICATORIA: VIVIENDAS INICIADAS POR TIPO (LIBRES Y DE PROTECCIÓN PÚBLICA) (2001-2018)**

(nº y %)

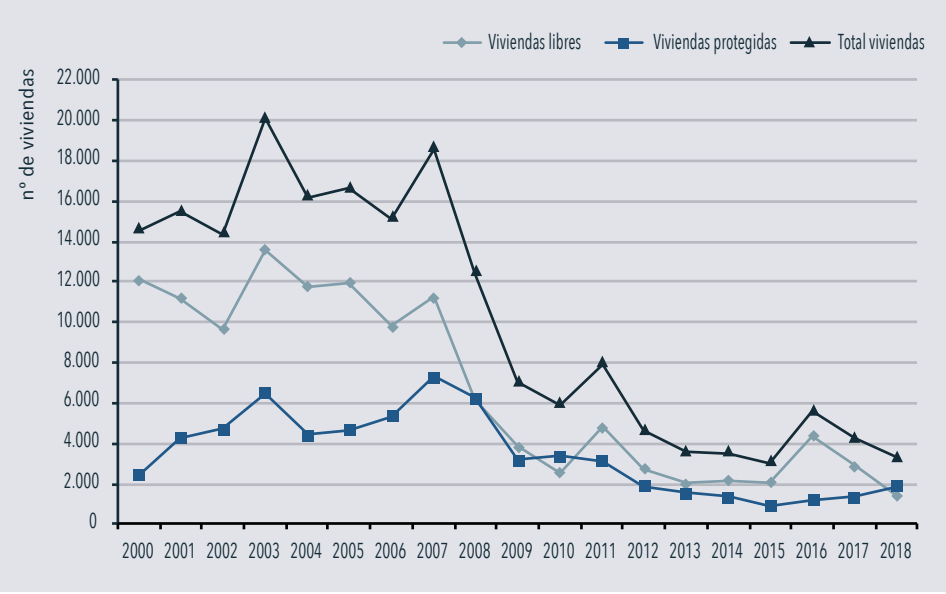
| Año | Viviendas libres | | Viviendas protección pública | | Total viviendas | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % | nº | % |
| 2000 | 12.115 | 83% | 2.472 | 17% | 14.587 | 100% |
| 2001 | 11.194 | 72% | 4.302 | 28% | 15.496 | 100% |
| 2002 | 9.692 | 67% | 4.701 | 33% | 14.393 | 100% |
| 2003 | 13.626 | 68% | 6.480 | 32% | 20.106 | 100% |
| 2004 | 11.794 | 73% | 4.427 | 27% | 16.221 | 100% |
| 2005 | 11.987 | 72% | 4.656 | 28% | 16.643 | 100% |
| 2006 | 9.815 | 65% | 5.339 | 35% | 15.154 | 100% |
| 2007 | 11.269 | 61% | 7.310 | 39% | 18.579 | 100% |
| 2008 | 6.203 | 50% | 6.259 | 50% | 12.462 | 100% |
| 2009 | 3.855 | 55% | 3.196 | 45% | 7.051 | 100% |
| 2010 | 2.572 | 43% | 3.361 | 57% | 5.933 | 100% |
| 2011 | 4.804 | 60% | 3.145 | 40% | 7.949 | 100% |
| 2012 | 2.743 | 59% | 1.869 | 41% | 4.612 | 100% |
| 2013 | 2.029 | 57% | 1.558 | 43% | 3.587 | 100% |
| 2014 | 2.181 | 62% | 1.347 | 38% | 3.528 | 100% |
| 2015 | 2.094 | 69% | 932 | 31% | 3.026 | 100% |
| 2016 | 4.407 | 79% | 1.201 | 21% | 5.608 | 100% |
| 2017 | 2.920 | 68% | 1.344 | 32% | 4.264 | 100% |
| 2018 | 1.412 (*) | --- | 1.878 | --- | --- | --- |
| Medias anuales por sub-periodos | | | | | | |
| 2000-2004 | 11.684 | 72% | 4.476 | 28% | 16.161 | 100% |
| 2005-2009 | 8.626 | 62% | 5.352 | 38% | 13.978 | 100% |
| 2010-2014 | 2.866 | 56% | 2.256 | 44% | 5.122 | 100% |
| 2015-2018 | 3.140(**) | --- | 1.339 | --- | --- | --- |

(*) Solo primer trimestre (**) Media 2015-2017.

*Fuente:* Estadística de viviendas iniciadas y terminadas, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

*Gráfico nº 4.* **VIVIENDAS INICIADAS EN LA CAPV SEGÚN TIPO (2000-2018)**

(nº de viviendas)




(*) 2018: Vivienda libre solo primer trimestre.

*Fuente:* Estadística de viviendas iniciadas y terminadas, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

### 3.2. **Impacto en la política de alquiler**

La consolidación de un amplio parque de vivienda pública en alquiler constituye desde hace años un objetivo central de la política vasca de vivienda, como atestiguan los últimos Planes Directores de Vivienda aprobados. El Gráfico nº 5 refleja la evolución de las viviendas de protección pública construidas en régimen de alquiler.

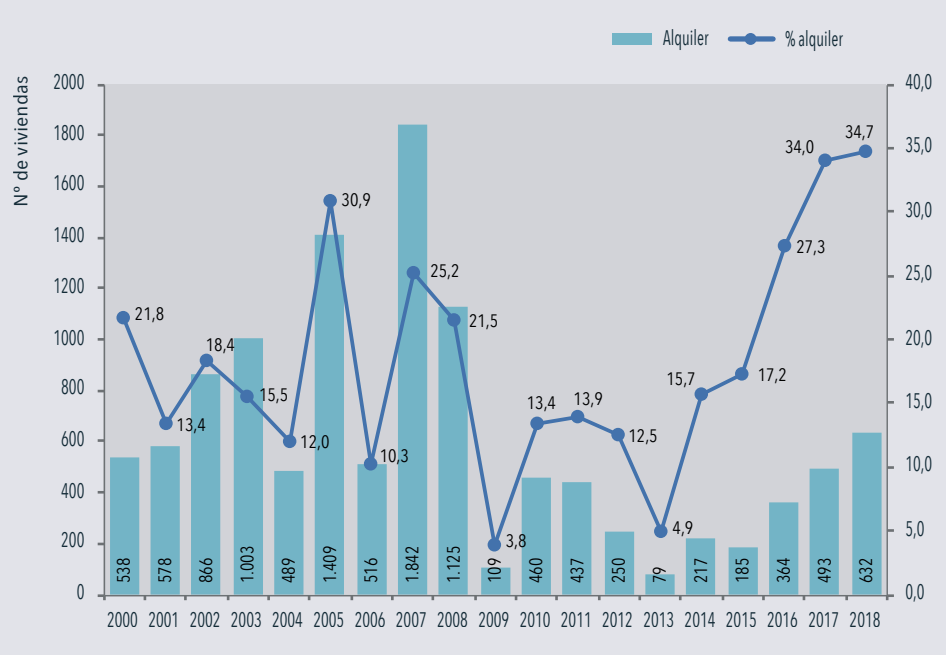
Puede observarse cómo la recesión económica afectó severamente a ese objetivo de ampliación del parque público en alquiler. En el periodo inmediatamente anterior a la crisis la cifra media de viviendas en alquiler iniciadas anualmente pasó de 695 entre 2000-2004 a 1.000 entre 2005-2009 (con un máximo de 1.842 viviendas en 2007), con una cuota sobre el total de viviendas públicas iniciadas del 20% (frente a un 15% con anterioridad). Sin embargo, la media de los cinco años siguientes cae a 289 viviendas anuales en alquiler (con un mínimo de 79 iniciadas en 2013) y una cuota del 12% del total de viviendas de protección.

En los últimos años se asiste a una recuperación de las viviendas en alquiler iniciadas, aunque con una media anual (419 unidades entre 2015-2018) todavía muy inferior a los años pre-crisis. Hay que destacar, no obstante, que la proporción del alquiler sobre el total de iniciaciones públicas está creciendo (casi 35% del total en

2018), lo que da idea de que los recursos (dentro de las limitaciones presupuestarias descritas anteriormente) se están destinando efectivamente al objetivo de ampliar el parque público en arrendamiento.

*Gráfico nº 5.* **EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN ALQUILER INICIADA ANUALMENTE Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL (2000-2018)**

(nº y %)




*Fuente:* Estadística de viviendas iniciadas y terminadas, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

La relevancia del alquiler se aprecia también en otro componente significativo de la política vasca de vivienda como es la movilización del parque de vivienda vacía a través del Programa Bizigune, gestionado por ALOKABIDE. Este programa vio la luz en 2003 con el propósito de captar viviendas libres vacías para ponerlas en arrendamiento protegido. Sus características más destacables son que las personas propietarias perciben aproximadamente entre el 65% y el 75% de la renta mensual habitual en el mercado, con la garantía de recuperar su vivienda en similares condiciones, y que el colectivo de arrendatarios no abonan por ella más del 30% de sus ingresos brutos anuales.

La evolución de la actividad de Bizigune también fue claramente expansiva desde 2003 hasta 2013, pasando de 531 viviendas vacías alquiladas a 5.174 viviendas. Sin embargo, con posterioridad el número de viviendas adheridas al programa se reduce de manera notable (en torno a 4.00 viviendas entre 2014-2017) para recuperar-

se y alcanzar un máximo en 2018 (5.325 viviendas). Para hacerse una idea de la importancia presupuestaria de este programa, baste señalar que en 2018 se destinaron al mismo 23,5 millones de euros.

*Gráfico nº 6.* **EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA EN ALQUILER DE BIZIGUNE (2003-2018)**

( nº de viviendas a 31 de diciembre de cada año)




*Fuente:* Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en Euskadi, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

Hay que indicar que en 2013 se puso en marcha el programa ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa), Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre, también con el objetivo principal de facilitar que las viviendas vacías de titularidad privada se incorporen al mercado del arrendamiento a un precio asequible para las personas arrendatarias[3]. No obstante, hay que indicar que este programa no ha llegado a «despegar» y que el número de viviendas incorporadas al mismo es realmente bajo (263 viviendas en 2018).

Como resultado de este conjunto de programas de edificación y de movilización de vivienda vacía, el parque de viviendas gestionadas en alquiler protegido por la Administración pública vasca se cifra en 2018 en 22.704 viviendas, de acuerdo con la distribución reflejada en el cuadro nº 3 y el gráfico nº 7.

[3] En este programa, tanto el límite de ingresos de las personas adjudicatarias como las rentas máximas a abonar por estas, son superiores a los del programa Bizigune.

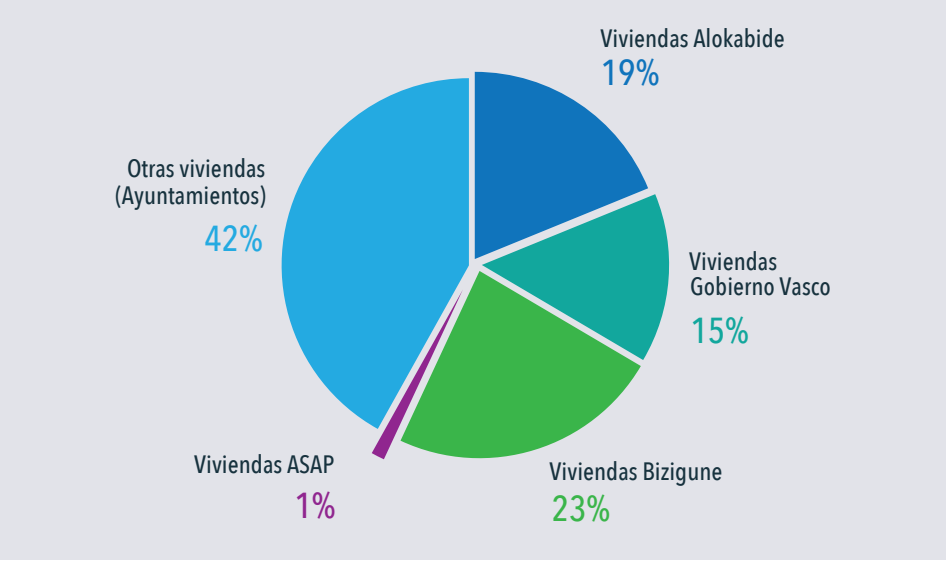
*Cuadro nº 3.* **EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDAS EN ALQUILER PROTEGIDO GESTIONADAS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA, SEGÚN TIPO (2010-2018)**

(nº de viviendas)

| | Viviendas Alokabide | Viviendas Gobierno Vasco | Viviendas Bizigune | Viviendas ASAP | Viviendas de terceros (Ayunta-mientos) | Total viviendas alquiler protegido |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2010 | 2.452 | 2.257 | 4.573 | --- | 10.313 | 19.595 |
| 2011 | 2.677 | 2.577 | 4.840 | --- | 10.419 | 20.513 |
| 2012 | 3.070 | 2.697 | 5.150 | --- | 10.232 | 21.149 |
| 2013 | 3.280 | 2.817 | 5.174 | 23 | 9.541 | 20.835 |
| 2014 | 3.540 | 2.935 | 4.590 | 68 | 9.332 | 20.465 |
| 2015 | 3.720 | 3.170 | 4.589 | 145 | 8.591 | 20.215 |
| 2016 | 3.805 | 3.276 | 4.499 | 221 | 8.709 | 20.510 |
| 2017 | 4.169 | 3.306 | 4.639 | 209 | 8.670 | 20.993 |
| 2018 | 4.275 | 3.326 | 5.325 | 263 | 9.515 | 22.704 |

*Fuente:* Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en Euskadi, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco. Elaboración propia.

*Gráfico nº 7.* **DISTRIBUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA EN ALQUILER PROTEGIDO SEGÚN TIPO (2018)**




*Fuente:* Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en Euskadi, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco. Elaboración propia.

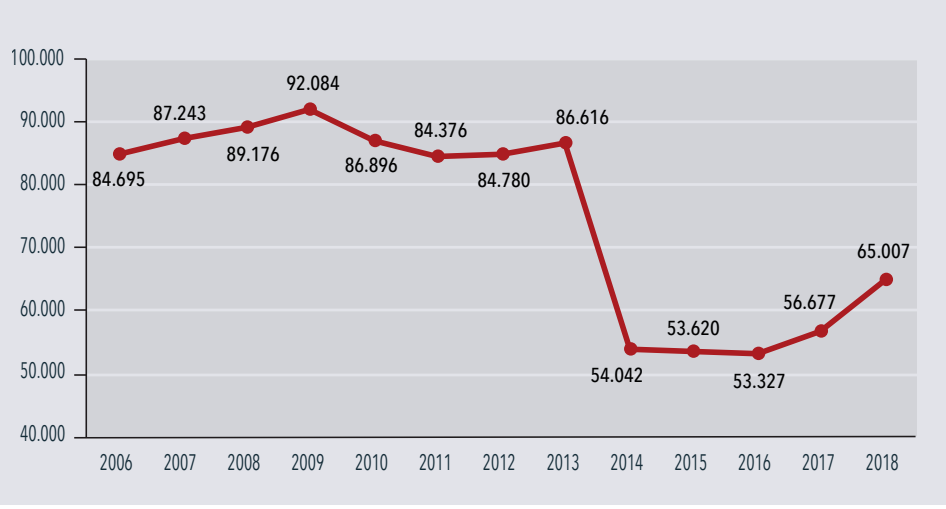
## 4. LA EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE VIVIENDA PROTEGIDA

En 1997, el Gobierno Vasco puso en marcha el Servicio Vasco de Vivienda-ETXEBIDE, con funciones de comunicación e información a las personas demandantes de viviendas de protección pública y solicitantes de ayudas, además de la gestión de la adjudicación de viviendas de promoción pública. Etxebide se encarga de la gestión del Registro de Solicitantes de Vivienda, la inscripción en el cual es preceptiva a la hora de poder acceder a una vivienda de protección pública.

El gráfico nº 8 recoge datos sobre el número de inscripciones en Etxebide desde 2006. Puede observarse que el número de demandantes de vivienda crece desde 84.600 en 2006 hasta 92.084 en 2009, contrayéndose hasta 84.000-86.000 expedientes en los cuatro años siguientes hasta 2013. Con posterioridad, en 2014 la cifra se reduce drásticamente hasta poco más de 54.000 demandantes, debido a un cambio en la normativa, creciendo de nuevo en los últimos años hasta 65.000 expedientes en 2018.

*Gráfico nº 8.* **EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE VIVIENDA PROTEGIDA EN LA CAPV (2006-2018)**

(nº de viviendas)




*Fuente:* Etxebide. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco.

El cambio normativo al que se ha hecho mención consistió en una orden publicada en 2012 estableciendo una nueva normativa sobre el Registro de Solicitantes de Vivienda. Con arreglo a la misma, las personas o unidades convivenciales pueden inscribirse como demandantes de vivienda protegida en régimen de compra o en alquiler, pero no en ambos simultáneamente, como sucedía con anterioridad. Asimismo, se endurecían algunos requisitos de inscripción (por ej., quienes disfruten de una vivienda o alojamiento protegido de alquiler solo pueden inscri-

birse en el mismo régimen o en el de compra durante los seis meses anteriores a la fecha de finalización del contrato) y la misma debe ser expresamente renovada cada 2 años a petición del solicitante.

En un momento en el que la política de vivienda se marca decididamente como objetivo el fomento del régimen de alquiler como vía para satisfacer necesidades de vivienda, una cuestión de gran interés a la hora de analizar la evolución de la demanda de vivienda protegida es la relativa al régimen de tenencia elegido. En este sentido, en el Cuadro nº 4 se refleja la evolución de este tema desde 2006 y puede verse cómo el porcentaje de demandantes en régimen de alquiler viene creciendo de manera continua desde entonces: desde un 23,7% hasta un 80% en la actualidad. Bien es cierto que en 2013 medió el cambio normativo al que se ha hecho referencia y que forzó a las personas demandantes a decantarse por uno u otro régimen, pero la realidad es que ya con anterioridad se venía produciendo una reducción en el número de solicitantes en régimen de compra.

*Cuadro nº 4.* **EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE VIVIENDA PROTEGIDA REGISTRADA EN ETXEBIDE SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA ELEGIDO (2006-2018)**

(número)

| | Solo alquiler | Solo compra | Indistinto | Total | % Alquiler |
|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | 20.114 | 36.000 | 28.581 | 84.695 | 23,7% |
| 2007 | 20.146 | 34.801 | 32.266 | 87.243 | 23,1% |
| 2008 | 20.875 | 33.931 | 34.370 | 89.176 | 23,4% |
| 2009 | 23.503 | 32.221 | 36.356 | 92.084 | 25,5% |
| 2010 | 26.695 | 26.305 | 33.886 | 86.896 | 30,7% |
| 2011 | 32.261 | 21.108 | 31.007 | 84.376 | 38,2% |
| 2012 | 36.947 | 18.321 | 29.512 | 84.780 | 43,6% |
| 2013* | 50.305 | 36.311 | --- | 86.616 | 58,1% |
| 2014 | 39.623 | 14.419 | --- | 54.042 | 73,3% |
| 2015 | 42.193 | 11.427 | --- | 53.620 | 78,7% |
| 2016 | 43.733 | 9.596 | --- | 53.329 | 82,0% |
| 2017 | 51.171 | 11.344 | --- | 62.515 | 81,9% |
| 2018 | 52.257 | 12.750 | --- | 65.007 | 80,4% |

(*) Cambio en la normativa del Registro de demandantes.

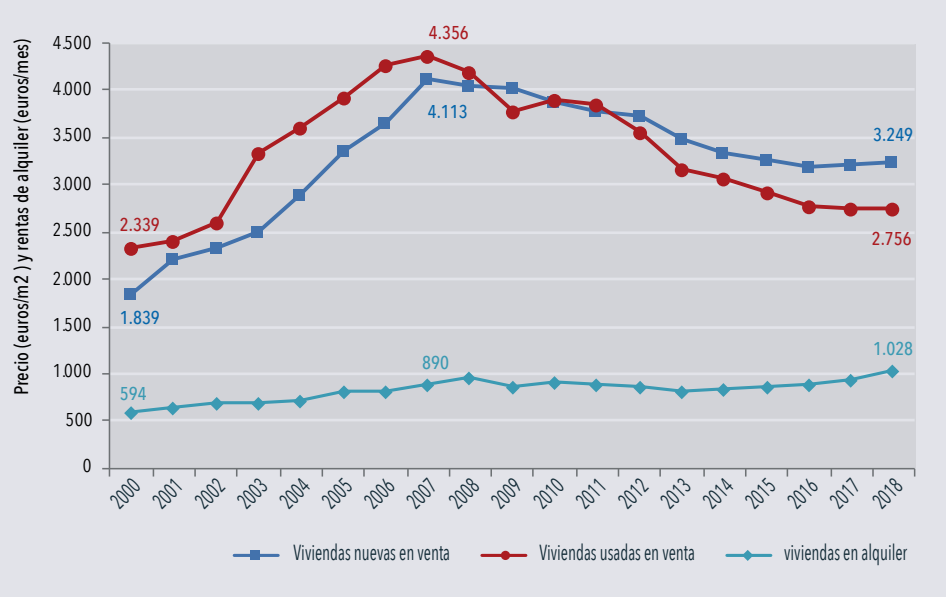
*Fuente:* Etxebide. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco.

Hay que indicar, asimismo, que se aprecia cómo esta reducción se acentuó a raíz de la crisis como consecuencia de las mayores dificultades para afrontar la compra de viviendas derivadas de las restricciones en el crédito que se produjeron esos años. Como resultado, las personas solicitantes de viviendas protegidas, ya de por sí en el segmento de ingresos medio-bajo, tuvieron que renunciar en muchos casos a expectativas de compra y decantarse inevitablemente por el alquiler. Únicamente en los últimos años, a partir de 2017, vuelve a recuperarse la demanda de vivienda en compra.

La evolución de precios y rentas de las viviendas en el mercado libre desde el comienzo del siglo dan idea de las dificultades de acceso experimentadas por la población vasca ante el exponencial crecimiento de los precios de las viviendas en venta en los años previos a la crisis y explican también el desplazamiento de la demanda hacia el alquiler, a pesar de la notable caída de los precios en los años de recesión. Este incremento de la demanda de alquiler y la limitada oferta de viviendas en este régimen están provocando en los últimos años un aumento en las rentas, al tiempo que disminuyen los precios de la vivienda, principalmente del mercado de vivienda usada. Esta situación empuja fuera del mercado libre a los colectivos con menor nivel de ingresos y situaciones laborales más inestables, para los que queda como única opción el mercado de vivienda protegida en alquiler.

*Gráfico nº 9.* **EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE VENTA Y RENTAS DE ALQUILER DE LAS VIVIENDAS LIBRES EN OFERTA (2000-2018)**

(precios de venta=euro/m², precios alquiler=euro/mes)




*Fuente:* Estadística de oferta inmobiliaria, Gobierno Vasco.

## 5. LA LEY 3/2015 DE VIVIENDA

### 5.1. Principales novedades de la Ley

Si en el periodo pre-crisis el elemento normativo más importante en materia de vivienda en la CAPV fue la Ley de Suelo y Urbanismo aprobada en 2006, en el periodo ya post-crisis el elemento clave es la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

La Ley de Suelo vino a ordenar las tipologías de vivienda de protección pública (incluyendo como novedad la figura de los Alojamientos Dotacionales en Alquiler, particularmente destinados con carácter temporal al colectivo joven y al de personas mayores) y, especialmente, a aumentar los porcentajes mínimos del suelo que los planes urbanísticos deben destinar a vivienda protegida.

La Ley de Vivienda constituye actualmente el paraguas y marco de actuación general de las políticas de vivienda del País Vasco. Una de las principales novedades que incorpora la Ley es el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda, esto es, el «derecho a la ocupación legal estable de una vivienda» a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada, carecen de los recursos económicos para conseguir una. Se trata además de un derecho exigible ante los tribunales. Este derecho está vigente desde el 1 de enero de 2016 y la Ley incluye una disposición transitoria en la que se establece un régimen de acceso gradual al derecho subjetivo en tanto no se apruebe el Reglamento correspondiente con las disposiciones previstas por la Ley (aprobación prevista para 2020). El derecho subjetivo a la vivienda puede ser satisfecho con la puesta a disposición de una vivienda o alojamiento en alquiler o mediante una prestación económica en los casos que no se disponga de vivienda para hacer frente a la necesidad.

Por otro lado, la Ley hace una firme apuesta por el régimen de alquiler, de manera que los recursos destinados a las políticas de vivienda (exceptuando los destinados a la rehabilitación urbana) deberán ser destinados al fomento de las políticas de alquiler. En concreto, la Ley establece que el 80% de los recursos en materia de vivienda se destinarán a las políticas de alquiler y, en el plazo de cinco años, el porcentaje se incrementará al 100%, esto es, todos los recursos destinados a las políticas de vivienda (exceptuando los destinados a la rehabilitación) deberán destinarse a las políticas de alquiler.

La Ley de Vivienda reconoce también el derecho a un medio y un entorno urbano adecuado, introduciendo aspectos con el fin de impulsar la rehabilitación de edificios y la regeneración de espacios urbanos y su revitalización económica y social. En ese sentido, se regula la realización de las Inspecciones Técnicas de Edificios (ITES) y se crea el correspondiente Registro.

Por otro lado, la Ley precisa un marco de corresponsabilidad institucional del Gobierno Vasco y de los ayuntamientos en materia de vivienda protegida, en algunos aspectos ya recogidos en la Ley de Suelo, asignando a los ayuntamientos una se-

rie responsabilidades en la materia (en relación a alojamientos dotacionales y viviendas de régimen tasado municipal, rehabilitación o regeneración del patrimonio edificado, colaboración con el Gobierno Vasco en la satisfacción del derecho subjetivo a la vivienda, potestad sancionadora en materia de vivienda, etc.).

*Cuadro nº 5.* **PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY 3/2015, DE 18 DE JUNIO, DE VIVIENDA**

| | |
|---|---|
| Reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda | **Artículo 7.** Derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada, carecen de los recursos económicos para conseguir una. |
| Expropiación forzosa de la vivienda de protección pública por motivo económico | **Artículo 73.1g)**. Se podrá expropiar una vivienda de protección pública cuando, tras la adjudicación, los ingresos de los titulares *superan el máximo establecido para poder ser adjudicatario/a en una cuantía superior en un 50%* por un período de tres años consecutivos. |
| Incumplimiento sobrevenido de los requisitos necesarios para la adjudicación | **Artículo 36.2.** Si un adjudicatario de vivienda protegida adquiere una vivienda libre tendrá la obligación de restituir la vivienda de protección pública a la Administración general del País Vasco. |
| Ampliación del derecho de tanteo y retracto a la vivienda libre | **Artículo 65.5.** Se posibilita el derecho de tanteo y retracto en transmisiones de viviendas adquiridas en procesos de ejecución hipotecaria, situadas en áreas de acreditada demanda de vivienda, previa delimitación de estas áreas en el Plan Territorial Sectorial de Vivienda. |
| Obligación de depósito de fianzas en la Administración Pública | **Artículo 54.** Se deberán depositar las fianzas de los contratos de alquiler en la Delegación Territorial correspondiente (servicio Bizilagun) del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda, o a través del régimen especial. |
| Creación del registro de contratos de arrendamiento | **Artículo 55.** Se crea el Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y todos los contratos de alquiler deberán ser inscritos en este Registro. |
| Destino de los recursos en materia de vivienda al alquiler | **Artículo 7.4.** En el plazo de 5 años, todos los recursos disponibles en materia de vivienda (exceptuando las políticas de rehabilitación) deberán destinarse preferentemente al alquiler. |
| El impulso de la rehabilitación bajo el prisma de la cohesión social | **Varios artículos (Artículo 49, Artículo 51,...).** Cobra una gran importancia la rehabilitación de edificios, y la regeneración y renovación de espacios urbanos incorporando la componente de integración social y revitalización comercial. |
| Creación del patrimonio público de suelo de la CAPV | **Artículo 14.** Los inmuebles que formen parte del Patrimonio Público de Suelo se mantendrán bajo titularidad pública y las viviendas se destinarán principalmente al alquiler. |
| Tipos de viviendas de protección pública | **Artículos 19 al 24.** En las viviendas de protección oficial desaparece la diferencia entre protección de régimen especial y de régimen general, *pasando a denominarse viviendas de protección social*. Además, están las viviendas tasadas y los alojamientos dotacionales entre los tipos de inmuebles de protección pública. |

*Fuente:* Plan Director de Vivienda 2018-2020. Gobierno Vasco.

Hay que señalar que varios artículos de esta Ley fueron recurridos como inconstitucionales por el Gobierno Central, lo que supuso su suspensión temporal:

- Expropiación forzosa del uso temporal de la vivienda (Art. 74 y 75). Medida orientada a asegurar una solución habitacional a las personas afectadas por desahucios por ejecuciones hipotecarias y lanzamientos por impago de alquiler.
- Declaración y registro de viviendas deshabitadas (Art. 56, 58 y 64), definiendo la vivienda deshabitada y creando un Registro de viviendas deshabitadas.
- Canon a las viviendas vacías y alquiler forzoso temporal (cinco años) mediante expropiación de las viviendas deshabitadas (Art. 57, 59 y 72) que permanezcan desocupadas transcurrido un año desde su declaración.
- Definición de la función social de la vivienda (Art. 4), posibilitando una serie de actuaciones para garantizarla: ejercicio del derecho de tanteo y retracto; expropiación; canon sobre viviendas desocupadas; alquiler forzoso; sanciones; etc.

A fines de 2018, una sentencia del Tribunal Constitucional avaló la mayoría de los artículos recurridos de la Ley, aunque anuló lo relativo a la expropiación temporal y urgente del uso de las viviendas. En la actualidad están en proceso de elaboración y aprobación los diversos reglamentos y modificaciones normativas para implementar la Ley.

### 5.2. **Actividades en el marco de la Ley de Vivienda**

***Derecho subjetivo a la vivienda***

A pesar de las dificultades para llevar a la práctica las estipulaciones de la Ley de Vivienda, derivadas tanto del recurso de inconstitucionalidad como de la propia complejidad normativa, el Departamento de Vivienda ha venido desarrollando actuaciones alineadas con los objetivos y retos planteados.

Así, en lo relativo al derecho subjetivo de vivienda, a pesar de que no se ha completado el desarrollo reglamentario previsto en la Ley, los derechos que esta reconoce se están materializando ya. Así, a fecha de abril de 2019 se habían recibido 6.689 solicitudes de reconocimiento del derecho subjetivo y de esas se había reconocido dicho derecho a 4.468 unidades: 3.001 unidades convivenciales tienen reconocida su prioridad en la adjudicación y a 776 se les han adjudicado directamente alguna vivienda de protección pública o asimilada.

A su vez, las prestaciones de ayuda al alquiler están siendo satisfechas bien desde el propio Departamento de Vivienda, mediante la Prestación Económica de Vivienda (534 unidades convivenciales la perciben) o bien a través de Lanbide mediante la Prestación Complementaria de Vivienda (en abril de 2019 la percibían unas 28.502 unidades convivenciales). Hay que tener en cuenta que el derecho subjetivo lleva

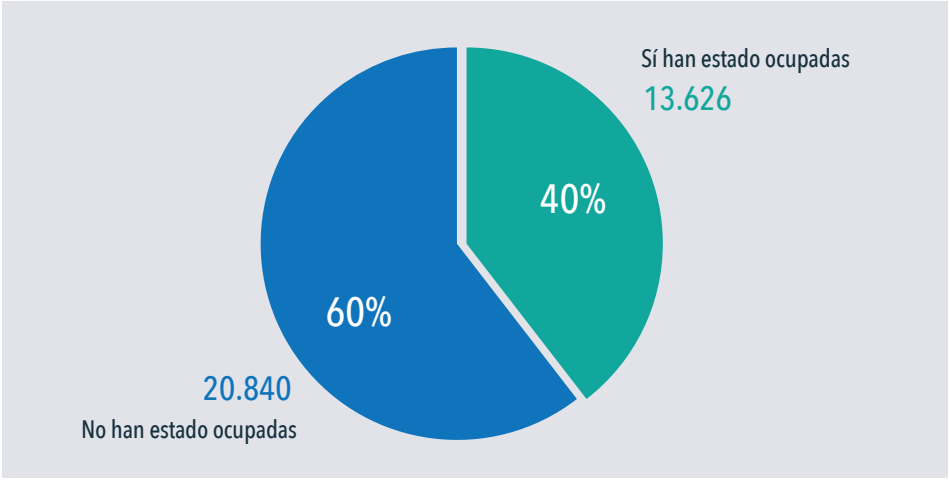
aparejada la extinción de la Prestación Complementaria de Vivienda[4] y su integración en la política de vivienda.

***Vivienda vacía***

Ya se ha indicado que la movilización de la vivienda vacía es otro de los objetivos de la política vasca de vivienda y uno de los ejes importantes de la Ley de Vivienda. Está en elaboración el decreto que regulará la vivienda deshabitada con los requisitos, condiciones y procedimientos para ello y establecerá medidas para el cumplimiento de su función social mediante su efectiva ocupación. De cara a dimensionar esta cuestión, puede señalarse que el número de viviendas deshabitadas calificadas como «gestionables» por la política de vivienda se estima en un total de 34.466 unidades en la CAPV en 2017. No obstante, teniendo en cuenta los requisitos de la Ley de Vivienda, solo 20.840 viviendas, es decir, seis de cada diez (60,5%) no han estado ocupadas en los dos últimos años. De este modo, aplicando la definición de la norma la incidencia de la vivienda deshabitada y gestionable sería del 2% del parque de viviendas de Euskadi.

*Gráfico nº 10.* **VIVIENDAS DESHABITADAS GESTIONABLES SEGÚN SU OCUPACIÓN EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS. CAPV. 2017**

(nº y %)




*Fuente:* Encuesta sobre el Uso de la Vivienda. Observatorio Vasco de la Vivienda. 2017.

Un total de 6.581 viviendas (el 31,6% de las viviendas gestionables deshabitadas durante más de 2 años) presentan condiciones de habitabilidad perfectas; 5.862 vi-

[4] La prestación complementaria de vivienda (PCV) es una prestación periódica, de naturaleza económica, articulada como un complemento de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y dirigida a la cobertura de los gastos de alquiler de la vivienda o del alojamiento habitual.

viendas (el 28,1% de las viviendas gestionables deshabitadas durante más de 2 años) requieren de una reforma leve. Finalmente, un total de 4.536 viviendas (el 21,8% de las viviendas gestionables deshabitadas durante más de 2 años) requerirían de una gran reforma para su uso.

***Rehabilitación de viviendas***

El tema de la vivienda vacía enlaza con otro de los ejes de la Ley de Vivienda, que es el relativo a la rehabilitación de viviendas. El Gobierno Vasco venía desarrollando ya con anterioridad a la Ley una amplia política de impulso y ayudas económicas a la rehabilitación del parque existente de viviendas y edificios. En la actualidad, esta actividad está experimentando una importante evolución, uniendo a la conservación de los inmuebles retos de mejora de las condiciones de accesibilidad y de eficiencia energética.

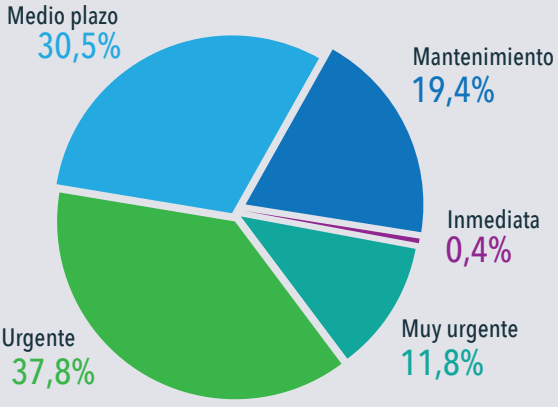
Se trata de impulsar, por tanto, el uso sostenible y aprovechamiento del patrimonio edificado, incentivando la rehabilitación frente a la obra nueva. Hay que tener en cuenta que las viviendas familiares de la CAPV tienen una antigüedad media de 44,5 años, que más del 70% del total del parque edificado tiene más de 30 años (estando por ello lejos de cumplir con los requisitos actuales de eficiencia energética) y que el 30% de las viviendas no tiene ascensor (lo que apunta problemas de accesibilidad).

*Gráfico nº 11.* **RESULTADO DE LAS ITES REALIZADAS HASTA 2018**

(nº y % de urgencias)

| Resultado final | Número de ites |
|---|---|
| Actuación inmediata | 125 |
| Muy urgente | 3.521 |
| Urgente | 11.245 |
| Necesaria a medio plazo | 9.073 |
| Mantenimiento | 5.751 |
| Total | 29.715 |

Distribución (%)




*Fuente:* Informe de Evaluación de la Política de Rehabilitación 2018. Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

Todos los edificios con una antigüedad superior a los 50 años, así como aquellos que deseen optar a ayudas públicas para la rehabilitación, deben pasar una inspección técnica del edificio (ITE). El Registro unificado Euskoregite contaba a fin de 2018 con 29.715 ITEs registradas. Las inspecciones realizadas han determinado que un total de 125 edificios deben realizar alguna actuación con carácter inmediato, debido a que se ha detectado un riesgo inminente de colapso o de posibles daños para las personas. Además, en 3.521 edificios la inspección afloró la existencia de daños importantes, por lo que deben realizarse actuaciones de rehabilitación en el plazo de tres meses. En 11.245 edificios se ha considerado que hay deficiencias graves que podrían ocasionar un deterioro rápido del edificio, razón por la que deben llevarse a cabo las actuaciones encaminadas a dar solución a estas deficiencias en el plazo de un año.

Por otro lado, la mayor parte de los edificios obtienen en la ITEs una calificación energética de nivel D o inferior (96,8% del total). Asimismo, dos de cada tres edificios disponen de ascensor, pero tan solo uno de cada cuatro edificios cuenta con un ascensor accesible. Igualmente, un tercio de las viviendas tienen dificultades de acceso al portal y más de la mitad de las inspecciones realizadas determinan un itinerario accesible dentro del edificio.

*Gráfico nº 12.* **PROGRAMA DE AYUDAS A PARTICULARES Y COMUNIDADES DE PROPIETARIOS/AS PARA LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y VIVIENDAS. (2006-2018)**

(nº de viviendas rehabilitadas)




*Fuente:* Informe de Evaluación de la Política de Rehabilitación 2018. Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

De acuerdo a la normativa vigente se prevé la realización de 61.252 ITEs entre los años 2019 y 2021. Todas estas cifras dan idea de la importancia de las necesidades de rehabilitación existentes en el parque residencial del País Vasco.

Ante esa situación, el Gobierno Vasco viene desarrollando una amplia labor de apoyo a la rehabilitación del parque de viviendas en Euskadi. Baste señalar que entre 2006-2018 fueron rehabilitadas más de 190.000 viviendas merced al programa de subvenciones existente. La evolución de las cifras anuales muestra, no obstante, que también esta actividad sufrió el impacto de la crisis y cómo a partir de 2010 el número de viviendas rehabilitadas se fue reduciendo desde las más de 20.000 unidades en 2009 a una media aproximada de 10.000-11.000 viviendas en los últimos años.

En cualquier caso, las cifras siguen siendo importantes y las subvenciones concedidas en 2018 ascendieron a 17,9 M€, distribuidas en su inmensa mayoría a partes iguales entre particulares y comunidades de vecinos. Frente a este cuantioso volumen de subvenciones, el programa de préstamos a la rehabilitación sigue una evolución decreciente (de 291 préstamos en 2012 a 116 en 2018, con un importe de sólo 982 mil euros).

Por el contrario, aumenta la importancia del Programa de ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios que pretende mejorar las condiciones de accesibilidad, seguridad frente a incendios y eficiencia energética de bloques o manzanas, alcanzando en 2018 la cifra de 6,17 millones de euros en subvenciones para la rehabilitación de 1.201 viviendas. También se intensifican las intervenciones y planes de accesibilidad por parte de los Ayuntamientos vascos (6,4 M€ de subvención para 166 actuaciones en 2018).

## 6. LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA

Los cambios de la política de vivienda y los efectos de la crisis en la misma pueden estudiarse también a través de la evolución de los sucesivos Planes Directores de Vivienda elaborados por el Ejecutivo Vasco. Las declaraciones de intenciones expresadas en las respectivas «Misiones» ofrecen elementos de interés:

- En los planes más recientes se observa un mayor grado de detalle y desarrollo de las mismas, en un intento de acotar y dar mayor precisión a los objetivos perseguidos.
- Aunque las referencias a «los colectivos desfavorecidos» como *target group* de los Planes han estado siempre presentes, su importancia como principales destinatarios se ha ido acentuando con el paso del tiempo, en detrimento de las necesidades de «la población de la CAPV» o «la ciudadanía» en general.
- A ello se une un mayor énfasis del alquiler protegido como fórmula más adecuada de responder a las necesidades de las personas con mayores dificultades de acceso y, en el último Plan, para garantizar el derecho subjetivo a la vivienda.

- Los planes más recientes subrayan el papel de la rehabilitación y regeneración del parque de vivienda como garantía de sostenibilidad. Se destacan la eficiencia energética y la accesibilidad.
- Igualmente, aluden en mayor medida a la corresponsabilidad y cooperación de todos los agentes (públicos y privados) que actúan en el sector vivienda, para posibilitar la adecuada implementación de las políticas.

*Cuadro nº 6.* **MISIÓN DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA DE LA CAPV**

| | Misión del plan |
|---|---|
| 1996-99 | Facilitar el disfrute de una vivienda en condiciones dignas a la población de la CAPV, particularmente a sus colectivos más desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles. |
| 2002-03 | Facilitar el disfrute de una vivienda en condiciones dignas a la población de la CAPV, particularmente a sus colectivos más desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles. |
| 2002-05 | Asegurar la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población, atendiendo a su carácter cambiante y dinámico, en especial las de los colectivos desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles. |
| 2006-09 | Atender de forma integral las necesidades de vivienda de la ciudadanía, especialmente de las personas más necesitadas, mediante medidas apropiadas a las diferentes situaciones de necesidad y con la participación de todos los agentes con responsabilidad en materia de vivienda. |
| 2010-12 | Resolver las necesidades de vivienda de las personas con mayores dificultades de acceso, incrementando el parque en alquiler y propiciando un crecimiento más sostenible a través del impulso de la rehabilitación y regeneración del parque residencial existente, todo ello, con la adecuada corresponsabilidad institucional y colaboración entre el sector público y el privado. |
| 2013-16 | Facilitar el acceso a una vivienda digna, adecuada y accesible, a las personas que no pueden disponer de ella en el mercado libre, en especial aquellas en necesidad social debido a la crisis económica, mediante el fomento del alquiler a medio-largo plazo como forma de adjudicación preferente de vivienda pública, actuando de forma prioritaria sobre el parque construido, e impulsando la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, todo ello, actuando de forma coordinada y consensuada con todas las instituciones y agentes que actúan en el sector de la vivienda. |
| 2018-20 | La misión del Plan Director de Vivienda 2018-2020 es impulsar el crecimiento del parque público de viviendas en alquiler, para que sea capaz de garantizar el derecho subjetivo a la vivienda y atender las necesidades de los colectivos con mayores dificultades, la cohesión social mediante la mezcla, prestando especial atención a la emancipación de la población joven y a la mejora de la calidad de vida de las personas mayores en una sociedad altamente envejecida a través de la mejora de la accesibilidad y la eficiencia energética, y todo ello con la necesaria colaboración entre agentes e instituciones, públicos y privados. |

*Fuente:* Gobierno Vasco, Planes Directores de Vivienda.

*Cuadro nº 7.* **REALIZACIONES DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA (1996-2016)**

(nº de viviendas)

| Tipo de actuación | 1996-1999 | 2000-2003 | 2002-2005 | 2006-2009 | 2010-2012 | 2013-2016 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Promoción de Viviendas | 11.635 | 7.057 | 20.731 | 22.098 | 11.926 | 6.046 | **79.493** |
| • Para alquiler | 1.038 | 1.072 | 4.125 | 4.936 | 1.843 | 845 | **13.859** |
| • Para venta | 10.597 | 5.985 | 16.606 | 17.222 | 10.083 | 5.201 | **65.694** |
| ◦ Sociales | 2.562 | 1.171 | 3.150 | 1.920 | 1.418 | 394 | **10.221** |
| ◦ VPO | 9.073 | 5.886 | 17.581 | 17.856 | 9.460 | 4.912 | **59.856** |
| ◦ Tasadas y otras | -- | -- | -- | 2.322 | 1.048 | 740 | **3.370** |
| 2. Alquiler de vivienda vacía | 5 | 53 | 1.907 | 4.557 | 5.105 | 4.865 | **16.492** |
| 3. Locales calificados como vivienda protegida | -- | -- | -- | -- | 13 | -- | **13** |
| 4. Ayudas adquisición de viviendas usadas | 3.700 | 14 | 4.811 | -- | -- | -- | **8.525** |
| 5. Demanda satisfecha (1+2+3+4) | 15.340 | 7.124 | 27.449 | 26.655 | 17.044 | 10.911 | **104.523** |
| 6. Rehabilitación y renovación urbana | 20.608 | 11.459 | 49.718 | 58.003 | 51.359 | 50.778 | **241.925** |
| 7. Adquisición de suelo (nº de viviendas equivalentes) | 9.071 | 5.976 | 11.662 | 16.526 | 2.344 | 906 | **46.485** |
| TOTAL (5+6+7) | **45.019** | **24.559** | **88.829** | **101.184** | **70.747** | **62.595** | **392.933** |

Nota: Total de viviendas promovidas, alquiladas, etc., cada una de las cuales cubre la demanda de una unidad familiar inscrita en el registro de demandantes de vivienda. A diferencia de las actuaciones de rehabilitación (que implican la mejora de una serie de viviendas ya ocupadas) o de la compra de suelo (que permitirá cubrir demanda en el futuro, cuando se construyan las viviendas).

*Fuente:* Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda). Elaboración propia.

No obstante, el análisis de las realizaciones de los Planes implementados hasta ahora pone de manifiesto las dificultades de alcanzar los objetivos planteados, especialmente a partir de la crisis económica:

- En primer lugar, es evidente la importancia cuantitativa global de estos planes en términos de satisfacción de necesidades de vivienda, aunque el impacto de la recesión resulta patente en los totales alcanzados y en su composición.
- En ese sentido, las cifras de promoción de vivienda caen en picado en los dos últimos planes cerrados, como ya se ha puesto de relieve con anterioridad. Esto afecta a todos los tipos de vivienda, pero especialmente a las viviendas sociales y a las de alquiler, lo cual no se corresponde con los objetivos planteados.
- La movilización de viviendas vacías para su alquiler en condiciones de protección pública ha venido a cubrir las dificultades de la nueva promoción.
- La rehabilitación de viviendas mantiene en gran medida su nivel pese a la crisis y se convierte en un elemento clave de cara al futuro.

Los objetivos fijados para el Plan Director 2018-2020, en ejecución, vienen a confirmar estas cuestiones.

*Cuadro nº 8.* **RESUMEN DE OBJETIVOS DEL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 2018-2020**

| Resumen de objetivos del plan de vivienda | 2018-2020 |
|---|---|
| Nuevas viviendas protegidas en alquiler | 2.950 |
| Nuevas viviendas protegidas en compra y en alquiler con opción a compra | 3.400 |
| Suelo residencial para viviendas (nº viviendas) | 2.000 |
| Hogares con derecho a vivienda reconocido | 7.000 |
| Hogares perceptores de la PCV | 28.750 |
| Viviendas captadas para el programa Bizigune | 6.400 |
| Viviendas captadas para el programa ASAP | 800 |
| Personas jóvenes beneficiarias del Programa GAZTELAGUN | 4.500 |
| Viviendas protegidas inspeccionadas | 28.500 |
| Viviendas afectadas por actuaciones de rehabilitación | 55.530 |
| Proyectos de accesibilidad universal | 420 |
| TOTAL DE ACTUACIONES | 140.250 |

*Fuente:* Plan Director de Vivienda 2018-2020. Departamento de Medio Ambiente, Planificación territorial y Vivienda. Informe Ejecutivo.

## 7. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CAPV

Como se ha podido comprobar en los anteriores apartados, la recesión económica que se inició en 2008 a nivel internacional vino a cambiar radicalmente el contexto en el que se desarrollaba la política de vivienda y como consecuencia a cambiar la propia política:

- Los presupuestos públicos destinados a vivienda se contrajeron de manera severa (más que la media del gasto global del Gobierno Vasco), con un gasto ejecutado aún en 2014 de 182 millones de euros, la mitad que en 2010.
- Evidentemente, esto limitó la capacidad de actuación de la política de vivienda en comparación con la expansiva fase anterior y la edificación de viviendas de protección pública se redujo de manera muy notable (también la vivienda libre): incluso en 2018, las VPO iniciadas (1.878 viviendas) representan solo un 25% del máximo alcanzado en 2007.
- En estos últimos años, se pasa de algún modo de una política de vivienda centrada en la promoción («ayuda a la piedra») a una política más centrada en las personas y con una mayor presencia de objetivos de tipo social (colectivos desfavorecidos).
- No obstante, las restricciones presupuestarias afectaron particularmente a las realizaciones en materia de nueva vivienda protegida para arrendamiento, sin que en los años post-crisis se hayan recuperado de modo consistente (632 iniciadas en 2018), limitando por tanto el objetivo recurrente de consolidar un parque público de alquiler amplio.
- Este parque se cifra en la actualidad en algo menos de 23.000 viviendas gestionadas en régimen de alquiler protegido por el conjunto de los operadores públicos de la CAPV (Ayuntamientos incluidos, con 9.500 viviendas).
- No obstante, hay que destacar que aproximadamente 5.500 viviendas de las anteriores corresponden a programas de movilización de viviendas vacías propiedad de particulares (fundamentalmente el programa Bizigune). Este sistema ha venido a cubrir con éxito las limitaciones y dificultades de la edificación de VPO en alquiler en tiempos de crisis.
- La rehabilitación de vivienda ha sido otro de los ejes de la política vasca de vivienda que ha contribuido a cubrir necesidades y solucionar satisfactoriamente problemas residenciales de la población, aunque la crisis también se haya dejado notar en el volumen de actuaciones.

De cara al futuro, la política vasca de vivienda va a estar marcada, en el ámbito normativo, por el desarrollo e implementación de la Ley de Vivienda. En 2020 está previsto que se desarrollen diversos reglamentos que gestionen, entre otras cuestiones, el derecho subjetivo a la vivienda (un elemento fundamental de la Ley) y el tra-

tamiento de las viviendas deshabitadas, donde se penalizará a las personas propietarias que mantengan más de dos años cerradas sus viviendas sin justificación.

Otras cuestiones que marcarán el futuro de la política de vivienda en la CAPV son las siguientes:

- Desde el punto de vista de la demanda de vivienda, hay que señalar que la creación de hogares sigue ya una tendencia decreciente fruto de la evolución demográfica (+30.000 hogares entre 2011-2016 frente a más de 50.000 en el quinquenio anterior), lo que aliviará la presión sobre el mercado inmobiliario en términos de nuevas necesidades.
- Sin embargo, en lo que se refiere a la demanda de vivienda protegida, todo apunta a que ese alivio será muy matizado. Por un lado, las dificultades económicas de una parte importante de la población, la tendencia a la precarización del mercado laboral, etc. apuntan al mantenimiento de un colectivo importante de personas y familias en situación socioeconómica desfavorable y dificultades de acceso a la vivienda libre, para quienes el régimen de protección pública en alquiler será la única solución.
- Asimismo, el componente inmigratorio puede influir en un sentido similar, considerando que, si los flujos de llegada de personas inmigrantes se recuperan de modo sostenido, se generará lógicamente una demanda añadida de vivienda, que tendrá además asociado un importante componente de cohesión social.
- Siguiendo con elementos demográficos, el proceso de envejecimiento de la población vasca va a implicar nuevos retos para la política de vivienda, en términos de desarrollar fórmulas que permitan a las personas mayores seguir residiendo de manera independiente en sus domicilios el mayor tiempo posible. Esto implica necesidades de adecuación de sus viviendas (accesibilidad, diseño, sistemas inteligentes de asistencia…), así como cambios en la normativa urbanística que faciliten permutas y división de viviendas, etc.
- Por otro lado, y también para el colectivo joven, serán necesarias fórmulas innovadoras (alojamientos dotacionales, *co-housing*, etc.) que complementen a la vivienda de protección pública tradicional, para la que el alquiler será el régimen central al que se destinarán la mayoría de los recursos públicos de cara a la materialización del derecho subjetivo de vivienda. Será igualmente necesario involucrar a la iniciativa privada en el mercado de alquiler, explorando nuevos sistemas de colaboración público-privada.
- También en el ámbito del alquiler se plantean cuestiones en torno a la posible introducción de mecanismos de control de rentas. El desplazamiento de la demanda desde la propiedad hacia el alquiler derivado de la crisis está produciendo un incremento notable de las rentas de arrendamiento (reforzado

en algunas ciudades y barrios concretos por la presión de la vivienda turística en expansión). Esto está llevando a las autoridades públicas a considerar la implantación de este tipo de mecanismos, siguiendo modelos existentes en otros países y ciudades europeas. A este respecto, será preciso estudiar qué sistemas pueden ser más adecuados (por ejemplo, el de los incentivos fiscales) de modo que se consigan los efectos perseguidos (limitar el incremento excesivo de las rentas) y no otros no deseados (por ejemplo, desincentivar la oferta de viviendas en alquiler).

- La rehabilitación de viviendas y la regeneración urbana seguirán siendo elementos clave de cara al futuro, con objetivos claros de eficiencia energética/sostenibilidad y mejora de la accesibilidad, en el contexto de un parque de vivienda en la CAPV con una antigüedad elevada. La obligatoriedad de realizar las ITEs está aflorando importantes necesidades en este ámbito, que muchos hogares y comunidades de propietarios tienen grandes dificultades de hacer frente. Esto apunta a la conveniencia de introducir más claramente prioridades (de tipo social, entre otras) en la política de rehabilitación; y también es importante en relación a la movilización de vivienda vacía.
- En ese sentido, de cara al futuro será preciso subrayar el refuerzo del componente social de la política de vivienda, en el sentido de focalizar esfuerzos y recursos a los colectivos más desfavorecidos y otros grupos sociales (por ejemplo, la juventud) con grandes dificultades de acceso a la vivienda, como parte integrante del conjunto de políticas de cohesión social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco (2016): *Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en Euskadi*, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

— (2017): *Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en E*uskadi, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

— (2017): *Encuesta sobre el Uso de la Vivienda*. Observatorio Vasco de la Vivienda. 2017.

— (2018*): Informe de Evaluación de la Política de Rehabilitación 2018. Observatorio Vasco de la Vivienda* https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv_rehabilitacion2018/es_ovv_admi/index.shtml

— (2018): *Plan Director de Vivienda 2018-2020. Informe Ejecutivo* https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_pdv_2018_2020/es_def/adjuntos/PDV_2018_2020_Resumen.pdf

— (2018): *Informe de Evaluación Integral de la Política de Vivienda en Euskadi.* Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

— (2018): *Informe de Evaluación Integral de la Política de Alquiler en Euskadi.* Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

# *La Ordenación del Territorio en Euskadi. Evaluación de la década transcurrida y retos para la siguiente*

## *Spatial planning in the Basque Country. Assessment of the last decade and challenges for the next one*

**El artículo evalúa la evolución de la Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma Vasca en los últimos diez años. Esta etapa ha sido fundamental para el desarrollo de la gran mayoría de los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales. Muchos de ellos comenzaron la última década en fase de desarrollo y en la actualidad cuentan con su aprobación definitiva. Por su parte, el máximo exponente y documento aglutinador de todas estas políticas, las Directrices de Ordenación Territorial, han sido revisadas y aprobadas definitivamente por segunda vez, después de haber agotado su primer ciclo. Es oportuno analizar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, así como la consecución o desarrollo de cada una de las figuras de planificación antes referidas. Para finalizar, se aborda una profunda reflexión sobre lo que dicha política ha aportado a la sociedad y el territorio del País Vasco y los retos de futuro, que pasan por el paradigma de la crisis y la necesaria sostenibilidad y equidad territorial.**

*Artikuluak ebaluatzen du zein izan den Euskal Autonomia Erkidegoaren lurralde-antolamenduaren bilakaera azken hamar urteotan. Etapa hori funtsezkoa izan da lurralde-plan partzial eta lurralde-plan sektorial gehienak garatzeko. Haietako asko eta asko garapen-fasean hasi ziren azken hamarkadan, eta, egun, behin betiko onartuta daude. Bestalde, Lurralde Antolamenduaren Gidalerroak dira politika horien adierazlerik handiena eta dokumentu aglutinatzailea. Gidalerro horiek lehenengo zikloa agortu eta gero, berrikusi dira, eta behin betiko onartu dira, bigarren aldiz. Egokia da analizatzea zein neurritan bete diren jarritako helburuak eta zelan lotu edo garatu diren arestian adierazitako plangintza-figura guztiak. Amaitzeko, hausnarketa sakona egin behar da politika horrek Euskal Autonomia Erkidegoko gizarteari eta lurraldeari egin dien ekarpenari buruz eta etorkizuneko erronkei buruz. eta Euskal Herriko lurraldeari buruz eta etorkizun-erronkei buruz, zeinak igaro behar baitira krisiaren paradigmatik eta beharrezkoa den jasangarritasunetik eta lurralde-ekitatetik.*

The article assesses the evolution of Land Management in the Basque Autonomous Community over the past 10 years. This stage has been fundamental to the development of the vast majority of Partial Territorial Plans and Sectoral Territorial Plans. Many of them began the last decade in development and currently have their final approval. For its part, the maximum exponent and binding document of all these policies, the Territorial Planning Guidelines, have been definitively revised and approved for the second time after exhausting their first cycle. It is appropriate to analyze the degree of fulfilment of the objectives set out, as well as the achievement or development of each of the above-mentioned planning figures. Finally, a deep reflection is given on what this policy has brought to the society and territory of the Basque Country and the challenges of the future that go through the paradigm of the crisis and the necessary sustainability and territorial equity.

**Pedro José Lozano Valencia**
*Universidad del País Vasco (UPV/EHU)*



## *Índice*

1. Introducción. Las políticas de Ordenación del Territorio dentro de la CAPV en la última década
2. Objetivos
3. Metodología
4. Resultados y discusión
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** Ordenación del Territorio, sostenibilidad, equidad territorial, paisaje, Comunidad Autónoma del País Vasco.

**Keywords:** Land Management, sustainability, territorial equity, landscape, Basque Autonomous Community.

**Nº de clasificación JEL:** R12, R51, R53, Q58.

Fecha de Recepción: 14/11/2019 Fecha de Aceptación: 13/01/2020

## 1. INTRODUCCIÓN. LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DENTRO DE LA CAPV EN LA ÚLTIMA DÉCADA

La Ordenación del Territorio (OT) se configura como una disciplina científica, un proceso administrativo, un quehacer técnico y, cómo no, una política. Desde la OT se pueden configurar nuevos modelos territoriales que eviten la desigualdad entre distintos territorios y comarcas, cuenten con una filosofía de sostenibilidad, de manera que respeten los ciclos y servicios ecosistémicos que la naturaleza y el propio territorio muestra y, además, puede servir como una eficaz herramienta de redistribución económica, poblacional, social, cultural, ambiental, etc.

Una de las primeras definiciones de OT acuñadas hace ya unos años, más de 36, recoge bien a las claras las características fundamentales de dicho concepto. La carta Europea de OT, consensuada y ratificada el 20 de mayo de 1983 por los diferentes estados de la Unión Europea, venía a definir la OT como «…una política, una técnica administrativa y una disciplina científica cuyo fin principal es, a partir de un criterio general, el desarrollo ordenado del marco físico y el equilibrio entre las diferentes regiones o territorios» (Consejo de Europa, 1983: 2). En estas etapas iniciales de las políticas territoriales, esta definición fue clave para iluminar los

contenidos y características fundamentales. En este sentido, cabe destacar la triple función de la OT como política, al nivel de otras: agraria, económica, social, cultural, etc., junto a una técnica administrativa que, como tal, debe estar perfectamente regulada por las normas y leyes correspondientes, a la vez que los planes emanados de dicha política también toman cuerpo de ley al convertirse en una figura normativa. En los últimos años son muchas las tesis doctorales, proyectos de investigación, artículos, libros, capítulos de libro, comunicaciones y ponencias a congresos que han terminado por configurar una verdadera disciplina científica con un objeto de estudio claro, el territorio, su ordenación y gestión junto a un corpus metodológico y técnico que, lógicamente, termina por configurar una verdadera ciencia. Junto a estas cuestiones, el objetivo fundamental de la OT debe ser la correcta gestión del medio físico, junto a otro fin importante como es el necesario equilibrio entre las distintas regiones.

Por su parte, Gómez-Orea (2002: 29) defiende que «Básicamente, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades». En este sentido, efectivamente, ordenar un territorio debe pasar, obligatoriamente, por identificar, a través del análisis y diagnóstico, el estado del propio territorio para luego, a partir de la definición de los necesarios objetivos y alternativas, distribuir y organizar correctamente cada uno de los usos del suelo y las actividades humanas. Los planes, una vez más, se configuran, además de como un ejercicio técnico, como un instrumento normativo por el cual se regulan las actividades.

Este ordenamiento, trabajo técnico y todo el desarrollo de las distintas figuras aparece basado en una serie de criterios y principios. A principio del siglo XXI y bien entrada su primera década, uno de los principios rectores de la OT en el País Vasco era el denominado desarrollo sostenible. Hoy en día, sin embargo, se ha suprimido el concepto de desarrollo y simplemente se habla de sostenibilidad entendiendo que la palabra desarrollo cuenta con unas connotaciones puramente economicistas y, por tanto, a sabiendas de que hemos superado con creces la capacidad del medio, es necesario hablar de una sostenibilidad en el sentido estricto de la palabra; es decir, no superar la capacidad con la que cuenta el medio físico de proveernos de determinados servicios ecosistémicos, a la vez que no comprometer la pervivencia y la calidad de vida de las futuras generaciones.

Hoy en día, a la hora de desarrollar nuevas figuras de planificación se imponen otra serie de criterios y principios rectores. Uno de ellos, como se ha referenciado, debe ser la sostenibilidad, entendiendo por ello una sostenibilidad dura. Se enfrenta, por tanto, a la que algunos autores denominaron hace una década como sostenibilidad blanda o débil (López, 2012) y que, de forma falaz, quería seguir desarrollando los territorios sin límites aparentes puesto que confiaba en que la tecnología pudiera resolver y solventar, en el futuro, los problemas e impactos ambientales, sociales, económicos y productivos derivados del desarrollo puramente económico.

### *La Ley de Ordenación Territorial (LOT) y las Directrices de Ordenación Territorial (DOT)*

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) cuenta con una notable tradición en el desarrollo de las distintas figuras de planificación territorial. En 1990 se aprobó la Ley de Ordenación Territorial (LOT) y años más tarde (1997) se materializaron las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) que han ordenado el territorio, iluminado y jerarquizado las distintas figuras de OT y que han sido recientemente aprobadas definitivamente. De hecho, ya para 2006 las DOT deberían haber sido renovadas y actualizadas. Este proceso se ha dilatado en el tiempo dando lugar a varios informes técnicos con participación de varios expertos, abriendo un proceso, todavía más global y dilatado en el tiempo, con talleres de participación ciudadana y la culminación en 2019 de la aprobación final de las nuevas DOT el 30 de julio y, con ello, un nuevo modelo territorial para la CAPV con una perspectiva de, al menos, el 2040. En este sentido, la CAPV se configura como una de las pocas Comunidades Autónomas que ha agotado su primera planificación a escala regional y ha aprobado el segundo de los documentos y modelos territoriales, además con un horizonte relativamente lejano, lo cual obliga a configurarse como un documento abierto, flexible y tremendamente prospectivo.

### *Planes Territoriales Parciales (PTP)*

Mientras tanto se desarrollaron los Planes Territoriales Parciales (PTP), de rango subregional. La CAPV fue dividida en 15 áreas funcionales que aglutinan diferentes asentamientos y usos del suelo, pero, a la vez, realidades subregionales de carácter funcional. La historia y el desarrollo de estos 15 PTP ha sido azarosa y heterogénea.

Para mediados de la década anterior ya había planes aprobados definitivamente (por ejemplo, los tres alaveses: el PTP de Álava Central, el de Laguardia o el de Llodio, todos ellos en 2004, al igual que el de Mondragón-Bergara, el de Eibar-Ermua en 2005, el de Bilbao Metropolitano y Zarautz-Azpeitia en 2006 y el de Beasain-Zumarraga en 2009), otros al principio de la presente década (PTP de Igorre en 2010, Balmaseda-Zalla, o el de Durango aprobado en 2011), otros han sido aprobados definitivamente más recientemente (Gernika-Markina, Munguía y Donostialdea en 2016), mientras que, a día de hoy, el único PTP no aprobado definitivamente, aunque sí inicialmente, es el de Tolosaldea. Como se ve, la redacción y aprobación de los PTP ha sido muy desigual, lo cual, tal y como veremos con posterioridad, se configura como una clara debilidad.

Además, la inclusión del paisaje como uno de los principios y criterios clave a introducir dentro de cualquier tipo de planificación está dando lugar a una cascada ininterrumpida pero lenta y progresiva de catálogos del paisaje cuyas determinaciones deben ser aceptadas e interiorizadas por los PTP. De esta manera, hay algunos PTP como los de Balmaseda-Zalla, Zarautz-Azpeitia, Laguardia, Bilbao Metropo-

litano o Donostialdea que cuentan, a día de hoy, con determinaciones del paisaje o lo harán en fechas próximas y; por tanto, cuentan o contarán con la variable paisajística dentro de sus homónimos PTP.

La irrupción del paisaje como componente fundamental de los procesos y planes de OT viene motivada como consecuencia de la ratificación por España del Convenio Europeo del Paisaje (CEP). Se trata del Convenio de Florencia, firmado precisamente en la mencionada ciudad italiana el año 2000 y ratificado por el Estado español el 1 de marzo de 2008. Desde el momento en el que el Gobierno de España firma y ratifica el CEP, el paisaje entra a formar parte de la agenda política de las diferentes CC.AA. Estas, por transferencia de competencias, cuentan con la capacidad de integrar el paisaje dentro de las políticas y planificaciones con incidencia territorial, como es el caso de la CAPV. Así el 19 de abril de 2011 se publicó en el BOPV la Resolución de 28 de marzo de 2011, por la que se sometía a información pública el Anteproyecto de Ley del Paisaje del País Vasco. No obstante, el cambio de legislatura hizo que dicha ley no pudiera ser aprobada, de manera que hubo que esperar otros tres años para que, con el rango de Decreto, fuera aprobado el 3 de junio de 2014. Mientras tanto, el Gobierno Vasco, consciente de la importancia de la protección, gestión y ordenación del paisaje, puso en marcha, desde 2011, la redacción de tres catálogos de paisaje. Posteriormente y, tal y como ha quedado referenciado con anterioridad, se han ido desarrollando otros dos y, en la actualidad, se acaba de licitar el de Álava Central.

En 2014 el Gobierno Vasco puso en marcha, también, un programa de subvenciones para la realización de los Planes de Acción del Paisaje (PAP). Se trata de una figura de protección, gestión y ordenación paisajística a escala local (municipal). Con ello se pretende abordar la escala más cercana a la ciudadanía para que el paisaje forme parte de los procesos y planes de OT y urbanística. Lo ideal hubiera sido completar la escala intermedia y, posteriormente, abordar otras escalas como la local. De esta forma ya se contaría, a estas alturas, con unidades de paisaje concretas y con determinaciones aprobadas a las que acogerse para, a su vez, realizar las pertinentes propuestas a la hora de culminar estos PAP.

***Planes Territoriales Sectoriales (PTS)***

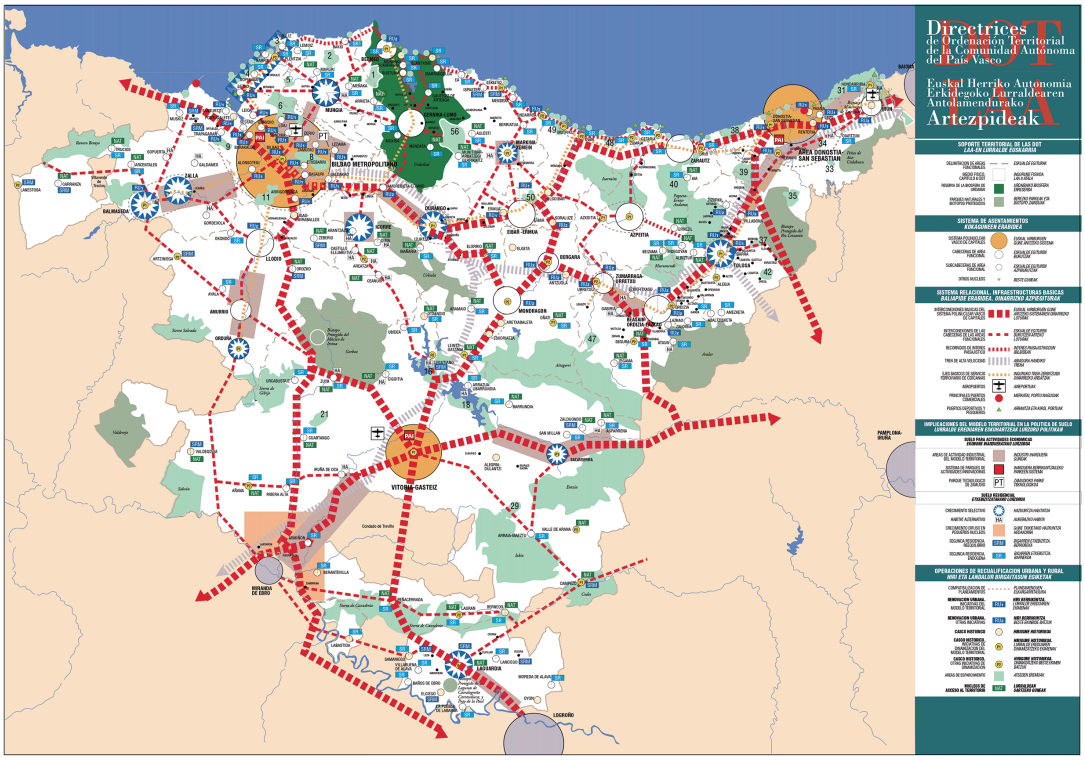
Por último, la tercera gran figura dentro de la OT serían los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), de rango regional y abarcando 15 sectores diferentes. Estos se organizan en tres grandes grupos: infraestructuras, medio-ambiente y políticas públicas de promoción de suelos –vivienda y actividad económica–. También los PTS han sufrido un proceso bastante heterogéneo y dilatado en el tiempo. Algunos se aprobaron incluso con anterioridad a la aprobación de los PTP. En concreto, habría que reseñar los casos del PTS de ríos y arroyos (aprobado definitivamente para la vertiente mediterránea en 1988 y para la atlántica diez años más tarde), el de carreteras de Álava (aprobado en 1989) y el de carreteras de Bizkaia (aprobado un año más tarde), en 2001 se aprobó definitivamente el de la Red Ferroviaria del País Vasco (aunque con posterioridad ha sufrido alguna modificación), un año más tarde se

aprobó el PTS de energía eólica. Durante el trascurso de la década del 2000 se fueron aprobando definitivamente otros PTS como el de Zonas Húmedas en 2003, el de promoción pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales solo un año más tarde, el PTS de Ordenación y Protección del Litoral en 2006 y el PTS de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa en 2009. Durante la última década también han sido aprobados otros PTS como el de Vías Ciclistas de Gipuzkoa en 2013 o el Agroforestal en 2014. En cualquier caso, hoy en día hay PTS que todavía o no se han aprobado definitivamente o incluso no han llegado a ningún tipo de aprobación y se encuentran en desarrollo. Son un total de cuatro: el de Patrimonio Cultural, el de Promoción Pública de Suelo para Vivienda, el de Puertos o el intermodal y Logística del Transporte, lo cual no quiere decir que para estos sectores no se estén tomando medidas y resoluciones altamente estratégicas, con un evidente impacto territorial, pero sin una planificación que los acoja y regule. Como se puede observar, en este caso la heterogeneidad es, si cabe, mayor que la registrada por los PTP puesto que, además de ser aprobados en diferentes épocas, su grado de consecución es también muy distinto, dependiendo del PTS, a la vez que hay provincias como Gipuzkoa que, aunque todavía no han aprobado definitivamente su PTS de Carreteras, las otras dos provincias sí lo han hecho; hoy en día hay un PTS con la misma temática, pero a escala de la CAPV. Por otra parte, Gipuzkoa ha desarrollado dos PTS de claro carácter provincial, cosa que no ha ocurrido en las otras dos provincias. En este caso, tanto el de las infraestructuras de residuos sólidos urbanos como el de las vías ciclistas, responden únicamente a una iniciativa foral. Existen algunos PTS ciertamente complejos, puesto que las competencias no le corresponderían totalmente al Gobierno Vasco o a las Diputaciones Forales (entes administrativos que, por ley, pueden poner en marcha o desarrollar estos PTS). En este caso se podrían situar el de Puertos o el de la Red Ferroviaria.

Toda esta efervescencia planificadora ha ido interiorizando una clara disciplina territorial que ha evitado problemas vistos en otros territorios y CC.AA. y que han derivado en graves problemas como el vaciamiento de población de amplios sectores del interior de la Península Ibérica, el sobredesarrollo de amplios sectores de la periferia del mismo territorio, la ocupación de importantes sectores costeros con modelos turísticos muy intensivos y poco sostenibles, el desarrollo de grandes infraestructuras difícilmente justificables como aeropuertos y, en general, importantes y hasta cierto punto extendidos procesos especulativos unidos a bolsas de corrupción urbanística y política.

Es necesario, pasados diez años desde el anterior artículo (Lozano, 2010), realizar un buen análisis y diagnóstico de la política territorial en estos últimos años, pero, a la vez, realizar un ejercicio prospectivo que, al igual que ocurre con las distintas figuras de planificación, nos adelanten las tendencias, dinámicas y, en definitiva, los modelos territoriales que nos deberíamos encontrar o que deberíamos potenciar para los próximos años.

*Figura nº 1.* **MODELO TERRITORIAL DE LAS ANTIGUAS DOT VIGENTE HASTA EL AÑO 2006**




*Fuente:* Gobierno Vasco.

Si en la década de los 90 y los primeros años del nuevo siglo se partía de un paradigma muy concreto, con una reconversión industrial recientemente salvada y con la necesidad de asentar nuevas bases económicas y sociales, con sectores productivos más relacionados con el terciario que el secundario o con la necesidad de diversificar las fuentes productivas, lo cierto es que también entraba en consideración la necesidad de realizar una modificación sustancial de nuestros modelos territoriales en el sentido en que el desarrollo industrial y urbano de décadas anteriores, como los 60, 70 y 80 del siglo XX, habían dado lugar a una enorme dependencia de fuentes de energía exógenas, todas ellas muy centradas en el petróleo y otros combustibles fósiles, grandes aglomeraciones urbanas con problemas incluso de segregación social, importantes impactos naturales y la fosilización y cementación de grandes áreas del territorio, especialmente en la vertiente atlántica, junto a espacios y paisajes altamente contaminados, depauperados o simplemente disfuncionales al salir de la crisis de los 80-90. La necesidad de afrontar los nuevos retos apuntados venía a recogerse dentro del modelo territorial de la primera versión de las DOT (1997-2006) (figura nº 1).

En este momento, y solventado ese paradigma de crisis industrial y, hasta cierto punto urbana, nos encontramos con otros paradigmas que influirán y centrarán el enfoque sobre ellos de cara a la nueva década que se presenta. Así, la crisis económica se une a la ambiental, al calentamiento climático, la necesidad de un modelo sostenible dentro del paradigma de la economía circular, los necesarios límites al ámbito urbano, económico, dotacional e infraestructural, la equidad entre géneros y territorios, la accesibilidad y correcta gestión del territorio con respecto a los colectivos con otras capacidades, etc. son y serán los principios rectores que iluminan y deberán iluminar todos los esfuerzos en materia de OT.

## 2. OBJETIVOS

El presente artículo cuenta con dos objetivos generales básicos: por una parte, realizar una evaluación de la política territorial llevada a cabo en los últimos 10 años dentro de la CAPV, y por otro, con una visión estratégica y prospectiva, determinar cuáles son los retos de futuro a los que deberemos enfrentarnos.

Esta doble faceta debe llevar a analizar, no solo la política territorial en su conjunto, sino el desarrollo y ejecución de las diferentes figuras de OT, como las DOT, los PTP o los PTS.

Ese análisis también debe ser contextualizado en comparación con las políticas y la OT que se está llevando a cabo en el resto del Estado español.

A partir de ese análisis se deben determinar los aciertos y debilidades de dicha política territorial, de manera que se identifiquen los retos de futuro que deberán atajar las mencionadas debilidades y determinar los pasos a seguir para lograr que las fortalezas y oportunidades se materialicen en mayor grado.

## 3. METODOLOGÍA

Para la consecución de los objetivos anteriormente mencionados se han establecido una serie de pasos y herramientas metodológicas que, a continuación, serán referenciados.

En primer lugar, se han compilado y analizado todas aquellas aportaciones: libros, capítulos de libro, artículos científicos y de divulgación, comunicaciones y ponencias a congresos, literatura gris, etc. que sobre la materia y la CAPV se han escrito y publicado en los últimos años.

También se han analizado aquellas obras referidas a la OT dentro del conjunto del Estado español para poder hacer las necesarias comparaciones y determinar el resultado de contextualizar la política territorial de la CAPV con la del resto del Estado.

Se ha prestado un especial interés a monografías u obras referidas a diferentes sectores totalmente estratégicos pero que han contado, cuentan y contarán con una relevancia territorial de primer orden.

Para finalizar, se han analizado todas aquellas planificaciones de diferente rango: DOT, PTP, PTS, catálogos del Paisaje, etc. desarrollados en los últimos años y que, lógicamente, vienen a desarrollar y materializar los grandes ejes estratégicos y las políticas en materia de territorio y paisaje.

También se han tenido en cuenta, dentro de estas compilaciones, lecturas y análisis, todos aquellos documentos que nos informan sobre los paradigmas y criterios de la década pasada y aquellos que serán absolutamente claves para los próximos años, como el cambio global, el calentamiento climático, el paisaje, la crisis económica, social y ambiental, las políticas de género, garantizar la utilización del euskera, la equidad territorial, etc. No habría que olvidar tampoco horizontes como los marcados por los objetivos del milenio.

## 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La OT dentro de la CAPV y en el contexto del Estado ha pasado por una serie de etapas y se ha visto condicionada no solo por las coyunturas propias de cada realidad territorial sino, muchas veces, por la concepción o tradición que se tenía con respecto a las políticas territoriales. Es bien cierto que las competencias fueron pronto trasferidas a las CC.AA. (artículo 148.1.3ª de la Constitución Española), pero también es cierto que la tradición discurría más hacia la planificación urbana que hacia una verdadera política de OT separada de la anterior o que englobara, cuando no comprendiera e iluminara a la primera (Peyro y Farinos, 2019). En este sentido, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, es el referente legislativo sobre el que comenzó a fraguarse una OT que, dentro del contexto español, respondía lógicamente a una política de clasificación y calificación del suelo a escala local que, con posterioridad, pasaba a tratarse o desarrollarse de abajo a arriba a través de verdaderos planes subregionales o regionales que, en la mayoría de los casos, no fueron desarrollados o implementados. Por esta cuestión, la OT en España no ha sido una realidad general hasta hace muy pocos años, y siempre o casi siempre con ese lastre de estar supeditada por la escala local. La OT en España no ha seguido los ejemplos del «*amenagement du territoire*» francés, donde desde el principio se aunaban el desarrollo o las políticas económicas con las territoriales, tampoco ha seguido el ejemplo anglosajón, mucho más acorde con lo que debe ser una verdadera OT a través de su «*Comprehensive Planning*», e incluso no ha seguido las líneas deseables de un ordenamiento urbano pero con una visión más global y respetuosa con el medio ambiente como el «*Raumplanung*» alemán (Farinós, 2015).

Estos precedentes no han ayudado en el desarrollo de verdaderas políticas territoriales y la implementación de figuras de OT a diferentes escalas que, además, metan en cintura o se encuentren jerarquizadas en niveles superiores a las tradicionalmente asentadas políticas y planes urbanísticos. Tal y como se analizará posteriormente, quizá en esto Cataluña y el País Vasco sean las dos realidades donde esta premisa no se ha cumplido y desde fechas recientes resolvieron las políticas territoriales de una manera

más decidida, consciente y comprometida a través del desarrollo e implementación de directrices o planes a escala regional, subregional y sectorial (Benabent, 2012).

En este sentido, resulta conveniente hacer un repaso al estado de la planificación territorial en España. Hasta 2010 solo el 60% del territorio contaba con un plan de carácter regional, lo cual cubría tan solo el 56% de la población (Aldrey y Rodríguez, 2010). Sin embargo, cinco años más tarde los porcentajes habían variado significativamente, puesto que para entonces el 70% del territorio estatal había aprobado ya un plan a escala regional. Esto suponía el 74% de la población (Farinós *et al*., 2015). En ese momento solamente 6 CC.AA. no habían aprobado o desarrollado planificación regional alguna. Estas eran Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia. En la actualidad, sin embargo, Cantabria está redactando su PROT (Plan Regional de Ordenación Territorial), Castilla-La Mancha cuenta con el Plan de Ordenación del Territorio «Estrategia de Ordenación Territorial de Castilla La Mancha», aunque todavía se encuentra en fase de aprobación inicial. En Extremadura, por su parte, las DOT (Directrices de OT) siguen en proceso de redacción desde que en 2013 se aprobara su formulación. La Rioja presentó en 2010 el proyecto para la consecución de la Estrategia Territorial, pero hasta la fecha dicha estrategia no ha sido ni presentada ni aprobada. Madrid, por su parte, no ha apostado ni ve la necesidad de desarrollar un plan a escala regional, de manera que la región más poblada de España no cuenta realmente, ni piensa contar, con este tipo de planificación, aunque en su ley 9/1995 de medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo sí contemplaba una figura a esta escala: el Plan Regional de Estrategia Territorial. Por último, Murcia aprobó su LOT muy tarde, en 2015, y a día de hoy no ha desarrollado ninguna iniciativa para la redacción de una figura de OT a escala regional. Con todo, aquellas regiones que en 2015 se encontraban sin plan regional siguen siendo las mismas, aunque al menos la mitad ya han iniciado los procesos necesarios para la consecución de dicho plan.

Si tomamos en cuenta los planes de carácter subregional, es decir, los que pueden asemejarse o compararse con los PTP de la CAPV, la realidad es todavía más cruda puesto que en la mayor parte de las regiones dicha planificación comarcal o de área funcional se encuentra en situaciones muy heterogéneas. En este momento solo habrían desarrollado todos sus planes subregionales 5 CC.AA., en concreto, Navarra, Canarias, Baleares, Cataluña y el País Vasco (aunque en este último caso el PTP de Tolosaldea todavía no se podría dar por aprobado definitivamente). El resto de regiones o autonomías se encontraría en diferentes situaciones. Murcia y Madrid no habrían aprobado ni planteado ningún plan de este tipo, mientras en Extremadura o Andalucía la mitad de su territorio, aproximadamente, contaría con planificación comarcal. Aragón, Valencia, Castilla La Mancha y Castilla-León mostrarían un desarrollo más bien incipiente, La Rioja solo contaría con un plan de estas características y Galicia, Asturias o Cantabria, aunque mostrarían su disposición a desarrollarlos, a día de hoy no contarían con ningún plan aprobado (Farinós *et al*., 2015). No obstante, la evolución en el desarrollo de estas planificaciones es prometedora puesto que en 2005 solo el 7% del territorio y el 15% de la población

española gozaba de alguno de estos planes (Hildebrand, 2006), mientras que en 2009 eran el 12 y 19% respectivamente (Aldrey y Rodriguez, 2010). En 2015, y según Farinós *et al.* (2015), los porcentajes se habrían incrementado considerablemente, llegando al 74% del Territorio y el 49% de la población. A día de hoy y, a falta de otros estudios más recientes, es seguro que se ha sobrepasado la barrera del 75% del territorio y el 50% de la población.



En lo que respecta a los Planes Sectoriales, la comparación resulta realmente dificultosa puesto que hay CC.AA. que no contemplan su redacción o ejecución y hay otras que presentan diferentes categorías. En gran medida, el planeamiento sectorial (PS) con base territorial está muy determinado por el tipo de figura a escala regional. Es diferente contar con unas buenas directrices que con proyectos o estrategias más puntuales. También es distinto que la planificación regional cuente con plazos largos o se apueste por el corto o medio plazo. En este sentido, la planificación sectorial requiere de buenas bases territoriales planificadoras a escala regional, principalmente y, desde luego, con unos plazos lo suficientemente largos, a más de 10 años vista, desde su aprobación. Muchas veces, a falta de planificación territorial, ha sido la planificación sectorial la que ha imperado y se ha impuesto, aunque nunca ha contado con la necesaria visión territorial.

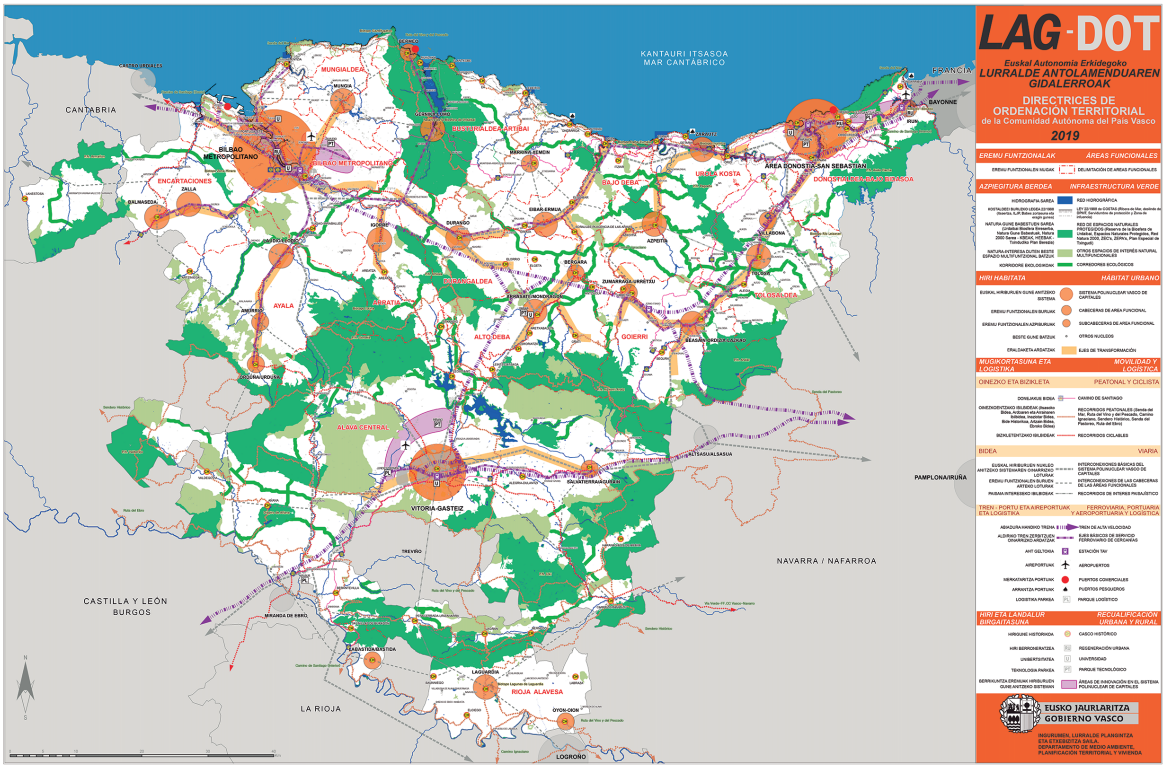
Siguiendo el trabajo de Peyró y Farinós (2019), las conclusiones son claras a la hora de realizar un análisis multivariante que tenga en cuenta criterios como el desarrollo instrumental, la eficacia, la adecuación o la predisposición de las CC.AA. para desarrollar una OT de carácter integral, participativa, transparente y con buena gobernanza a partir de la PS.

En primer lugar, se encontrarían aquellas CC.AA. con altas puntuaciones, caso de Andalucía, Navarra, Cataluña y País Vasco, con una PS desarrollada, hasta el punto de encontrarse implementada y con una valoración superior a los 9 puntos. En segundo lugar, se encontrarían Castilla-León y Baleares, con una puntuación de entre 8 y 9 puntos y que evolucionan adecuadamente o razonablemente. En tercer lugar, estarían aquellas con una evolución intermedia, por no decir mediocre, más cerca de 8 puntos que de 5, y en esta categoría se situarían Asturias, Comunidad Valenciana e Islas Canarias. En cuarto lugar, también con puntuaciones mediocres tirando a bajas (más cerca de los 5 puntos), se situarían Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia y La Rioja, todas ellas calificadas como manifiestamente mejorables, y el resto (Extremadura o Madrid) habría que calificarlas como a desarrollar, puesto que sus puntuaciones son realmente bajas, entre 0 y 5 puntos. Estas dos últimas muestran, no obstante, características diferentes debido a que, en el caso de Madrid, la planificación sectorial se impone a la territorial, entre otras cosas porque la primera se encuentra plenamente desarrollada y la segunda no. La primera muestra un carácter totalmente vinculante mientras no cuenta con una clara visión de la incidencia territorial. El caso de Extremadura es diferente por incomparecencia, es decir, por contar con dos planificaciones, la sectorial y la territorial que todavía deben desarrollarse en gran medida.

## 4.1. Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), largo tránsito del viejo al nuevo paradigma territorial

Las DOT cuentan con tres funciones principales: a) la determinación del marco de referencia para las políticas y planificaciones sectoriales y la ordenación urbana municipal, b) la formulación de los criterios y normas que deben alumbrar y regular las actividades de la sociedad de cara a garantizar los necesarios equilibrios territoriales, y c) la coordinación con otras administraciones (por ejemplo, la estatal u otras CC.AA.) para cualquier actividad con incidencia territorial. Con ello, se establecen 11 determinaciones que abarcan, sobre todo, el buen gobierno del marco físico, el necesario establecimiento de las áreas subregionales y sus respectivos PTP, la determinación de las áreas más adecuadas para las grandes infraestructuras y equipamientos, la cuantificación residencial que corresponde a cada municipio, el patrimonio residencial e histórico-artístico y los supuestos para evaluar, corregir o, en su caso modificar las DOT. Todo ello se engloba dentro de un nuevo modelo territorial (figura nº 2).

*Figura nº 2.* **EL MODELO TERRITORIAL DE LAS NUEVAS DOT. 2019**




*Fuente:* Gobierno Vasco.

Tal y como se ha comentado anteriormente, el periodo de revisión de las DOT se ha demorado durante 13 años, aunque por el camino, como positivo, se ha abierto un necesario y deseable proceso de discusión social, económica, política e incluso ambiental. Hasta el punto de que el Gobierno Vasco ha propiciado interesantes procesos participativos en forma de talleres. Junto a ello, hay iniciativas sociales no regladas o fuera del ámbito administrativo que han dado lugar a las denominadas DOT alternativas, trabajadas y generadas por el colectivo Desazkundea, una entidad social que proclama la necesidad de abandonar el paradigma del desarrollo ilimitado y determinar un modelo, no solo territorial sino social, económico, productivo o ambiental, más volcado hacia un decrecimiento de nuestras pautas de consumo y de la cementación o fosilización del territorio.

Qué duda cabe que este esfuerzo, en el que han colaborado ciudadanos, pero también expertos en la materia de diferentes sectores, colectivos ecologistas, feministas, sindicatos de clase, sindicatos agrarios y otros colectivos, se configura como un elemento clave de contraste. Una sociedad con una crítica activa supone una riqueza que, muchas veces, desde la administración no se sabe valorar convenientemente.

En este sentido, los procesos de OT han ahondado en la necesidad de la participación ciudadana y de que los planes sean realmente democráticos, y que no solo cuenten con el consenso o la mayoría política, sino que sean adecuados a la percepción, opinión, vivencias y anhelos de la población. El CEP abrió el camino al definir al paisaje como el territorio percibido, de esta forma, la participación ciudadana es inexcusable puesto que sin ella no existe el paisaje, y aún diría más, ni tan siquiera el territorio. En su momento, cuando se redactaron las anteriores DOT y la mayor parte de los PTP, los procesos participativos se reducían a los preceptivos periodos de exposición pública en tres momentos puntuales: la presentación del avance, la del documento provisional y la del documento definitivo. El resultado era que solo intervenían y participaban aquellos ciudadanos o colectivos afectados y con los suficientes conocimientos o dinero como para abordar estos procesos tan técnicos y costosos. Es cierto que las nuevas DOT han puesto en marcha iniciativas de participación inéditas hasta fechas recientes. Sin embargo, no hubiera estado de más realizar alguno de los Euskal-Hiria Kongresua que se celebran todos los años, dando mayor relevancia a los citados movimientos contrarios a las DOT o con aquellos colectivos que se han tomado la molestia de presentar modelos alternativos.

En todo caso, el documento de las nuevas DOT realiza una interesante autocrítica y recoge los siguientes puntos débiles dentro de la implementación de la política territorial y el cumplimiento de las distintas planificaciones existentes:

- La proliferación de los PTP o PTS ha generado cierta descoordinación. El que se haya avanzado más rápidamente en la redacción de los PTS ha hipotecado e impuesto una visión sectorial sobre la territorial.
- Existen PTS que estaban pensados desde el primer momento y que, o no se han aprobado o no se han redactado. Otros nuevos, por el contrario, sí han irrumpido y su redacción y aprobación puede considerarse como altamente acertada y adecuada.

- En lo relativo a la ordenación del medio físico se han delimitado y ordenado todos los espacios protegidos, pero se precisa una gestión territorial mucho más adecuada para el mundo rural y el sector agrario. Con la proliferación de los PTP y PTS se ha producido, además, alguna contradicción que debería atajarse.
- La interrelación territorial necesaria y estratégica con los territorios vecinos obliga a aproximarse a los mismos y sus administraciones y coordinar las propuestas de ordenación territorial de la CAPV con las de los territorios vecinos: corredor Bayona-San Sebastián, corredor Santander-Bilbao, conexiones con Navarra y La Rioja, el corredor entre Vitoria y Miranda de Ebro junto a otras conexiones entre el territorio de la CAPV y Castilla-León.
- La PS se ha visto lastrada, en multitud de ocasiones, por su propia normativa y sus diferentes ritmos de desarrollo, de manera que se han dado descoordinaciones entre distintos sectores. La Revisión de las DOT debe desarrollar esta materia en torno a una buena gobernanza territorial. Es fundamental contar con unos plazos adecuados.
- Finalmente, en materia de gobernanza, habría que realizar una evaluación en lo que se refiere a los siguientes cuatro ámbitos: la evaluación, los instrumentos de ordenación territorial, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), y el Consejo Asesor de Política Territorial y de Participación (CAPTP).
- En cuanto a la valoración de la eficacia de los instrumentos de OT, habría que vehiculizar sistemas de evaluación más objetivos y que puedan tener una trazabilidad clara, como los que se refieren a indicadores fáciles de medir o constatar.
- En cuanto a los distintos planes de OT, se debería tender a diferenciar perfectamente aquellas determinaciones más vinculantes y las que muestran un carácter de recomendación. También habría que volver a poner sobre la mesa la jerarquía planificadora: DOT-PTP-PTS-Planificación urbana. Habría que realizar un esfuerzo en el sentido de que las diferentes modalidades de planes contaran con una cierta homogeneidad. También se debería hacer un esfuerzo simplificando trámites y utilizando un idioma simple, no excesivamente técnico y comprensible por la ciudadanía.
- La COTPV se ha configurado como un órgano realmente importante dentro de las políticas territoriales. Sin embargo, su labor se ha restringido prácticamente a una función tramitadora, tratándose ahora de promover su función de deliberación y de trabajo en común. También sería deseable desarrollar mucho más las funciones y tareas de la CAPTP e invitar a más actores relevantes a su participación dentro de la misma.

Junto con estos aspectos, uno de los paradigmas inexcusables a día de hoy sería el calentamiento climático (CC), muy relacionado con el necesario cambio global o cambio de paradigma. En este sentido, cualquier proceso planificador debe preocuparse de dos vectores diferentes relacionados con la emergencia climática. En primer lugar, hay que tener en cuenta la reducción inaplazable de las emisiones de gases de efecto invernadero. Todas las planificaciones deben ser sensibles a esta reducción,

sobre todo aquellas que, como las DOT, se encuentran obligadas a abordar sectores como el energético, transporte, vivienda, residuos, política forestal, etc.

Como segundo vector, habría que tener en cuenta que el calentamiento global es un hecho irrefutable y que sus efectos ya se dejan notar y se incrementarán en los años venideros. Atendiendo a la resiliencia ambiental y territorial, todas las planificaciones, sobre todo las DOT, deben contemplar medidas que atenúen y mitiguen estos efectos. Se prevé, según los modelos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que las temperaturas se incrementarán global y regionalmente y que los efectos de eventos extraordinarios también se verán potenciados, dando lugar a más olas de calor y también a otros efectos extremos. Ante esta situación las DOT debían tener en cuenta este paradigma, que no es nuevo pero que debe abordarse inexcusablemente. El nuevo documento, de hecho, ya tiene en cuenta el CC puesto que ilumina diferentes cuestiones y aparece reflejado en el capítulo 10 titulado *Cuestiones Transversales*. Este será uno de los grandes retos no solo de la década, sino del siglo.

Además de esta mención en las DOT, la CAPV también cuenta con la Estrategia Vasca de Cambio Climático (EVCC) (Gobierno Vasco, 2019a). Este es un instrumento de planificación que dirigirá la actuación en esta materia hasta el horizonte 2050, con objetivos intermedios a 2020 y 2030, tanto para la mitigación como para la adaptación.

Para la definición de los objetivos estratégicos de la Estrategia se han considerado tanto los objetivos y hojas de ruta europeos, como lo señalado en el Programa Marco Ambiental 2020 (Gobierno Vasco, 2019b) y los resultados de la anterior planificación, el Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático 2008-2012 (PVLCCC) (Gobierno Vasco, 2015). No obstante, el desarrollo de las diferentes figuras de planificación no tiene por qué significar que las mismas aborden fehacientemente objetivos, determinaciones, alternativas o propuestas concretas que ahonden en la evitación y aminoración de las consecuencias del cambio climático, tanto más cuando muchas de estas figuras son lo suficientemente antiguas como para haber sido desarrolladas en momentos donde la EVCC todavía no se había desarrollado o donde el PVLCCC todavía no había sido ni tan siquiera enunciado. Bien es cierto que, en todas aquellas herramientas de planificación antes enunciadas, a día de hoy, los equipos redactores se encuentran obligados preceptivamente a tener en consideración todas estas medidas.

Quizás a una escala local sea donde más se estén visualizando y materializando estos intentos o iniciativas. Son alternativas concretas ya materializadas en el desarrollo de una serie de políticas que coadyuvan a que las viviendas (uno de los sectores con más influencia en la emisión de gases de efecto invernadero) se estén clasificando según su eficiencia energética.

Junto a estas medidas concretas también se establece una serie de criterios generales dentro de la OT y el urbanismo. Es el caso de los procesos de reutilización y reciclaje de espacios urbanos o industriales depauperados o que han perdido su función. Desde las nuevas DOT se aboga claramente por reducir el consumo y

cementación del territorio y por reutilizar o reciclar aquellos espacios obsoletos. Esto también vale para las dotaciones y las infraestructuras. Aunque pueda pensarse inicialmente que estas medidas no tienen que ver directamente con el CC, lo cierto es que la cementación y el *splash* urbano cuentan con efectos de sobrecalentamiento del entorno urbano, impermeabilización de los suelos, etc. y, a la vez, llevan consigo la necesidad de mayores desplazamientos y, con ello, la emisión elevada de gases de efecto invernadero.

La reutilización y reciclaje urbano da lugar a un modelo más denso, donde se evita ocupar más espacio e incrementar la necesidad del desplazamiento en vehículo privado. Esta densificación es uno de los nuevos criterios establecidos por las nuevas DOT (Gobierno Vasco, 2019c). Muy relacionado con este aspecto aparece otro, como es la necesidad de perimetrar, de una vez por todas, los límites de crecimiento de la ciudad. Es decir, poner límites a los futuros desarrollos urbanos. Qué duda cabe que el modelo de Vitoria-Gasteiz con el anillo verde ha sido una referencia en este sentido (Lozano y Latasa, 2016).

En un momento en el que existe una crisis demográfica que también habrá que solventar, lógicamente, a partir de movimientos migratorios hacia el País Vasco, que los espacios naturales protegidos se encuentren perfectamente delimitados; que las ciudades no puedan crecer indefinidamente como si no tuvieran un límite; la realidad palpable y palmaria es que la ciudad o el tejido urbano ha crecido a expensas del agro y las actividades agrarias.

Si atendemos a los datos relacionados con el peso que el sector primario tiene en la CAPV (Gobierno Vasco, 2019c) las cifras son siempre bastante inferiores a las del resto del Estado e incluso a las de la Unión Europea. Esto y la escasa soberanía alimentaria con la que contamos, serán grandes retos que desde la OT y la PS deberán abordarse en los próximos años. En un momento en que los productos de proximidad y de calidad son bien valorados, el agro está desapareciendo como consecuencia de la falta de relevo generacional en las explotaciones, pero fundamentalmente de la imposibilidad de competir con un precio de los suelos que, de forma absolutamente especulativa, indefectiblemente, más tarde o más temprano termina por encarecerse o revalorizarse como consecuencia de las expectativas de convertir el mismo en viviendas o en actividades económicas. Si realmente se quieren parar estos procesos especulativos es necesario que los límites no sean difusos, sino claros e infranqueables. En este sentido, dentro de las nuevas DOT se ha abordado dicha cuestión dentro del capítulo 6 de *Hábitat urbano*, punto 6.3. *Perímetro de crecimiento urbano.*

Junto a la redensificación de la urbe, cobra especial importancia otro concepto como es el de la mixticidad. La revolución industrial y sus efectos indeseados como la contaminación, el *smog*, etc. trajeron consigo, durante la segunda mitad del siglo XX, una discriminación de usos en el territorio. En este momento, en el País Vasco prácticamente no existen aquellas grandes industrias relacionadas con el sector siderometalúrgico, papelero, químico o energético. En su defecto, el tamaño medio

de las industrias ha ido reduciéndose considerablemente, mientras la potencialidad contaminante se ha ido controlando cuando no desapareciendo. El sector servicios ha ido expandiéndose mientras el secundario se reducía (Gobierno Vasco, 2019c). Todas estas actividades no requieren, a día de hoy, de una segregación tan clara como la anteriormente descrita. Ante ello, se impone que, junto a los desarrollos residenciales, también existan dotaciones, determinadas infraestructuras, pero también espacios de desarrollo económico junto a un comercio de proximidad. Ello evita los tradicionales desplazamientos de los *commuters*, que dos o cuatro veces al día deben desplazarse, a veces con distancias considerables de más de tres cuartos de hora, entre su lugar de residencia y el del trabajo o el de compras.

Unos modelos con una densidad habitacional muy baja, con diseminados de villas unifamiliares y con una segregación comercial ubicada en las afueras de los núcleos tradicionales, han dado lugar a una mayor necesidad de dotaciones e infraestructuras y una mayor necesidad del vehículo privado. Estas cuestiones no han ahondado en la mitigación de los efectos del CC ni mucho menos. Enfrentado a este modelo derrochador territorialmente, aparece la ciudad mediterránea, densa, mixta, de proximidad, con un comercio local hasta fechas recientes muy desarrollado y diversificado, con relaciones sociales más intensas que, sin embargo, está entrando en crisis por decisiones políticas que abrazan modelos más anglosajones, impersonales y difícilmente sostenibles (Latasa *et al*., 2012).

En cualquier caso, la evitación de los desplazamientos se ha conjugado con el desarrollo y potenciación del transporte público. Bilbao y Gasteiz son dos grandes ejemplos de cómo la ciudad, en la medida que se renovaba o construía, iba apostando claramente por la utilización de la bicicleta o del transporte público (autobuses urbanos e interurbanos, metro, tranvía de superficie, etc.). La otra cara de la moneda la representa Donostia, donde con la excusa de la movilidad sostenible se está afrontando la construcción de un metro en una ciudad que no pasa de los 180.000 habitantes y en un área metropolitana que no llega a los 400.000, donde no solo existía una red de transporte por autobús bastante interesante, sino también el trazado RENFE de cercanías y el trazado ferroviario FEVE que funciona, de facto, como un ferrocarril metropolitano.

De la misma forma, los primeros PTS desarrollados y aprobados fueron los que se referían a las grandes infraestructuras, tanto viarias como, sobre todo, ferroviarias. La gran apuesta ha sido el desarrollo de la famosa «Y» vasca que conectará el TAV con la meseta y las tres ciudades vascas. El esfuerzo ambiental, territorial, económico y social está siendo mayúsculo y muy contestado, no solo por la ciudadanía, sino por importantes sectores de la opinión pública y desde la academia (Antigüedad *et al*., 2016).

Hasta la actualidad, el Gobierno Vasco ha mantenido que el TAV mantendría una doble vocacionalidad, con transporte de pasajeros y de mercancías. Sin embargo, a día de hoy no se conoce ningún ejemplo en este sentido en toda Europa. También ha apostado por una determinada conexión con Francia que el país vecino nunca ha con-

templado ni aprobado, con lo que la viabilidad y funcionalidad del proyecto también están en entredicho. Entretanto, por la frontera de Biriatou sigue pasando una media de más de 13.000 vehículos ligeros al día y más de 9.000 camiones pesados con mercancías (Observatorio Hispano-Francés de tráfico en Los Pirineos, 2010).

La política de los transportes y, con ello, la de las grandes, medianas y pequeñas infraestructuras es uno de los retos de futuro, puesto que todavía no ha sido planificada ni resuelta satisfactoriamente. En gran medida este va a ser uno de los vectores que ahonde o evite los efectos del CC y, a su vez, coadyuve a una mayor equidad territorial intentando conectar mejor a las áreas desfavorecidas y potenciando la accesibilidad a bienes y servicios esenciales a las poblaciones rurales. Sinceramente, la decisión basada en lograr posibles economías de escalas o la irrefrenable apuesta política por las megainfraestructuras, incluidas las energéticas, no parece que vaya a ahondar en el necesario cambio de paradigma.



El transporte, como sector estratégico, implicará retos importantes en materia de OT. El tema de la movilidad viene siendo uno de los caballos de batalla a todas las escalas y dentro de todos los planes. En primer lugar, se apuesta por una ciudad más densa precisamente para evitar un gran número de traslados que, normalmente, hasta en un 53-67% de los casos de desplazamiento fuera de las áreas metropolitanas son en transporte privado (Gobierno Vasco, 2011). Una vez más OT y transporte adquieren una gran relevancia, tanto más cuando la rótula vasca[1], concepto que se acuñó en las viejas DOT, sigue siendo igual de válido y vigente dentro de las nuevas y del modelo territorial a ese horizonte 2040.

Por el sistema polinuclear vasco discurren tráficos densos de todo tipo: de mercancías y pasajeros, y con distintas modalidades: camión, coche, barco, avión, tren… El territorio vasco se encuentra en una encrucijada estratégica entre los flujos que van de sur a norte o viceversa, enlaza tráficos desde el arco mediterráneo al atlántico, y muestra una gran potencialidad para la intermodalidad. La mayor parte de las infraestructuras han sido desarrolladas, por lo menos en lo que respecta a las carreteras, los aeropuertos y los puertos. Habrá que esperar al desarrollo del TAV y su futura conexión con el Valle del Ebro a través de Pamplona. De la misma forma, también se van desarrollando las plataformas logísticas y de transporte, aunque sin una planificación general que las coordine y las someta a la disciplina territorial.

Tampoco se ha llevado una política unitaria y demasiado planificada en otro de los vectores estratégicos en cuanto al calentamiento global, el de los residuos. En este caso, las competencias residen en la escala provincial y cada provincia ha generado planificaciones diferentes. Dos de ellas, Gipuzkoa y Bizkaia, al final, apuestan por una solución final nada sostenible como es la incineración (Lozano *et al.*, 2017). Esta medida es el fracaso más rotundo en política de residuos, tanto más cuando Zabalgarbi, la única incineradora hoy en funcionamiento, necesita grandes aportes de

[1] Definición que hace referencia a la posición geográfica de la CAPV en la intersección del corredor europeo París-Madrid y de dos corredores transversales: el Eje Ebro y el Eje de la Cornisa Cantábrica.

gas para poder hacer frente a la incineración de los residuos de la provincia de Bizkaia y, de esta manera, nunca ha llegado a cumplir con la fórmula de eficiencia energética de la Unión Europea (Bueno *et al.*, 2015). En contraposición con las plantas de incineración del norte y centro de Europa que aprovechan directamente el calor sin transformación a energía eléctrica, las meridionales no necesitan tanta energía calórica y se ven obligadas a transformar gran parte de la misma en energía eléctrica.



En cualquier caso, todas estas incineradoras meridionales dan lugar a un incumplimiento prácticamente crónico de la R1 o fórmula de eficiencia energética. Tampoco existen, en ninguna región de Europa, dos plantas tan cercanas con una población tan baja. Mientras tanto, curiosamente, han crecido los porcentajes de recogida selectiva, fundamentalmente con experiencias como el denominado «puerta a puerta» y se ha constatado que las dos plantas fueron sobredimensionadas. En cualquier caso, a día de hoy no existe un PTS que aborde de forma conjunta las planificaciones y realidades de las tres provincias y, de hecho, cada una de ellas cuenta con su modelo que no muestra una especial sensibilidad territorial.

Uno de los «sumideros» de los gases de efecto invernadero, fundamentalmente el $CO_2$, es la vegetación. En este sentido, la política forestal tampoco ha sido especialmente afortunada, entre otras cosas porque no existe un plan general que la recoja y desarrolle. Aunque el PTS agroforestal marca las grandes líneas de actuación sigue dependiendo de las Diputaciones, donde el *lobby* forestalista cuenta con mucho peso y con una tradición y tendencia a apostar por especies exóticas de turno rápido como el pino insigne *(Pinus radiata)* o los eucaliptos *(Eucaliptus sp.)*. Es difícilmente justificable esta apuesta cuando ni económica ni ambientalmente se sostiene (Balsa y Hermosilla, 2013). En este sentido, sí es cierto que en las nuevas DOT se hace mucho énfasis en el papel protector, para los suelos y el agua, de la vegetación de la CAPV. También cumple una función fundamental a la hora de asegurar unos niveles óptimos de conectividad ecológica y, por tanto, de generar una verdadera red de espacios protegidos, tal y como manda la Unión Europea. Sin embargo, quizá la medida más acertada sería la de crear un nuevo PTS sobre infraestructura verde o que el PTS agroforestal pudiera ser modificado con una visión mucho más sostenible en lo referente al sector forestal y al papel de fijación de $CO_2$, de cierre de ciclos como el de la materia orgánica y de otros servicios ecosistémicos que subsectores como los de la agricultura, la ganadería y la silvicultura pueden cumplir.

Otro de los aspectos básicos para afrontar un futuro más sostenible se relaciona con la soberanía alimentaria. Allende (2000) ya lo constató en el capítulo encargado por el Gobierno Vasco ante la necesaria renovación de las DOT. En ningún momento se ha tenido en cuenta que la inmensa mayoría de las materias primas que llegan a la CAPV lo hacen desde el exterior, hasta un 82% (Albiz, 2019). El consumo debe planificarse igual que otros sectores, puesto que su repercusión territorial, social y económica es una de las más importantes en estos momentos. Productos de proximidad y una producción agraria que cierre diversos flujos, dentro del paradigma de

la economía circular, son absolutamente estratégicos para el futuro. El sector primario se ha reducido hasta suponer en la CAPV el 10,6% del PIB y el 1,03% de los empleos (Gobierno Vasco, 2019c). Se puede afirmar que dentro de la CAPV existe una desruralización y desagrarización relativamente grave, al igual que está ocurriendo en diversas partes de España y la Unión Europea. El modelo territorial no aporta grandes soluciones, ni tan siquiera alguna reflexión interesante desde el punto de vista territorial. De hecho, el PTS agroforestal se encuentra supeditado a la inmensa mayoría de los PTS, como el de carreteras, red ferroviaria, etc., aunque tiene competencias sobre la mayor parte del territorio; en resumen, el suelo agrario queda fuera de los espacios protegidos.

Un aspecto relevante y que se puede considerar como no resuelto dentro del nuevo documento de las DOT, es dejar algunos aspectos relativamente abiertos y sin una opinión clara de las conveniencias o impactos territoriales. En este sentido y, como ejemplo, habría que citar el modelo de la base infraestructural del Gobierno Vasco en lo referente fundamentalmente al trazado ferroviario de la «Y» vasca y su conexión con Navarra. Una vez más, al igual que ocurre con algún PTP, el modelo territorial no se decanta por ninguna de las dos variantes planteadas. Se deja, de esta forma, las puertas abiertas a la PS sin aportar, tan siquiera, una mínima evaluación de los costes, impactos y las ventajas de una u otra conexión. En estos aspectos tan estratégicos y que tanto pueden condicionar el modelo, en general, las DOT deberían ser mucho más ejecutivas y apostar claramente por aquel que más ventajas espaciales presente.

Evidentemente, una política como es la OT, conducida a partir de las DOT, con un espectro de actuación tan transversal y global, cuenta con evidentes claroscuros y con muchos retos de futuro. No obstante, nos ha llevado a una disciplina territorial que ha evitado muchos desmanes como los acontecidos en la fachada mediterránea española y, a la vez, nos enfoca de manera más eficaz y efectiva hacia un modelo territorial más sostenible y resiliente. En este sentido, hay que destacar el esfuerzo que el propio personal del Gobierno Vasco ha hecho a la hora de redactar las nuevas DOT. Un elemento fundamental, y que se debe valorar muy positivamente, son los guiños realizados con respecto a otras administraciones como las CC.AA. que nos rodean, la región de Aquitania y las administraciones centrales de España y Francia. Las apuestas de coordinación del desarrollo de la OT en esos sectores limítrofes son loables y altamente estratégicas.

### 4.2. Los Planes Territoriales Parciales (PTP), la concreción comarcal de las políticas territoriales. Necesidad de filtrar los nuevos paradigmas dentro del instrumento de ordenación territorial más cercano al ciudadano

Según la LOT de la CAPV, los PTP desarrollan los criterios y medidas de las DOT de una forma pormenorizada y más cercana al ocuparse, cada uno de los 15, de un área funcional determinada y delimitada. Esta planificación debe responsabilizarse, como mínimo, de la delimitación de los espacios para las grandes infraestructuras, do-

taciones y equipamientos de interés general, aquellos espacios o sectores que deban ser remodelados, regenerados o rehabilitados, la cuantificación del suelo para la construcción de viviendas o actividades económicas, la fijación de criterios y principios generales a los que se tendrá que atener la planificación u ordenación urbanística municipal y la determinación de los criterios, normas y principios emanados de las DOT y que deben ser aplicados, inexcusablemente, en las escalas comarcal y local.



La mayor parte de los PTP se redactaron y culminaron hace ya una década o más. Concretamente, de los 15 PTP, 7 ya estaban aprobados definitivamente para 2009. Este hecho se une a que el de Tolosaldea todavía no haya sido aprobado y que el resto fueran redactados y aprobados antes de la aprobación de las nuevas DOT. Todas estas cuestiones nos conducen, indefectiblemente, a la necesidad de su revisión profunda. En primer lugar, porque muchos de ellos ya han quedado obsoletos; porque tienen que volver a recoger lo que las nuevas DOT dicen; y porque fueron redactados en momentos donde los criterios y principios transversales fundamentales no estaban totalmente desarrollados. Ahora que se ha culminado el esfuerzo de redacción de un nuevo documento a escala regional, sería conveniente imbuir o percolar a las planificaciones a menor escala con los principios y nuevos criterios de las DOT.

Esto no quiere decir que lo redactado anteriormente no sirva para nada y tenga que ser desechado irremisiblemente. Todo lo contrario. Aprovechando esa experiencia previa de planificación comarcal, ante los nuevos retos ambientales, sociales, económicos o culturales, es necesario adecuar el resto de escalas y planificaciones. Lo que se apuntaba para las DOT, como por ejemplo la necesidad de establecer límites no flexibles, netos e irrefutables a la ciudad, cobra, sin duda, un mayor protagonismo dentro de los PTP, puesto que tienen que realizar una planificación y mostrar un nivel de concreción todavía más fino. Además, hay que tener en cuenta que muchos de ellos se realizaron cuando los adelantos en forma de Sistemas de Información Geográfica, otros *software* y datos territoriales eran todavía muy escasos y rudimentarios. En la actualidad se cuenta con un gran volumen de datos territoriales, todos ellos perfectamente actualizados en forma de cartografía a distintas escalas y de cualquier tema.

Los PTP deben tener también en cuenta las nuevas figuras propuestas por las DOT, como pueden ser los ejes de transformación. El principio y gran criterio de la polinuclearidad sigue estando en perfecto vigor. Sin embargo, la irrupción de esa figura, totalmente acertada, puede ahondar y ayudar en el desarrollo de esa idea polinuclear. La inclusión dentro de los PTP de este concepto y de cada uno de esos ejes de transformación es absolutamente estratégica para abordar nuevos retos territoriales y, sobre todo, para culminar lo dispuesto por las nuevas DOT.

Los PTP deben incluir, dentro de sus contenidos, una batería extensa de indicadores que vayan evaluando, de forma objetiva y regular, el éxito o fracaso de sus alternativas y determinaciones. El que muchos de ellos no cuenten con estas herramientas de evaluación hace también indispensable su renovación y replanteamiento. En aras a una mayor transparencia y teniendo en cuenta lo anteriormente reseñado,

en el sentido de existir un gran volumen de datos territoriales perfectamente actualizados, se hace, aún más, una necesidad perentoria.

También sería deseable que los nuevos PTP contaran con una mayor personalidad a la hora de su consecución, ejecución y, sobre todo, de condicionar políticas sectoriales. Hasta la fecha, algunos PTP se han demorado en el tiempo y otros han tenido que modificar sus contenidos, normalmente por la existencia de impactos o influencias no deseables de grandes infraestructuras y equipamientos. Es especialmente reseñable, de forma negativa, lo que ha ocurrido con el PTP de Donostialdea que, debido a la diferencia de trazados con respecto al tránsito que debía realizar el TAV, o donde se debería ubicar la estación intermodal, o la necesidad de un segundo o un tercer cinturón de circunvalación que uniera los tráficos internacionales y pesados de la AP1, N1, AP8, A15, etc. o incluso la posibilidad de la construcción de una nueva dársena exterior para el puerto de Pasajes, haya condicionado desde hace ya más de 15 años el desarrollo del propio plan.

Los PTP deberían tener la necesaria personalidad y entidad como para expresar abiertamente su opinión y sus determinaciones con respecto a estas grandes infraestructuras. El territorio es la variable independiente de esta ecuación y las políticas sectoriales, tal y como dice la LOT, deben estar siempre supeditadas a las necesidades y planes espaciales.

### 4.3. Los Planes Territoriales Sectoriales (PTS), la coordinación de las políticas sectoriales y las territoriales. Grandes ausencias y sorprendentes presencias

Estos planes, de naturaleza sectorial pero de incidencia territorial, cuentan con la virtualidad de que pueden ser iniciativa del Gobierno Vasco, pero también de cada una de las tres Diputaciones Forales. En cualquier caso, no se debe olvidar que se encuentran en el último lugar de la cascada jerárquica y, por tanto, deberían respetar las determinaciones de las DOT y los PTP. En numerosas ocasiones esto no ha sido así y, no por casualidad, algunos PTS han condicionado al resto de figuras de planificación, incluyendo los PTP.

Han existido importantes déficits a la hora de redactar o completar la lista de los PTS. Las ausencias son clamorosas, por ejemplo, en ámbitos como la energía, el consumo o las infraestructuras para el tratamiento de los residuos. En este sentido, no se podrá llevar a cabo una política territorial basada en la descarbonización, si antes no se han analizado, diagnosticado y realizado propuestas en estas materias. Se desarrolló el PTS de Energía Eólica que ha sido implementado en algunas localizaciones puntuales, pero no en todas donde estaba previsto inicialmente. La contestación social fue fuerte y evidente, puesto que la mayor parte de las localizaciones se circunscribían a espacios montañosos con grandes impactos visuales y paisajísticos.

Tanto en el Estado como en la CAPV, se apuesta por modelos de máximos, con la instalación de grandes aerogeneradores, pero se desprecian otros modelos con instalaciones mucho más modestas pero que pueden adecuarse incluso a entornos

residenciales o de actividades económicas. Se ha apostado por modelos maximalistas que no han ahondado en la descarbonización, son caros, altamente impactantes y, además, no hacen que la dependencia con respecto al consumo de energías fósiles se reduzca, sino que debido al aporte aeromotriz muchas veces lo que se ha conseguido es un descenso del precio de la energía eléctrica y, por tanto, un aumento importante del consumo (Arto *et al.*, 2016). En este último aspecto está la clave en materia energética. Hay que estudiar muy bien los consumos e intentar reducirlos, como ha ocurrido en otros sectores como el consumo de agua.

Tampoco las políticas estatales, hasta la fecha, han sido las óptimas para apostar o desarrollar otras fuentes alternativas como la solar, también a una escala pequeña, en superficies de viviendas o actividades económicas. Mientras tanto, solo algunas experiencias muy puntuales, como la de Mutriku, se han fijado en la energía derivada del mar o la geotermia. Es absolutamente necesario abordar un PTS integral que, a su vez, analice los consumos energéticos y aporte soluciones o alternativas de futuro, no solo para albergar las instalaciones o equipamientos sino para desarrollar el necesario cambio de paradigma desde el consumo de fuentes fósiles, carbón, gas y petróleo, hacia fuentes realmente sostenibles. En realidad, detrás del no desarrollo de este PTS se encuentra una postura negacionista del propio Gobierno Vasco, que lleva años hablando de autosuficiencia energética sin llegar a despegarse de la dependencia del petróleo y, lo que es peor, desarrollando y poniendo en marcha grandes infraestructuras en forma de centrales de ciclo combinado como la de Boroa que requieren importantes cantidades de gas que, normalmente se trae o de las Guayanas o de Argelia.

En paralelo al consumo energético, hoy en día hasta un 82% de las materias primas que consumimos, especialmente alimentos, son traídas del exterior. No se ha fomentado la consecución de un PTS que, igualmente a lo que debe ocurrir con la energía, analice pormenorizadamente de dónde provienen las materias primas y alimentos que consumimos y la dependencia hacia fuentes exteriores.

Contamos con un territorio donde el tejido rural y agrario todavía mantiene cierta pujanza, aunque se encuentra en mínimos. Seguramente en este descenso y esas cifras tan bajas tenga algo que ver la dependencia de las fuentes externas y, sobre todo, la apuesta por modelos más anglosajones en forma de proliferación de grandes superficies que, de un plumazo, acaban con el pequeño comercio de proximidad y apuestan, indefectiblemente, por un volumen muy superior de productos foráneos. Especialmente sangrante en estos momentos es el caso de Zaldunborda, en Hondarribia, donde se quiere instalar una gran superficie comercial con el mismo número de comercios que los existentes en la actualidad en el municipio, en 7 hectáreas de territorio rodeado de suelo no urbanizable, aprobado por el PGOU de 2017 y bendecido por el PTP de Donostialdea. El consumo de proximidad evita desplazamientos innecesarios, fosilización y cementación de suelo en forma de dotaciones e infraestructuras, ahorra costes de servicios y abastecimientos, mantiene el comercio local, la producción agraria de cercanía y ahonda en una mayor justicia social.

La economía circular, en un futuro próximo, será una realidad puesto que la Unión Europea ya nos está informando de la finitud de los recursos del continente y de la escasez general de Europa en la mayor parte de materias primas (Comisión Europea, 2011). Esta cuestión clave es otro motivo indiscutible para abordar la realización de los dos PTS mencionados, el de consumo energético y el de consumo de materias primas.

Muy relacionado con el tema de la economía circular es la tan politizada política de residuos. Curiosamente, solo Gipuzkoa desarrolló un PTS en materia de infraestructuras de residuos y, simplemente, para bendecir o aportar un documento que diera carta de naturaleza a las instalaciones de la incineradora de Zubieta. En este sentido, entre las grandes ausencias antes apuntadas, está la realización de un PTS que aborde de forma global y, sin cortapisas, el análisis de la producción de los residuos de la CAPV en su totalidad y que apueste por modelos unitarios, eficientes, eficaces, respetuosos con la salud y el medio ambiente y, sobre todo, que cierren ciclos y sean realmente sostenibles.

La incineración o el vertedero (especialmente el de Gardelegi) no dejan de ser sino el fracaso más absoluto en materia de tratamiento de residuos, en gran medida porque son una solución finalista y poco eficiente que elimina, con evidentes impactos, materias que podrían ser perfectamente reutilizables, reciclables o compostables, tal y como se evidencia en estudios como el realizado por Bueno *et al.* (2016). Con la crisis y las políticas de reducción de residuos se ha dado un descenso de los mismos y con metodologías de recogida verdaderamente selectiva (puerta a puerta) han llegado a recogerse de forma eficiente hasta un 92% de los materiales de nuestros residuos (Erostarbe, 2015).

En un territorio tan pequeño, con la reducción actual y futura de la producción de residuos y el desarrollo e impulso en las políticas realmente sostenibles, no tiene ningún sentido apostar por dos incineradoras tan sobredimensionadas y cercanas y, a la vez, mantener vertederos como el mencionado de Gardelegi. Por todo ello, es necesario incidir en la realización de un PTS que, además, inicialmente ya estaba previsto.

También resulta altamente sorprendente que se siga contando con un PTS que lleva más de 15 años en redacción: el de Patrimonio Cultural. En un momento en el que desde el CEP se ahonda en el concepto patrimonial, *sensu lato*, como uno de los elementos fundamentales en la concepción, protección, gestión y ordenación del paisaje, la aprobación definitiva de este PTS debe ser inexcusable. Dentro del patrimonio, además, no solo deben contemplarse aquellas manifestaciones emblemáticas, sino que habría que atender a cuestiones patrimoniales de menor rango pero igualmente importantes como vestigios, estructuras y microtopografías relictuales de prácticas agrarias (muros, muretes, lezones, setos, caballones y cárcavas de contención o de separación de parcelas; carboneras...), agroganaderas (cerraduras, estacados tradicionales de madera o setos vivos, cabañas y otras construcciones rústicas…), preindustriales (ferrerías, molinos, aceñas, batanes), desde luego también las arqueológicas (menhires, cromlech, dólmenes, túmulos, ruinas…), elementos simbólicos, místicos o religiosos (paisajes excepcionales por causas subjetivas, tradiciones mágico-religiosas, ermitas, santuarios, etc.)

Otro PTS que ha estado retenido durante muchos años ha sido el Agroforestal. Técnicamente es un buen PTS, pero ha perdido la oportunidad de hacer verdaderas propuestas para un cambio de modelo y paradigma dentro del medio agrario.

Especialmente escaso en cuanto al modelo forestal, es necesario que en este subsector también se dé un cambio de paradigma. Gran parte de los suelos forestales privados de Bizkaia y Gipuzkoa se han visto colonizados desde mediados del pasado siglo por dos cultivos madereros masificados, el Pino insigne (*Pinus radiata*) y el eucalipto (*Eucaliptus* sp.). Estas plantaciones tenían un sentido económico, no ambiental, que iba ocupando grandes porciones del territorio atlántico de la CAPV según se iban abandonando los cultivos, la ganadería y el medio rural, en general, sobre todo comenzando por los terrenos más alejados de los pueblos y con pendientes relativamente fuertes. Junto a ello, la industria del papel fue una de las más importantes en esa segunda mitad de siglo. Hace ya unos años que la crisis y posterior reconversión industrial dio al traste con la mayor parte de las papeleras, quedando en estos momentos las más grandes, pero siempre al borde del colapso (Zalla, Errenteria, Hernani, Durango…). En los dos últimos años, además, el precio de la madera para pasta de papel ha ido en descenso al entrar en esta producción países como Chile, China, Brasil, etc. Junto a ello, el pino ha sufrido enfermedades criptogámicas como la banda roja y la banda marrón. Ante esta situación se pueden seguir dos modelos, uno que apueste por producciones madereras de mayor calidad y no precisamente para pasta de papel; o profundizar, como está ocurriendo en Bizkaia, con la extensión de plantaciones de eucaliptos. En este segundo caso se incidiría en una política forestal menos sostenible y con modelos como el gallego que, a la vista del transcurso del tiempo, se han mostrado como altamente insostenibles, ambientalmente impactantes, no han garantizado niveles apropiados de biodiversidad y han fomentado y propiciado abundantes y recurrentes incendios forestales con elevadas pérdidas materiales e incluso pérdida de vidas humanas.

En este sentido, se debería hacer un esfuerzo por actualizar este PTS con un paradigma más sostenible dentro del subsector forestal y abordar otros problemas graves asociados al abandono rural y agrario, la pérdida de explotaciones por falta del necesario relevo generacional, la falta de ciertos equipamientos e infraestructuras en el medio rural, la falta de oportunidades para la mujer y los jóvenes agricultores y ganaderos y la falta de oportunidad para los neorurales de acceder al mercado del suelo, teniendo en cuenta su escasez y la visión especulativa que en la CAPV existe sobre el suelo rústico. Resulta incomprensible, por ejemplo, que un PTP como del de Beasain-Zumarraga hubiera establecido un mayor número de hectáreas de suelo agrario de alto valor estratégico y, para ese área funcional, el propio PTS agroforestal bajara estas cifras y, por lo tanto, diera lugar a una reducción de este tipo de suelo destinado vocacionalmente al sector agroganadero, aumentando el denominado eufemísticamente como paisaje rural de transición, por no decir «futuro suelo urbanizable»; esto, sin duda, no ayuda a reducir la especulación con respecto al suelo productivo.

Una ausencia que debería paliarse con cierta urgencia sería la relacionada con la necesidad de un PTS sobre infraestructura verde. Además de los espacios naturales (con diferente grado de protección y sujetos a diferentes códigos legales e iniciativas), se deberían tener en cuenta otros elementos como la red de corredores ecológicos, los márgenes de ríos y arroyos (anteriormente denominado Dominio Público Hidráulico), los montes comunales y protectores, la red de setos de separación entre campos, los parques urbanos y periurbanos y cualquier otro elemento que pueda contar con características naturales de cierta calidad. Desde luego, este PTS debería estar relacionado indefectiblemente con el agroforestal puesto que, en gran medida, los suelos y paisajes agrarios de la CAPV cumplen con una clara función ambiental y proporcionan bienes y servicios ecosistémicos de primer nivel. Este tipo de servicios deberían ser introducidos, de alguna manera, en la cuenta territorial de manera que los agricultores, ganaderos y forestalistas también pudieran basar sus ingresos y sus cuentas de resultados en aportaciones económicas de una sociedad eminentemente urbana que, sin embargo, es beneficiaria de los mismos.

Para mitigar los efectos del Cambio Climático se debería tender a revisar concienzudamente dos PTS, como son el de márgenes de ríos y arroyos y el del litoral. En gran medida, los efectos más catastróficos asociados al CC pasarán por evidentes y profundos impactos tanto en las riberas y zonas de inundación de los ríos como en los sectores costeros. La interiorización de los criterios de evitación y mitigación se antoja como absolutamente estratégica para estos dos PTP.

Tal y como se referenció en el punto 4.1., mientras los dos PTS relacionados con las infraestructuras viarias y ferroviarias se desarrollaron de forma temprana y completa, no ha pasado lo mismo con el PTS de Red Intermodal y Logística. En este sentido, el que todavía no se encuentre aprobado no quiere decir que no se estén dando pasos en esta materia. Sin embargo, no es deseable que la planificación sectorial se desarrolle por su cuenta sin someterse a la necesaria coordinación con los planes territoriales (DOT y PTP). En cualquier caso, los tráficos por carretera son realmente intensos, mientras que los ferroviarios van perdiendo terreno. En este sentido, es necesario que se desvincule la economía de la necesidad de mayores demandas de transporte y que las denominadas externalidades –emisión de gases de efecto invernadero, contaminación, afecciones sobre la salud, etc.– queden interiorizadas dentro de la cuenta de resultados, de manera que se haga una evaluación real que nos lleve hacia un mayor grado de sostenibilidad territorial, económica, social y ambiental.

En cuanto a las sorprendentes presencias, habría que resaltar positivamente la existencia de un PTS sobre vías ciclistas de Gipuzkoa. Este PTS es modélico y debería servir de ejemplo para que se desarrollaran otros del mismo tenor para el resto de los territorios de manera que, al igual que ocurre con el de carreteras, también estos tres dieran lugar a un plan general de vías ciclistas de la CAPV.

## 5. CONCLUSIONES

Cataluña y el País Vasco se configuran como los referentes para el desarrollo e implementación de las políticas y planes de OT dentro del Estado. Fueron las primeras dos regiones en desarrollar unas directrices o planes regionales a esa escala, a la vez que han sido las primeras en desarrollar los planes necesarios para garantizar la OT a escala subregional, comarcal o de área funcional.

De la misma forma, también han apostado, junto a otras regiones como Navarra y Andalucía, por una planificación sectorial con compromiso territorial y con una valoración alta, atendiendo a criterios de eficacia, gobernanza, carácter integral, participativa y trasparente.

No se puede valorar positivamente que el proceso de revisión de las DOT se haya demorado por espacio de 13 años, pero desde luego sí que haya dado lugar a un debate y contraste de ideas muy fructífero en torno a la OT. La participación ciudadana y la trasparencia debe ser impulsada no solo para esta planificación, sino para el resto.

Hay que valorar positivamente que el nuevo documento de las DOT realice una autocrítica sobre las debilidades detectadas hasta el momento. Eso sí, dicha autocrítica se queda un poco corta puesto que no detecta otros problemas, omisiones o redundancias que deberán abordarse.

Se imponen nuevos paradigmas, criterios y principios dentro de la OT para las próximas décadas. Así, la crisis económica se une a la ambiental, al calentamiento climático, la necesidad de un modelo sostenible dentro del paradigma de la economía circular, los necesarios límites al ámbito urbano, económico, dotacional e infraestructural, la equidad entre géneros y territorios, la accesibilidad y correcta gestión del territorio con respecto a los colectivos con otras capacidades, etc.

Relacionado con el CC, es absolutamente estratégico contemplarlo dentro de las políticas territoriales y más concretamente en dos direcciones: cómo evitar la emisión de gases de efecto invernadero y cómo mitigar los efectos derivados del CC.

Modelos urbanos más densos y mixtos serán necesarios. También para el urbanismo y la OT se requiere de un menor consumo de suelo y la reutilización y reciclaje del propio territorio. Hay que perimetrar de forma neta e inexcusable el crecimiento urbano, dotacional e infraestructural y procurar una actividad y un porvenir al suelo agrario que no pase por la especulación de este bien raíz.

La incidencia del transporte tanto en el anterior modelo como en el presente va a contar con una gran relevancia. También hay que poner freno al desarrollo de nuevas infraestructuras y optimizar las actuales procurando hacer un uso más razonable y sostenible de los distintos medios de transporte. El fomento del transporte público frente al privado, pero también de modalidades como la ferroviaria, debe tenerse muy en cuenta. Habrá que introducir en la cuenta de resultados derivada del

transporte las definidas como externalidades, pero que ocasionan impactos y gastos perfectamente mensurables y evitables.

Las políticas sectoriales como la energía, los residuos o la forestal deberían ser reformuladas para convertirse en realmente sostenibles y, en cualquier caso, someterse a una disciplina territorial que, hasta la fecha, ha brillado por su ausencia. Por su parte, hay que comenzar a hablar en los planes de incidencia territorial de aspectos como la soberanía alimentaria y el consumo.

Evidentemente, una política como la OT con un espectro de actuación tan transversal y global, cuenta con evidentes claroscuros y con muchos retos de futuro. No obstante, nos ha llevado a una disciplina territorial que ha evitado muchos desmanes como los acontecidos en la fachada mediterránea española y, a la vez, nos enfoca de manera más eficaz y efectiva hacia un modelo territorial más sostenible y resiliente.

Hay que valorar muy positivamente el esfuerzo realizado por los técnicos del Gobierno Vasco en la redacción del nuevo documento de las DOT. Otro aspecto positivo es la necesaria coordinación con otras administraciones en los territorios limítrofes.

También se ha hecho un esfuerzo muy loable a la hora de mantener un gran rigor, pero, a la vez, utilizar un lenguaje claro y no encriptado para que la ciudadanía pueda comprender e interiorizar todos estos planes.

Los PTP deberían ser revisados, renovados, cuando no reformulados profundamente, a la vista de los volúmenes de información territorial existentes a día de hoy, de los adelantos técnicos, informáticos y cartográficos y, sobre todo, a partir de la irrupción del documento de las nuevas DOT y los retos de futuro que se plantean en el mismo. Los actualmente vigentes están aprobados con criterios y principios ya obsoletos o ampliamente superados.

No debe permitirse que ningún PTS o PS condicione o directamente influya sustancialmente sobre los PTP. De hecho, deberían contar con más personalidad o entidad a la hora de evaluar los impactos o repercusiones territoriales de los proyectos estratégicos, incluidas las grandes infraestructuras.

Los PTP deberían constar de una amplia gama de indicadores perfectamente cuantificables que pudieran informar con trasparencia y de forma periódica sobre los éxitos o incumplimientos de lo planificado.

Han existido importantes déficits en cuanto a PTS no redactados: energía, consumo o las infraestructuras para el tratamiento de los residuos a escala regional. En el primer caso es indispensable analizar perfectamente los consumos y plantear un buen plan para su optimización y reducción. Además, hay que tener en cuenta las energías realmente sostenibles, pero con modelos que puedan aunar bajos impactos con buenas producciones. Las energías solares y aeromotrices son necesarias, aunque se pueden explorar otras como las maremotrices o la geotérmica.

Se debe tender hacia un mayor consumo y producción local o autóctona a través de un fortalecimiento del sector primario y del pequeño comercio. Hay que

huir, igual que ocurre con la energía, de modelos maximalistas y grandes superficies. En este caso, tanto el PTS agroforestal como el de promoción pública de suelo para actividades económicas deberían jugar un papel esencial. En lo referente a los residuos, se debe redactar un PTS que aglutine las tres provincias y racionalice las infraestructuras de tratamiento, evitando las posturas finalistas como incineración y vertedero a partir de una recogida selectiva lo más estricta posible.



También las políticas agrarias requieren de una gran revisión debido a la pérdida de tejido agrario y rural. Estas políticas deben estar muy relacionadas con las pautas de consumo, pero también con la producción de bienes y servicios ecosistémicos que nos proporciona el agro de la CAPV. Es esencial poner en marcha un PTS sobre infraestructura verde que aglutine todos los espacios y tipologías de cierto valor natural y que evalúe perfectamente el abastecimiento de servicios que, hasta la fecha, no han sido tenidos en cuenta pero que son absolutamente esenciales como el ciclo del aire, el hídrico, la biodiversidad, etc.

De cara a mitigar y evitar los efectos del CC deben ser profundamente revisados dos PTS, como son el de ríos y arroyos y el del litoral.

Por último, una presencia no pensada en un primer momento es la derivada de la irrupción del PTS de las vías ciclistas de Gipuzkoa. Este PTS, que ha contado con un gran acierto, debería ser extrapolable al resto del territorio vasco.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Albiz, I. (2019): *Energiaren bilakaera eta deshazkunde beharra egungo gizarte konplexuetan. Euskal-Herriko kasua*, Trabajo de Fin de Master, Universidad del País Vasco-Euskal-Herriko Unibertsitatea.

Aldrey, J.A.; Rodríguez, R. (2010): «Instrumentos de Ordenación del Territorio en España», en Rodríguez, R. (coord.), *Territorio: ordenar para competir*, Netbiblo, 183-205, Oleiros (La Coruña).

Allende, J. (2000): *Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Antigüedad, I.; Bermejo, R.; Hoyos, D.; Bel, G.; Bueno, G.; Capellán-Pérez, I.; Gorostidi, I.; Barcena, I.; Larrinaga, J. (2016): «Análisis transdisciplinar del modelo ferroviario de alta velocidad: el proyecto de Nueva Red Ferroviaria para el País Vasco», *Cuadernos de Trabajo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA)*, 71: 54 pp.

Arto, I.; Capellán, I.; Lago, R.; Bueno, G.; Bermejo, R. (2016): The energy requirements of a developed world, *Energy for Sustainable Development*, 33: 1-13.

Balsa, J.; Hermosilla, T. (2013): «Socio-geographic analysis of the causes of the 2006's wildfires in Galicia (Spain)», *Forest Systems*, Vol 22, Nº 3: 39-44.

Benavent, M. (2012): «Treinta años de Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías», en Castañer, M. (Ed.), *El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, Barcelona.

Bueno, G.; Latasa, I.; Lozano, P.J. (2015): «Comparative LCA of two approaches with different emphasis on energy or material recovery for a Municipal Solid Waste Management System in Gipuzkoa». *Renewable & Sustainable Energy Reviews*, 51: 449-459.

Comisión Europea (2011): *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y El Comité De Las Regiones. Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020*, 26.1.2011. COM(2011) 21 final, Bruselas.

Consejo de Europa (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta_Europea_OT.pdf

Erostarbe, O. (2015): *Sistemas de tratamiento de FORM en Gipuzkoa que posibilitan lograr un compost de calidad*, Escuela Politécnica Superior de Orihuela. Trabajo de Fin de Master, Orihuela.

Farinós, J. (2015): «Desarrollo Territorial y Gobernanza». *DRd, Desenvolvimento Regional em Debate*, Vol. 5, Nº 2: 4-24.

Farinós, J.; Aldrey, J.A.; Del Río, D. (2015): «Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España», en De la Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds.), Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación, Universidad de Zaragoza-AGE, 79-88, Zaragoza.

Gobierno Vasco (2011): *Estudio de movilidad de la CAPV*. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte, Vitoria-Gasteiz, https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/em2011/es_def/adjuntos/Movilidad%20Encuesta%202011.pdf

— (2015): Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático 2008-2012. Evaluación final. Resumen ejecutivo, Vitoria-Gasteiz, https://www.euskadi.eus/web01-a2ingkli/es/contenidos/proyecto/klima2050/es_def/adjuntos/Evaluacion_PVCC.pdf.

— (2019a): *Estrategia Vasca de Cambio Climático 2050*, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Vitoria-Gasteiz, https://www.euskadi.eus/web01-a2ingkli/es/contenidos/proyecto/klima2050/es_def/index.shtml. Última consulta 5 de septiembre de 2019.

— (2019b): *Programa Marco Ambiental 2020*, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Vitoria-Gasteiz,https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/5724/Programa_Marco_Ambiental_CAPV_2020.pdf?1422951795.

— (2019c): *Directrices de OT de la CAPV. Documento de aprobación provisional*. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Vitoria-Gasteiz,https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots_nuevo/es_def/adjuntos/DILIGENCIA%20Aprobaci%C3%B3n%20PROVISIONAL%20castellano.pdf.

Gómez-Orea, D. (2002): *Ordenación Territorial*. Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española, Madrid.

Hildenbrand, A. (2006): «La política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230: 79-139.

Latasa, I.; Lozano P.J.; Sanz, A.; Arbaiza, J. (2012): «Lurralde Antolamendua Euskal Autonomia Erkidegoan. Euskal Autonomia Erkidegoko Lurralde-politiken bilakaera, garapena eta geroa», *Lurralde: Investigación y Espacio*, 35: 247-268.

López, I. (2012): *Sotenibilidad «débil» y «fuerte» y democracia deliberativa. El caso de la Agenda 21 local de Madrid*, Tesis doctoral inédita, Universidad Carlos II, Madrid.

Lozano, P.J. (2010): «La política de Ordenación del Territorio dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, Nº extraordinario 25: 346-373.

Lozano, P.J.; Latasa, I. (Coord.) (2016): *El Catálogo de Paisaje de La Llanada Alavesa*. Universidad del País Vasco-Euskal-Herriko Unibertsitatea, Lejona.

Lozano, P.J.; Latasa, I.; Bueno, G. (2017): Sostenibilidad y Residuos Sólidos Urbanos. Análisis comparado de los distintos modelos de tratamiento para Guipúzcoa (Comunidad Autónoma Vasca), *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, 73: 149-174.

Observatorio Hispano-Francés de Tráfico en los Pirineos (2010): *Suplemento al documento Nº 5. Principales cifras actualizadas al año 2008*. https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/27EDF1A8-C023-4556-8702-DEBA8C81A6EF/75513/Suplemento_5_5_junio10.pdf

Peyro, E.; Farinós, J. (2019): «La planificación territorial de carácter sectorial en España. Diagnóstico y propuesta de clasificación regional», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 200: 249-264.

# *Sostenibilidad de la economía vasca tras la Gran Recesión: balance y principales retos*

## *Sustainability of the Basque economy after the Great Recession: balance and main challenges*

**El objetivo del presente artículo es evaluar el efecto que la Gran Recesión de 2008 ha tenido en la transformación de la economía vasca hacia una economía más competitiva, baja en carbono y más eficiente en el uso de los recursos. Para ello se analiza la evolución de la conciencia ambiental de la ciudadanía, del gasto en protección ambiental, de la ambición de las políticas ambientales, energéticas y climáticas y de los principales indicadores de calidad ambiental en Euskadi durante la última década. A partir de dicho balance se concluye que los principales retos y ejes estratégicos a futuro son tres. En primer lugar, el reforzamiento de la conciencia ambiental y la participación de la ciudadanía vasca en la planificación de la protección ambiental. En segundo lugar, la oportunidad de impulsar políticas fiscales y de precios con una perspectiva a largo plazo para guiar el comportamiento de los agentes y reasignar recursos a fin de alcanzar objetivos ambientales y aumentar el crecimiento económico y el bienestar social. Finalmente, la necesidad de garantizar que la transición ambiental de la economía vasca sea equitativa y especialmente justa con los sectores más vulnerables de la sociedad.**

*Artikulu honen helburua da ebaluatzea zer eragin izan duen 2008ko atzeraldi handiak euskal ekonomia eraldatzen lehiakorragoa, karbono gutxikoa eta baliabideen erabileran eraginkorragoa bilaka dadin. Horretarako, analizatu dira: herritarren ingurumen-kontzientzia, ingurumena babesteko gastua, ingurumen-, energia- eta klima-politiken anbizioa eta Euskadiko ingurumen-kalitatearen azken hamarkadako adierazle nagusiak. Balantze horretatik abiatuta, ondorioztatzen da hiru direla etorkizuneko erronka edo ardatz estrategikoak: lehenengo eta behin, ingurumen-kontzientzia indartzea eta euskal herritarrek parte hartzea ingurumena babesteko plangintzan. Bigarrenik, aukera bat dagoela politika fiskalak eta prezioenak bultzatzeko epe luzeko perspektiba batekin, eragileen jokaera gidatzeko eta baliabideak berriro esleitzeko, ingurumen-helburuak lortzeko eta hazkunde ekonomikoa eta gizarte-ongizatea areagotzeko. Azkenik, bermatu behar da ekitatiboa izan dadila euskal ekonomiaren ingurumen-trantsizioa, eta batez ere bidezkoa izan dadila gizarteko sektorerik ahulenekin.*

The aim of this article is to evaluate the effect that the Great Recession of 2008 has had on the transformation of the Basque economy towards a more competitive, low-carbon and more resource-efficient economy. In doing so, we analyze the evolution of the environmental awareness of citizens, environmental protection expenditure, ambition of environmental, energy and climate policies and the main environmental quality indicators in Euskadi during the last decade. From this assessment we conclude that the main challenges and strategic areas for the future are three. First, the strengthening of environmental awareness and the participation of Basque citizens in the planning of environmental protection. Second, the opportunity to promote fiscal and price policies with a long-term perspective to guide the behavior of agents and reallocate resources in order to achieve environmental objectives and increase economic growth and social welfare. Finally, the need to ensure that the environmental transition of the Basque economy is equitable and especially just with the most vulnerable sectors of society.

**Alberto Ansuategi Cobo**
*Instituto de Economía Pública*
*Facultad de Economía y Empresa*
*Universidad del País Vasco (UPV/EHU)*



## *Índice*

1. Introducción
2. Medioambiente y recesión económica
3. Balance
4. Principales retos y ejes estratégicos para el futuro
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** política ambiental vasca, recesión económica, retos, ejes estratégicos.

**Keywords:** Basque environmental policy, economic recession, challenges, strategic areas.

**Nº de clasificación JEL:** H23, Q51, Q52

Fecha de entrada: 17/12/2019 Fecha de aceptación: 16/01/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

La Gran Recesión, que desde 2008 afectó a las economías de la Eurozona y a gran parte de las economías del resto del planeta, ha supuesto cambios drásticos en las estrategias económicas de muchos gobiernos, afectando también al ámbito de las políticas energéticas y ambientales (Russel y Benson, 2014). Algunos estudios recientes argumentan que la Unión Europea, durante el período 2014-2019, ha replanteado las prioridades de su política en tiempos de austeridad, poniendo el foco en el crecimiento y el empleo y relegando el medioambiente a un papel transversal en la estructura de la Comisión (Cavoski, 2015).

Sin embargo, también es cierto que un gran número de países han adoptado la estrategia del «crecimiento verde» como un objetivo político explícito (OECD, 2011, 2017; World Bank, 2012) y que cada vez hay más ejemplos, como es el caso

de la sustitución de fuentes de energía fósil por la energía eólica y la solar fotovoltaica (EC, 2019), que muestran que adoptar patrones sostenibles de consumo y producción no son solo opciones deseables sino también rentables.

La relación entre la actividad económica y la calidad del medioambiente ha sido uno de los debates más prolíficos de las últimas décadas (Copeland y Taylor, 2004). Gran parte de ese debate se ha producido partiendo del supuesto de que las tasas de crecimiento económico sin precedentes que se han observado en las principales economías del mundo tras la Segunda Guerra Mundial, representan el curso natural e inevitable de dichas economías y que el reto consiste en evitar que los límites, tanto en fuentes como en sumideros, que impone el medioambiente no lleguen a frenar y condicionar dicho crecimiento (Arrow *et al.*, 1995). Es a finales de la primera década del siglo XXI, con el informe Stern (2007) arrastrando el debate de la crisis climática hacia la arena económica y habiéndose detectado los primeros síntomas de la crisis financiera internacional (IMF, 2008), cuando surgen voces que advierten de la estrecha relación a nivel global entre la crisis económica y la ambiental (Tienhaara, 2010).

No es sorprendente, por tanto, que en este momento surja un interés creciente en la capacidad de los gobiernos para aplicar lo que se ha dado en denominar el «Green New Deal» (Barbier, 2010). Este término se usa generalmente para referirse a las políticas del «New Deal» adoptadas en los Estados Unidos de América para combatir la Gran Depresión en la década de 1930, pero diseñadas no solo para inyectar gasto público (y el consiguiente aumento de la demanda de mano de obra) en la economía, sino para hacerlo específicamente en formas que promuevan la inversión en medidas para mejorar el medioambiente, poner la economía en la senda de la sostenibilidad y contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

La economía vasca no ha sido ajena al debate sobre cómo afrontar objetivos ambientales ambiciosos en un entorno nacional e internacional muy deteriorado por la crisis financiera. De hecho, el de la economía vasca es un caso especialmente relevante por la apuesta que dicha economía hace en la primera década del siglo XXI por una transformación hacia una economía más competitiva, baja en carbono y más eficiente en el uso de los recursos (EJ-GV, 2006; EJ-G, 2007). El objetivo del presente artículo es evaluar el efecto que la Gran Recesión de 2008 ha tenido en dicha transformación de la economía vasca. El artículo está estructurado en cinco secciones. Tras esta breve introducción, la segunda sección repasa la relación entre recesión económica y medioambiente y define una serie de indicadores que permitirán, en la tercera sección, realizar un balance del efecto de la Gran Recesión de 2008 en la sostenibilidad de la economía vasca. La sección cuarta define los principales retos y ejes estratégicos para el futuro. Finalmente, la sección quinta recoge las conclusiones del trabajo.

## 2. MEDIOAMBIENTE Y RECESIÓN ECONÓMICA

Si bien cada vez es más evidente que los problemas ambientales como el calentamiento global constituyen amenazas existenciales para la mayoría de las economías del planeta, es muy probable que estos problemas persistan a menos que los gobiernos pongan en marcha políticas ambientales efectivas y potencialmente costosas. Sin embargo, en la mayoría de las economías occidentales las políticas y el gasto del gobierno dependen en última instancia del apoyo de la opinión pública. Por tanto, para entender el desempeño ambiental de una economía ante una recesión económica es importante analizar tanto el efecto que dicha recesión tiene sobre la opinión pública como el que tiene sobre las políticas ambientales que lleven a cabo los gobiernos.

La caída en el nivel de actividad económica puede tener un efecto negativo en la disposición de la población a pagar por mejoras ambientales. Una de las explicaciones teóricas que subyacen a la hipótesis conocida como la «curva de Kuznets ambiental», por la que se argumenta que los problemas ambientales se resuelven con el crecimiento económico (Panayotou, 1993), es que la calidad ambiental es un bien de lujo y por tanto su demanda aumenta más rápidamente que lo que lo hace la renta de los individuos. Una elasticidad renta de la demanda de calidad ambiental suficientemente alta contribuiría a explicar por qué se puede esperar que el crecimiento económico vaya acompañado de una mejora ambiental. Sin embargo, la literatura empírica asociada no aporta evidencias definitivas sobre el impacto que el aumento (o la reducción) de la renta de los individuos tiene en la demanda de calidad ambiental (Kristom y Riera, 1996; Stern, 2004). Algunos trabajos recientes han analizado el efecto que la recesión económica tiene sobre la opinión pública, y la evidencia recogida a través de una serie de encuestas realizadas a la población en diferentes regiones del mundo sugiere que la crisis financiera reciente puede haber afectado a las preferencias de protección ambiental de las personas con una disminución notable en la preocupación ambiental y un aumento del escepticismo sobre el cambio climático en los últimos años de la primera década del siglo XXI (Ratter *et al.*, 2012).

Coincidiendo con la crisis financiera, algunos investigadores han planteado la hipótesis de que los dos fenómenos podrían estar relacionados. Un informe especial del Eurobarómetro (2009, p. 16) establece que «nuevamente es probable que la gravedad percibida de la recesión económica haya llevado a una disminución en el nivel de preocupación por el cambio climático». Como las personas solo tienen una preocupación limitada que necesitan dividir entre prioridades en competencia, el aumento de la inseguridad en época de crisis puede haber causado un efecto negativo en la priorización de los problemas ambientales mientras ponían el foco en las necesidades económicas y financieras de ellos mismos y de su país. Aunque parte de esta disminución en las actitudes pro-medioambientales ocurrió antes de 2008 y

podría no estar relacionada con circunstancias macroeconómicas, Nordhaus y Shellenberger (2009) argumentan que la crisis económica global parece haber acentuado este efecto. Asimismo, estudios con datos referentes a Estados Unidos sugieren que los incrementos en la tasa de desempleo tienen un efecto negativo en la preocupación de la población por el cambio climático (Brulle *et al.*, 2012) y la priorización de las políticas climáticas en los planes de acción del gobierno (Kahn y Kotchen, 2011). La confianza que las instituciones transmiten a la ciudadanía parece ser un factor importante. Así, Kulin y Seva (2019) muestran que las personas que piensan que es responsabilidad del gobierno proteger el medioambiente son más propensos a apoyar el aumento del gasto público en medioambiente en países donde las instituciones gubernamentales son percibidas como justas, efectivas y no corruptas.

No obstante, los resultados de la literatura son muy variados y existen también trabajos de índole experimental que no hallan evidencia alguna de que los cambios en las condiciones económicas y las tasas de desempleo tengan un efecto significativo en la priorización de la protección ambiental (Krosnick y MacInnis, 2012; Kachi *et al.*, 2015; Mildenberger y Leiserowitz, 2017; Kenny, 2018).

En cuanto al efecto que una recesión tiene sobre las políticas ambientales que llevan a cabo los gobiernos, este va a depender de la naturaleza de los problemas ambientales a los que dichas políticas estén tratando de dar respuesta. La teoría económica de la política ambiental (Baumol y Oates, 1988) muestra que la mayor parte de los problemas ambientales responde a la existencia de fallos de mercado derivados de la presencia de efectos externos, asimetrías de información, poder de mercado por parte de algunos agentes o lo que Pigou (1932) denominaba «*facultad telescópica defectuosa*», que supone que los individuos descuentan en exceso los efectos a largo plazo y luego se arrepienten. Estos fallos de mercado pueden ser responsables directos del problema ambiental (por ejemplo, en el caso de los efectos externos asociados a emisiones contaminantes) o impedimentos para una respuesta adecuada al problema (por ejemplo, en el caso de la asignación insuficiente de recursos para financiar bienes públicos como el gasto en eco-innovación). Diferentes tipos de fallos de mercado supondrán diferentes tipos de políticas y estas políticas responderán de manera diferente a las condiciones económicas.

Las recesiones pueden venir acompañadas por reducciones en los efectos externos causados por la actividad económica. Así, por ejemplo, la contracción de la actividad económica puede traducirse en una reducción en la emisión de contaminantes locales por parte de la industria, lo que explicaría una menor necesidad de acometer políticas para reducir dichas emisiones. Sin embargo, para otros problemas ambientales en los que los efectos están asociados con la acumulación en el tiempo de los niveles de contaminación (este sería el caso del cambio climático, que depende de la acumulación de GEI en la atmósfera) una contracción cíclica de

la actividad económica puede no ser razón suficiente para relajar las políticas de mitigación e incluso puede suponer una oportunidad para profundizar en las medidas correctoras de los fallos de mercado que permitan construir las bases para un crecimiento sostenible y menos dañino para el medioambiente, y que pueda servir para estimular el crecimiento en sí (Bowen y Stern, 2010).

Existe una amplia literatura dedicada a la medición del impacto de *shocks* externos sobre las políticas gubernamentales (Baumgartner y Jones, 1993; Garud *et al.*, 2010; Schmidt, 2011). En este contexto, Burns y Tobin (2016) proponen un conjunto de medidas que puede servir para analizar el efecto que una crisis económica puede tener en la política ambiental. En dicho trabajo se propone la cantidad de recursos dedicados a la protección ambiental como un primer indicador. Asimismo, se argumenta que otro indicador clave del cambio en la política ambiental es a través de la medición de la densidad (el número) y la intensidad (el contenido) de las políticas ambientales aprobadas. Esta distinción entre densidad e intensidad ha sido propuesta por Knill *et al.* (2009) para profundizar en las estrategias de «desmantelamiento de políticas» que siguen los gobiernos argumentando que en la mayoría de los casos estas estrategias se traducen más en una búsqueda de formas menos ambiciosas y costosas de implementar las políticas (aplazamientos, reducción de los objetivos o establecimiento de acuerdos voluntarios con los agentes económicos) que en deshacer la legislación existente. Finalmente, también se propone analizar si los indicadores ambientales muestran evidencia de cambio, aun reconociendo que las variaciones en los indicadores ambientales pueden deberse no solo a políticas ambientales sino también a otras causas.

En el apartado siguiente se realiza un balance del efecto de la Gran Recesión de 2008 sobre la política ambiental y climática en el País Vasco basado en evidencia relativa a la percepción ciudadana, el gasto en protección ambiental, la densidad e intensidad de las políticas y actuaciones ambientales y la evolución de un conjunto de indicadores de la calidad ambiental.

## 3. BALANCE

### 3.1. Percepción ciudadana

El Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco publicó en 2013 un estudio monográfico sobre Medio Ambiente y Energía que incluía los principales resultados sobre la percepción ciudadana vasca en relación con el medioambiente (EJ-GV, 2013a). Entre las cifras de esta encuesta realizada en mayo de 2013 a una muestra representativa de la población de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) destaca que el 72% de la sociedad vasca consideraba la protección del medioambiente y la lucha contra la contaminación un problema inmediato y urgente, bajando ligeramente el porcentaje del año 2004 (79%). Además, un 25% opinaba que se trata más bien de un problema para el futuro, por encima del 16%

que pensaba de esta manera en 2004. Un 62% de la población consideraba que proteger el medioambiente es muy importante, y un 37% bastante importante. El problema medioambiental que se percibía como más importante era la contaminación del aire (38%), seguido del cambio climático (11%), la contaminación en general (9%), la contaminación del agua (8%) y el tratamiento de los residuos domésticos (7%). En conjunto, los datos son similares a los de la percepción mostrada en el conjunto de la UE27 (Eurobarómetro, 2011), donde el 58% consideraba la protección del medioambiente como muy importante, y un 37% bastante importante. Sin embargo, también existen diferencias entre Euskadi y el conjunto de la UE en relación a la priorización de la política ambiental en un contexto de crisis. Un 18% de la sociedad vasca piensa que en Euskadi se está haciendo poco para proteger el medioambiente y el 79% opina que la protección del medioambiente es necesaria, aunque suponga costes económicos. En este sentido, el porcentaje de los encuestados que opina que las políticas de protección del medioambiente deben potenciarse pese al actual contexto económico es de un 57% en el caso de Euskadi y un 89% en el caso de la ciudadanía europea.

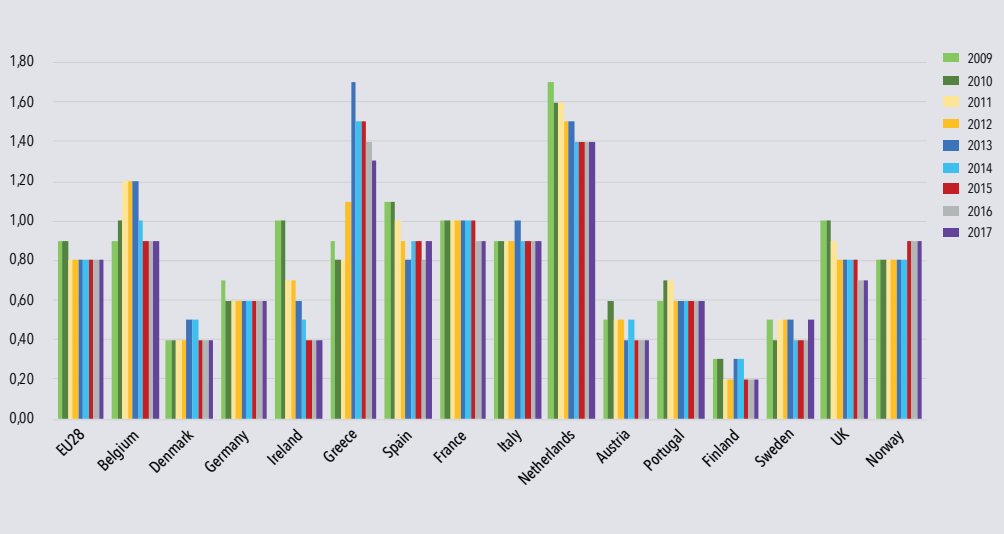
### 3.2. **Gasto en protección ambiental**

Otro indicador importante a la hora de evaluar el efecto de la recesión en el medioambiente sería la evolución de los recursos utilizados para prevenir, reducir y eliminar la degradación del medioambiente. La mayor parte del gasto en protección ambiental lo llevan a cabo el sector público y la industria. El Gráfico nº 1 muestra la evolución entre 2009 y 2017 del gasto público en protección ambiental (como porcentaje del PIB) para diferentes países de la Unión Europea. Dicho dato no está disponible para la CAE. Sin embargo, en el Gráfico nº 2 se recoge la evolución entre 2006 y 2017 del porcentaje de los presupuestos generales del Gobierno Vasco dedicados a protección ambiental. En lo que se refiere al gasto de la industria, el Gráfico nº 3 muestra la evolución entre 2006 y 2017 del gasto corriente y la inversión en protección ambiental realizados por la industria de la CAE.

Los Gráficos nº 1 y 2 muestran que el peso sobre el PIB del gasto de las administraciones públicas en protección ambiental se reduce ligeramente a partir de la Gran Recesión de 2008, tanto en las principales economías europeas como en la CAE. Si bien esta evidencia no es suficiente para establecer una relación de causalidad entre crisis financiera y reducción en el porcentaje del PIB dedicado a financiar las políticas públicas de protección ambiental, sí demuestra al menos cierto grado de correlación. Esta correlación también parece confirmarse en el caso del gasto industrial en protección ambiental. El Gráfico nº 3 muestra que la caída es más acusada en el caso del gasto de inversión, que se reduce un 55% entre 2008 y 2017, mientras que el gasto corriente cae inicialmente y se recupera posteriormente.

*Gráfico nº 1.* **EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA DIFERENTES PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (2009-2017)**

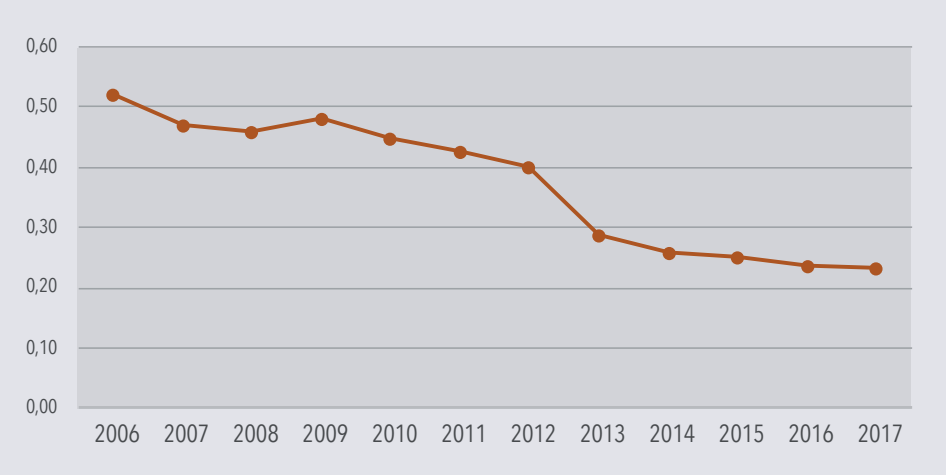
(% PIB)




*Fuente:* EUROSTAT.
https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_epneis&lang=en

*Gráfico nº 2.* **EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL GOBIERNO VASCO DEDICADO A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL (2006-2017)**

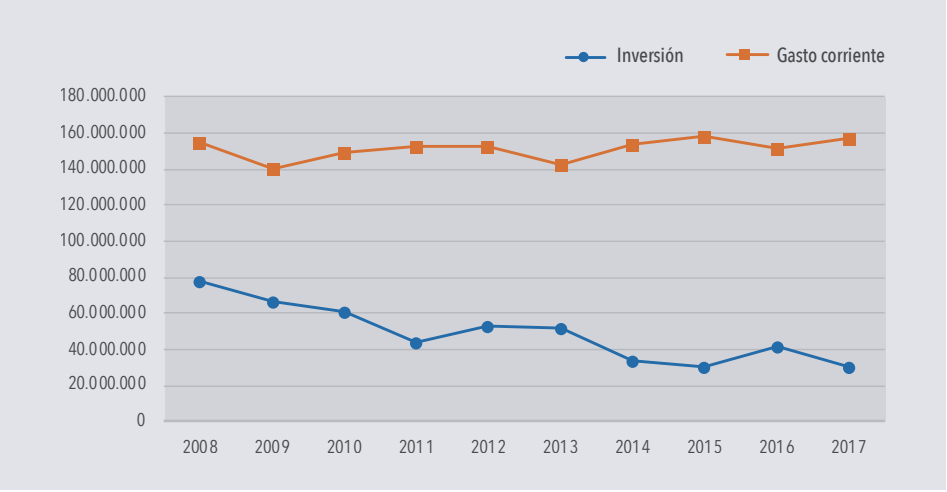
(%)




*Fuente:* Irekia, Gobierno Vasco.
https://aurrekontuak.irekia.euskadi.eus/es/programmes/4421/protecci%C3%B3n-del-medio-ambiente#field=expense

*Gráfico nº 3.* **EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LA INDUSTRIA EN LA CAE (2008-2017)**

(euros)



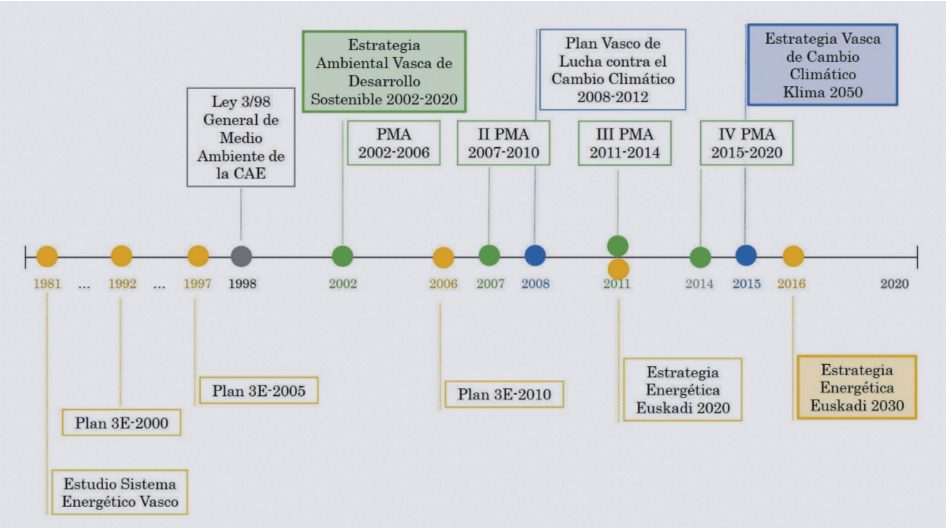

*Fuente:* INE.
https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t26/p070/p01/serie/l0/&file=02001.px&L=0

### 3.3. **Densidad e intensidad de las políticas ambientales**

Otro aspecto relevante en el que conviene fijarse a la hora de evaluar el efecto de la recesión económica en la sostenibilidad de la economía vasca es el de la densidad e intensidad de las políticas ambientales aplicadas por la administración pública. El Gráfico nº 4 resume los principales hitos en la planificación ambiental, energética y climática de la CAE en las últimas tres décadas, partiendo de las primeras acciones de planificación ambiental y energética de la década de los 80 y culminando en estrategias integrales y transversales tales como el Programa Marco Ambiental 2020 (EJ-GV, 2014), la Estrategia Energética de Euskadi 2030 (EJ-GV, 2017) y la Estrategia Vasca de Cambio Climático Klima 2050 (EJ-GV, 2016). Es importante destacar que la CAE asume por primera vez la responsabilidad de adoptar las medidas legislativas, reglamentarias, ejecutivas y de gestión referidas a la protección y restauración del medio-ambiente en un momento en el que la principal prioridad es dar respuesta a los importantes pasivos ambientales heredados del modelo de crecimiento industrial desarrollista que caracterizó las últimas décadas de la época pre-estatutaria. Es una etapa en la que se acometen acciones urgentes y necesarias para monitorizar la calidad del suelo, el aire, el agua y los ríos, poner en marcha acuerdos voluntarios con sectores industriales para reducir la presión ambiental y comenzar a conformar una red de espacios naturales protegidos en un territorio cuya artificialización crecía a marchas forzadas. La aprobación por el Parlamento Vasco en 1998 de la Ley General de Medio Ambiente supone la consolidación de la política ambiental vasca con una clara

vocación de alineamiento con la política ambiental europea y una visión de largo plazo. Esta ley sienta las bases para la aprobación de la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (EAVDS) 2002-2020 en la que, además de la visión de largo plazo arriba mencionada, se define una política ambiental integrada y transversal. La EAVDS se materializa en sucesivos Programas Marco Ambientales (PMAs) que marcan metas, objetivos y compromisos para períodos de cuatro años. El desarrollo de dichos PMAs conlleva la puesta en marcha de un amplio abanico de planes, programas y actuaciones en diferentes áreas (movilidad, cambio climático, desarrollo rural, ordenación territorial, etc.)

*Gráfico nº 4.* **LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL, ENERGÉTICA Y CLIMÁTICA EN LA CAE (1980-2020) HITOS PRINCIPALES**




*Fuente:* BC3 (2018).

La crisis financiera de 2008 impacta de lleno a la economía vasca al inicio del segundo PMA 2007-2010, habiéndose incorporado objetivos estratégicos de mitigación y adaptación al cambio climático como novedad importante con respecto al PMA anterior. Por tanto, cabe pensar que, si la crisis financiera ha tenido un efecto significativo sobre la política de protección ambiental y la visión de Knill *et al.* (2009) sobre las estrategias de desmantelamiento de políticas es correcta, este efecto se habrá manifestado principalmente en los objetivos cuantificables de reducción de GEI y de promoción del uso de las energías renovables acordados en los planes y estrategias aprobados a partir de la Gran Recesión. Para poder evaluar la evolución de la ambición de la planificación ambiental, el Gráfico nº 5 presenta los objetivos energéticos y climáticos comparados del Plan 3E-2010, la Estrategia Energética Euskadi 2020, la Estrategia Energética Euskadi 2030 y la Estrategia Vasca de Cambio Climático Klima 2050 con

los objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) en España (MITECO, 2019) y de la Comunicación «Un Planeta Limpio para Todos» de la Comisión Europea (EC, 2018).



Tal y como se ilustra en el Gráfico nº 5, el Plan 3E-2010, que se aprueba en 2006, establece el objetivo de limitación de las emisiones de GEI en +11% con respecto al año base 1990 y una cuota de las renovables sobre el consumo total del 12%. La Estrategia Energética de Euskadi 2020, que se aprueba para el período 2011-2020, plantea reducir para el 2020 en un 18% las emisiones respecto al año base 2005, lo que supone volver al nivel de emisiones del año base 1990 y aumentar la cuota de las renovables hasta un 14%. En la revisión de la Estrategia Energética de Euskadi 2030 que se realiza en 2016 se plantea un objetivo de reducción de las emisiones de GEI energéticas del 29% en 2025 y del 35% en 2030 respecto al año base 2005 (13% y 20% respecto al año base 1990). Un año antes, en la denominada Estrategia de Cambio Climático Klima 2050, el Gobierno Vasco estima las emisiones esperadas en la CAE en 2030 y 2050 considerando un escenario que implica desarrollar políticas más ambiciosas para reducir las emisiones. En este escenario se plantean reducciones de un 34% y un 65% de las emisiones en 2030 y 2050 respecto al año base 1990. En cuanto al objetivo de participación de las energías renovables, en ambos documentos se establecen cuotas de renovables del 21% en 2030 y 40% en 2050.

*Gráfico nº 5.* **OBJETIVOS ENERGÉTICOS Y CLIMÁTICOS COMPARADOS**

| PLANIFICACIÓN | Δ EMISIONES DE GEI (base 1990) | | | | | CUOTA RENOVABLES | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2020 | 2025 | 2030 | 2050 | 2010 | 2020 | 2025 | 2030 | 2050 |
| Plan 3E-2010 | +11% | | | | | 12% | | | | |
| Estrategia Energética Euskadi 2020 | | +0% | | | | | 14% | | | |
| Estrategia Energética Euskadi 2030 | | | -13% | -20% | -80% | | | 17% | 21% | 40% |
| EVCC Klima 2050 | | | | -34% | -65% | | | | 21% | 40% |
| PNIEC (España) | | | | -21% | -90% | | | | 42% | |
| Objetivos UE | | -20% | | -40% | -80% | | | | 27% | |

*Fuente:* Adaptado de BC3 (2018).

A pesar de la vocación arriba mencionada de la política ambiental vasca de alinearse con la de las regiones más avanzadas de Europa, tanto en los objetivos de reducción de emisiones como en los de penetración de las renovables se puede ver que las estrategias climáticas y energéticas vascas de los últimos años se quedan algo por debajo de los objetivos europeos (y en el caso de la penetración de renovables también por debajo del objetivo estatal). Una vez más, esto podría ser un signo más del miedo a la pérdida de competitividad a corto plazo en una economía en la que los sectores intensivos en energía tienen un peso muy importante y que compite en una economía mundial cuya política climática está fragmentada (González *et al.*, 2012).

### 3.4. Indicadores de calidad ambiental

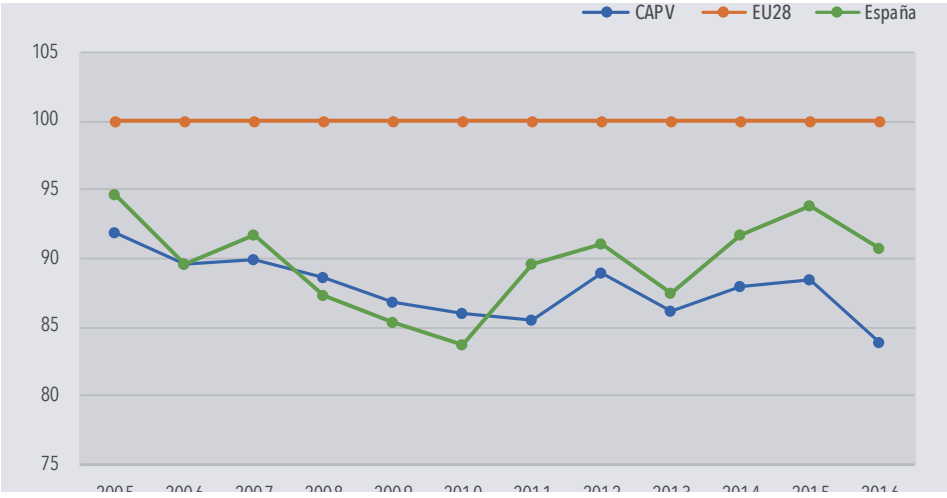
Otro ángulo desde el que abordar el efecto que la recesión económica tiene en el medioambiente es, precisamente, analizando la evolución de los diferentes indicadores de calidad ambiental. En la actualidad, Euskadi se caracteriza por un buen desempeño ambiental, a pesar de ser una región altamente industrializada y, por ello, sujeta a grandes presiones ambientales.

#### *Índice de rendimiento Ambiental (EPI)*

El índice de Rendimiento Ambiental (EPI), elaborado por las Universidades de Yale y Columbia (Wendling *et al.*, 2018) cubre una amplia gama de parámetros ambientales y sirve para evaluar a los países y regiones con 22 indicadores de rendimiento que abarcan diez categorías de las políticas que reflejan facetas tanto de la salud ambiental como de la vitalidad del ecosistema. Además, la «Tendencia EPI» mide el rendimiento ambiental a lo largo del tiempo y evalúa los avances y eficacia de las políticas aplicadas. En el ranking internacional de la tendencia EPI entre los años 2000 y 2010 publicado por el Gobierno Vasco (EJ-GV, 2013b), Euskadi se posiciona en sexto lugar, reflejando mejoras sustanciales en el rendimiento ambiental. Hay que señalar, sin embargo, que, si bien el indicador puede proporcionar un criterio aceptado para la evaluación comparativa entre diferentes países o regiones, se trata de un índice agregado que puede requerir un análisis más pormenorizado de algunos de sus componentes. A continuación, repasamos la evolución de los tres ámbitos que en mayor grado han contribuido a esa buena tendencia EPI: las emisiones de GEI, las emisiones de contaminantes atmosféricos y la protección del bioma terrestre.

*Gráfico nº 6.* **EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES DE $CO_2$ POR PIB (EN PARIDAD DE COMPRA) ENTRE 2005 Y 2016**

(índice de UE28= 100)



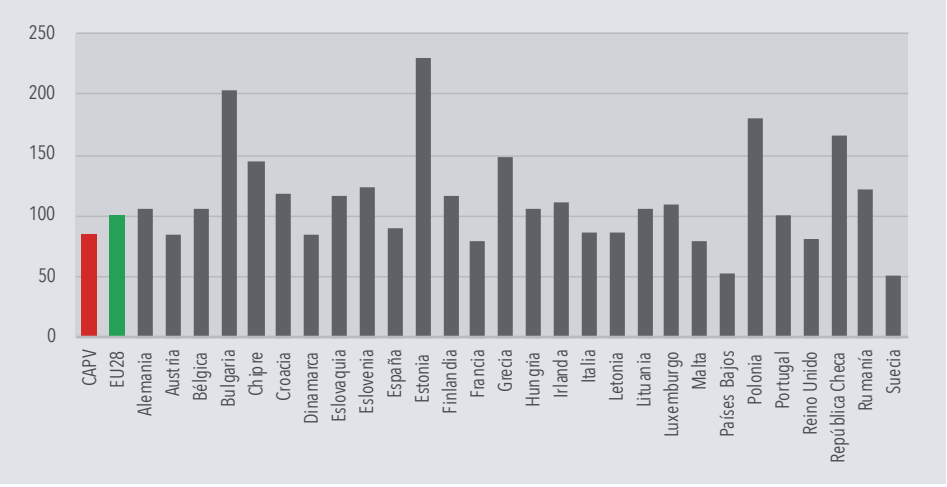

*Fuente:* Elaboración propia a partir de EUSTAT.

### *Emisión de GEI por unidad de PIB*

Uno de los ejes centrales de la política de protección del medioambiente en la segunda década del siglo XXI en Euskadi y en el resto de las regiones europeas ha sido el impulso de una economía baja en carbono. Por tanto, un indicador importante para ver el impacto de la crisis financiera en la transición hacia una economía baja en carbono es el de la evolución de las emisiones de GEI por unidad de PIB a lo largo del período de recesión económica. El Gráfico nº 6 muestra la evolución de la intensidad de las emisiones de GEI, medidas en términos de $CO_2$ equivalente por unidad de PIB, en relación a la media europea. En el caso de la CAE desciende un 32% respecto a 2005 y un 50% respecto a 1990. Esto implica que se mantiene por debajo de la media europea, en términos de paridad de compra. También lo hace la intensidad de emisiones en el Estado, aunque en este caso la intensidad se reduce más en los primeros años de la crisis y crece a posteriori. El Gráfico nº 7 permite comparar esta ratio con la del resto de países de la Unión Europea en 2016.

*Gráfico nº 7.* **RATIOS DE EMISIÓN DE $CO_2$ POR PIB DE LA CAE Y DE LOS PAÍSES DE LA EU28 (2016)**

(EU=100)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de EUSTAT.

### *Emisiones totales de gases y partículas suspendidas*

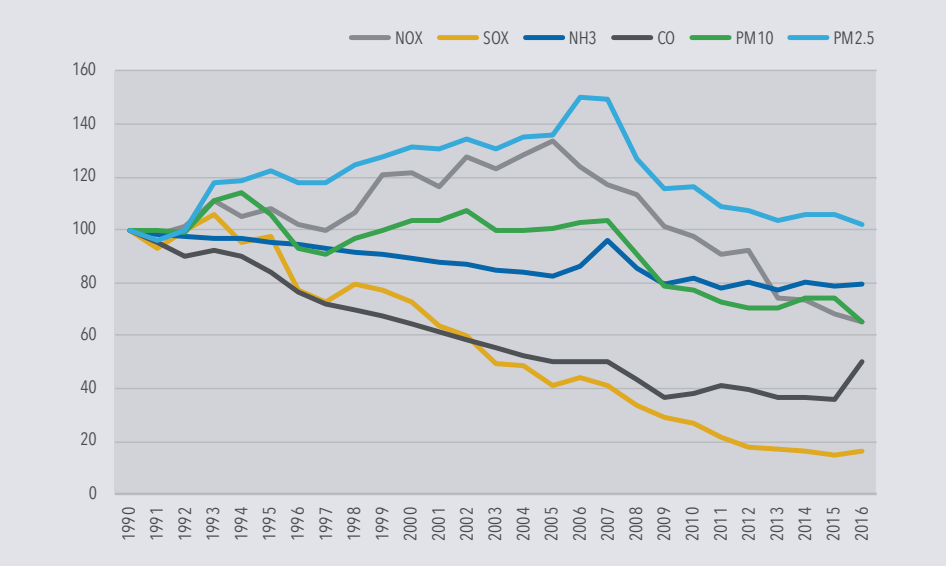
Otro frente de actuación ambiental para la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea es la preservación de la salud y la calidad de vida de la ciudadanía. Para ello la Comisión Europea establece un conjunto amplio de normas y objetivos basados en el efecto en la salud para una serie de contaminantes, muchos de ellos atmosféricos (EC, 2016). El Gráfico nº 8 muestra la evolución de las emisiones totales de gases y partículas suspendidas en la CAE en el período 1990-

2016. Destaca la tendencia inequívocamente decreciente de las emisiones de dióxido de sulfuro (SO2) y monóxido de carbono (CO), que caen un 83,4 % y un 49,8 % en el período 1990-2016, respectivamente. En el caso de las emisiones de SO2, esto responde en gran medida a la puesta de una regulación cada vez más estricta sobre la presencia de azufre en los combustibles y la sustitución del carbón y los derivados del petróleo por gas.

En el caso de las emisiones de óxidos nitrosos (NOx) y las partículas suspendidas (PM10 y PM2.5), llama la atención el hecho de que la mayor parte de la disminución coincide con el período posterior a la crisis económica, por lo que se puede pensar que una parte de dicha reducción se puede deber al menor consumo de combustibles fósiles debido a la recesión.

*Gráfico nº 8.* **EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES TOTALES DE GASES Y PARTÍCULAS SUSPENDIDAS EN LA CAE, 1990-2016**

(índice 1990=100)



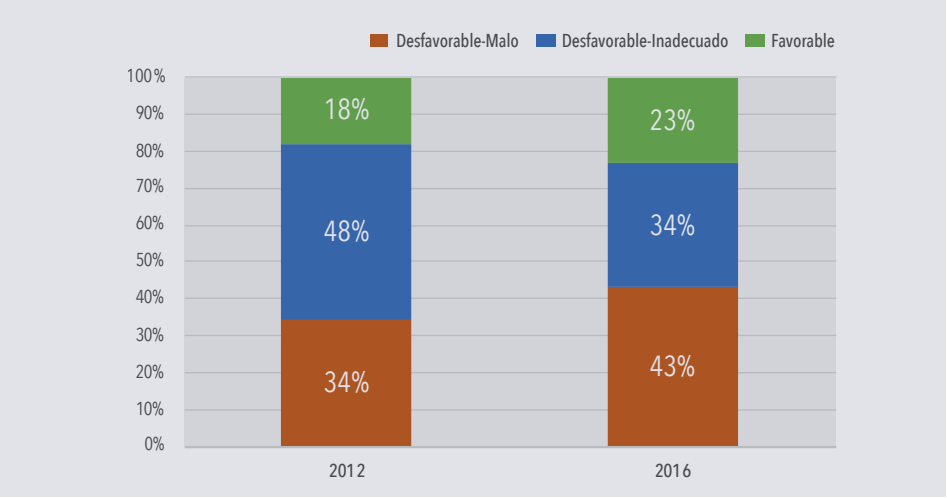

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de EUSTAT.

### *Conservación de hábitats*

En relación al objetivo de proteger, conservar y reforzar el capital natural, uno de los indicadores para los que existe mayor nivel de información es la conservación de los hábitats. En el diagnóstico realizado en el marco de la elaboración de la Estrategia de Biodiversidad de Euskadi 2030 (EJ-GV, 2016), se concluye que no existe una mejoría entre 2012 y 2016, pues si bien el porcentaje de hábitats que se encuentran en condición favorable se incrementa en 5 puntos porcentuales,

también se incrementa en 9 puntos porcentuales el porcentaje de los que se encuentran en situación desfavorable-mala (véase el Gráfico nº 9).

*Gráfico nº 9.* **DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS, EUSKADI 2012 y 2016**




*Fuente:* EJ-GV (2016).



## 4. PRINCIPALES RETOS Y EJES ESTRATÉGICOS PARA EL FUTURO

### 4.1. Retos

Tal y como hemos visto en la sección anterior, la crisis de 2008 ha supuesto una relajación en algunas de las presiones ambientales a las que está sometida una sociedad industrializada como la de la CAE. La caída de la actividad económica ha supuesto la correspondiente disminución en las emisiones de ciertos contaminantes, tales como los óxidos nitrosos y el material en suspensión, que están más directamente relacionados con la combustión de carburantes y el transporte.

Sin embargo, también es cierto que los problemas que ha traído la crisis han relegado la protección ambiental a un lugar secundario en la escala de prioridades de la ciudadanía y que las urgencias del presente han detraído fondos para la inversión en protección ambiental por parte de las empresas y la conservación del capital natural por parte de las administraciones públicas.

Tres son, por tanto, los principales retos a los que se enfrenta la economía vasca de cara a garantizar una recuperación de la actividad económica en la senda de la sostenibilidad. En primer lugar, es necesario reforzar la educación ambiental y la información a la ciudadanía para que esta comprenda mejor las cuestiones clave que afectan al estado del medioambiente y la protección ambiental recupere en la agenda política la po-

sición prioritaria que ocupaba antes de la crisis de 2008. Un segundo reto sería el de volver a adoptar una visión a largo plazo de la protección ambiental, recuperando los niveles de inversión industrial en protección ambiental y los recursos públicos destinados a la protección del capital natural. Finalmente, el tercer reto lo constituye el reforzamiento de la aceptabilidad social de la transición ecológica de la economía vasca.



### 4.2. **Ejes estratégicos**

A continuación, se proponen tres ejes estratégicos para dar respuesta a los retos mencionados.

#### *Transparencia y participación en la planificación ambiental*

Las medidas y objetivos ambientales deben alcanzarse mediante la aprobación de planes integrados que han de ser adoptados de manera transparente y garantizando la participación de los diferentes niveles institucionales y de todos los agentes sociales. Asimismo, es importante involucrar a la ciudadanía en el diseño, gestión y evaluación de las políticas de protección ambiental.

Un aspecto fundamental para garantizar la participación ciudadana es contar con un sistema de formación ambiental que oferte planes y programas de información y sensibilización ambiental en diferentes ámbitos. En Euskadi ya se está realizando un esfuerzo importante con el Plan Heziberri 2020, la Agenda 21 escolar, la red de equipamientos públicos Ingurugela y las cuatro Ekoetxea de Urdaibai, Txingudi, Peñas Negras y Azpeitia. Sin embargo, todavía existe un largo recorrido a realizar en materia de educación, sensibilización y formación de la ciudadanía de Euskadi.

En cuanto a los procesos de participación, los procesos de Agenda 21 llevados a cabo en comarcas y municipios de Euskadi son ejemplos a aplicar en la política municipal. Sin embargo, se debería tratar de extender estos procesos a políticas y planes sectoriales, tal y como se ha empezado a aplicar a los PMAs y a las Estrategias de Cambio Climático y Biodiversidad.

#### *Promoción de la eco-innovación y el crecimiento verde*

Las políticas de innovación bien diseñadas y específicas pueden desempeñar un papel clave para estimular el crecimiento de la productividad e impulsar la inversión necesaria para salir de una recesión económica. Esta fue, por ejemplo, la estrategia que siguieron los llamados «tigres asiáticos» en las décadas de 1950 y 1960, desarrollando industrias básicas a través de programas de innovación específicos, incluso en ausencia de ventajas comparativas históricas.

Al igual que en el resto de las economías del mundo, un reto importante para la economía vasca es la «descarbonización». En línea con la política europea, Euskadi ha establecido objetivos ambiciosos para reducir las emisiones de GEI para mediados de siglo y el cambio tecnológico va a jugar un papel muy importante en la consecución de dichos objetivos. Muchas de estas tecnologías para un futuro sin carbo-

no están comenzando a madurar, con un potencial significativo de eficiencia adicional debido a las economías de escala y los efectos de la curva de aprendizaje. Es necesario fomentar un impulso decisivo para el desarrollo de tales tecnologías y su despliegue a través de mecanismos de mercado en el caso de la industria y el transporte y con estándares e incentivos para hogares y edificios.

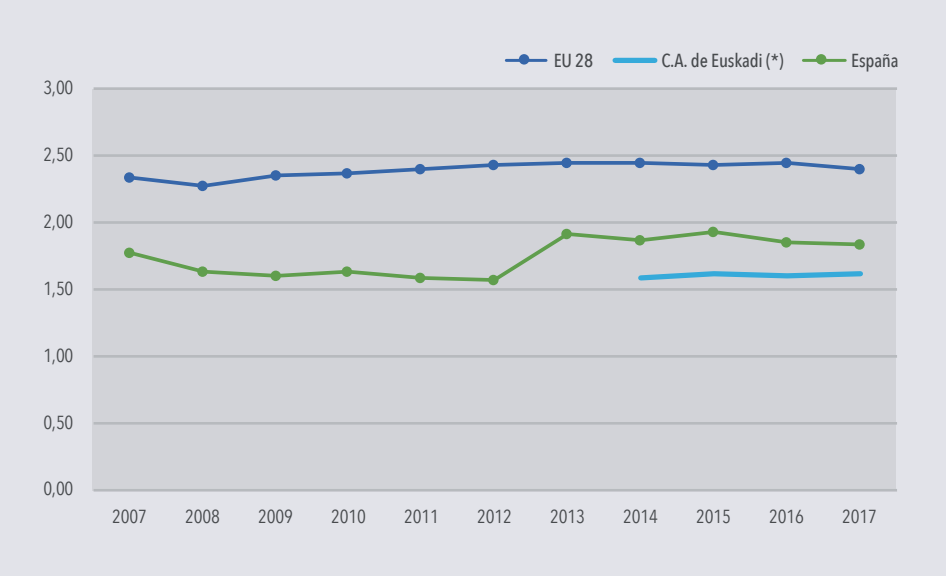
Además, el impulso a la innovación en tecnologías limpias puede tener un efecto tractor sobre la demanda de bienes y servicios de la economía vasca. Así, por ejemplo, Ansuategi *et al.* (2014) estiman que en Euskadi se invirtieron en 2011 alrededor de 161 millones en ecoinnovación y este gasto adicional supuso un incremento de la producción vasca de 1967 millones de euros (teniendo en cuenta los efectos directos e indirectos) y la creación de 11280 puestos de trabajo. No debería sorprendernos, por tanto, que las medidas ambientales hayan sido una parte importante de los paquetes de estímulo fiscal que han puesto en práctica muchas de las economías desarrolladas durante los primeros años de la Gran Recesión. Aunque sus efectos son inciertos y dependen del diseño de los paquetes de medidas, el análisis *ex ante* sugiere que los programas de apoyo ambiental podrían tener fuertes efectos multiplicadores. Houser *et al.* (2009) estiman que un paquete de estímulo «verde» en los Estados Unidos podría producir aproximadamente cuatro veces más empleos que las rebajas de impuestos en cuantía equivalente. Mundaca y Richter (2015) estudian los programas de estímulo aplicados a energías renovables en los Estados Unidos y concluyen que han contribuido a aumentar la capacidad de fabricación y la cadena de suministro de energía renovable y han tenido efectos positivos en el empleo y los ingresos en el sector. Sin embargo, también se advierte sobre programas de gasto ambiental que pueden generar incentivos perversos en el medio-largo plazo y pueden generar los efectos contrarios a los esperados en términos de presión ambiental. Sirvan de ejemplo Kaul *et al.* (2016), donde muestran cómo algunos programas de renovación de flotas de automóviles pueden llevar a incrementos en las emisiones de GEI en el futuro, o Ansuategi y Marsiglio (2017), que utilizan un modelo de crecimiento endógeno para mostrar que a largo plazo la calidad ambiental y el nivel de consumo per cápita es menor en aquellas economías en las que se utiliza el gasto corriente en protección ambiental para compensar pérdidas de capital natural.

En la implementación de este eje estratégico cabe mencionar también la importancia que pueden tener instrumentos económicos tales como los impuestos y las subvenciones. Si bien Euskadi cuenta con un sistema tributario propio, las instituciones vascas aún no han abordado la fiscalidad ambiental de una forma integral. Los Gráficos nº 10 y 11 muestran que los impuestos ambientales en Euskadi se encuentran muy por debajo de la media europea y son fundamentalmente impuestos sobre la energía. Existe, por tanto, un amplio margen de maniobra para establecer formas de gravar la contaminación y el uso de los recursos y aportar importantes beneficios sociales y medioambientales (Markandya *et al.,* 2013). En

cuanto a las subvenciones, la CAE dispone de deducciones en el impuesto de sociedades por inversiones, subvenciones directas a empresas, municipios y entidades locales y subvenciones a la innovación ambiental en el marco de la economía circular. Sin embargo, los dos primeros tipos de subvenciones han mostrado un papel cada vez más marginal en la última década. En el informe de evaluación 2017 del Programa Marco Ambiental de Euskadi 2020 (EJ-GV, 2018) se muestra, con datos obtenidos del Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco, que en el quinquenio 2011-2015 el número de empresas beneficiarias de subvenciones por inversiones en equipos y tecnologías incorporados en el Listado Vasco de Tecnologías Limpias (LVTL) había disminuido un 82%. Algo similar había sucedido con la inversión total (79%) y la parte subvencionada (77%) en proyectos de fomento al desarrollo sostenible, la conservación y mejora del medioambiente y de aprovechamiento más eficiente de fuentes de energía. Las subvenciones a municipios y otras entidades locales para actuaciones tales como la restauración de hábitats naturales, la recuperación de suelos contaminados, la mejora en la recogida de residuos y otras actuaciones de desarrollo sostenible, también han sufrido un descenso de un 24% en la última década. La otra cara de la moneda la constituye la puesta en marcha desde 2017 de una serie de ayudas a la innovación ambiental con el objetivo de impulsar el nicho de oportunidad de la innovación en materia de economía circular.

*Gráfico nº 10.* **IMPUESTOS AMBIENTALES 2007-2017**

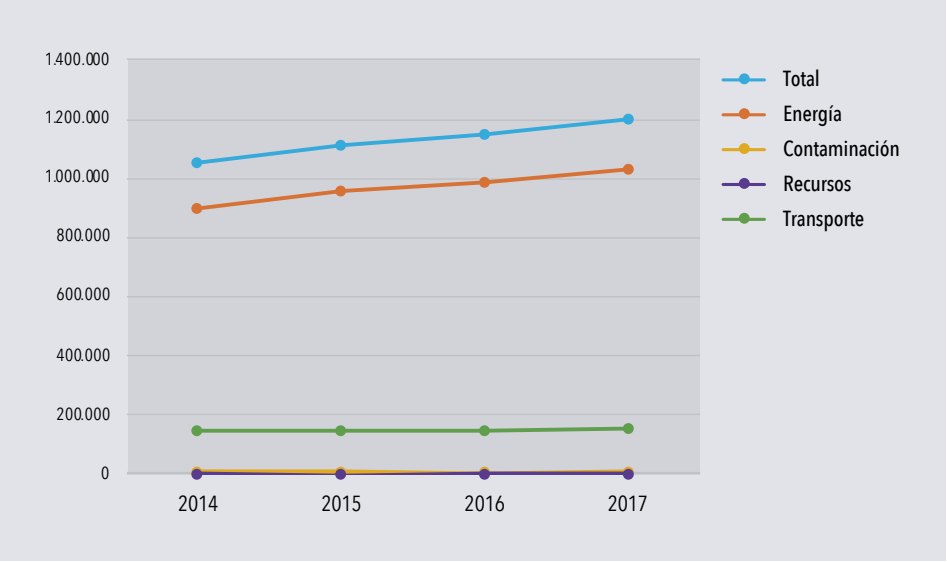
(porcentaje del PIB)




*Fuente:* Eustat.

*Gráfico nº 11.* **IMPUESTOS AMBIENTALES DE LA CAE POR NATURALEZA AMBIENTAL 2014-2017**

(miles de euros)




*Fuente:* Eustat.

***Búsqueda de una transición ecológica justa***

No podemos olvidar que la protección del medioambiente y la lucha contra el cambio climático, si no se abordan adecuadamente, pueden aumentar el riesgo de pobreza y desigualdad para aquellos sectores sociales que no tienen acceso a los beneficios de la transición ecológica. Conciliar los beneficios, los costes y los riesgos potencialmente importantes que se producirán a largo plazo con los efectos a corto plazo de las medidas de protección ambiental constituye un desafío clave para los responsables del diseño de las políticas ambientales y climáticas. Nótese que, incluso a la hora de corregir distorsiones tan claramente deseables desde una perspectiva económica y ambiental como los subsidios a la energía en general y a los combustibles fósiles en particular, es de esperar que se produzcan tensiones por las pérdidas económicas que sufran algunos agentes económicos a corto plazo, a no ser que las políticas fiscales más amplias se ajusten para ayudar a mantener los ingresos, especialmente entre los hogares económicamente más vulnerables.

En consecuencia, es de vital importancia combinar medidas a corto plazo que respondan a situaciones de emergencia para los sectores más vulnerables de la sociedad con otras medidas de medio/largo plazo que mitiguen y solventen la vulnerabilidad de la sociedad a situaciones de pobreza energética.

## 5. CONCLUSIONES

Una de las lecciones más importantes que hemos aprendido en esta última década es que nos estamos enfrentando a dos crisis, una financiera y otra ambiental, que están de hecho interrelacionadas. La crisis ambiental tiene su origen en los patrones de consumo y producción insostenibles que hemos mantenido durante décadas y que han sido posibles por un endeudamiento igualmente insostenible y que ha creado la inestabilidad financiera que ha hecho tambalear a las principales economías del planeta. Así, algunos responsables políticos, entre los que se cuenta la recientemente elegida presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, consideran que a través de un «New Green Deal» en el que se redirija la inversión hacia iniciativas ambientales se podrá dar respuesta a ambas crisis simultáneamente. Si, por el contrario, se utiliza la recesión económica como justificación para posponer una acción decidida contra la emergencia ambiental, entonces el resultado será una profundización en la crisis ambiental que dificultará aún más la recuperación económica. Por lo tanto, la relación entre las dos crisis ofrece oportunidades y amenazas para lograr la sostenibilidad económica y ecológica a largo plazo.

En este artículo hemos tratado de evaluar el efecto que la Gran Recesión de 2008 ha tenido sobre los esfuerzos de la economía vasca para mantenerse en la senda de transformación hacia una economía más competitiva, baja en carbono y más eficiente en el uso de los recursos. Analizando la evolución de la conciencia ambiental de la ciudadanía, del gasto en protección ambiental, de la ambición de las políticas ambientales, energéticas y climáticas y de los principales indicadores de calidad ambiental en la última década, encontramos argumentos para ser moderadamente optimistas. Tras la Gran Recesión de 2008, Euskadi se mantiene junto a los países más avanzados en términos de política ambiental y una parte sustancial de su ciudadanía se siente corresponsable de los problemas ambientales derivados de la emisión de GEI, el consumo de recursos y la generación de residuos. Además, Euskadi destaca por un buen desempeño ambiental y un notable «desacoplamiento» del PIB con indicadores de presión ambiental tales como la emisión de GEI y la emisión de óxidos nitrosos y partículas suspendidas. Sin embargo, se deben redoblar esfuerzos y desplegar instrumentos de mercado para incentivar la inversión en protección ambiental y avanzar significativamente en la mejora del estado de conservación de los hábitats e infraestructuras verdes para garantizar la oferta constante de servicios ecosistémicos.

Por tanto, los tres retos principales a los que se enfrenta Euskadi en el futuro inmediato son: a) conseguir una sociedad informada, formada, concienciada, sensibilizada y participativa en materia de protección ambiental; b) acelerar la introducción de instrumentos económicos y fiscales que corrijan los comportamientos ambientales inadecuados y fomente el desarrollo de tecnologías y sectores económicos más respetuosos con el medio ambiente; y c) garantizar que la transición ecológica sea equitativa y especialmente justa con los sectores más vulnerables de la sociedad.

Para dar respuesta a los retos mencionados, se han planteado tres ejes estratégicos sobre los que debería pivotar la planificación ambiental de Euskadi en las próximas décadas. Por un lado, se propone un eje de sensibilización y participación pública. Este eje estratégico incorporaría medidas como la consolidación de la participación y seguimiento de la planificación ambiental, energética y climática (más allá de la política municipal) o una mejora de los sistemas de información documental y estadística respecto al medioambiente. El segundo eje que se propone giraría en torno a la oportunidad de emplear mecanismos de mercado para guiar el comportamiento de los agentes y reasignar recursos a fin de alcanzar objetivos ambientales y aumentar el crecimiento económico y el bienestar social. Este eje pivotaría principalmente en torno a medidas como una reforma fiscal verde que trasladara parte de la carga impositiva de bienes como el «trabajo» a males como la emisión de contaminantes, y una mejora en los programas de subvención a empresas para inversiones que actualmente carecen de la efectividad deseada debido a cuestiones diversas, entre las que destacaríamos el bajo grado de conocimiento en las empresas de la existencia de este tipo de subvenciones y el retraso en la renovación del LVTL. Finalmente, el tercer eje estratégico plantea medidas específicas para amortiguar los efectos en aquellos colectivos y empresas que están más expuestos al cambio en el modelo energético. Esta área estratégica se nutriría de medidas que impulsen la reconversión profesional, la formación y el desarrollo de competencias de los trabajadores para su inserción laboral en el proceso de transformación hacia un modelo energético basado 100% en energías renovables, planes de acompañamiento al sector de la automoción y otros sectores industriales intensivos en el consumo de energía, así como mecanismos prestacionales, bonos sociales y medidas estructurales para mejorar la eficiencia energética de los hogares más vulnerables.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Arrow, K.; Bolin, B.; Costanza, R.; Dasgupta, P.; Folke, C.; Holling, C.S.; Jansson, B.-O.; Levin, S.; Maler, K.-G.; Perrings, C.; Pimentel, D. (1995): «Economic Growth, Carrying Capacity, and The Environment», *Science* 268, 520-521.

Ansuategi, A.; Marsiglio, S. (2017): «Is Environmental Protection Beneficial for the Environment?», *Review of Development Economics* 21 (3), 786-802.

Ansuategi, A.; Escapa, M.; Galarraga, I.; González-Eguino, M. (2014): «Impacto Económico de la Eco-Innovación en Euskadi: Una Aproximación Cuantitativa», *Ekonomiaz* 86, 253-279.

Barbier, E. (2010): *A Global Green New Deal: Rethinking the Economic Recovery*. Cambridge: Cambridge University Press.

Baumgartner, F.R.; Foucault, M.; Francois, A. (2006): «Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes», *Journal of European Public Policy* 13 (7), 1086-1103.

Baumol, W.; Oates, W. (1988): «The Theory of Environmental Policy», Second Edition, Cambridge University Press.

Bc3 (2018): «La Transición Energética del País Vasco: Hacia Un Modelo Sostenible», Informe Extraordinario, Ararteko, Donostia-San Sebastián.

Bowen, A.; Stern, N. (2010): «Environmental Policy and the Economic Downturn», Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper nº 16.

Brulle, R.; Carmichael, J.; Craig Jenkins, J. (2012): «Shifting Public Opinion on Climate Change: An Empirical Assessment of Factors Influencing Concern over Climate Change in the U.S., 2002–2010», *Climatic Change*, 114 (2), 169-188.

Burns, C.; Tobin, P.A. (2016): «The Impact of the Economic Crisis on European Union Environmental Policy», *Journal of Common Market Studies* 54 (6), 1485-1494.

Burns, C.; Eckersley, P.; Tobin, P. (2020): «EU Environmental Policy in Times of Crisis», *Journal of European Public Policy*, 27(1), 1-19, DOI: 10.1080/13501763.2018.1561741

Cavoski, A. (2015): «A Post-Austerity European Commission: No Role For Environmental Policy?», *Environmental Politics* Volume 24, 2015 - Issue 3.

Copeland, B.; Taylor, M. (2004): Trade, Growth, and the Environment. *Journal of Economic Literature*, 42(1), 7-71.

European Commission (2018): «A Clean Planet for all: A European Strategic Long-Term Vision for a Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy», COM/2018/773 final.

—(2019): «Competitiveness of the Renewable Energy Sector», disponible en https://ec.europa.eu/energy/en/studies/competitiveness-renewable-energy-sector

Eurobarometro (2009): Europeans' Attitudes Towards Climate Change: Special Eurobarometer 313/wave 71.1. Brussels: European Commission.

— (2011): «Attitudes of European Citizens Towards the Environment», Special Eurobarometer 365, Brussels: European Commission.

Garud, R.; Kumaraswamy, A.; Karnoe, P. (2010): «Path Dependence or Path Creation?», *Journal of Management Studies* 47 (4), 760-774.

Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza (2006): *Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009*, Departamento de Industria, Comercio y Turismo, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

— (2007): *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010*, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

— (2013a): «Medio Ambiente y Energía», Gabinete de Prospeccion Sociológica, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

— (2013b): «Índice de Rendimiento Ambiental (EPI) 2013: Euskadi», Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

— (2014): «Programa Marco Ambiental de la CAPV 2020», Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

— (2015): «Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco», Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

— (2016): «Estrategia de Biodiversidad del País Vasco 2030», Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

— (2017): «Estrategia Energética de Euskadi 2030», Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

— (2018): «Programa Marco Ambiental de Euskadi 2020: Informe de Evaluación 2017», Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

Gonzalez-Eguino, M.; Galarraga, I.; Ansuategi, A. (2012): «The Future of Old-Industrial Regions in a Carbon-Constrained World», *Climate Policy* 12 *(2),* 164-186.

Houser, T.; Mohan, S.; Heilmayr, R. (2009): «A Green Global Recovery? Assessing US Economic Stimulus and the Prospects for International Coordination». Disponible en https://www.researchgate.net/publication/254423575_A_Green_Global_Recovery_Assessing_US_Economic_Stimulus_and_the_Prospects_for_International_Coordination

Imf (2008): «World Economic Outlook», April, International Monetary Fund.

Kachi, A.; Bernauer, T.; Gampfer, R. (2015): «Climate Policy in Hard Times: Are the Pessimists Right?», *Ecological Economics*, 114, 227-241.

Kahn, M.; Kotchen, M. (2011): «Business Cycle Effects on Concern About Climate Change: The Chilling Effect of Recession»; *Climate Change Economics*, 2 (3), 257-273.

Kaul, A.; Pfeifer, G.; Witt, S. (2016): «The Incidence of Cash for Clunkers: Evidence from the 2009 Car Scrappage Scheme in Germany», *International Tax and Public Finance* 23(6), pages 1093-1125.

Kenny, J. (2018): «Environmental Protection Preferences under Strain: An Analysis of the Impact of Changing Individual Perceptions of Economic and Financial Conditions on Environmental Public Opinion During Economic Crisis», *Journal of Elections, Public Opinion and Parties,* 28 (1), 105-124.

Knill, C.; Tosun, J.; Bauer, M.W. (2009): «Neglected Faces of Europeanization: The Differential Impact of the EU on Dismantling and Expansion of Domestic Policies», *Public Administration* 87 (3), 519-537.

Kristom, B.; Riera, P. (1996): «Is The Income Elasticity of Environmental Improvements Less than One?», *Environmental and Resource Economics* 7, 45-55.

Krosnick, J.; Macinnis, B. (2012): «Trends in American Public Opinion on Global Warming Policies between 2010 and 2012», https://woodsinstitute.stanford.edu/ system/files/publications/GW-Policy-Trend-2010-2012-1.pdf

Kulin, J.; Sevä, I.J. (2019): «The Role of Government in Protecting the Environment: Quality of Government and the Translation of Normative Views about Government Responsibility into Spending Preferences», *International Journal of Sociology*, 49:2, 110-129.

Markandya, A.; González-Eguino, M.; Escapa, M. (2013): «From Shadow to Green: Linking Environmental Fiscal Reforms and the Informal Economy», *Energy Economics* 40, 108-118.

Mildenberger, M.; Leiserowitz, A. (2017): «Public Opinion on Climate Change: Is There an Economy-Environment Tradeo?», *Environmental Politics*, 26 (5), 801-824.

Miteco (2019): «Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (Borrador)», Ministerio de Transición Ecológica.

Mundaca, L.; Richter, J.L. (2015): «Assessing 'Green Energy Economy' Stimulus packages: Evidence from the U.S. Programs Targeting Renewable Energy», *Renewable and Sustainable Energy Review* 42, 1174-1186.

Nordhaus, T.; Shellenberger, M. (2009): Apocalypse fatigue: losing the public on climate change. *Yale Environment*, 360.

Oecd (2011): Towards Green Growth, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264111318-en

— (2017): Investing in Climate, Investing in Growth, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en

Panayotou, T. (1993): «Empirical Tests and Policy Analysis of Environmental Degradation at Different Stages of Economic Development». *Working Paper* WP238, Technology and Employment Programme, International Labour Office.

Pigou, A. (1932): *The Economics of Welfare*, 4th Edition, MacMillan, London.

Ratter, B.; Philipp, K.; Von Storch, H. (2012): «Between Hype and Decline: Recent Trends in Public Perception of Climate Change», *Environmental Science & Policy*, 18, 3-8.

Russel, D.; Benson, D. (2014): «Green Budgeting in an Age of Austerity: A Transatlantic Comparative Perspective», *Environmental Politics* 23 (2), 243-262.

Schmidt, V.A. (2011): «Speaking of Change: Why Discourse is Key to the Dynamics of Policy Transformation», *Critical Policy Studies* 5 (2), 106-126.

Stern, D.I. (2004): «The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve», *World Development* 32 (8), 1419-1439.

Stern, N. (2007): «Stern Review: *The Economics of Climate Change*», Cambridge University Press.

Tienhaara, K. (2010): «A Tale of Two Crises: What the Global Financial Crisis Means for the Global Environmental Crisis», Environmental Policy and Governance 20(3), 197-208.

Wendling, Z.A.; Emerson, J.W.; Esty, D.C.; Levy, M.A.; De Sherbinin, A., *et al.* (2018): *2018 Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy. https://epi.yale.edu/

World Bank (2012): «Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development». The World Bank, Washington DC.

# *Evolución de la inversión en infraestructuras en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2007-2018)*

## *Trends in infrastructure investment in the Basque Country (2007-2018)*

**En este trabajo se pretende revisar las tendencias recientes que han seguido las inversiones en materia de infraestructuras productivas y de su distribución funcional en la Comunidad Autónoma del País Vasco, teniendo en cuenta que la crisis financiera que aún perdura en las economías desarrolladas afecta notoriamente a la capacidad de financiación de dichas inversiones. Se intenta, en la medida de lo posible, determinar qué activos han sido los más afectados, en un sentido u otro, y cuáles son los déficits estructurales en esta materia, bajo la hipótesis de que las infraestructuras son esenciales para un territorio, en términos de desarrollo, de crecimiento, y muy especialmente, para su progreso económico y social.**

*Lan honek berrikusi nahi du zein izan diren produkzio-azpiegituren arloan egin diren inbertsioek berriki izan dituzten joerak eta nolakoa izan den haien banaketa funtzionala Euskal Autonomia Erkidegoan, kontuan hartuz krisi finantzarioak, zeinak oraindik irauten baitu ekonomia-garatuetan, nabarmen eragiten duela inbertsio horien gaitasunean. Ahaleginak egiten dira, ahal den neurrian, zehazteko zer aktibo diren ukituenak zentzu batean edo bestean, eta zeintzuk diren gai horretako egitura-defizitak, hipotesitzat hartuta azpiegiturak funtsezkoak direla lurralde baterako –garapen, hazkunde terminotan– eta bereziki lurralde baten aurrerapen ekonomiko eta sozialerako.*

This paper aims to review the recent trends that have been followed by investments in productive infrastructure and their functional distribution in the Autonomous Community of the Basque Country, taking into account that the financial crises in the developed economies have a noticeable impact on the financing capacity of these investments. Attempts are made to determine as far as possible which assets have been most affected, in one sense or another, and what are the structural deficits in this area, under the assumption that infrastructures are essential for a territory, in terms of development, growth, and especially for its economic and social progress.

**José Moreno Díaz**

*Profesor jubilado*

*Universidad del País Vasco (UPV/EHU)*



## *Índice*

1. Introducción
2. La problemática general de las infraestructuras y el crecimiento en las economías avanzadas
3. Marco de análisis. Tipos de infraestructuras y fuentes de datos
4. Efectos de la última crisis en la inversión en infraestructuras
5. La composición de la inversión en infraestructuras en la Comunidad Autónoma del País Vasco
6. Un repaso a los principales retos del futuro inmediato
7. A modo de conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** infraestructuras, otras inversiones públicas, *stock* de capital

**Keywords:** infrastructures, other Public Investment, Capital Stock

**Nº de cllasificación JEL**: L98, Q58, R28, H54, R53

Fecha de entrada: 15/12/2019 Fecha de aceptación: 03/02/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

Las infraestructuras y los servicios a ellas asociados, en general, y las de transporte en particular, desempeñan una función esencial en la configuración del nuevo modelo económico, ayudando a superar no solo la situación provocada por la crisis económica y financiera internacional, sino también los retos a los que se enfrenta la economía vasca en relación con la dinámica de la economía global. La mejora de las condiciones de sostenibilidad energética y ambiental, de la movilidad y la logística y su papel como sector prioritario para la innovación tecnológica y la generación de actividad económica, son factores claves para el éxito del nuevo modelo y, por ello, están muy presentes en las orientaciones estratégicas que animan las políticas diseñadas en los últimos tiempos.

Pero la política general de infraestructuras ha carecido en multitud de ocasiones de conexiones coherentes con el entorno al que debe servir y con el devenir de la coyuntura económica y social de ese territorio. Y también, más en concreto, con la panoplia de políticas que tienen que ver con la ordenación territorial, la movilidad, el desarrollo industrial o del medio rural, la sanidad y el medioambiente, la formación y educación, la investigación y el desarrollo tecnológico, etc.

En ese contexto, este trabajo tiene como objetivo ofrecer una visión general de la evolución de esta situación en la Comunidad Autónoma de Euskadi en el periodo que se abre con el inicio de la actual crisis financiera hasta la actualidad. Se utilizará como marco comparativo, cuando sea posible, el conjunto del Estado o la Unión Europea. Para ello, después un somero repaso sobre ciertos aspectos teóricos y empíricos que estudian la relación existente entre infraestructuras y crecimiento, se presenta un análisis de corte estructural de la composición y evolución de los activos en infraestructuras de la CAPV durante el periodo de estudio, para finalizar con una relación de los retos más señalados que plantea el futuro en esta materia.

## 2. LA PROBLEMÁTICA GENERAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y EL CRECIMIENTO EN LAS ECONOMÍAS AVANZADAS

Aunque lo que pretendemos hacer aquí es un claro ejemplo de lo que podría denominarse «ejercicio de economía aplicada», es decir, un análisis económico a partir de unos datos, más o menos difíciles de conseguir e interpretar, no nos resistimos a pasar, aunque sea de puntillas, por la base teórica que subyace cuando se trata de relacionar algo tan cotidiano en nuestras sociedades como son los recursos, siempre escasos, destinados a inversiones en capital y los efectos que ello tiene para el crecimiento de esa sociedad.

El trascendente papel que las inversiones en infraestructuras tienen en el crecimiento económico ha sido ampliamente analizado en la literatura económica, sobre todo recientemente, aunque, como otras muchas cosas en Economía, no existe, por el momento, un consenso generalizado ni en relación con los efectos sobre la productividad de los factores, ni mucho menos sobre la competitividad de las empresas o de la economía territorial que se trate[1]. Suponen algunos expertos que las infraestructuras de un territorio concreto actúan como uno de los sustentos básicos de la productividad y del crecimiento, competitividad y desarrollo de su economía y, por

[1] No es nuestra intención traer aquí esa discusión, que no constituye el objeto central de este artículo. Un apreciable análisis empírico sobre «los determinantes del crecimiento en la teoría económica y el papel de la inversión en obras y servicios de infraestructura» en diferentes trabajos realizados en los últimos años, puede encontrarse en Rozas y Sánchez (2004, pp. 17 y ss.). En Abiad *et al.* (2015) se discute este asunto de igual forma y, además, se elabora un ajuste de correlaciones entre los resultados de la serie de trabajos más seleccionados. Como ejemplo de otras discusiones en este tema, de corte teórico y más econométrico, puede verse Arslanalp *et al.* (2010). En los dos primeros se encuentran extensas e interesantes bibliografías sobre este tema y nos han servido de base para la elaboración general de este apartado.

ende, de su sociedad. Otros expertos, no tanto[2]. Desde finales de los años noventa del pasado siglo, esta discusión académica se ha mantenido viva, en especial desde los trabajos empíricos de David A. Aschauer (1989) y teóricos de Robert J. Barro (1990), que trataban de mostrar esa relación positiva. En el lado de los escépticos se situaban algunos autores de tan reconocido prestigio como Paul Krugman (1994), quién sostenía que la obsesión por la competitividad puede ser errónea, ya que no tiene por qué conducir siempre al desarrollo y al bienestar de una sociedad, puesto que a veces, esa obsesión puede conllevar una asignación equivocada de recursos y eventualmente a una guerra comercial.

Pero, bajo esta discusión inicial, y aunque parezca contradictorio con ella, se acepta sin mucha discusión cómo, en determinadas condiciones, las infraestructuras son esenciales para un territorio, en términos de desarrollo, crecimiento, y muy especialmente, para su progreso económico y social. En este sentido, se supone que una dotación adecuada de infraestructuras supone un soporte básico para el bienestar de la sociedad, además del impulso que para la economía implica su construcción y mantenimiento.

En la persecución de ese logro, las economías desarrolladas funcionan con altos niveles de productividad, lo que ha venido generando altas y crecientes dotaciones de capital productivo, tanto público como privado, tanto humano como físico. Es por eso que la oferta de servicios de infraestructuras de todo tipo (transportes, comunicaciones, equipamientos educativos, sanitarios, urbanos…) se ha visto incrementada enormemente en los últimos treinta años en todos los países avanzados. Pero para que esto se materializara, ha sido necesario un esfuerzo inversor ingente. Y, lo que parece evidente, debe continuar.

Como puede imaginarse, la falta de consenso teórico de la relación entre la inversión en infraestructura y el crecimiento nos avisa de que estamos ante una relación bastante enmarañada. Esta complejidad es aún mayor si se tienen en cuenta las diferentes alternativas y objetivos de política económica y territorial y, cómo no, los cambios constantes en la base industrial y tecnológica de la economía, en algunos casos asociados a factores sociales y ambientales[3].

---

[2] Aunque, en términos generales, la relación directa entre inversión en infraestructuras y el crecimiento económico es una observación ampliamente admitida y que un importante número de publicaciones ha evidenciado empíricamente, «una revisión más exhaustiva de dicha bibliografía mostraría que dicha relación no está aceptada unánimemente, ni tampoco la magnitud de dicho impacto» (Adame *et al.,* 2017, p. 12).

[3] «Las economías requieren redes de infraestructuras de comunicaciones, energía o transporte bien desarrolladas para expandir su mercado interno y competir internacionalmente, etc. En relación con el desarrollo hacia dentro, los países tienen el mismo requerimiento. Sin embargo, no solo es importante la cantidad de infraestructura física disponible, sino también su calidad, condición que se hace extensiva a la prestación de los servicios que se originan en aquella. En un sentido amplio, la discusión de los problemas de infraestructura incluye aspectos tan diversos como los institucionales, regulatorios y las políticas de prestación de servicios, sean estos de infraestructura, privados o de interés público. En este sentido, el aspecto más relevante del desarrollo de la infraestructura es su aporte a la articulación de la

Desde la perspectiva de análisis que se propone en este trabajo, se reconocen al menos tres tipos de efectos sobre la oferta agregada de las inversiones realizadas en infraestructuras y sus servicios al más puro estilo keynesiano. En primer lugar, la infraestructura contribuye directamente, como cualquier otro producto final, a la formación del Producto Interior Bruto (PIB), estimulando además la producción de servicios asociados a esas infraestructuras. En segundo lugar, las inversiones en infraestructura generan externalidades sobre la producción y el nivel de inversión del conjunto de la economía, acelerando con ello el crecimiento a medio y largo plazo. En tercer lugar, las inversiones en infraestructura impulsan unos mayores niveles de productividad (y, por tanto, de producción) del resto de los factores que participan en el proceso productivo, al posibilitar una reducción de los costes privados.

Desde la óptica de la demanda, lo importante de la dotación de infraestructuras es su capacidad de arrastre a corto y medio plazo durante el tiempo que se construye la infraestructura (inversión), de inducir efectos directos e indirectos sobre el conjunto de ramas de actividad productiva, en especial al sector de la construcción.

Pero para que estos efectos sean visibles se han de cumplir algunas condiciones. Sin ánimo de exhaustividad:

- Las dotaciones de infraestructuras han de ser suficientes en volumen (manteniendo el ritmo marcado por los niveles de producción agregada), o de lo contrario, se podría limitar el crecimiento (Harrod, 1939; Solow, 1956).
- Se debe mantener un adecuado ritmo de inversión en conservación, mantenimiento y de adaptación tecnológica (Kalecky, 1956; Barro, Sala i Martin (1998) sobre el modelo de Solow (1956)), de tal forma que el *stock* de capital neto no decrezca como consecuencia de la obsolescencia y/o depreciación (Hayek, 1941).
- Han de estar equilibradas desde la óptica funcional y territorial, respondiendo a las necesidades prioritarias del territorio al que sirven (Porter, 1995).

Lo relatado hasta aquí nos lleva a una última cuestión en este intento de esbozar la problemática relación que se establece entre inversión en infraestructuras y crecimiento en un contexto de incertidumbre. Y es que es importante señalar que las economías no cuentan, como es obvio, con recursos ilimitados para financiar cualquier inversión. Por ello, se impone una adecuada planificación y selección de inversiones ya que, de lo contrario, una infraestructura ociosa (o una no realizada) implica no solo un evidente despilfarro de recursos necesarios y escasos, sino también una larga serie de costes directos e indirectos, de costes de oportunidad y de costes ocultos.

---

estructura económica de un país, lo que deja en evidencia una relación directa entre diseño territorial y organización de la producción y de sistemas de distribución, por una parte, y la disposición de la infraestructura en el espacio nacional, por otra; a la vez que se constituye en un requisito imprescindible para la conectividad internacional del país y su economía» (Rozas y Sánchez, 2004, p. 10).

## 3. MARCO DE ANÁLISIS. TIPOS DE INFRAESTRUCTURAS Y FUENTES DE DATOS

Se pretende aquí, como se ha dicho más arriba, un sencillo ejercicio de análisis estructural: otear en la evolución de las infraestructuras en la Comunidad Autónoma de Euskadi en un periodo concreto, el de la crisis que nos invade entre 2008 y 2016 aproximadamente para comprobar los activos más afectados, en ambos sentidos, y cuáles son sus retos de futuro. Que la intención sea humilde no quiere decir que la tarea sea fácil, ya que la carencia de datos en esta materia y en ese ámbito territorial es patente. Para suplir este déficit se han utilizado principalmente las bases de datos de la Fundación BBVA-Ivie, complementadas con las de EUSTAT (Cuentas de las Administraciones Públicas, Cuentas Económicas SEC 2010 Base 2015, Estadística del Gasto y Financiación de la Enseñanza Pública), algunos Presupuestos de las Diputaciones Vascas y también, aunque de manera más residual, varias bases de datos e informes de organismos internacionales que nos permitan comparaciones puntuales.

Esta utilización de fuentes de datos diversas nos plantea un cierto problema de homogeneidad en el análisis. Aunque todas ellas dicen utilizar una misma metodología en la elaboración de sus estadísticas, lo cierto es que, honestamente, debemos tomarnos los resultados con cierta prudencia. Por ello, por la claridad e interés expositivo y por la mayor disponibilidad de estadísticas comparables, hemos optado por abandonar la clasificación de la Inversión (lo que se entiende en Contabilidad Nacional como FBCF, Formación Bruta de Capital Fijo) por ramas de actividad y elegir una más funcional, que se corresponde con la principal fuente de datos empleada. Cuando ha hecho falta un deflactor, se ha empleado el del PIB concreto (Bases 2010 ó 2015). Lamentablemente, no ha sido posible encontrar información fiable sobre las inversiones en infraestructuras orientadas hacia la protección social, educación superior o en materia de orden público o defensa.

## 4. EFECTOS DE LA ÚLTIMA CRISIS EN LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS

En economías avanzadas como la nuestra, las Administraciones Públicas (AAPP) suelen asumir como algo normal la provisión de un conjunto de bienes y servicios cada vez más importante, algo que podría denominarse «gasto público productivo», puesto que acompaña y está al servicio de una mayor productividad agregada de la economía. En este sentido, la mayor parte de los estudios disponibles en estos temas[4] resaltan que existe actualmente en Europa una diferencia importante entre las necesidades de financiación de esas básicas infraestructuras y la capacidad pública de hacerlo. No se duda tampoco de que la crisis financiera que arranca

[4] En este sentido, véanse: Eib, 2008; González Alegre *et al.*, 2008; Wagenvoort *et al.*, 2010 y Atolia *et al.*, 2017.

en 2008, ha agudizado esta grave situación, provocando una caída más o menos intensa de los niveles de Inversión, tanto pública como privada, como muestran los datos que a continuación siguen.

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) no ha sido ajena a esta tendencia. La inversión de las AAPP vascas suponía, en 2018, un exiguo 2% del PIB, cuando en 2007 este porcentaje era del 3%, en una tendencia muy similar a la registrada para la Zona Euro (3% y 4,5% respectivamente) y, eso sí, una caída menor que en España (1,8% y 3,6%). Igualmente, su peso en el conjunto de la Inversión de la economía ha ido decayendo como se muestra en el gráfico nº 1. De hecho, se ha pasado de un promedio sostenido que rondaba el 20% en el periodo que transcurre entre 1995 y 2007 a un 8% en la actualidad, lo que le mantiene a cierta distancia con la media de la Zona Euro (que ha experimentado lo mismo, aunque de forma mucho más suave), cuando en 1995 estaba muy por encima. Es más, tampoco se separa del proceso seguido en el conjunto del Estado, que ve como esa relación se reduce a la mitad desde el 20% y pasa, de estar muy por encima de la media europea (siete puntos porcentuales más), a caer unos puntos por debajo (más de dos puntos). Esto es reflejo de la reacción de las AAPP a la crisis económica, que obligó a reducir sus niveles de inversión para dedicarlos a otro tipo de gastos. Y es reflejo también de que ese proceso no tuviera los mismos automatismos.

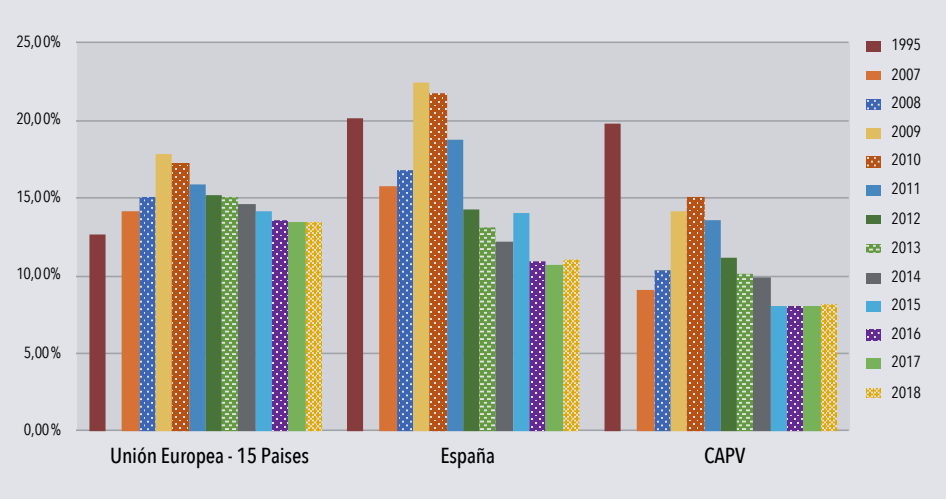


No obstante, estas tendencias también son reflejo de la mayor importancia relativa que en la CAPV tiene la Inversión Privada y de que su economía no depende tanto como otras de la Inversión Pública. Las tres áreas mostradas en ese gráfico siguen una tendencia aproximadamente similar:

- La Inversión Pública crece en términos relativos sobre el total hasta 2009 (2010 en el caso de la CAPV, como si tuviera una inercia propia ajena a la crisis).
- La Inversión Pública cae más menos bruscamente hasta 2014/2015.
- La Inversión Pública se estabiliza en los años siguientes, como consecuencia de las medidas de ajuste implementadas.

Más aún, si observásemos las cifras absolutas (gráfico nº 2), veríamos que cuando se desencadena la crisis, el capital privado en la CAPV cae abruptamente (los niveles de inversión son un 30% menores en 2013 que en 2007) y no inicia su recuperación hasta casi 2015, alcanzando ya en 2018 los niveles de 2009. Por contra, la FBCF pública (FBCF AAPP) respondió a la crisis de forma que, lejos de aminorar su crecimiento, lo aceleró (21%) hasta ese año 2010, para después, hasta 2015, caer bruscamente (en ese año es ya un 39% menor que 2007, en valores absolutos) e iniciar un suave despegue a partir del año siguiente. Esta tendencia es muy similar a la seguida por el conjunto del Estado, aunque en ese caso con movimientos más bruscos (Pérez *et al.,* 2019; pp. 50-51), especialmente en 2015.

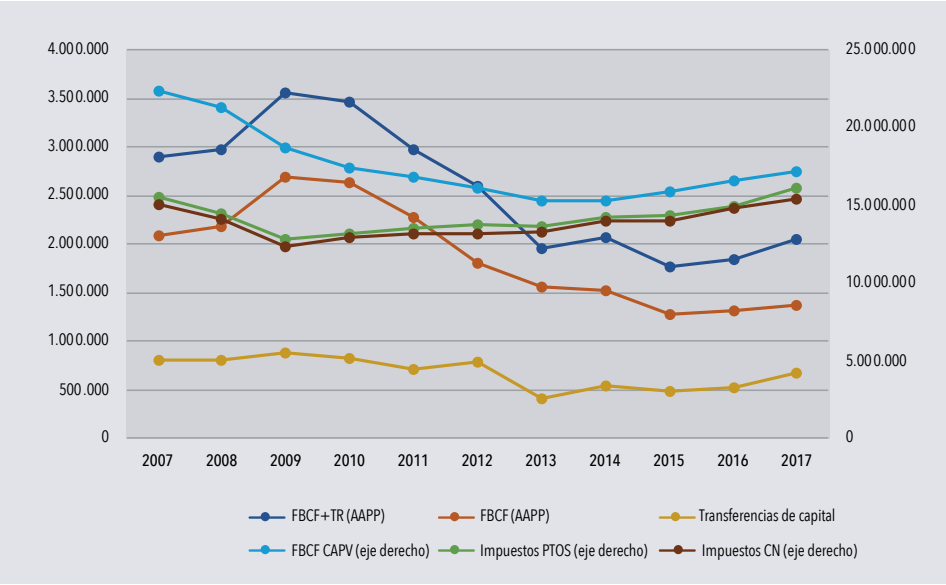
*Gráfico nº 1.* **PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA INVERSIÓN DEL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA**




*Fuente:* Elaboración propia a partir de INE, Contabilidad Nacional Anual de España; EUSTAT SEC 2010, Base2015; AMECO Database.

*Gráfico nº 2.* **EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE CAPITAL POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA C.A. DEL PAÍS VASCO**

(miles de € 2015)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de EUSTAT, Cuentas de las Administraciones Públicas, Cuentas Económicas SEC 2010, Base2015.

Profundizando algo más en esos efectos que la crisis económica transmitió a las posibilidades de inversión en infraestructuras por parte de las AAPP en la CAPV, el gráfico nº 2 muestra claramente la magnitud de esa tendencia. Desde 2007 hasta 2014, año en que comienza a repuntar, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) cae un tercio, pierde más de 9 puntos en su participación en el PIB (pasa de significar el 32,3% a tan solo un 23%). Pero aun con todo, y en consonancia con los datos mostrados más arriba, las Operaciones de Capital de la Administraciones vascas (reflejadas en los Presupuestos como Inversiones Reales más Transferencias de Capital) caen mucho más bruscamente, puesto que entre 2009 y 2015 se pierde, en términos reales, la mitad de esas inversiones. No obstante, los datos reflejados en ese gráfico ponen de manifiesto que ese descenso es atribuible, casi en su totalidad, al descenso en el capítulo de Inversiones Reales, por cuanto que las Transferencias de Capital, aunque caen casi a la mitad en ese periodo, muestran un comportamiento aparentemente más plano por el efecto de su menor cuantía. Sea como fuere, ello denota que se han seguido financiando mediante esta figura presupuestaria las inversiones comprometidas previamente a la crisis.

Muestra también el mencionado gráfico nº 2 la relativa tardanza con la que las AAPP deciden adoptar medidas presupuestarias como consecuencia de la crisis, puesto que no es hasta el ejercicio 2010 cuando, aparentemente, se inician los ajustes «obligados» (FBCF+TR(AAPP)), mientras que la inversión privada (la mayor parte de FBCF-CAPV) ya empezaba a mostrar síntomas de decaimiento desde 2008. Y lo cierto es que no sabemos si esta demora tiene que ver con la resistencia a aplicar los procesos de consolidación presupuestaria inherentes a la política europea, concernientes al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus exigencias relativas al «déficit excesivo», o con el hecho de que el Gobierno español no considerara los primeros síntomas de recesión evidentes, a pesar de las advertencias e informes, como de una crisis grave del sistema productivo, o bien al propio proceso presupuestario de retraso en la ejecución de obras u obras con créditos de compromiso que varían y se modifican en el tiempo, etc.

En relación a esta cuestión, es importante analizar si los Ingresos Presupuestarios tenían la misma trayectoria, es decir, si ese declive del gasto en inversión tiene alguna relación con una caída similar en los ingresos, ya que debemos suponer que la crisis tiene los efectos sociales y económicos de sobra conocidos, por lo que repercutiría negativamente en la recaudación fiscal. Pues bien, en el citado gráfico nº 2 se ve cómo, salvo en una fuerte caída inicial entre 2007 y 2009, cercana al 20%, los Impuestos recaudados, medidos tanto en los Presupuestos de las AAPP (Impuestos-presupuestos) como en el sistema SEC de la Contabilidad Nacional (Impuestos-Contabilidad Nacional), crecen hasta alcanzar en 2016 niveles similares a los de antes de la crisis (cercanos a los 16.000 millones de euros).

Esto nos lleva a considerar la posibilidad de que, como en el caso más general de la economía española en su conjunto, el rasgo inversor en la CAPV en los últimos

años ha sido intensivamente *procíclico*, y por lo tanto acentuar las fluctuaciones económicas a corto plazo. Dado que los ingresos mediante impuestos y tributos caen bruscamente al entrar en una recesión, los diferentes gobiernos, independientemente del ámbito territorial en el que desempeñen su función de gobernar, son más proclives a reducir drásticamente la inversión en infraestructuras y atender con más recursos las necesidades sociales derivadas de los efectos de la crisis.

Los datos muestran cómo la inversión pública en España cae ostentosamente desde 2008 y aún no ha recuperado ese nivel[5]. En el caso vasco, sucede lo mismo desde 2009 y, en la actualidad, apenas supera el 60% de la cota de entonces. En definitiva, parece que, en determinadas ocasiones, una parte del gasto público productivo, en especial el gasto de inversión, actúa en el mismo sentido que discurre y marca la dinámica económica, deprimiéndose cuando lo que debiera hacer es, en principio, estimular la recuperación.

Una prueba sencilla de este comportamiento procíclico y de esta volatilidad a la que venimos refiriéndonos se muestra en el gráfico nº 3. En él se ve cómo tanto la inversión pública (Operaciones de Capital AAPP) como la del conjunto de la economía vasca (FBCF CAPV) medidas en tasas de crecimiento varía en el mismo sentido al comportamiento del PIB, salvo momentos puntuales (años 2008, 2009 y 2015). De hecho, en estos años fluctúan tanto que la variable que menos oscila es el PIB. Pero los vaivenes son más bruscos en el caso de las Operaciones de Capital a cargo de las AAPP de la CAPV, con cifras que van desde el 19% en 2009 al -24% en 2013. Y el ajuste es también relativamente más enérgico, como muestran los datos de esa variable, entre 2011 y 2013.

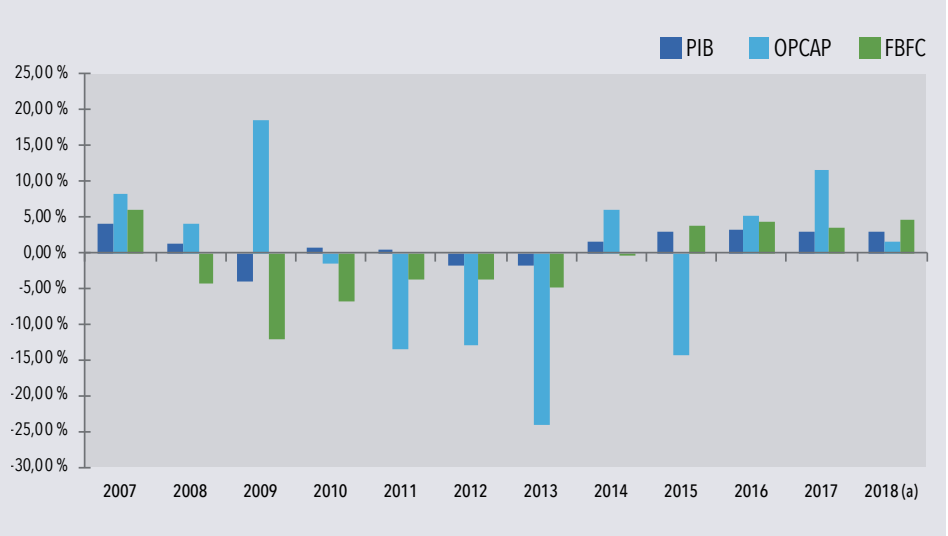
En consecuencia, los efectos a nivel macroeconómico de estos ajustes, más o menos inducidos u obligados, se dejan sentir. Como muestra, proponemos dos ejemplos. Ambos tienen que ver con el objetivo perseguido, tanto por las autoridades europeas como regionales: la competitividad de los territorios en el mundo occidental. Ya hemos señalado anteriormente que una buena y adecuada dotación de infraestructuras facilita ese objetivo.

---

[5] Ver Pérez y Solera, 2017. El marcado perfil cíclico de las inversiones, el envejecimiento de las infraestructuras públicas y la baja productividad de los capitales son los tres principales problemas que en este informe destacan sus autores. Otros señalan que «la caída de la inversión del sector público durante la última década ha reducido a niveles negativos la inversión neta, calculada descontando la depreciación de los capitales públicos (carreteras, ferrocarriles, infraestructuras urbanas o hidráulicas, puertos y aeropuertos). Por esa razón, la inversión de reposición es insuficiente, muchas infraestructuras están envejeciendo y el *stock* de capital en servicios públicos retrocede desde 2012. En 2016 el 24,2% de las infraestructuras públicas tenían más de 20 años de antigüedad, frente al 14,2% en 2007» (Pérez *et al.*, 2019, p. 7).

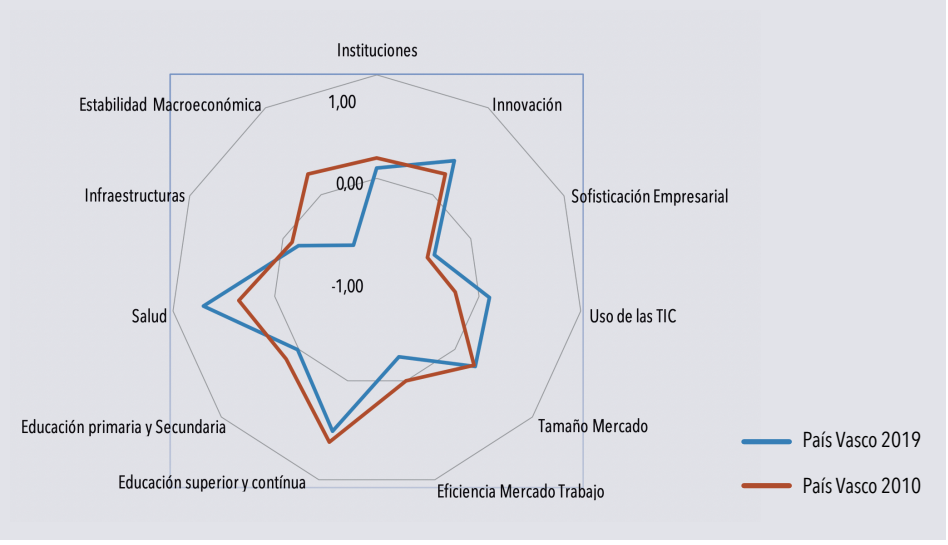
*Gráfico nº 3.* **PIB, FBCF, OPERACIONES DE CAPITAL EN C.A. DEL PAÍS VASCO**

(Tasas de crecimiento)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de EUSTAT, Cuentas de las Administraciones Públicas, Cuentas Económicas SEC 2010, Base2015.

*Gráfico nº 4a.* **LA C.A. DEL PAÍS VASCO EN EL MARCO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA 2010 y 2019**




*Fuente:* Elaboración propia a partir de European Regional Competitiveness Index, RCI 2019.

El gráfico nº 4a nos sitúa en una realidad probablemente no especialmente desfavorable, como veremos más adelante. Desde que se elabora el Índice de Competitividad

Regional en la Unión Europea, 2010, hasta el último dato, 2019, la CAPV no ha modificado apenas su indicador: de 0,106 ha pasado a 0,103 (las cifras positivas están por encima de la media y las negativas, lógicamente, por debajo). Este hecho tiene que ver con diferentes circunstancias, no todas imputables a la propia región. En lo positivo, ha mejorado en el uso de las Tecnologías TIC, en Salud (de hecho, es una de las regiones europeas con nivel más alto, el 0,69) y en Innovación. Pierde algo en materia de Educación, ya que abandona las primeras posiciones en la Superior (de 0,63 cae a 0,51) y se sitúa en la media en la Básica. Y se mantiene en los mismos niveles en materia de Instituciones y Tamaño de Mercado. Pero, y esto es algo asociado a cómo se elabora este indicador, se distancia mucho de la media en dos aspectos que tienen que ver más con el conjunto de la economía española que con otra cosa: la Estabilidad Macroeconómica (el dato de este elemento es el del Estado y el mismo para todas las regiones de España, como en Educación Básica) y la Sofisticación Empresarial. Por último, el capítulo de Infraestructuras que nos interesa para este trabajo se mantiene en negativo: del -0,1 en 2010 pasa a -0,16 en 2019. Es decir que, según este indicador, a pesar de lo que se crea en cuanto a los esfuerzos realizados en esa materia, la CAPV sigue por debajo de la media de las regiones de la Unión Europea en este capítulo. Y probablemente esta situación de distancia tendrá alguna relación con el hecho de reducir las inversiones (de todo tipo, pero de infraestructuras en particular) en el periodo de crisis, ya que es fácil suponer que, de no haber reducido tanto los niveles de inversión, se habría mejorado algo esa dimensión, o al menos reducido su caída.

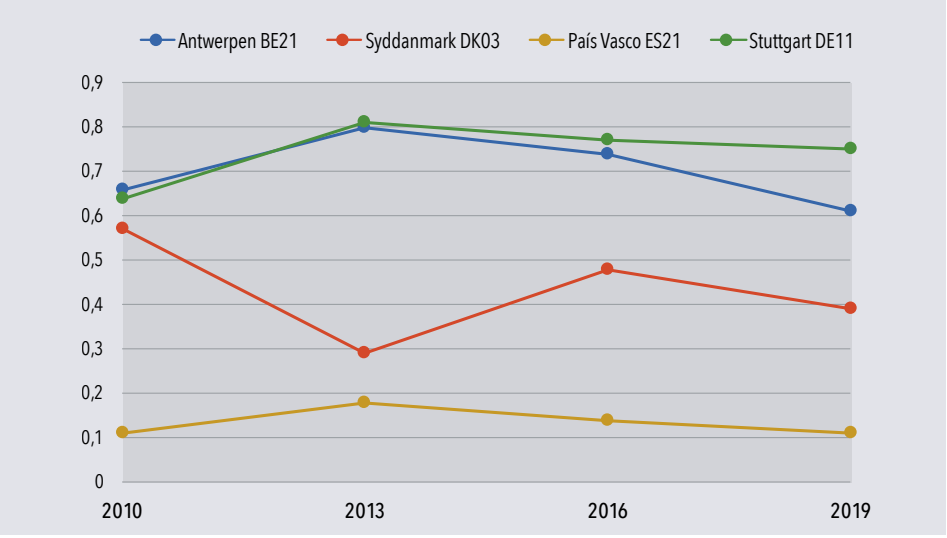
No obstante, aunque solo sirva como ejercicio de comparación, el gráfico nº 4b pone de manifiesto que este comportamiento descrito es bastante común entre las regiones que nos rodean. Ahí, figuran los índices para el mismo periodo de estudio de tres regiones europeas, elegidas de entre las que tienen mayor paralelismo con la CAPV[6] y su comportamiento distintivo dentro de la Unión Europea. Estas regiones también han aplicado políticas de ajuste severo y de restricción presupuestaria en la senda marcada por las autoridades europeas y nacionales y, como se ve, solo Stuttgart consigue mejorar ligeramente su

[6] En un intento de definir una clasificación de las unidades territoriales de acuerdo a patrones de comportamiento distintivos, las redes neuronales artificiales y, en particular, los «Mapas autoorganizados de Kohonen», constituyen una interesante herramienta alternativa a los métodos estadísticos más tradicionales. Sin pretender mostrar aquí el mecanismo básico de operación del algoritmo de entrenamiento de los Mapas de Kohonen (ver Kohonen, 1990), este ha sido aplicado al análisis socioeconómico de las regiones europeas para agruparlas de acuerdo a patrones de comportamiento distintivos. La CAPV se encuadraría en uno de los grupos más grandes (en una matriz de 16 conjuntos) con 24 regiones, principalmente de Alemania (13) y también de Bélgica (4), Italia (3), Dinamarca (1) y España (3). Este grupo presenta un alto nivel de participación del sector industrial en el empleo total y también en el producto interior bruto. Sin embargo, presenta una baja proporción de población menor de 25 años. Las regiones de ese grupo eran, en código NUT2 (2014): Amberes (be21), Limburg (be22), Vlaams-Brabant (be24), West-Vlaanderen (be25), Stuttgart (de11), Giessen (de72), Kassel (de73), Braunschweig (de91), Hannover (de92), Weser-Ems (de94), Dusseldorf (dea1), Köln (dea2), Munster (dea3), Detmold (dea4), Arnsberg (dea5), Trier (deb2), Rheinessen-Pfalz (deb3), Syddanmark (k03), País Vasco (es21), C.F. Navarra (es22), Cataluña (es51), Valle d´Aosta (itc2), Lombardía (itc4) y Veneto (ith3).

indicador, ya que tanto Amberes como la región danesa de Syddanmark lo empeoran. Bien es cierto que parten de situaciones más ventajosas, pero eso tampoco les sirve para huir del estancamiento a este nivel, ya que su evolución es muy similar a la experimentada por la CAPV.



*Gráfico nº 4b.* **LA C.A. DEL PAÍS VASCO EN EL MARCO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**




*Fuente:* European Regional Competitiveness Index, RCI 2019.

## 5. LA COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha experimentado un intenso proceso de creación de infraestructuras de todo tipo en las últimas décadas, no siempre de forma suficientemente planificada, que le ha dotado de un conjunto de bienes y servicios públicos y privados por encima de la media nacional y europea. Pero no es menos cierto que se enfrenta a un futuro incierto, donde el impacto en el desarrollo económico de estas infraestructuras dependerá no solo del volumen de las inversiones, sino también del grado de eficacia de los proyectos que se acometan y de saber atajar las carencias habidas. A continuación, trataremos de mostrar, con la información estadística disponible, cuál ha sido esa evolución en los últimos años, si los efectos de la crisis económica han pasado factura y en qué cuantía, en el sentido apuntado más arriba. Para este análisis típicamente estructural partimos de los datos ofrecidos por la base de datos del BBVA-Ivie (2019), que acumula información sobre los *stocks* de capital en España y sus Comunidades Autónomas desde 1964 hasta, por el momento, 2015.

Una primera aproximación nos la da el cuadro nº 1, que detalla cuáles eran los niveles del *stock* del Capital Productivo[7] antes de la crisis[8] y en el último año con información disponible, 2015. Suponemos que, si han caído las inversiones como consecuencia de la crisis, esto debe impactar de alguna manera en el *stock* de capital productivo, reduciéndolo si ese descenso es severo. Como se ve, en los 18 activos que se recogen en esta estadística, las tasas de crecimiento, tanto las anuales acumulativas como las absolutas son positivas, excepto en cuatro casos: *Vehículos a motor, Otra maquinaria y equipo (n.c.o.p.), Productos metálicos* e *Infraestructuras portuarias*. La caída del *stock* de capital en los tres primeros tiene que ver con la severa crisis en la que se vieron sumergidos los sectores productivos suministradores de estos activos, básicos en la industria de la CAPV, de la que algunos aún no han salido (Transformados métalicos, Química de base, Material eléctrico, Electrodomésticos, …). Detrás de esta evolución podrían están todos los procesos relacionados con el impacto de la crisis, como son las desinversiones concernidas por ella o la falta de nuevas inversiones, que hacen que el *stock* de capital productivo se reduzca como consecuencia de las lógicas depreciaciones. En el lado positivo destacan los fuertes incrementos de activos que se asocian con la «nueva economía», como son *Comunicaciones* (que multiplica por 2,4 su *stock* valorado), *Recursos biológicos, Software, I+D y los demás Activos inmateriales, Equipo de oficina y hardware*, con crecimientos de alrededor del 50% en términos absolutos y más del 5% anual.

Si analizamos ese periodo dividiéndolo en dos subperiodos: el tramo de mayor impacto de la crisis (2007/2013) y el siguiente de recuperación (2013/2015); los datos, según la información disponible señalan algo que ya se apuntaba más arriba: todos los *stocks* de activos crecen más (o decrecen menos) en el primer tramo que en el segundo excepto dos: *Vehículos a motor* (que es el que tiene la tasa de crecimiento más negativa de ese corto periodo, -3,4%) y *Maquinaria y equipo mecánico (-0,23)*. Activos relacionados con el sector industrial y especialmente con el exportador, un sector muy globalizado y abierto al exterior; en el que, sus inversiones dependen mucho de la demanda externa (automoción, máquina-herramienta). Por ello, con la llegada de la Gran Recesión en 2008, son las inversiones en esos activos los que sufrieron en primer lugar sus efectos y es, en estos primeros años (2007/2013) cuando se concretan sus consecuencias. En cambio, los *stock* de activos relacionados con el sector público (*Otros edificios y construcciones*) retrasan su ajuste de *stocks* al segundo subperiodo debido al mayor retardo del efecto de la Gran Recesión en este tipo de activos (menor depreciación y tiempo de respuesta del gasto público).

---

[7] Los manuales al uso (OECD 2009, pp. 38 y ss.) distinguen entre *stock* de Capital Bruto (la acumulación de la formación bruta de capital fijo, la FBCF de la Contabilidad Nacional, y que valora los activos como si fueran todos nuevos), *stock* de Capital Neto (valor de mercado de los activos) y *stock* de Capital Productivo. «El *stock* de Capital Productivo a precios constantes es un concepto cuantitativo (o de volumen) que tiene en cuenta la pérdida de eficiencia como resultado del envejecimiento del activo. Este concepto cuantitativo está relacionado con el precio de los servicios que proporciona, el coste de uso del capital» (Mas *et al.*, 2014, pp. 7 y ss.).

[8] Hemos elegido, por coherencia con lo anterior, el año 2007 como contraste inicial. Los datos que muestra el cuadro nº 1 no verían alterados su signo si se eligiera el año siguiente, 2008. Tan solo la tasa de crecimiento del activo *Maquinaria y equipo mecánico* pasa a ser negativa (-0,2).

*Cuadro nº 1.* ***STOCK* DE CAPITAL PRODUCTIVO EN LA C.A. DEL PAÍS VASCO, 2007-2015**

(miles de € constantes 2010)

| | 2007 | 2015 | Crecimiento anual 2007/2013 | Crecimiento anual 2013/2015 | Crecimiento anual 2007/2015 | Crecimiento absoluto 2007/2015 | Cto. absoluto España 2007/2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total sin viviendas | 95.507.400 | 108.820.182 | 1,77 % | 1,28 % | 1,64 % | 13,94 % | 14,88% |
| 1. Activos materiales sin viviendas | 89.176.830 | 99.093.619 | 1,42 % | 1,06 % | 1,33 % | 11,12 % | 13,27% |
| 1.2. Otros edificios y construcciones | 66.047.252 | 74.256.236 | 1,58 % | 1,16 % | 1,48 % | 12,43 % | 14,39% |
| 1.2.1. Infr. viarias | 9.060.805 | 9.610.667 | 1,28 % | -0,86 % | 0,74 % | 6,07 % | 10,29% |
| 1.2.2. Infr. hidráulicas públicas | 2.040.522 | 2.247.909 | 2,16 % | -1,55 % | 1,22 % | 10,16 % | 1,84% |
| 1.2.3. Infr. ferroviarias | 2.100.951 | 2.579.665 | 3,28 % | 0,57 % | 2,60 % | 22,79 % | 32,61% |
| 1.2.4. Infr. aeroportuarias | 361.601 | 367.477 | 1,40 % | -3,31 % | 0,20 % | 1,63 % | 12,42% |
| 1.2.5. Infr. portuarias | 1.578.628 | 1.526.407 | -0,41 % | -0,45 % | -0,42 % | -3,31 % | 9,06% |
| 1.2.6. Infr. urbanas de CC.LL. | 1.477.768 | 1.626.582 | 2,83 % | -3,51 % | 1,21 % | 10,07 % | 0,09% |
| 1.2.7. Otras construcciones n.c.o.p. | 49.426.987 | 56.297.528 | 1,56 % | 1,89 % | 1,64 % | 13,90 % | 15,54% |
| 1.3. Material de transporte | 4.466.543 | 4.801.268 | 0,42 % | 2,38 % | 0,91 % | 7,49 % | -0,05% |
| 1.3.1. Vehículos de motor | 2.550.038 | 2.077.787 | -3,43 % | 0,23 % | -2,53 % | -18,52 % | -14,67% |
| 1.3.2. Otro material de transporte | 1.916.505 | 2.723.481 | 4,61 % | 4,13 % | 4,49 % | 42,11 % | 27,65% |

.../...

.../...

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.4. Maquinaria, equipo y otros activos | 18.581.002 | 19.883.265 | 1,01 % | 0,36 % | 0,85 % | 7,01 % | 12,57% |
| 1.4.1. Productos metálicos | 3.804.060 | 3.266.424 | -1,11 % | -4,18 % | -1,89 % | -14,13 % | -7,15% |
| 1.4.2. Maquinaria y equipo mecánico | 9.317.009 | 9.324.880 | -0,23 % | 0,73 % | 0,01 % | 0,08 % | 7,36% |
| 1.4.3. Equipo de oficina y hardware | 625.728 | 934.270 | 6,90 % | 0,03 % | 5,14 % | 49,31 % | 44,39% |
| 1.4.4. Otra maquinaria y equipo | 4.834.206 | 6.357.692 | 3,83 % | 2,44 % | 3,48 % | 31,51 % | 26,83% |
| 1.4.4.1. Comunicaciones | 1.476.798 | 3.530.980 | 12,60 % | 8,30 % | 11,51 % | 139,10 % | 130,24% |
| 1.4.4.2. Otra maquinaria y equipo n.c.o.p. | 3.357.408 | 2.826.711 | -1,60 % | -3,70 % | -2,13 % | -15,81 % | -17,93% |
| 1.5. Recursos biológicos cultivados | 82.023 | 152.850 | 10,33 % | 1,64 % | 8,09 % | 86,35 % | 70,52% |
| 2. Productos de la propiedad intelectual | 6.330.271 | 9.726.563 | 6,15 % | 3,63 % | 5,52 % | 53,65 % | 41,33% |
| 2.1. Software | 1.650.175 | 2.491.517 | 5,61 % | 4,31 % | 5,29 % | 50,99 % | 37,97% |
| 2.2. Otros activos inmateriales | 4.680.396 | 7.235.046 | 6,34 % | 3,39 % | 5,60 % | 54,58 % | 43,17% |
| 2.2.1. I+D | 4.293.385 | 6.655.006 | 6,44 % | 3,25 % | 5,63 % | 55,01 % | 43,87% |
| 2.2.2. Resto de activos inmateriales | 387.011 | 580.040 | 5,22 % | 5,09 % | 5,19 % | 49,88 % | 38,28% |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de BBVA-Ivie 2019.

La caída de las inversiones públicas en ese segundo periodo (2013/2015) queda puesta de manifiesto si observamos que la mayor parte de la acumulación de activos relacionados con las Infraestructuras tiene tasas negativas (*Urbanas de CC.LL.; Aeroportuarias; Hidráulicas públicas; Viarias; Portuarias*) y que es el crecimiento positivo del *stock* privado de capital productivo (incluido en ese baúl que son las *Otras construcciones n.c.o.p.*), el que facilita que el resultado final de este conjunto de activos sea más positivo.

Aparte del distinto comportamiento que han tenido las inversiones públicas y las del sector privado ya mencionado, parece como si, a pesar de la crisis, o gracias a ella, la sociedad de la CAPV apostara por incorporar esos activos más tecnológicos y fuera abandonando la dependencia que tenía hasta ahora del «monocultivo del metal», de tal manera que paulatinamente los activos relacionados con la Fábrica 4.0 (*Maquinaria de oficina, Hardware, Otra maquinaria y equipo, Comunicaciones*) se van acoplando en los activos de capital más tradicionales, que siempre han sido los más importantes en valor añadido y exportaciones en la CAPV, como la *Maquinaria y equipo mecánico* y *Productos metálicos*, dando lugar a empresas que aplican en sus procesos la Manufactura Avanzada.

Esta tendencia cobra su justa importancia si los comparamos con la habida en el conjunto del Estado, que presenta, en principio, una apariencia bastante similar. Pero si observamos los datos con más detalle, vemos cómo las tasas de crecimiento de los activos que se corresponden con infraestructuras básicas (*Otros edificios y construcciones*, es decir, infraestructuras de transporte y urbanas, principalmente) son más altas en el conjunto del Estado que en la CAPV, mientras que las relacionadas con sectores de la nueva economía, son más altas en la CAPV. Ello, sin duda, tiene que ver con el diferente nivel de desarrollo en el que se encuentran ambas economías y, precisamente por ello, con las dotaciones de infraestructuras con las que cuentan. Así, economías más desarrolladas invierten menos en infraestructuras que ya tienen (y que son necesarias en economías menos desarrolladas donde no existen o son precarias) y apuestan y orientan sus recursos hacia activos más relacionados con la tecnología, la I+D, o asociados al fenómeno de redes e Internet.

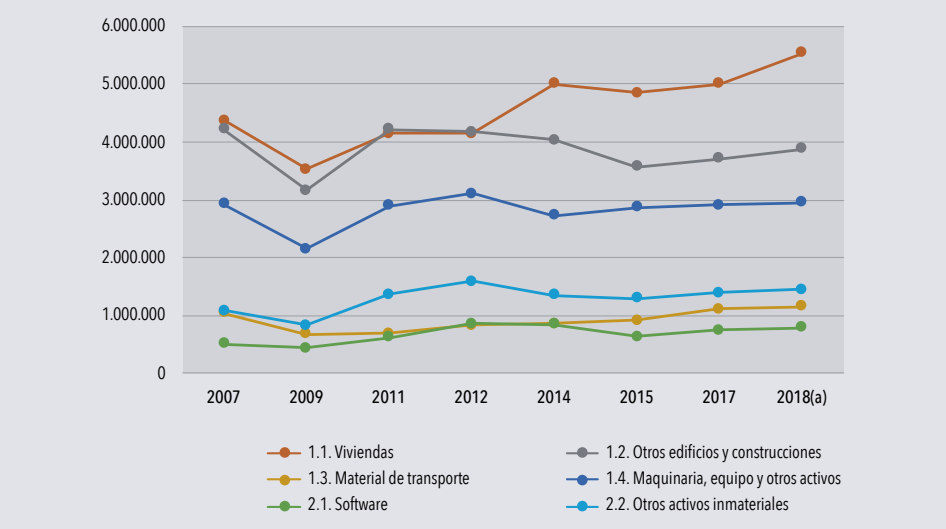
Como ilustración simple de cuál ha sido la travesía durante la crisis para llegar a estos resultados tan esperanzadores, el gráfico nº 5 muestra la evolución de los datos de la Inversión Bruta Anual para los niveles de agregación más altos de esta estadística de activos y, sucintamente, resalta que todos ellos siguen una tendencia similar, más o menos pronunciada: caen bruscamente hacia el año 2009 para luego remontar hacia el 2014, con un ligero declive en 2015 (excepto *Viviendas*, que remonta más rápidamente) y de nuevo, un suave ascenso hasta el 2018[9] . Como se aprecia, parece que al final de este corto periodo de tiempo que estamos analizando, el ritmo de inversión alcanza (o

[9] Estos resultados hay que tomarlos con cierta prudencia por cuanto que los datos de la base BBVA-Ivie solo llegan hasta el año 2015, como se ha dicho. El alargamiento de la serie hasta el año 2018 se ha hecho mediante una estimación propia a partir de datos de la FBCF publicados por EUSTAT (Cuentas Económicas, 2019).

supera ligeramente) las cifras del comienzo, lo que ha permitido compensar la depreciación natural de los activos, como ya se ha apuntado más arriba.

*Gráfico nº 5.* **INVERSIÓN BRUTA ANUAL (FBCF) EN LA C.A. DEL PAÍS VASCO (AGREGADOS), 2007-2018**

(miles de € constantes 2010)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de BBVA-Ivie 2019 (datos 2007-2015); Eustat, Cuentas Económicas 2019 (datos 2016-2018).

## 5.1. La Inversión como factor estratégico de competitividad: Infraestructuras de Transporte

Desde el inicio del ferrocarril se ha considerado que la inversión en transporte es una de las condiciones esenciales a la hora de sustentar el desarrollo económico de los países y, más recientemente, de sus regiones. En la actualidad, dejando al margen la discusión sobre si el enfoque keynesiano de la inversión pública/privada en este sector genera crecimiento económico automáticamente, se piensa más en el hecho de que una ausencia de determinadas infraestructuras básicas de transporte limita o aleja mucho el crecimiento de las diferentes regiones de un espacio concreto. Las infraestructuras serían un factor de vital importancia para facilitar la actividad económica y social de una región. En definitiva, unas infraestructuras adecuadas se cree que reducen los costes de producción y facilitan el flujo de bienes, servicios, capitales, personas e información y todo tipo de factores productivos. Este argumento ha sido utilizado a menudo como justificación para destinar ingentes recursos a esta tarea. La misma Unión Europea es un ejemplo de ello[10].

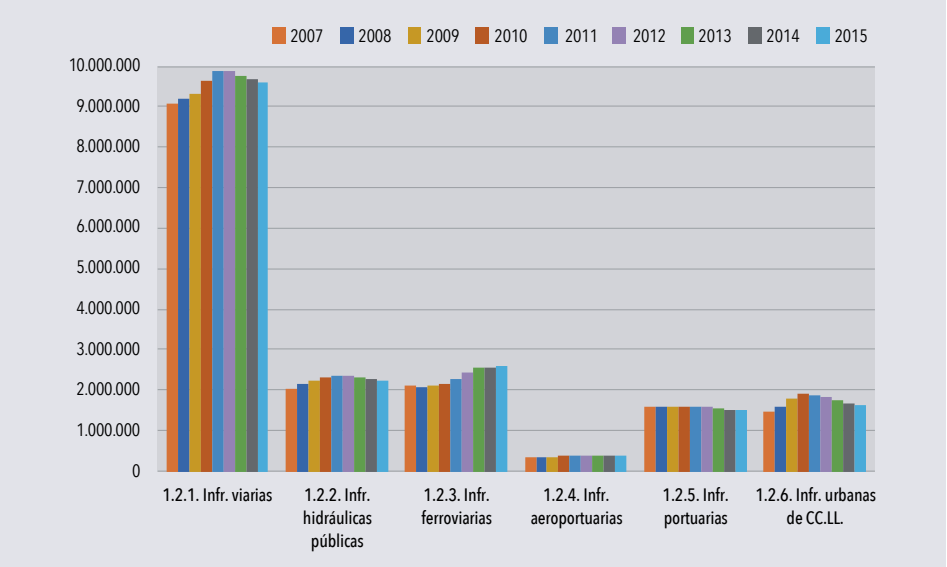
[10] El famoso proyecto estrella denominado coloquialmente «Plan Juncker» pretendió movilizar 315.000 millones de euros, públicos y privados, a infraestructuras de transporte, energía, pymes y telecomunicaciones, entre 2014 y 2017. A pesar de su relativo fracaso (hasta el propio Tribunal de Cuentas Europeo

A menor escala, todas las comunidades autónomas de este país con competencias en esta materia cuentan con planes similares, basados en el desarrollo de infraestructuras de transporte. España es el país que puede sintetizar esa política en la reciente época de crecimiento en la primera década del siglo XXI. Durante ese periodo generó una gigantesca burbuja de infraestructuras de transporte. Pero la crisis obligó a detener bruscamente ese exceso constructor de infraestructuras que parecía no tener límite (alta velocidad para todos, creación generalizada de puertos y aeropuertos, etc.) Algunas de estas infraestructuras, es conocido, están hoy día vacías, sin uso, mostrando su inutilidad ya antes de la crisis.

La CAPV no es ajena a este fenómeno, aunque parece que ha sabido a lo largo de estos años planificar y gestionar sus menores recursos. El hecho es que, como muestran los gráficos nº 6a y 6b, el descenso en los ritmos de inversión es patente y extensible a todos los tipos de infraestructuras.

*Gráfico nº 6a.* ***STOCK* DE CAPITAL PRODUCTIVO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LA C.A. DEL PAÍS VASCO, 2007-2015**

(miles de € constantes 2010)

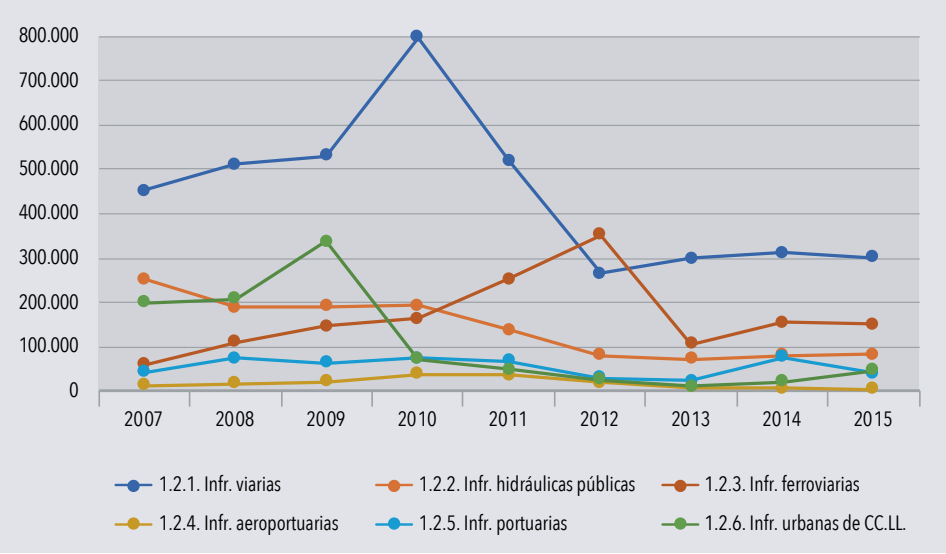



*Fuente:* Elaboración propia a partir de BBVA-Ivie 2019.

cuestionaba el alcance real y su eficacia [TCU 2019, pp 30 y ss.], la Comisión Europea sigue apostando por este tipo de mecanismos y así, «apoyándose en el éxito del Plan Juncker, el Programa InvestEU seguirá impulsando la inversión, la innovación y la creación de empleo en Europa y movilizará al menos 650.000 millones de euros de inversiones adicionales en el próximo presupuesto de la UE a largo plazo» (Comisión Europea, 2019; https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growthand-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_es).

*Gráfico nº 6b.* **INVERSIÓN BRUTA ANUAL (FBCF) EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LA C.A. DEL PAÍS VASCO, 2007-2015**

(miles de € constantes 2010)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de BBVA-Ivie 2019.

La caída en el ritmo de inversión en el año 2015 con relación a 2007 ronda o supera el 70% en los casos de las *Infraestructuras Urbanas, Hidráulicas, Portuarias* o *Aeroportuarias* y el 33% en el caso de las Carreteras (el doble si ponemos el punto de comparación en 2010, su punto más álgido de inversión bruta en ese periodo), que suponen más de la mitad de este tipo de capital (53%). Como muestra el gráfico nº 6a, el *stock* de capital productivo mantuvo una tendencia creciente hasta bien entrada la crisis (2010-2011), para después caer hasta el final del periodo (2015), tendencia que refleja lo ya apuntado en apartados anteriores: a pesar de los descensos de la inversión bruta en el periodo de crisis permiten aún compensar las depreciaciones del *stock* de capital acumulado hasta 2012, año a partir de cual éstas superan ya a las inversiones brutas. Las *Infraestructuras ferroviarias* son la excepción a esta tendencia (crecimiento continuo hasta el 151%), al recoger las inversiones iniciales necesarias para la construcción del ya histórico Tren de Alta Velocidad (línea Madrid-París)[11] a su paso por esta Comunidad, la nueva Línea 3 de Metro del Gran Bilbao y las acometidas en la reforma y modernización de EuskoTren.

[11] Esta conexión referida entre Madrid y París se consideraba, ya en 1989, como uno de los nueve proyectos europeos prioritarios en infraestructuras. Ahí se encuadraba el tramo Miranda-Vitoria-Frontera, a financiar íntegramente con fondos europeos. El Ministerio español del ramo financiaría el tramo «Bilbao-Baricentro». Años después llegaron las TEN-T y su Priority Project 3: Atlantic branch: *Madrid-Valladolid (operational) - Burgos-Vitoria-Bilbao/San Sebastian-Dax-Bordeaux-Tours (Paris)*. Hasta hoy.

A simples efectos comparativos, y sin ánimo de exhaustividad, si observamos los mismos datos para España en su conjunto, estas inversiones apenas superan el 1,1% del PIB en 2015 (cuando en 2007 suponían un 2,2%, el doble por tanto) y la caída es importante en todos los modos, ya que oscila entre el 36% en *Infraestructuras viarias* y el 87% en *Aeroportuarias*.

Por otro lado, como se ha comentado más arriba, a pesar del fuerte descenso en el ritmo inversor, también el *stock* de capital productivo en infraestructuras de transporte se ve incrementado durante el periodo de crisis, ya que la Inversión Bruta muestra un ritmo estable una vez superado el impacto inicial, hacia el año 2012.

### 5.2. La Inversión como factor estratégico de competitividad: Infraestructuras de Tecnología e Investigación

A partir de la información disponible, hemos tratado de agrupar de manera singular para el análisis de este apartado el conjunto de actividades asociadas a las infraestructuras de conocimiento en un sentido amplio, en nuestro caso, activos inmateriales, software, I+D, hardware y comunicaciones. Los gráficos 7a y 7b muestran cómo, en el periodo de estudio, todos estos activos han visto incrementado de manera notable su *stock* de capital productivo, fruto de una tendencia constante en la inversión bruta anual después de la fuerte caída en 2008. Así, los crecimientos medios anuales de estas actividades van desde el 6% de la inversión en *I+D* y *Equipo de Oficina y Hardware* hasta el 12% en *Comunicaciones* (8% en *Software*, 21% en *Otros activos inmateriales*). Crecimientos estos que, como se adelantaba ya en el cuadro nº 1, superan ampliamente a los habidos para el conjunto de la economía española. Es posible que los agentes de la economía vasca entendieron alguno de los mensajes de esta crisis y su posible salida, apostando por sectores, innovaciones y nuevos procesos y sistemas que aseguraran (en la medida de lo posible) un futuro cada vez más incierto y mejoraran sus niveles de productividad y de competitividad.

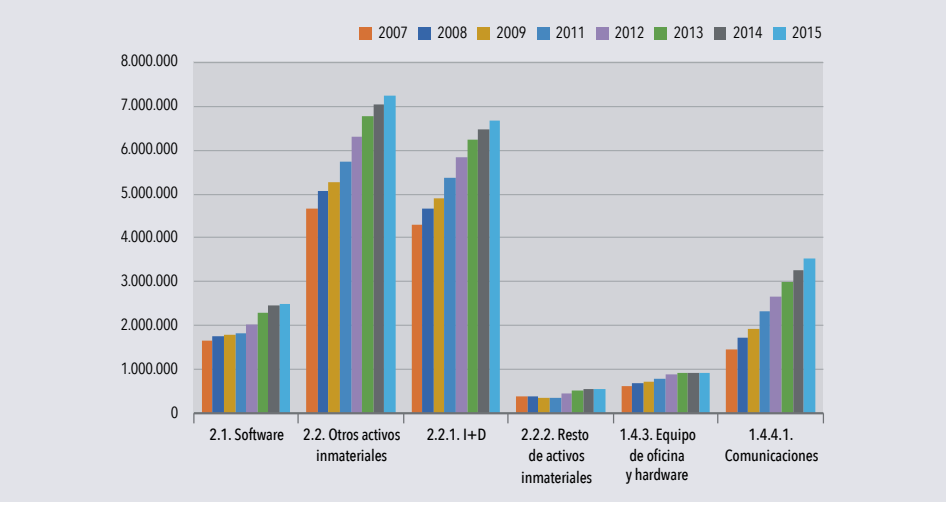
Por tanto, en el nuevo contexto de economía digital, la incorporación de este tipo de activos en el ámbito empresarial puede resultar un elemento clave para mejorar la competitividad, impulsar el crecimiento económico y lograr una mayor creación de empleo. Se supone que nos encontramos en una nueva fase de la digitalización del sector manufacturero y de los servicios, impulsada por el extraordinario aumento de los volúmenes de datos interconectados y, por ello, la potencia de los sistemas computacionales se multiplica. Incorporarse a este proceso depende de cada actividad y del tamaño de cada empresa. Depende también del esfuerzo que, en este sentido deben hacer los regidores de la Política Económica. Y eso es lo que parece producirse en la CAPV[12].

---

[12] Desde hace mucho tiempo, la sensibilidad de las autoridades vascas hacia estos temas ha quedado claramente puesta de manifiesto con políticas industriales que han permitido implementar diversos planes de actuación en estas materias y que ayudara a la creación de empresas con un fuerte componente en I+D. Estas políticas culminan en el vigente *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Euskadi 2020*. Este plan esta-

*Gráfico nº 7a.* **STOCK DE CAPITAL PRODUCTIVO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TECNOLOGÍA, COMUNICACIONES E INVESTIGACIÓN EN LA C.A. DEL PAÍS VASCO, 2007-2015**

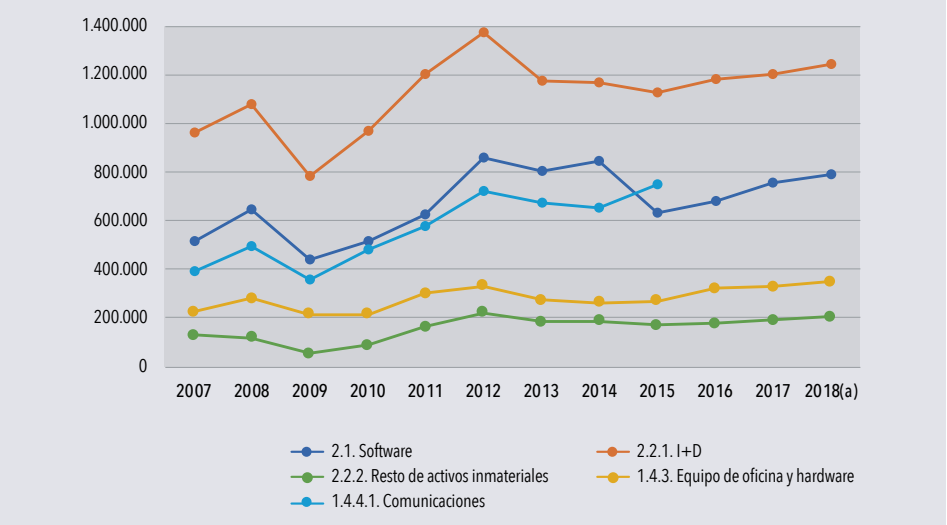
(miles de € constantes 2010)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de BBVA-Ivie 2019.

*Gráfico nº 7b.* **INVERSIÓN BRUTA ANUAL EN INFRAESTRUCTURAS DE TECNOLOGÍA E INVESTIGACIÓN EN LA C.A. DEL PAÍS VASCO, 2007-2015**

(miles de € constantes 2010)



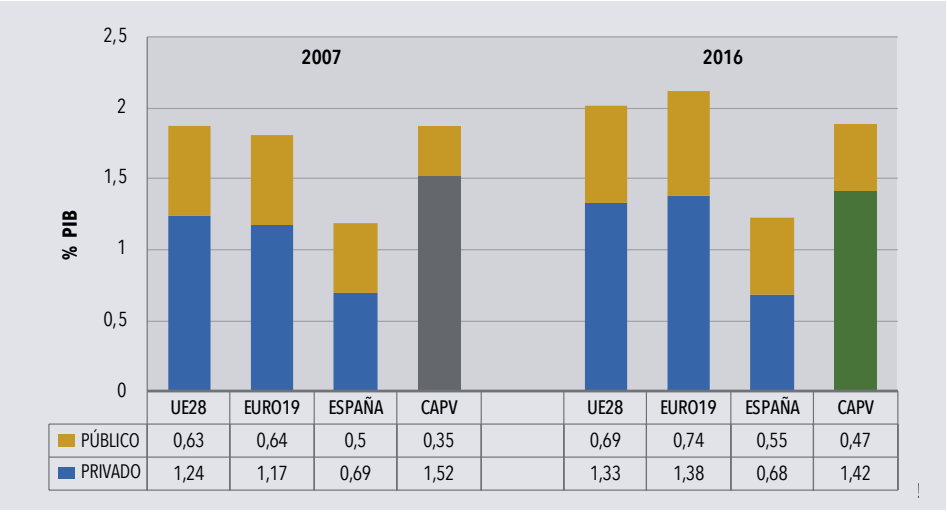

*Fuente:* Elaboración propia a partir de BBVA-Ivie 2019 (datos 2007-2015); Eustat, Cuentas Económicas 2019 (datos 2016-2018).

blece un conjunto de actuaciones en diversas áreas y tecnologías prioritarias, como son Alimentación, Salud, Fabricación Avanzada, Biociencias, Energía, Ecosistemas Ambientales, entre otras.

Sin embargo, las comparativas internacionales muestran que este esfuerzo, con ser notorio, de nuevo y como venimos destacando en este análisis, no ha sido suficiente para acortar las diferencias que separan a la CAPV de las regiones más adelantadas hacia las que levanta la mirada.

*Gráfico nº 7c.* **GASTO EN I+D EN DIVERSAS ÁREAS, 2007-2016**

(% PIB)




| | UE28 | EURO19 | ESPAÑA | CAPV | UE28 | EURO19 | ESPAÑA | CAPV |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PÚBLICO | 0,63 | 0,64 | 0,5 | 0,35 | 0,69 | 0,74 | 0,55 | 0,47 |
| PRIVADO | 1,24 | 1,17 | 0,69 | 1,52 | 1,33 | 1,38 | 0,68 | 1,42 |

*Fuente:* Elaboración propia a partir EUROSTAT, 2019; EUSTAT, 2019.

Para ilustrar esa distancia relativa en este tipo de infraestructuras de la CAPV con el entorno europeo, reflejamos en el gráfico nº 7c los porcentajes que respecto al PIB suponen el gasto empresarial y el gasto público en I+D. De él se desprende que, en comparación con las otras regiones europeas y españolas, la CAPV estaba en 2007 muy por encima de la media en gasto en I+D empresarial en porcentaje del PIB (con un valor de 1,52%), pero en gasto en I+D público (esto es, de universidades y organismos públicos de investigación) la posición era menos favorable (con un valor de 0,35%, casi la mitad del promedio de regiones de la UE y muy por debajo de la media española). Esto es, la CAPV presentaba, proporcionalmente, una debilidad en infraestructuras de conocimiento de carácter público[13] . La situación no ha mejorado dado que, en 2016, si bien ha aumentado el nivel relativo de gasto público, ha caído en la misma proporción el privado, por lo que las cifras totales son similares a las de 2007 (1,89% del PIB). Además, este estancamiento le separa de las posiciones medias de los países de la UE, que sí han incrementado sus niveles de gasto en I+D y ya superaban

[13] En ese menor peso relativo de las infraestructuras públicas de la CAPV está influyendo, «entre otros factores, el que las estadísticas de I+D asignan al sector empresas la I+D desarrollada por los centros tecnológicos y los centros de investigación cooperativa, entidades que se financian en buena medida con fondos públicos y que en la CAPV tienen mucha importancia» (Navarro, 2013, p. 54).

en 2016 el 2,1% del PIB. Esta tendencia es generalizada también en las regiones europeas con estructuras de innovación y económicas similares a la CAPV (EUROSTAT, 2019), donde la I+D privada supera a la I+D pública para nuestro periodo de análisis, aunque en menor proporción.

### 5.3. La Inversión como factor estratégico de competitividad: Infraestructuras de Sanidad y Educación Públicas

No creemos que haya que insistir mucho sobre los beneficios de la educación ni por qué es interesante contar con una «sociedad de aprendizaje» como fórmula para conseguir crecimiento económico, desarrollo y progreso social. Damos por hecho que se acepta que en todo esto la Educación tiene un papel esencial y, por lo tanto, invertir en Educación, a cualquier nivel, es algo rentable desde el punto de vista social[14]. Lo mismo puede decirse de la Sanidad. No se concibe una sociedad de futuro sin un nivel adecuado e igualitario que cuide de la salud de sus ciudadanos ni que permita que sus activos se deprecien con el paso del tiempo. Por ello, resulta interesante analizar qué ha ocurrido durante la crisis con las infraestructuras de estas actividades en la CAPV.

Los pocos datos disponibles para medir los activos públicos[15] de estos servicios esenciales en cualquier sociedad desarrollada se muestran en el Gráfico nº 8, donde se observan tendencias prácticamente idénticas en ambos tipos de gasto (hasta casi en los niveles absolutos, aunque el gasto en Sanidad siempre es más elevado que en Educación. Como en otros casos analizados antes, el *stock* de capital crece de manera significativa hasta el año 2012 (en torno al 3% anual en Educación Pública y al 5% en Sanidad Pública), a partir del cual inicia una trayectoria descendente. La inversión bruta anual sigue, con la volatilidad que le caracteriza a esta variable, el mismo ciclo, aunque el máximo se produce algún año antes (2010 ó 2009). Parece que siguen ciclos presupuestarios divergentes: uno más expansivo hasta 2011/2012, otro más restrictivo, de ajuste, a partir de esa fecha. Al tratarse de gasto y decisiones públicas, quizás los cambios de legislaturas tengan que ver con la mejor explicación posible en todo esto[16], así como el ajuste presupuestario derivado del estricto cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

---

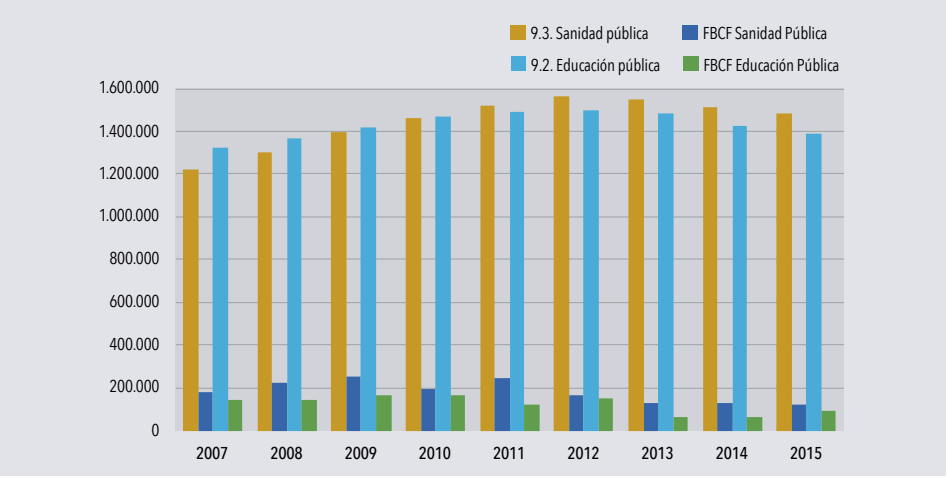
[14] Los trabajos de James J. Heckman han contribuido de manera definitiva a comprender mejor que la rentabilidad de invertir en la educación durante la primera infancia (hasta los ocho años) es superior a otros tipos de inversión en formación o conocimientos profesionales, si se consideran los beneficios que están fuera de la estricta economía de mercado (Heckman *et al.*, 2017).

[15] No se dispone de información relativa a la importante parte privada de estos servicios. Como dato relativo, el gasto en capital que realizaba la Educación Privada suponía en torno al 26% del total como media en el periodo de estudio (aproximadamente el 34% de la inversión pública en Educación).

[16] La IX Legislatura del Gobierno Vasco, con Patxi López (PSOE-EE) de Lehendakari, duró desde mayo de 2009 hasta diciembre de 2012; mientras que Iñigo Urkullu (EAJ-PNV), en su primer mandato, completó la X legislatura, desde diciembre de 2012 hasta noviembre de 2016,

*Gráfico nº 8.* **STOCK DE CAPITAL PRODUCTIVO E INVERSIÓN BRUTA ANUAL (FBCF) EN SANIDAD Y EDUCACIÓN PÚBLICAS EN LA C.A. DEL PAÍS VASCO, 2007-2015**

(miles de € constantes 2010)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de BBVA-Ivie 2019.

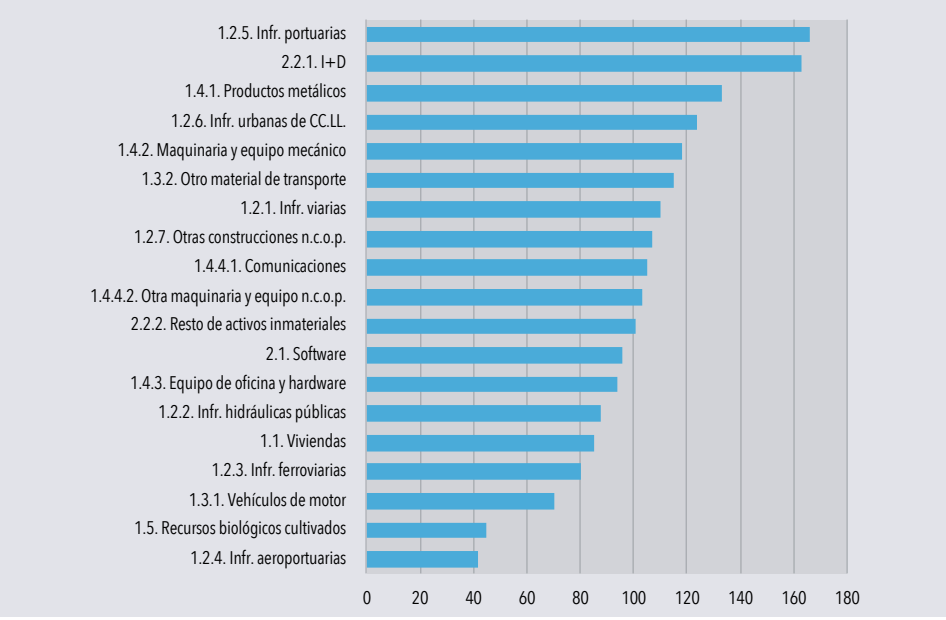
## 6. UN REPASO A LOS PRINCIPALES RETOS DEL FUTURO INMEDIATO

Como se sabe, la CAPV alcanza tras Madrid la renta per capita más alta de las regiones españolas, tiene la tasa de ocupación más alta (junto a Navarra) y encabeza el nivel de la productividad del trabajo. Los datos muestran que la capitalización (medida en términos de capital neto) del País Vasco está por encima de la media española[17] (relacionada con el tamaño de su población o del empleo) y es la más baja referida a la producción, de ahí su mayor productividad (Pérez *et al.* 2019; pp. 52 y ss.). Además, en términos relativos, su sector industrial tiene una mayor dimensión, ya que absorbe el 34% del capital productivo por tan solo un 24% en el conjunto del Estado. Es, sin duda, una región que cuenta con una buena dotación de infraestructuras de todo tipo. Pero ya se ha indicado en diferentes partes de este trabajo que, hoy por hoy, en términos de competitividad económica y territorial, una vez superados ciertos umbrales iniciales, una región ha de seguir mejorando y se ha de dotar de infraestructuras diversas, nuevas, estratégicas, avanzadas. Esta idea se considera esencial si se pretende diseñar una política coherente de desarrollo de infraestructuras para mejorar la competencia del territorio. Resulta vital, por ello, seleccionar y mejorar los resultados de las inversiones que se pretendan llevar a cabo. De hecho, además, no basta solo con presentar mejores tendencias que otros en las series de datos de un periodo concreto, como es el que estamos analizando.

[17] Además, España se encuentra a nivel internacional entre los países con mayor dotación de capital, tanto a nivel del PIB como por habitante o por hora trabajada (Pérez *et al.* 2019; pag. 50).

Si observamos el gráfico nº 9, que compara la estructura del capital neto nominal del País Vasco con respecto a España[18] en 2015, se aprecia que la CAPV está por debajo de la media de forma moderada en activos fundamentales para el desarrollo tecnológico, de servicios e industrial como *Software* o *Equipos de Oficina y hardware*. La menor dimensión de la región, la especialización productiva de la industria que requiere menos tipo de esos activos y que el sector servicios sea de menor tamaño relativo en la CAPV que en España, pudieran justificar esa distancia relativa en esos activos respecto a la media. Pero este argumento no justifica la posición en *Infraestructuras Ferroviarias* o *Aeroportuarias*, que creemos se debe asociar a una cierta falla del «modelo de desarrollo» de las infraestructuras seguido desde el último tercio del siglo XX, e incluso antes. Muchas veces, las infraestructuras existentes en un momento dado no son resultado de algo planificado, sino más bien son el resumen de un compendio de decisiones aleatorias, tanto a nivel político como económico o social, alejadas de las necesidades reales de un territorio concreto y tomadas fuera del ámbito preciso de los gobiernos regionales actuales.

*Gráfico nº 9.* **COMPARATIVA DE LA COMPOSICIÓN DEL CAPITAL NETO NOMINAL DE LA C.A. DEL PAÍS VASCO CON RESPECTO A ESPAÑA, 2015** (%)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de BBVA-Ivie 2019.

[18] Este tipo de estadísticas, que sirven de contraste para comparar desviaciones con relación a una media, han de contemplarse con prudencia, al menos cuando hablamos de infraestructuras. Estar por encima o por debajo de ese nivel medio sólo es relevante cuando hay un sobredimensionamiento o una carencia seria de esos elementos, que habría que considerar en cada caso concreto. Tampoco debe aceptarse, sin más, que la situación media es la ideal.

Conscientes de ello, de que las infraestructuras son un elemento clave en el desarrollo integral de cualquier sociedad, las autoridades vascas han desarrollado desde hace décadas planes de todo tipo que han tratado y tratan de mitigar esas «fallas»[19] y/o de adecuar la CAPV a las exigencias del entorno europeo (o internacional) desde la óptica de la sostenibilidad, equilibrio y solidaridad territorial, igualdad, conectividad, eficiencia energética, mejora ambiental,... Pero los planes hay que llevarlos a la práctica. Y no sólo es cuestión de tiempo y de un buen diseño. Hay que disponer de los recursos suficientes para ello lo que, en las circunstancias de restricción presupuestaria impuesta desde la crisis, obliga a señalar prioridades y elegir.

En este contexto, lo que sigue es una síntesis sobre los elementos de mejora que presenta la CAPV en su futuro inmediato, a nuestro entender, en materia de infraestructuras de todo tipo. El orden que se sigue es meramente expositivo.

***Recuperar el ritmo inversor***

Como se ha visto, el descenso de las inversiones propiciado por la crisis está lastrando la vida media de estos activos con un envejecimiento progresivo. Parece necesario tratar de recuperar las tasas de crecimiento del capital total, al menos a niveles similares al periodo anterior a la crisis. Para ello resulta imprescindible recuperar la inversión privada, que es la mayoritaria en este agregado. La inversión pública debería servir como indicativo, siempre que las situaciones presupuestarias y la política fiscal lo permitan. También pudiera resultar adecuada la incorporación de capital privado a determinados proyectos públicos mediante fórmulas de colaboración al uso.

***Infraestructuras de transporte***

El País Vasco cuenta con una dotación de activos que facilitan las conexiones tanto internas como externas. Sin embargo, dada su especialización industrial y comercial, sigue teniendo algunas carencias en este ámbito:

- La problemática de las infraestructuras ferroviarias. A pesar de las modernizaciones y reformas acometidas en los últimos años en esta materia, sigue faltando un sistema de transporte ferroviario que permita articular adecuadamente el territorio y la solución, creemos, no pasa sólo por el sistema TAV. Parece importante dotarse de un sistema ferroviario que conecte de manera ágil los principales núcleos de población (no sólo las tres capitales) y que posibilite alejarse de la dependencia del automóvil como modo de transporte prioritario. Se impone, asimismo, una conexión

[19] Sin ánimo de excluir a ninguno de estos planes (creemos que hay unos 14 a este nivel de gobierno), destacamos algunos de ellos vigentes hoy en día: Directrices de Ordenación del Territorio (2019); Plan de Transporte Sostenible 2030; Estrategia Energética de Euskadi 2030; Estrategia Vasca de Cambio Climático 2050; Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Euskadi 2020.

con la Meseta acorde con los tiempos actuales y el nivel de desarrollo de la CAPV, modificando el trazado decimonónico que aún subsiste. Es cierto que el TAV puede ser la solución para pasajeros, pero no lo es para mercancías. Esta descansa, hoy por hoy, en la Variante Sur Ferroviaria de Bilbao, que parece que al fin estará disponible en 2023 según los últimos acuerdos entre los gobiernos central y autonómico, y acabará con una antigua demanda de completar los accesos ferroviarios al Puerto de Bilbao.

- La problemática del transporte y la movilidad en los entornos urbanos u metropolitanos. Aunque bastante mitigados ya por las constantes reformas y nuevos trazados de carreteras y circunvalaciones, los entornos de las capitales siguen mostrando, de vez en cuando los mismos y tediosos problemas de congestión. El incremento del tráfico por carretera llega ya a unos niveles que puede saturar las redes de gran capacidad. Las soluciones, algunas de sobra conocidas y puestas en práctica en otros países, no pasan tanto por construir nuevas vías de gran capacidad como por mejorar la eficiencia en los sistemas de transporte y consolidar políticas territoriales[20] tendentes a reducir la movilidad obligada. Lo anterior implica una panoplia de actuaciones que deben, cuando menos, estar coordinadas entre sí. Desde sistemas de control de tráfico automatizados, con información en tiempo real y limitación a la entrada en las redes de más capacidad, hasta la implementación y mejoras del transporte público multimodal que resulte alternativa real al transporte privado, así como redefinir las políticas de localización de actividades productivas y residenciales, pueden ser estudiados como alternativa cierta a la continua construcción de nuevos accesos y variantes que, al poco de abrirse ya están saturadas (Esteban, 2006).

- La problemática relativa al futuro de los dos puertos comerciales de la CAPV. El de Pasajes tiene como actividades principales la importación de chatarra y la exportación de automóviles. Pero la previsión es que los barcos que transportan automóviles, en apenas una década, serán de mayor tamaño y no cabrán por la bocana de entrada a este puerto (PWC 2018). A este futuro incierto hay que sumarle las mejoras que deberá adoptar el puerto de Bilbao para ser el puerto de Euskadi, evitando el posible desvío de fletes a otros puertos cercanos. Es importante, por ello y

[20] La CAPV cuenta con una amplia experiencia en materia de planificación territorial plasmada en las DOT, Directrices de Ordenación del Territorio que en 2019 quedaron definitivamente aprobadas en su segunda versión. Las primeras, que datan de 1997, señalaban las bases del modelo territorial de la CAPV aludiendo a la necesidad de superar el modelo basado en la industria tradicional, de responder a criterios de competitividad económica, bienestar social y desarrollo sostenible, en una dinámica demográfica regresiva y de envejecimiento de la población. [Disponible en https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a2lurral/es/]

como se ha dicho, terminar de optimizar la salida de mercancías del puerto de Bilbao hacia el Este y Centro peninsular. Pero también es vital favorecer la construcción de bases logísticas operacionales que permitan una intermodalidad que integre a estos puertos con el resto de sistemas de transporte y que reduzca el predominio abrumador del transporte por carretera en materia de mercancías.

- La problemática respecto de los tres aeropuertos de la CAPV. Diversas cuestiones intervienen para que sea evidente que dos de esos aeropuertos (Hondarribia-San Sebastián y Foronda-Vitoria) estén infrautilizados. No es el caso estudiarlas aquí, pero creemos que, si se quiere que todos ellos sean operativos desde una óptica de rentabilidad económica y social, deberían acometerse alguna actuación. Antes que nada, los principios de coordinación, de unidad territorial y no de competencia, deberían inspirar ese proceso. En relación con el de Hondarribia, en situación difícil por el veto francés, toda una serie de mejores técnicas se imponen para que puedan operar tanto pasajeros como mercancías. En el caso de Foronda, las actuaciones podrían ir encaminadas a nuevas instalaciones que permitieran absorber parte del tráfico de pasajeros del de Loiu-Bilbao (internacional, América y Asia), potenciar aún más el movimiento de mercancías y abrirse a la posibilidad del servicio de reparaciones de aeronaves. Téngase en cuanta que, hoy por hoy, las conexiones de Euskadi con los principales aeropuertos europeos se muestran insuficientes y que el sector empresarial demanda conexiones diarias con algún concentrador que enlace con Oriente Medio. También sería interesante estudiar la posibilidad de una conexión del aeropuerto de Loiu con la red de Metro de Bilbao.

***Innovación***

En tercer lugar, en materia de infraestructuras relacionadas con la Innovación, se considera necesario un apoyo aún mayor que el realizado hasta ahora, que propicie un salto cualitativo. La Red de Ciencia-Tecnología-Innovación en el País Vasco es ejemplar (sobre todo en el ámbito español) y se reconocen los esfuerzos llevados a cabo tanto por las entidades públicas (Gobierno Vasco, Centros Tecnológicos, Universidad...) como por los agentes privados. Pero a nadie se le escapa que el futuro económico pasa por la capacidad creciente y acumulativa de un territorio para investigar e innovar. Los Centros Tecnológicos y de Investigación actuales cumplen un importante papel en esta materia, que tiene que ver con actividades productivas en algunos casos ya maduras. Se entiende necesario un decidido apoyo de las Administraciones Públicas del País Vasco para incrementar las actividades de investigación relacionadas con novedosos campos tecno-productivos: Biotecnología, Nuevos procesos productivos basados en Economía Circular, Salud y Farmacia, Nuevos Combustibles, Nutrición, Sensórica, Nuevos Materiales… En este contexto, también el apoyo a la

Universidad, como soporte de la Investigación Básica no rentable para el sector privado, ha de ser importante, estratégico podría decirse. De manera primordial el apoyo a la UPV/EHU, dado su carácter público, su importante dotación de personal investigador y por los logros alcanzados en estas materias en los últimos años. Una universidad de calidad es deseable, pero hay que pagarla: la financiación pública del gasto universitario total en la CAPV, en porcentaje del PIB (OSU, 2017; EUSTAT, 2019), fue en 2015 del 0,51% (0,49% en 2007), muy por debajo de la media española (0,94%), OCDE (1,32%), europea (1,27%) o de la estadounidense (2,4%).

***Actuaciones medioambientales***

En cuarto lugar, se deberían acometer un conjunto de actuaciones, en lo que podríamos agrupar como de tipo medioambiental, que mejorase sustancialmente la calidad de vida. Habría que buscar soluciones eficaces y sostenibles para los problemas derivados de la gestión de residuos, desde programas educacionales hasta nuevas infraestructuras. Probablemente, atendiendo a los no muy buenos vaticinios relacionados con el cambio climático, habría que promocionar y estudiar estructuras relacionadas con el ahorro energético, ciclo integral del agua (abastecimiento, aprovechamientos hidroeléctricos, depuración, ingeniería fluvial, inundabilidad, tanques de tormenta, potabilización, presas, reutilización, riego…).

***Infraestructuras de telecomunicaciones***

En quinto lugar, hay que mencionar la imperiosa necesidad de dotarse de infraestructuras de telecomunicaciones suficientes para albergar todos los servicios digitales que van a llegar, que están llegando. La interconexión de centros de datos, personas, procesos, activos, cosas, hogares, empresas... está transformando esta sociedad. Y la industria de las telecomunicaciones está en el centro de todo ello, jugando un rol cada vez más estratégico del que ya tenía, si cabe, en esa sociedad digital inmediata.

***Infraestructuras inteligentes***

Y, por último, habría que ampliar el reto de modernizar las ciudades de la CAPV para que las infraestructuras urbanas sean más inteligentes y sostenibles, teniendo en cuenta que Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz cuentan ya con iniciativas en este sentido. Nos movemos dentro del concepto de la "Smart City" como evolución de la ciudad tradicional hacia una urbe inteligente, digitalizada, donde la aplicación compleja de datos y de las tecnologías de la información y comunicación simplifica sus complejos procesos y permite mejorar notablemente su eficiencia, al servicio siempre de sus ciudadanos. Esto plantea diferentes retos y en diferentes ámbitos, casi innumerables. Desde el punto de vista de la movilidad urbana e interurbana, los sistemas de transporte inteligente y cooperativo, los coches conectados, la gestión de la multimodalidad y del aparcamiento, la movilidad bajo

demanda y el control de acceso al centro de las ciudades, apoyados todos ellos en la tecnología, permitirían una gestión eficiente de los usos de las infraestructuras urbanas implicadas. Desde la óptica de la edificación, habría que extender la idea de edificios inteligentes, dotados de una tecnología que posibilitara automatizar muchos de los procesos típicos (conexión a redes eléctricas, de saneamiento de suministro de agua inteligentes, calefacción, ventilación, limpieza, iluminación, seguridad…). Del lado del espacio y ocio urbano, habría que caminar hacia un uso optimizado de ese espacio, con lugares multipropósito reprogramables digitalmente. Del lado de la Sanidad, un elemento de importancia dentro de las infraestructuras inteligentes, habría que considerar que la tecnología y los recursos digitales actuales permiten monitorizar el estado de salud de las personas de forma remota y poder anticiparse a posibles problemas. Igualmente, habría que avanzar en otros ámbitos de igual trascendencia: gobernanza, nuevas formas de colaboración y participación ciudadana, energía…

## 7. A MODO DE CONCLUSIONES

Se ha mostrado cómo la crisis ha reducido, en mayor o menor medida, el ritmo de inversión bruta en todos los activos que se incluyen en este estudio. Este menor ritmo inversor no se ha traducido en un descenso de los *stocks* de capital productivo, salvo algunas excepciones relacionadas con ramas de actividades productivas que forman parte de la base del desarrollo industrial anterior en la que está especializada la CAPV. Las inversiones públicas y las del sector privado han tenido distinto comportamiento, ajustándose las segundas más rápido a los efectos de la crisis. Todos los *stocks* de activos crecen más (o decrecen menos) en el tramo de impacto (2007/2013) que en la siguiente etapa. La caída de las inversiones públicas en ese segundo periodo (2013/2015) lastra a la mayor parte de la acumulación de activos relacionados con las Infraestructuras (sobre todo de Transporte) y es el crecimiento positivo del *stock* privado de capital productivo el que facilita un mejor resultado en ese periodo. De igual manera, el *stock* de capital en Educación Pública y en Sanidad Pública crece de manera significativa hasta el año 2012, a partir del cual inicia una trayectoria descendente.

Los datos sugieren que, a partir de la crisis, en la CAPV se ha apostado aún más por incorporar infraestructuras más tecnológicas en sus procesos productivos. Por ello, la acumulación se ha visto fortalecida en la práctica totalidad de activos que tienen que ver con las TIC, innovación o nueva economía basada en el conocimiento, aunque sin llegar todavía a los niveles relativos medios europeos. Sin embargo, el sistema adolece de una serie de insuficiencias, algunas de ellas relativas a demandas sostenidas en el tiempo y de costosa solución, pero que conviene estudiar y acometer con la prudencia oportuna para no enturbiar el futuro económico y social de ese territorio. Los planes de las instituciones vascas apuntan en ese sentido.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Abiad, A.; Furceri, D.; Topalova, P. (2015): «The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies». *IMF Working Paper*, WP/15/95. International Monetary Fund.

Adame García, V.; Alonso Meseguer, J.; Pérez Ortiz, L.; Tuesta, D. (2017): «Infraestructuras y crecimiento: un ejercicio de metaanálisis». *Documento de Trabajo 06/2017. BBVA Research*, abril 2017.

Arslanalp, S.; Bornhorst, F.; Gupta, S.; Sze, E. (2010): «Public Capital and Growth». *IMF Working Paper*, WP/10/175. International Monetary Fund.

Aschauer, D.A. (1989): «Is Public Expenditure Productive?» *Journal of Monetary Economics,* Volume 23, Issue 2, March 1989, pp. 177-200.

Atolia, Manoj; Bin Grace Li; Ricardo Marto and Giovanni Melina (2017): «Investing in Public Infrastructure: Roads or Schools?» IMF Working Paper Research Department, WP/17/105, May 2017. International Monetary Fund.

Barro Robert, J. (1990): «Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth», *Journal of Political Economy*, Vol. 98, Issue 5, Pt. 2, pp. S103-S125, (October 1990).

Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1995). «Economic Growth». The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

Bbva-Ivie (2019): El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (1964-2016). Fundación BBVA e Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). Abril 2019. Base de datos disponible en Internet: http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock09/fbbva_stock08_index.html [consulta: setiembre, octubre, noviembre 2019]

Comisión Europea (2019): Annual macro-economic database (AMECO Database). 2019. Bruselas. Disponible en internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.html [consulta: setiembre de 2019].

Eib, European Investment Bank (2008): Infrastructure investment, growth and cohesion Public investment: Composition, growth effects and fiscal constraints. EIB Papers, Volume 13, Nº 1, 2008. European Investment Bank. Luxembourg.

Esteban Galarza, M. (2006): Infraestructuras y Competitividad económica en el País Vasco. Informe del Círculo de Empresarios Vascos sobre las necesidades actuales y futuras en materia de Infraestructuras y priorización de proyectos de actuación. Policopiado, inédito. Bilbao, 2016.

Eustat (2019): Euskal Estatistika Erakundea - Instituto Vasco de Estadística. VitoriaGasteiz. http://www.eustat.eus/estadisticas/tema_13/opt_0/temas.html (Acceso Septiembre, Octubre, Noviembre 2019)

González Alegre, Juan; Andreas Kappeler; Atanas Kolev and Timo Välilä (2008): «Composition of government investment in

Europe: Some forensic evidence», en EIB (2008).

Grice, J. (2016): «National Accounting for Infrastructure». *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 32, Issue 3, Autumn 2016, pp. 431-445.

Harrod, R. F. *(1939): «An Essay in Dynamic Theory». Economic Journal*, Vol. 49, p.14-33. As reprinted in Harrod, 1952, *Economic Essays*, London: Harcourt, Brace & Co.

Hayek, Friedrich A. (1941): The Pure Theory of Capital. The Ludwig von Mises Institute. Auburn, Alabama [La Teoría pura del capital. Unión Editorial, Edición 2019. Madrid.]

Heckman, J.J.; Humphries, J.E.; Veramendi, G. (2017): The Non-Market Benefits of Education and Ability. *Working Paper 23896. National Bureau of Economic Research* (http://www.nber.org/papers/w23896)

Imf (2019): FAD Investment and Capital Stock Database 2017: Manual & FAQ – Estimating Public, Private and PPP Capital Stocks. *International Monetary Fund*, http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/info122216.pdf (accessed on june 2019).

Kalecki, Michael (1956): Teoría de la dinámica económica: ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista. Fondo de Cultura Económica, México.

Kohonen, Teuvo (1990): «The Self-Organizing Map». Proceedings of the IEEE, vol. 78, issue 9,

Krugman, P.R. (1994): «Competitiveness: A Dangerous Obsession», *Foreing Affairs*, March/April.

Mas Ivars, M. *et al.* (1998): El «Stock» de capital en España y su distribución territorial. Volumen I. Metodología. Fundación BBV, Bilbao 1998.

Mas Ivars, M.; Pérez García, F.; Uriel Jiménez, e. (Dirs.) (2014): «El *stock* y los servicios de capital en España y su distribución territorial (1964-2012)». *Documento de Trabajo 01/2014. Fundación BBVA*. Bilbao, mayo 2014.

Navarro, M. (dir.) (2013): «Las infraestructuras de conocimiento. El caso vasco desde una perspectiva internacional». *Cuadernos Orkestra 2013/3*. Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto. Bilbao, octubre 2013.

Oecd (2009): Measuring Capital - OECD Manual. Second edition. *Organisation for Economic Co-operation and Development,* OECD Publishing. [DOI: https://dx.doi.org/10.1787/9789264068476-en]

— (2018): Statistiques de l'OCDE STAN pour l'analyse structurelle 2018. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/stan-2018-fr (accessed on September - October 2019).

— (2019): «STAN R-D : Dépenses de recherche et développement dans l'industrie - CITI Rév. 4». Statistiques de l'OCDE STAN pour l'analyse structurelle (database), https://doi.org/10.1787/data-00689-fr (accessed on 23 October 2019).

— (2019): «STAN Input Output Database». STAN: OECD Structural Analysis Statistics (database), https://doi.org/10.1787/data-00650-en (accessed on September - October 2019).

Osu, Observatorio Sistema Universitario (2017): ¿Quién financia la universidad? Comparación entre comunidades autónomas en España, Europa y la OCDE, 2009-2015. Diciembre de 2017.

Pérez, F.; Mas, M.; Serrano, L.; Uriel, E. (Dirs.) (2019): «El stock de capital en España y sus comunidades autónomas. Evolución de la edad media de las inversiones y envejecimiento del capital». *Documento de Trabajo 01/2019. Fundación BBVA*. Bilbao, abril 2019.

Pérez, J.J.; Solera, I. (2017): «La evolución de la inversión pública durante la crisis y la recuperación». *Banco de España, Boletín Económico 4/2017*. Madrid, octubre de 2017.

Porter, Michael (1995): «Competitiveness Policy Options: The Tecnology-Region Connections». *Growth and Change*, volumen 26, Issue 2, April 1995.

Pwc, Price Waterhouse Coopers S.L (2018): Temas candentes de la economía vasca. La visión de los empresarios. Bilbao, 2018.

Rci (2019): European Regional Competitiveness Index 2019. European Commission. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/rci2019_raw_data.xls

(Database and Raw Data accessed on October 2019).

Rozas, P.; Sánchez, R. (2004): «Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual». *CEPAL, Serie Recursos naturales e infraestructura, n.º 75*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2004.

Solow, Robert (1956): «A Contribution to the Theory of Growth». *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 70, No. 1. Feb., pp. 65-94.

Tcu, Tribunal de Cuentas Europeo (2019): Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Medidas Necesarias para Garantizar el Pleno Éxito del Feie. Oficina de Publicaciones del Tribunal de Cuentas Europeo. Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

Wagenvoort, Rien; Carlo de Nicola and Andreas Kappeler (2010): «Infrastructure finance in Europe: Composition, evolution and crisis impact». *EIB Papers*, Volume 15, Nº 1, 2010, pp. 16-39. European Investment Bank. Luxembourg. [Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=1829921]

# *Heterogeneidad sectorial en la digitalización empresarial en Euskadi*

## *Sectoral heterogeneity in business digitalization in the Basque Country*

**La digitalización ha venido alterando la actividad empresarial de manera acelerada. Mediante un análisis a nivel meso-económico, este trabajo analiza la evolución de la digitalización en la economía vasca tras la crisis a partir de un marco basado en taxonomía sobre la intensidad digital de los sectores económicos. A este marco se ha añadido la dimensión temporal que permite comprender su comportamiento a lo largo del tiempo. El resultado muestra la existencia de heterogeneidad de la digitalización en las ramas de actividad de la economía vasca con distintos patrones en su evolución, y señala la necesidad de reforzar las estrategias de digitalización de las actividades más débilmente digitalizadas identificadas.**

*Digitalizazioak oso bizkor aldatu izan du enpresa-jarduera. Maila meso-ekonomikoko analisi baten bidez, lan honek analizatzen du zer bilakaera izan duen euskal ekonomiaren digitalizazioak krisiaren ostean, sektore ekonomikoen intentsitate digitalari buruzko taxonomian oinarritutako esparru batetik abiatuta. Esparru horri, denbora-dimentsioa gehitu zaio, lagundu egiten baitu ulertzen zer jokaera izan duen hark denboran zehar. Emaitzak, berriz, erakusten du digitalizazioaren heterogeneotasuna dagoela euskal ekonomiaren jarduera-adarretan, bilakaera-eredu desberdinekin, eta adierazten du indartu behar direla identifikatutako jarduera digitalizatu ahulenetan.*

Digitization has been altering business activity at an accelerated pace. Using a meso-economic analysis, the paper analyses the evolution of digitization in the Basque economy after the crisis based on a taxonomy-based framework on the digital intensity of economic sectors. Time dimension has been added to this framework to understand its behavior over time. The result shows the existence of heterogeneity of digitization in the branches of activity of the Basque economy with different patterns in its evolution, and points to the need to reinforce the strategies of digitization of the weakest identified digitized activities.

**Agustín Zubillaga Rego**
*Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad - Universidad de Deusto*
**Iker Pastor López**
*Universidad de Deusto*



## *Índice*

1. Introducción
2. Estado del arte
3. Metodología
4. Resultados
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

**Palabras clave:** intensidad digital, digitalización empresarial, marco *input-output*, especialización TIC, digitalización de Euskadi.

**Keywords:** digital intensity, business digitalization, input-output framework, ICT specialization, Basque digitalization.

**Nº de clasificación JEL:** O14, O33, R15

Fecha de entrada: 18/12/2019 Fecha de aceptación: 20/01/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

La digitalización de la economía, sus impactos y consecuencias lleva suscitando un enorme interés tanto académico como de los decisores políticos y últimamente también en la sociedad.

Existe un notable consenso en relación al poder transformador de las tecnologías digitales que va más allá de la mera incorporación de tecnología en las empresas, y que ya está teniendo impacto en los hábitos y comportamientos de las personas, consecuencias a nivel macroeconómico y a nivel empresarial, en aspectos tan diferentes como la productividad, la innovación, el empleo, el desempeño del trabajo o las relaciones laborales, o la propia competitividad y sostenibilidad de las empresas.

Actualmente, en la denominada Cuarta Revolución Industrial en cuyo seno tiene lugar la Industria 4.0, la tecnología digital se hace ubicua, dotando a los objetos de cierta inteligencia y conectándolos entre sí, desdibujando la frontera entre lo físico y lo digital (Wooldridge, 2015). Estas tecnologías digitales y sus aplicaciones es-

tán permeando a la sociedad y alterando una amplia gama de industrias, amenazando con transformar las formas actuales de hacer las cosas y los modelos comerciales existentes (Lorenzo, Kawalek y Wharton, 2018).

Este proceso de digitalización ha recibido en los últimos años una especial atención, principalmente por el poder transformador que ha mostrado en la economía y en la sociedad. Este impulso innovador ha provenido de empresas de la industria tecnológica, pero no se ha limitado a este sector, sino que ha venido trasladándose a cada vez más sectores y con alcances y consecuencias distintas (McKinsey&Company, 2016).



La adopción de tecnología por las empresas es un proceso que lleva teniendo lugar desde hace décadas, principalmente orientado hacia la eficiencia y optimización de los procesos en las organizaciones. En cambio, en los últimos años esa orientación se ha ampliado y ahora se constata la capacidad innovadora que tiene la tecnología, que incluye la innovación tecnológica, pero además también en la innovación no tecnológica como es, por ejemplo, la innovación en los modelos de negocio que las tecnologías digitales han llevado a sectores tan dispares como la publicidad, la industria del ocio, el alojamiento o el transporte de personas.

A lo largo del tiempo, estas tecnologías han estado integrándose en cada vez más sectores de la actividad económica, y también en cada vez más funciones o ámbitos empresariales, donde su impacto ha ido creciendo. Así, han ido teniendo impacto en ámbitos como la estrategia empresarial y las propuestas de valor, en las competencias profesionales, en las estructuras organizativas, y está suscitando un debate en el terreno de las relaciones laborales.

Con todo, la incorporación de tecnología parece ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para poder competir en los nuevos mercados digitales que se han creado y se conformarán en los próximos años, donde la creación de ventajas competitivas cada vez tiene más en cuenta el factor digital.

Por todo ello cabe preguntarse cómo están abordando la digitalización cada uno de los sectores de la economía vasca, y si esta desigualdad puede estar originando ciertas dinámicas o procesos no deseados para, en tal caso, poder construir alternativas para abordarla. Según la OCDE, el grado de digitalización de las empresas es heterogéneo (Calvino *et al.*, 2018), con una mayor intensidad digital para las actividades tecnológicas según todos los indicadores empleados, mientras que aquellas actividades con intensidad digital media varían en función del indicador empleado.

La relevancia de la intensidad digital está relacionada con las evidencias de existir un mayor dinamismo empresarial en aquellas ramas de actividad que tienen mayor intensidad digital, aunque ha decrecido en los últimos años (Calvino y Criscuolo, 2019). Ahora bien, aunque el factor tecnológico explica el 40% del dinamismo, el factor institucional y las políticas públicas juegan también un papel fundamental en

el desempeño empresarial, como recoge el marco de competitividad de Porter (Porter, 2008).

La economía vasca está compuesta fundamentalmente por pymes que tienen un grado notable de heterogeneidad especialmente en relación con sus sectores de actividad, sus mercados, los productos y servicios ofertados y cómo están conectados al contexto macroeconómico (Neirotti, Raguseo y Paolucci, 2018; OECD, America y Caribbean, 2012), por lo que el proceso de digitalización de la economía podrá estar afectando a la economía vasca de un modo diferente a otras economías cuya estructura es diferente.

Desde un análisis a nivel meso, el estudio ha de aportar no solo una imagen estática, sino una visión de proceso que permita enriquecer el marco de estudio de la OCDE, de manera que se analiza la intensidad digital de los sectores y su comportamiento y evolución a lo largo del presente ciclo económico, esto es, desde el final de la crisis, situada en 2012.

## 2. ESTADO DEL ARTE

En un mundo globalizado, crecientemente competitivo y complejo, las empresas necesitan estar en condiciones para desenvolverse con eficacia, poder adaptarse, gestionar y promover cambios que les proporcionen sostenibilidad empresarial. En las economías avanzadas las tecnologías digitales han venido contribuyendo a incrementos notables, fuente de productividad y competitividad empresarial, especialmente en los últimos años, gracias a su poder transformador e innovador. El empleo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) ha servido para que puedan mejorar los resultados y la posición competitiva de las empresas (Bharadwaj, 2000; Dehning y Stratopoulos, 2003).

Sin embargo, los cambios que ha venido propiciando la creciente digitalización de la economía se están produciendo a una velocidad desconocida hasta el momento. Ante este escenario, la transformación empresarial por razón de la digitalización, también denominada transformación digital, es un proceso de crecimiento que se basa en el aprendizaje y que busca construir palancas digitales para dicho crecimiento. Para abordar ese proceso es necesario aprender a crecer digitalmente (North y Varvakis, 2016).

Según el Panel Europeo de Transformación Digital (European Digital Transformation Scoreboard), el 53% de las compañías europeas que invierten en tecnologías digitales incrementaron su facturación anual, y solo un 6% de las que adoptaron tecnología redujeron sus costes operativos (European Commission, 2017).

En Euskadi, la digitalización adquiere un papel relevante en la medida en que la estrategia de desarrollo económico impulsada por el Gobierno Vasco, construida sobre la visión de una estrategia de especialización inteligente (RIS3 en la terminología

anglosajona), así lo reconoce. Las tecnologías de la información y la comunicación han sido reconocidas como tecnologías habilitadoras clave o KET (*key enabler technologies*) para alcanzar niveles más sofisticados en la especialización económica, que redundarán en mejores condiciones para la competitividad del territorio.

La estrategia Basque Industry 4.0 que da cobertura a la estrategia de especialización a partir de las capacidades científico-tecnológicas, otorga un papel muy relevante a la transformación empresarial que tendrá lugar, entre otras, por razones de la digitalización, y que no viene sino a corroborar la importancia de esta última.

Durante las últimas décadas, en Euskadi hemos asistido a una cierta digitalización de la economía que ha recibido la atención de las políticas públicas de cara a proveer soporte para la incorporación de tecnología en las empresas, al mismo tiempo que se han puesto incentivos para la mejora de las capacidades empresariales en términos de gestión, calidad y, desde hace algunos años, hacia la innovación.

En lo relativo a la digitalización de la economía vasca, cabe recordar que se trata de un proceso complejo y amplio y que ha ocupado las últimas décadas. Así, a principios de la década de los setenta nacen las primeras empresas dedicadas a lo que entonces se denominaba *sistemas de procesamiento*, por impulso de las entonces Cajas de Ahorros y sus principales clientes empresariales. En la década de los ochenta salen las primeras promociones de graduados en informática y telecomunicaciones del sistema universitario vasco. La Asociación de Industrias de la Electrónica del País Vasco se constituye en 1983 como instrumento de cooperación y colaboración, y supone el germen de la actual asociación-clúster GAIA, que aglutina a los actores económicos del binomio tecnología-conocimiento.

En el plano público, en 1990 el Gobierno Vasco presenta el Plan de Estrategia Tecnológica, y dos años más tarde el Plan de Tecnología Industrial (1993-1996). Antes del cambio de siglo, en 1999, se presenta la «Iniciativa Euskadi 2000Tres», que es el primer antecedente de la actual Agenda Digital Euskadi 2020, una política que impulsa la incorporación de tecnología en las empresas como una de sus prioridades, además de la capacitación tecnológica de empleados y ciudadanos, junto con la modernización tecnológica de las administraciones públicas y los gobiernos.

La digitalización no es un proceso homogéneo, sino que afecta de forma diferente a distintos sectores económicos en su nivel de preparación para la nueva competitividad (COTEC y Digital McKinsey, 2017; Calvino y Criscuolo, 2019), e igualmente ha recibido interés en relación a su impacto en el empleo en razón del grado de rutinización de las actividades, y por tanto su susceptibilidad a la automatización (BBVA Research, 2017).

En las últimas décadas las TIC se han convertido en activos imprescindibles en cada vez más empresas y sectores, pasando de ser factor de mejora a habilitar nuevos negocios e incluso a provocarlos. En parte ha sido como resultado del *push* de tecnología, de los sistemas de ciencia y tecnología (Mazzucato, 2014) y por el empuje

de empresas tecnológicas, que han desarrollado nuevos modelos de negocio apalancados en la tecnología.

El efecto de las TIC afecta a las capacidades de las empresas para poder competir en sus mercados y en los nuevos (Smith, Ferrier y Ndofor, 2001), entre otros motivos gracias al desarrollo de nuevos productos inteligentes y conectados (Porter y Heppelmann, 2014). Asimismo, en una economía del conocimiento, existen evidencias de la relevancia del papel que juegan las TIC en relación, por ejemplo, con los servicios intensivos en conocimiento (KIBs o *Knowlegde-Intensive Services*) (Kamp y Sisti, 2018), que a su vez han venido adquiriendo una importancia creciente en relación a la competitividad empresarial (Gotsch *et al.*, 2011; Dachs *et al.*, 2012).

Sin embargo, la incorporación de sistemas TIC en las empresas no ha podido garantizar el mantenimiento de la ventaja competitiva en sus empresas, en parte porque más allá de su integración departamental no se ha incorporado en las estrategias empresariales al máximo nivel (Martínez-Caro *et al.*, 2018).

Asimismo, la incorporación de tecnologías digitales en las empresas ha demostrado tener un efecto positivo en relación a los resultados y la productividad (Brynjolfsson y Hitt, 1996; Hitt y Brynjolfsson, 1996; Stiroh y Botsch, 2007), actuando igualmente como un *input* clave en los procesos de innovación.

Estas tecnologías digitales y los sistemas de información que llevan parejos desempeñan un papel cada vez más importante en la capacidad de innovación empresarial (Kohli y Melville, 2019). En primer lugar, la innovación de las tecnologías de la información (innovación en tecnologías digitales) centrada en la adopción y difusión de nuevos procesos, productos y servicios basados en tecnologías digitales (Fichman, 2004; Jeyaraj, Rottman y Lacity, 2006). En segundo lugar, la innovación digital desde una perspectiva centrada en el producto con nuevas combinaciones físicas y digitales para conformar nuevos productos (Lee y Berente, 2012; Yoo, Henfridsson y Lyytinen, 2010). Y finalmente, la innovación de los sistemas de información para articular la aplicación de artefactos digitales que requiere un cambio significativo y conduce a nuevos productos, servicios o procesos (Fichman, Dos Santos y Zheng, 2014; Swanson y Ramiller, 2004).

Las tres aproximaciones tienen implicaciones tecnológicas y organizacionales del cambio, especialmente la tercera de ellas.

En la industria, las TIC son importantes en la actualización y mejora de los procesos productivos y en las proposiciones de valor de manufactura (Brettel *et al.*, 2014), además de jugar un papel vital en la competitividad industrial en el despliegue de productos y servicios (Ollo-López y Aramendía-Muneta, 2012). Asimismo, permiten crear operaciones para una manufactura inteligente (*smart manufacturing*), a través de productos y servicios que son ofrecidos y entregados digitalmente (Kowalkowski, Kindström y Gebauer, 2013; Acatech, 2015).

### *Madurez e intensidad digital*

En la literatura de la estrategia empresarial y de la teoría de los recursos instalados, la contribución de las tecnologías digitales al desempeño empresarial y su correlación no están tan claras (Mitra y Chaya, 1996; Wang, Tai y Wei, 2006; Ray, Muhanna y Barney, 2005). En cambio, desde modelos basados en capacidades dinámicas, los modelos de madurez buscan dar respuesta describiendo y analizando el grado de preparación de las empresas a nivel individual. Modelos como los de Teece (Teece, 2007) y North (North, Aramburu y Lorenzo, 2019) así lo señalan. De esta manera, si el grado de madurez representa la capacidad de una organización en relación a una materia (Paulk *et al.*, 1993), la madurez digital mide el grado en que una empresa es capaz de desenvolverse en una economía digitalizada. En la actualidad existen diversos modelos de madurez digital, entre los que destacan el Digital Quotient de McKinsey (Catlin, Scanlan y Willmott, 2015) y el MIT's Maturity Model (Westerman *et al.*, 2012), con distinto grado de aceptación.

Desde una perspectiva meso, y con la intención de proporcionar indicadores para los procesos de *policy making* en su marco integrado «*Going Digital*», la OCDE ha elaborado un modelo para la medición de la transformación digital en las economías desarrolladas, lo que implica tanto monitorizar la propia transformación como sus impactos (OECD, 2017), ampliando el trabajo que Calvino *et al.* han realizado a través del desarrollo de una taxonomía de sectores en relación a su intensidad digital. Esta taxonomía emplea distintos indicadores, como la inversión en activos digitales tangibles e intangibles (a partir de la inversión en equipamiento TIC, la inversión en *software* y bases de datos), el peso relativo de los consumos de bienes y servicios TIC, además del uso de robots y los especialistas TIC, o el peso de su actividad comercial online en relación a las ventas totales de las empresas (Calvino *et al.*, 2018).

La presencia en los mercados digitales es un indicativo de que una empresa entiende la relación con su entorno (proveedores, colaboradores, clientes) y que ofrece oportunidades vinculadas a la digitalización (North, Aranburu y Lorenzo, 2018). Sin embargo, el mero acceso a las redes digitales no garantiza un uso efectivo (OECD, 2017). En el caso de las pymes, muchas están relativamente bien equipadas con TIC, pero no logran sacar provecho de lo que estas tecnologías ofrecen (Arendt, 2007), al margen de que algunas de ellas se cuestionan la relación que puede existir en el proceso de adopción de tecnología en relación al impacto final en los resultados de la empresa (Dwivedi *et al.*, 2009). En ocasiones, esa relación digital con clientes y proveedores puede ofrecer una oportunidad para revisar las estrategias de negocio y decidir si adaptar los modelos de negocio actuales o desarrollar otros nuevos (Huang *et al.*, 2019). Sin una relación digital con los clientes, puede resultar más difícil abordar procesos de cambio en los modelos de negocio, ya que este tipo de innovación suele suponer un rediseño de la arquitectura del negocio y de los elementos centrales.

Las evidencias empíricas del papel de las capacidades TIC en relación al comercio son limitadas y principalmente a nivel agregado (Freund y Weinhold, 2004; Portugal-Perez y Wilson, 2012), y especialmente para pymes de alta tecnología más que para las de baja tecnología. Igualmente, François, Machin y Tomberger apuntan a un posible efecto entre consumo de servicios intensivos en información y exportaciones en manufactura (François, Manchin y Tomberger, 2013).

En lo relativo al empleo de tecnologías digitales, en particular las denominadas tecnologías 4.0, las posibilidades de aplicación son amplísimas. Así, la inteligencia artificial (entre otros, el *machine learning* o el *deep learning*) facilita el *big data*, que se aplica desde tareas sencillas hasta el soporte para la toma de decisiones cada vez más complejas, antes solo al alcance de las personas; la conectividad se incrementa gracias al Internet de las Cosas (IoT o *Internet of Things*) o la conectividad 5G; las tecnologías de impresión en 3D alteran las posibilidades de producción y el tipo de productos a fabricar; las tecnologías de computación en la nube se multiplican por el desarrollo de la supercomputación; los robots y sistemas ciberfísicos que se están desarrollando suplantarán y complementarán muchas de las actividades que en la actualidad llevan a cabo personas. Y la integración de nuevos sistemas de interacción humano-máquina (realidad virtual, realidad aumentada) o la explosión de la interacción personal a través de redes sociales se espera que altere las relaciones en los puestos de trabajo, entre personas de las propias organizaciones como en su relación con clientes, colaboradores y demás actores involucrados en la actividad de las empresas. Algunos ejemplos de tecnología en el puesto de trabajo podrían ser los sistemas electrónicos de monitorización de actividades o procesos, robots, teleconferencia, los dispositivos *wearables* o las redes de interacción social, además de los propios del ordenador.

El desarrollo de una economía cada vez más digitalizada pone sobre la mesa la necesidad de contar con profesionales que puedan desarrollar productos y servicios digitales, bien desde el sector digital, pero también desde cualquier otro. La demanda de habilidades digitales es cada vez más intensa en cada vez más sectores, y contar con profesionales TIC resulta clave para la innovación digital. Se trata de un escenario en el que se ha producido una reducción de vocaciones científico-tecnológicas, unida a una creciente demanda de profesionales tecnológicos (European Commission, 2014). En el contexto europeo, existe una demanda elevada de especialistas TIC, para el 44% de las grandes empresas y el 8% de las pymes, con serias dificultades para completar la mitad de su oferta en ambas (Eurostat, 2019).

En el caso de las habilidades digitales, se constatan tres tipos de desajuste en Europa: carencia de habilidades digitales, desajuste entre oferta y demanda, y diferencia entre el nivel de las habilidades digitales disponibles y demandadas en el mercado laboral (European Commission, 2014).

Asimismo, en la medida en que los especialistas TIC son profesionales de alta cualificación, contribuyen generando mayor valor a partir de conocimiento, que se

puede traducir en productividad y crecimiento (Peri, Shih y Sparber, 2015), lo que puede dar lugar a una cierta competición por el talento, tanto a nivel empresarial como a nivel territorial (Porter, 2008; Docquier y Machado, 2016).

## 3. METODOLOGÍA



Para llevar a cabo un análisis económico a nivel meso de las ramas de actividad, se ha empleado el marco *input-output* de las cuentas económicas. Este marco es un sistema de tablas relacionadas que tratan de representar el flujo económico entre los distintos sectores productivos. Su elaboración está homogeneizada por el Sistema Europeo de cuentas (SEC-2010 y SEC-2015), y para nuestro análisis se han empleado las tablas de origen (*input*) y destino (*output*), que permiten identificar el tipo de producto intercambiado entre distintas ramas de actividad.

Para delimitar el sector digital se ha empleado la definición que incluye a las empresas en el ámbito de las tecnologías de la electrónica, la información y la comunicación (TEIC), así como de contenidos digitales y audiovisual («Digital Sector Economic Estimates», 2016). El Ministerio de Industria, por su parte, integra la industria TEIC (tecnologías electrónicas, de información y comunicación) y los contenidos digitales a la hora de analizar economía digital (ONTSI. Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, 2017). Esta aproximación más holística permite interpretar las potencialidades de los productos y servicios digitales en su globalidad, así como su potencial interrelación con otros sectores de actividad. Bajo esta consideración integral se analiza el sector digital en este informe.

Posteriormente, para delimitar los productos y servicios digitales se ha empleado la Clasificación de Productos por Actividad (CPA)[1], considerando como productos o servicios digitales los siguientes: el material informático, electrónico y óptico (41), los productos de edición (74), los servicios audiovisuales (75), las telecomunicaciones (76) y los servicios informáticos y de información (77).

El período analizado es el actual ciclo económico, siguiendo el criterio aceptado que delimita en 2012 el fin del ciclo de crisis económica para Euskadi (Orkestra, 2017); esto es, a partir de 2013. Los datos recogidos provienen de estadísticas oficiales publicadas por EUSTAT, Instituto Vasco de Estadística, a partir del marco *input-output*. Los últimos datos publicados disponibles son los correspondientes al año 2017.

Para cada una de las dimensiones (producción, consumo, ventas, especialistas TIC), las variables a analizar son su peso relativo en cada rama de actividad en 2017 –en el eje de ordenadas– y su crecimiento medio ponderado (CAGR) entre 2013 y 2017 –en el eje de abscisas–.

---

[1] http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177035&menu=ultiDatos&idp=1254735976614

Para facilitar la comparabilidad en el análisis con otros estudios como los de la OCDE (Calvino *et al.*, 2018), en primer lugar, se han agrupado los resultados de las actividades económicas usando la agregación sectorial A38, que agrupa 38 ramas de actividad mediante el sistema de clasificación de actividades económicas de las empresas a partir del Sistema Nacional de Códigos de Actividad (NACE). Asimismo, por la misma razón de comparabilidad no se han tenido en consideración dos ramas de actividad (hogares y organismos internacionales).

En relación al análisis de los especialistas TIC, se ha utilizado la definición que Eurostat realiza a partir del Sistema de Clasificación Estándar Internacional de ocupaciones (ISCO-08)[2]. En nuestro caso se ha realizado una trasposición equivalente al Sistema Nacional de Ocupaciones CNO-2011, a tres dígitos. Para la obtención del detalle de profesionales en posiciones de responsabilidad se han incorporado la clasificación de Directores de servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de empresas de servicios profesionales (132), Ingenieros eléctricos, electrónicos y de telecomunicaciones (244), Ingenieros técnicos en electricidad, electrónica y telecomunicaciones (247), Analistas y diseñadores de *software* y multimedia (271), Especialistas en bases de datos y en redes informáticas (272), Técnicos en operaciones de tecnologías de la información y asistencia al usuario (381), Programadores informáticos (382), Técnicos en grabación audiovisual, radiodifusión y telecomunicaciones (383), Instaladores y reparadores de equipos electrónicos y de telecomunicaciones (753).

Dado que no existe información reportada para todos los subgrupos a nivel de tres dígitos, se procedió a hacer una estimación proporcional de los valores no asignados a los códigos de ocupación sobre las categorías sí reportadas a partir de los subgrupos siguientes: Directores de producción y operaciones (13), Profesionales de la ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías (24), Profesionales de las tecnologías de la información (27), Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (38) y Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología (75).

Los datos de las ventas *online* en relación a las ventas totales de las empresas se han obtenido a partir de la operación estadística de Sociedad de la Información en las Empresas. La agrupación de la sectorización A38 para difusión se realiza principalmente porque algunas categorías tienen muy pocas unidades y provoca saltos fuertes en las series, sobre todo en la industria, por lo que, aunque los datos en esas estratificaciones tienen una fiabilidad limitada, se han incorporado al estudio para, al menos, poder ofrecer una imagen del comportamiento en sus mercados digitales. Asimismo, en la operación estadística no se ha incluido la rama del sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, AA).

---

[2] http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/index.htm

Los datos empleados para los especialistas TIC han sido aportados por Eustat-Instituto Vasco de Estadística, a partir de la operación estadística de censo de ocupaciones. Este censo se actualiza cada cinco años, por lo que se han utilizado datos de los censos de 2011 y 2016.

Por último, el marco de Calvino tiene en consideración la capacidad de robots instalada en las empresas en cada rama de actividad (Calvino *et al.*, 2018), por lo que se planteó incorporar este aspecto. Realizada la consulta a la Federación Internacional de Robots, la respuesta obtenida es que esta organización no dispone de esta información a un nivel territorial inferior a los estados, por lo que tanto el análisis como la comparación regional incluyendo esta capacidad no son posibles.

## 4. RESULTADOS

A continuación, se muestran la situación de la producción digital y del consumo digital de las empresas vascas, obtenidas a partir de las tablas *input-output*. Posteriormente, se presenta el análisis del peso que las ventas online tienen en relación al conjunto de las ventas empresariales para, finalmente, realizar el análisis del peso que los especialistas TIC tienen en cada rama de actividad.

### 4.1. Producción digital

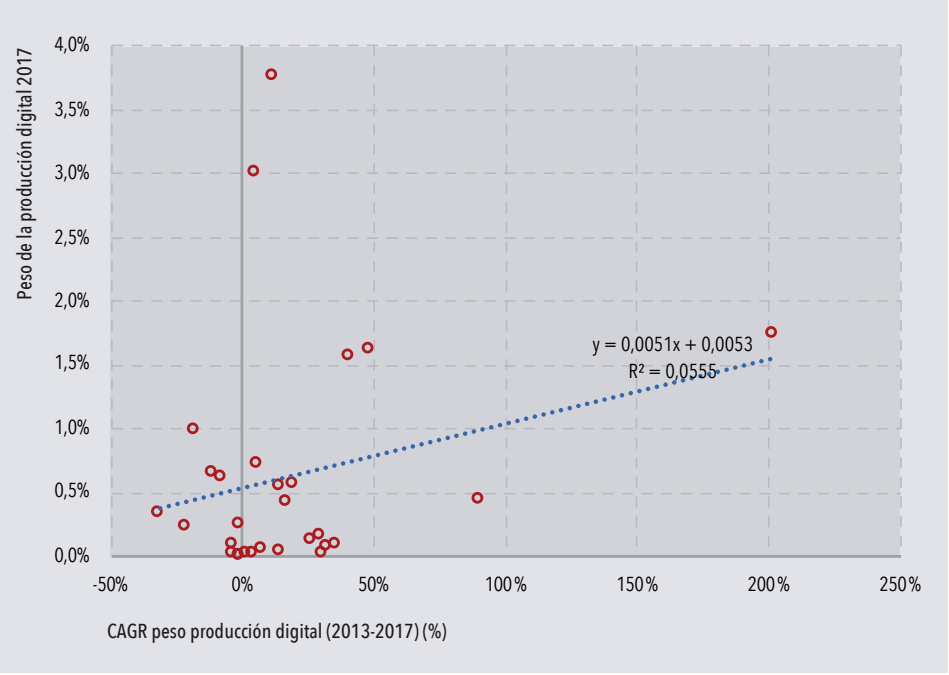
El peso de la producción digital representa la proporción de bienes y servicios digitales que genera una determinada rama de actividad en relación al conjunto de su producción. En relación a la producción total de las ramas, muestra un comportamiento dual. Por un lado, las actividades del sector digital están principalmente orientadas a producir bienes y servicios digitales de manera intensa, aunque durante el período 2013-2017 han evolucionado de manera muy limitada. Así, las telecomunicaciones (90,85%), las actividades de programación, consultoría informática (89,95%), el sector audiovisual (87,49%) y en menor medida los productos informáticos, electrónicos y ópticos (74,01%).

Por otro lado, el resto de las actividades tienen un peso digital muy reducido, aunque con una dispersión mayor en cuanto a sus tasas de crecimiento. De este modo, la contribución digital mediana a la producción total es muy reducida (inferior al 1%), mientras que la mediana en la tasa de crecimiento es del 5,30%. La recta de regresión es de signo negativo, mostrando que son las ramas con menor contribución digital las que más han crecido, mientras que las de mayor peso digital de su producción han crecido menos entre 2013 y 2017.

En cambio, sin considerar el sector digital se aprecia un comportamiento bien distinto, que se traduce en una recta de regresión de signo positivo (gráfico nº 1).

*Gráfico nº 1.* **PESO DE LA PRODUCCIÓN DIGITAL SIN SECTOR DIGITAL (2013-2017)**

(%)

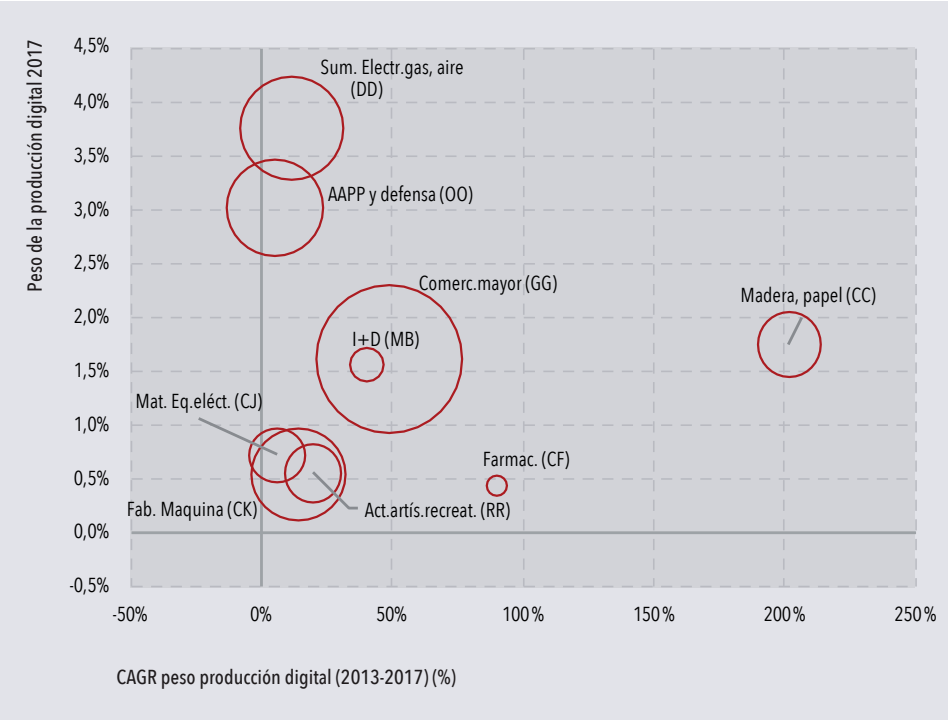



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat-Marco *input-output*.

Clasificando las ramas de actividad en relación a las medianas, se obtienen cuatro grupos. En primer lugar, un grupo de ramas de actividad cuya producción digital supone una parte relevante del conjunto de su actividad, por encima de la mediana. En este colectivo de ramas, denominadas productores digitalizados avanzados, se encuentran ramas con un peso elevado, aunque un crecimiento menor, como el suministro de electricidad, gas y aire (DD), las administraciones públicas y defensa (OO), ambas con un volumen de producción considerable. A ellas se une el comercio al por mayor (GG) que, dado su volumen de producción digital relevante y un crecimiento cercano al 50%, tiene un valor significativo. Otras ramas como el material y equipos eléctricos (CJ), la fabricación de maquinaria (CK), las actividades artísticas y recreativas (RR), pese a que su producción digital tiene un peso menor en relación al tamaño de sus actividades, han tenido igualmente crecimientos notables. Por último, la I+D (MB), las actividades farmacéuticas (CF) y la industria del papel y madera (CC) han experimentado crecimientos medios ponderados muy destacables, todos ellos por encima del 40%.

*Gráfico nº 2.* **PESO DE LA PRODUCCIÓN DIGITAL (2013-2017) PRODUCTORES DIGITALES AVANZADOS**

(%)



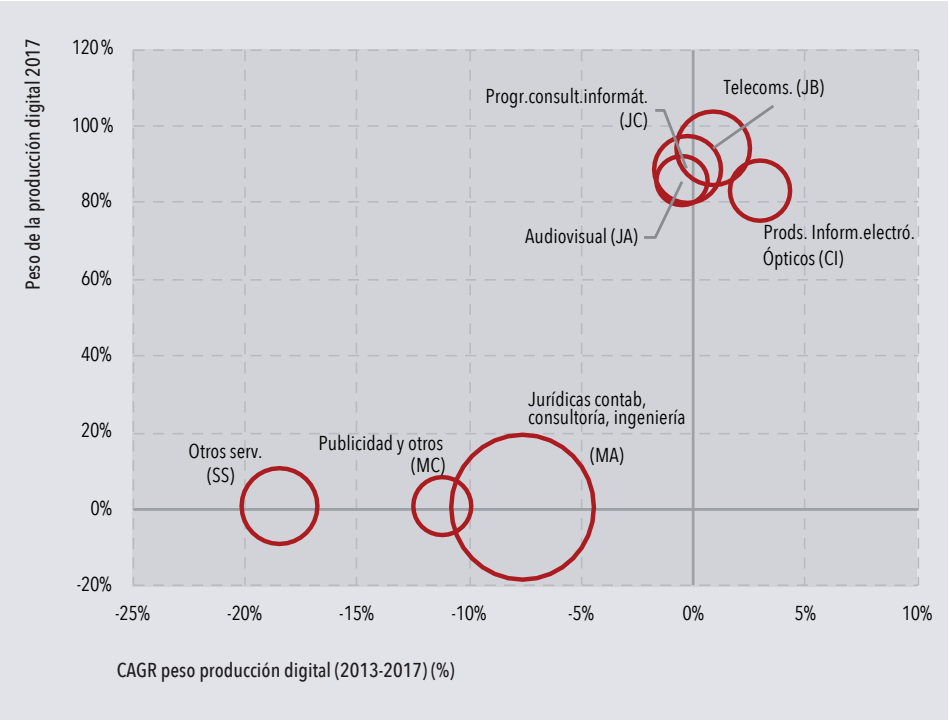

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

En el segundo grupo, los denominados «productores digitalizados en retroceso», la producción digital en relación a su producción total es superior a la mediana, aunque este se ha contraído en el último periodo. A este grupo pertenecen las ramas del propio sector digital, donde la producción digital representa la mayor parte de su producción (90,85%) para las telecomunicaciones (JB), el 89,95% en las actividades de programación, consultoría informática (JC), un 87,49% el sector audiovisual (JA), y algo menos los productos informáticos, electrónicos y ópticos (CI) (74,01%). Ahora bien, las telecomunicaciones y los productos informáticos, electrónicos y ópticos, aunque han tenido un crecimiento positivo desde 2013, este ha sido inferior a la mediana. En cambio, la programación y consultoría informática y el sector audiovisual han retrocedido en el mismo período.

Asimismo, en este grupo se encuentran las actividades con retrocesos mayores, como los servicios jurídicos, contabilidad, consultoría e ingeniería (MA), en los que, aunque el peso de la producción digital es reducido, en términos absolutos tiene un volumen muy considerable, junto con las actividades de publicidad (MC) y otros servicios (SS).

*Gráfico nº 3.* **PESO DE LA PRODUCCIÓN DIGITAL (2013-2017)**
**PRODUCTORES DIGITALES EN RETROCESO**

(%)

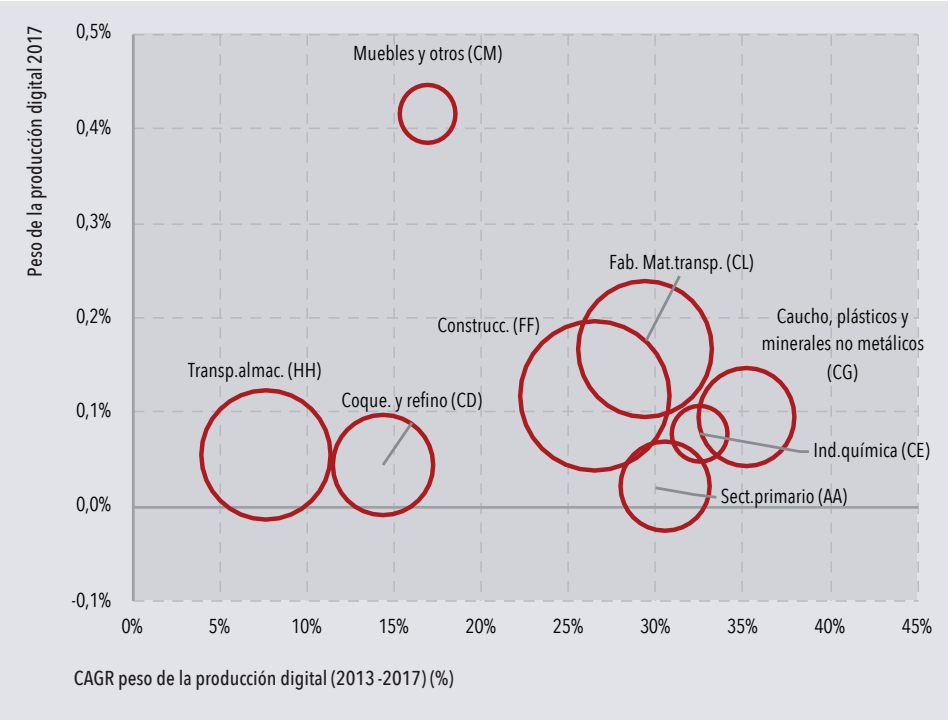



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

El tercer grupo de productores digitales está formado por actividades con un peso de su producción digital inferior, pero que desde 2013 han tenido un crecimiento medio ponderado por encima de la mediana, superior al 7% en todas ellas. Se trata de productores digitales potenciales en los que el volumen de su producción digital no supera el 0,5%. En el caso de la construcción (FF), el transporte y almacenamiento (HH) o la fabricación de material de transporte (CL), el volumen de tal producción es elevado en términos absolutos. En el caso de la construcción, la fabricación de material de transporte o la fabricación de caucho, plástico y otros, se han venido produciendo incrementos medios por encima del 25% tras de la crisis.

*Gráfico nº 4.* **PESO DE LA PRODUCCIÓN DIGITAL (2013-2017) PRODUCTORES DIGITALES POTENCIALES**

(%)

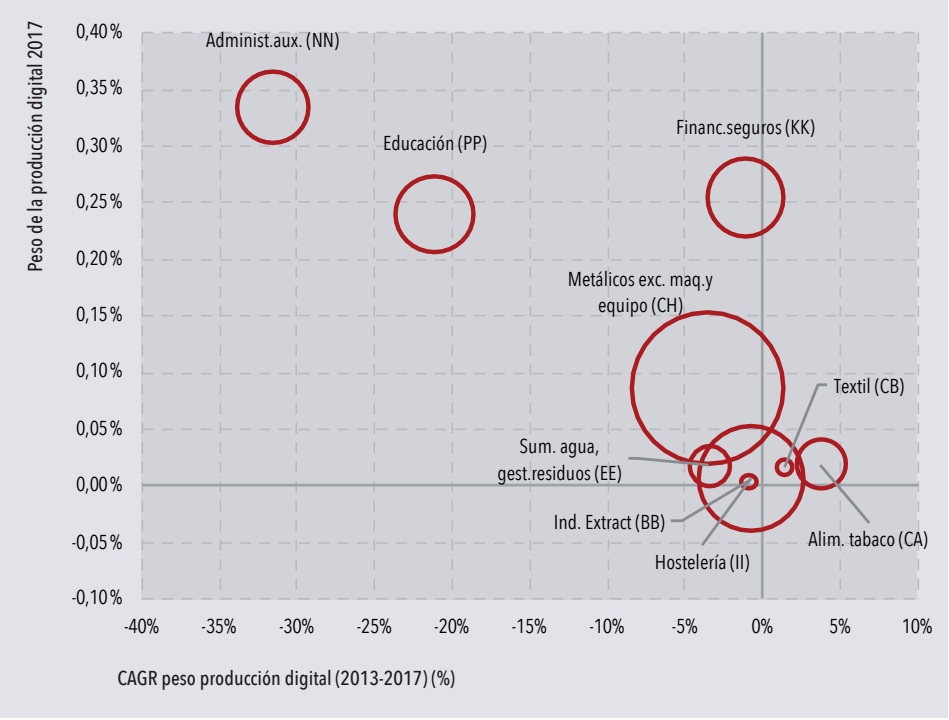



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

Finalmente, existe un grupo de ramas donde el peso de su producción digital en relación al conjunto de su producción está por debajo de la mediana, habiendo retrocedido por debajo de la mediana igualmente tras la crisis. Son actividades con una producción digital mínima (menor al 0,4% de su actividad total) y con niveles de contracción que llegan al 30% entre los años 2013 y 2017. Los principales retrocesos se producen en las actividades administrativas y auxiliares, educación, justamente donde la cuota de producción digital es mayor. Asimismo, han decrecido actividades como el suministro de agua y gestión de residuos, las industrias extractivas y la hostelería –todas ellas con una producción digital residual–, además de los productos metálicos excepto maquinaria y equipo, que en este caso tiene un volumen digital muy relevante. En cambio, las ramas de alimentación, bebidas y tabaco, junto a la textil han aumentado su peso digital, aunque continúa siendo muy reducidos.

*Gráfico nº 5.* **PESO DE LA PRODUCCIÓN DIGITAL (2013-2017) PRODUCTORES DIGITALIZADOS REZAGADOS**

(%)



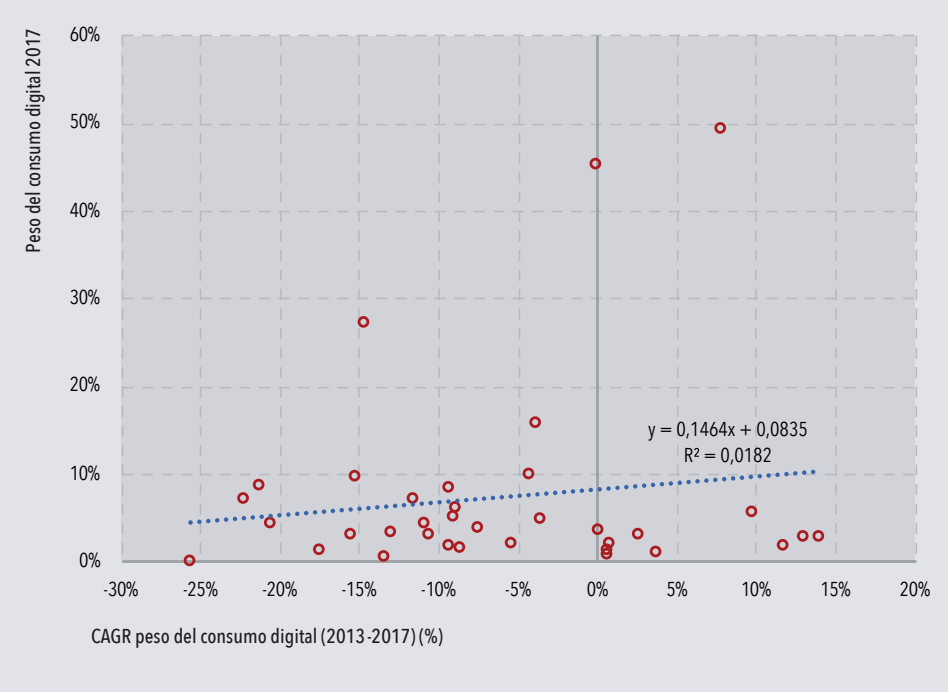

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

## 4.2. **Consumo digital**

Al igual que para la producción digital, las empresas consumen bienes y servicios digitales. En este apartado se analiza el peso que los productos y servicios digitales ocupan en relación al consumo total en cada una de las ramas de actividad de la economía vasca. Durante el periodo 2013-2017, la mediana del peso digital de las empresas se sitúa en el 3,46% para el conjunto de la economía, tras producirse una reducción mediana del -8,58% en la tasa de crecimiento media ponderada. De manera agregada, tal como muestra el gráfico nº 6, se aprecia una débil relación positiva entre el ratio de consumo digital y su crecimiento medio ponderado; de manera que, a mayor consumo digital en las ramas de actividades, estas han tenido mayor crecimiento.

*Gráfico nº 6.* **PESO DEL CONSUMO DIGITAL (2013-2017)**

(%)



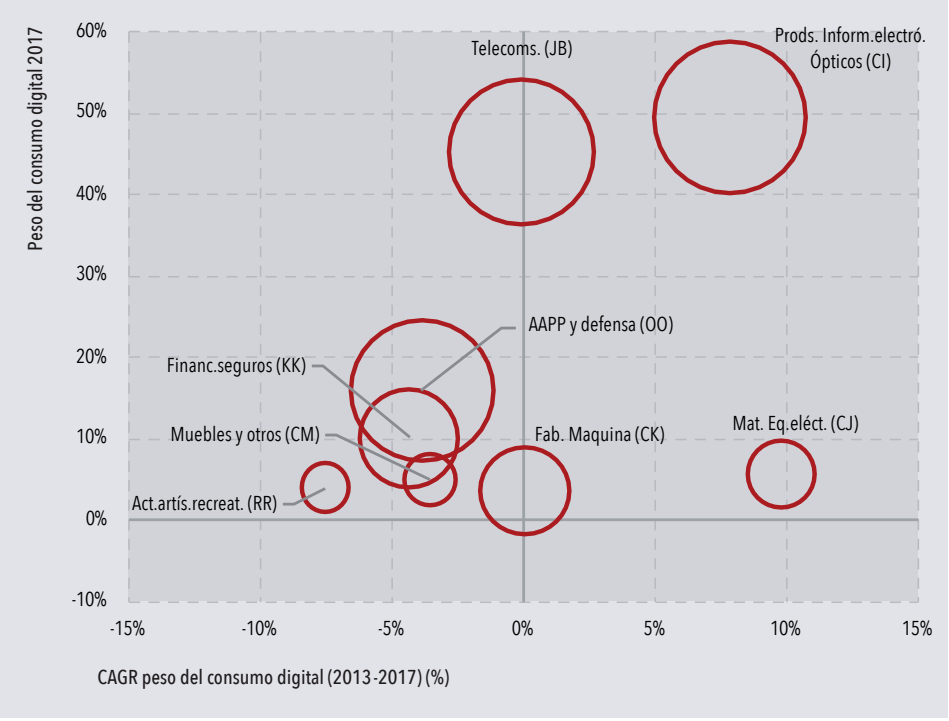

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

A continuación, se clasifican las ramas de actividad respecto al peso de su demanda total y a su evolución en el periodo 2013-2017, medido a través del crecimiento medio ponderado (CAGR), en relación a la mediana en ambas dimensiones.

Existe un primer grupo de ramas que son intensivas en el consumo digital y que han experimentado un crecimiento tras la crisis. Cabe destacar, en primer lugar, el comportamiento diferenciado de dos grandes ramas –en las que el peso digital de su consumo es de casi la mitad–, como son los productos informáticos, electrónicos y ópticos (CI), y las telecomunicaciones (JB); en el primer caso destaca su crecimiento del 7,84%, mientras que el segundo apenas se mantiene con un -0,04%. En las otras ramas del grupo, el consumo digital es porcentualmente menor, destacando el consumo digital de las administraciones públicas y defensa (OO), que ha retrocedido desde 2013. Completan este grupo los servicios financieros y de seguros (KK), la fabricación de muebles (CM), las actividades artísticas, culturales y recreativas (RR), además de dos ramas industriales como son las máquinas y equipos eléctricos (CJ) y la fabricación de máquina (CK). Cabe señalar que de todas ellas solo han experimentado un crecimiento neto estas dos últimas y los productos informáticos, electrónicos y ópticos (CI).

*Gráfico nº 7.* **PESO DEL CONSUMO DIGITAL (2013-2017)**
**CONSUMIDORES DIGITALES AVANZADOS**

(%)

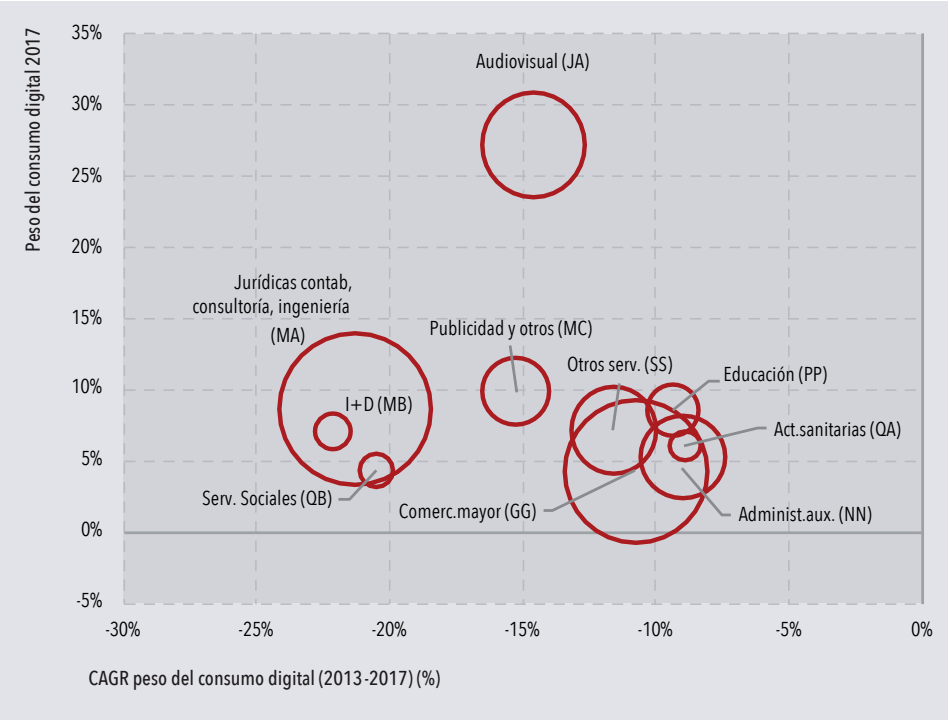



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat-Marco *input-output*.

Los consumidores digitales en retroceso constituyen el segundo grupo, con un peso digital por encima de la mediana y una tasa de crecimiento medio ponderado inferior a la media. Todas las actividades de este grupo han tenido un decrecimiento neto, incluso con retrocesos significativos (entre el 8% y el 22%). En primer lugar, señalar las actividades jurídicas, de contabilidad, consultoría e ingeniería (22,39% de peso digital relativo y 21,29% de retroceso desde 2013), audiovisual (27,19%) o el comercio al por mayor (4,29%), todas ellas con un notable volumen de consumo digital. Para completar este grupo, las actividades de I+D, los servicios sociales y la publicidad se han contraído más de un 15%, mientras que otros servicios, la educación, las actividades sanitarias y las actividades administrativas han recortado su contribución al consumo digital en el entorno del 10%.

*Gráfico nº 8.* **PESO DEL CONSUMO DIGITAL (2013-2017)**
**CONSUMIDORES DIGITALES EN RETROCESO**

(%)

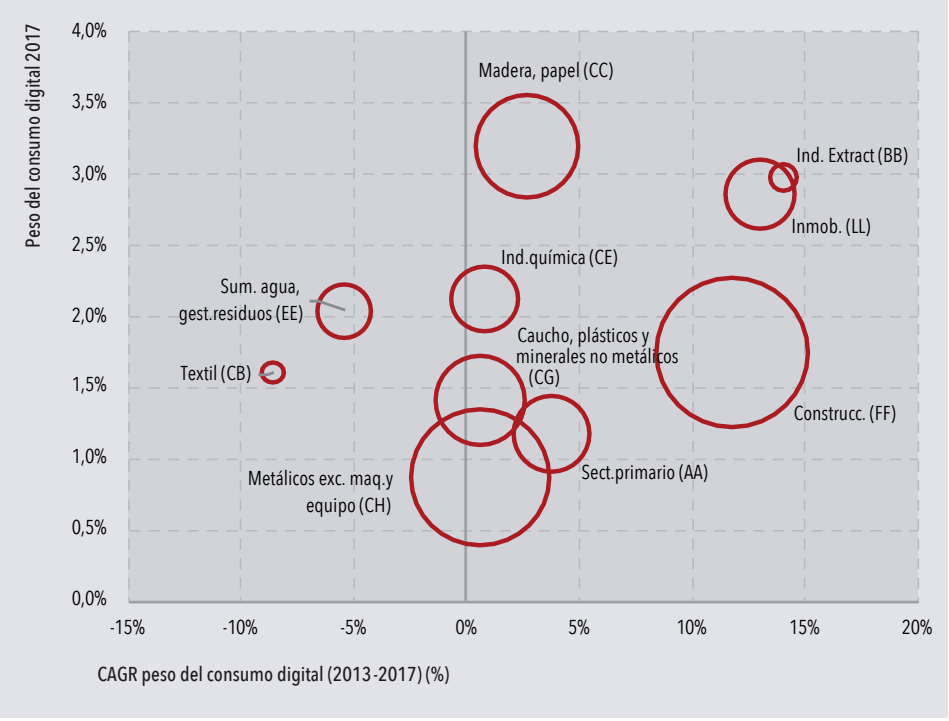



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

El tercer grupo, consumidores digitales potenciales, con un peso digital bajo, pero con un crecimiento ponderado superior a la mediana, está constituido por algunas actividades que sí han experimentado un crecimiento neto positivo, como las industrias extractivas (14,1%), inmobiliarias (13,0%), construcción (11,7%), todas ellas con consumo digital reducido, entre el 2% y el 4%. Otras actividades, con un peso digital en ese mismo rango, han crecido más modestamente, como la industria de la madera (2,6%), la industria química (0,8%). Por otro lado, el sector del caucho y plástico (0,6%), el sector primario (3,8%) y los productos metálicos excepto máquinas y equipos (0,6%), además de un consumo digital inferior al 1,5%, han tenido crecimientos por debajo del 5%. Completan este grupo el suministro de agua y gestión de residuos (-5,4%), las actividades textiles (-8,6%) que, aunque han recortado su limitado consumo digital, se siguen situando por encima de la mediana.

*Gráfico nº 9.* **PESO DEL CONSUMO DIGITAL (2013-2017) CONSUMIDORES DIGITALES POTENCIALES**

(%)

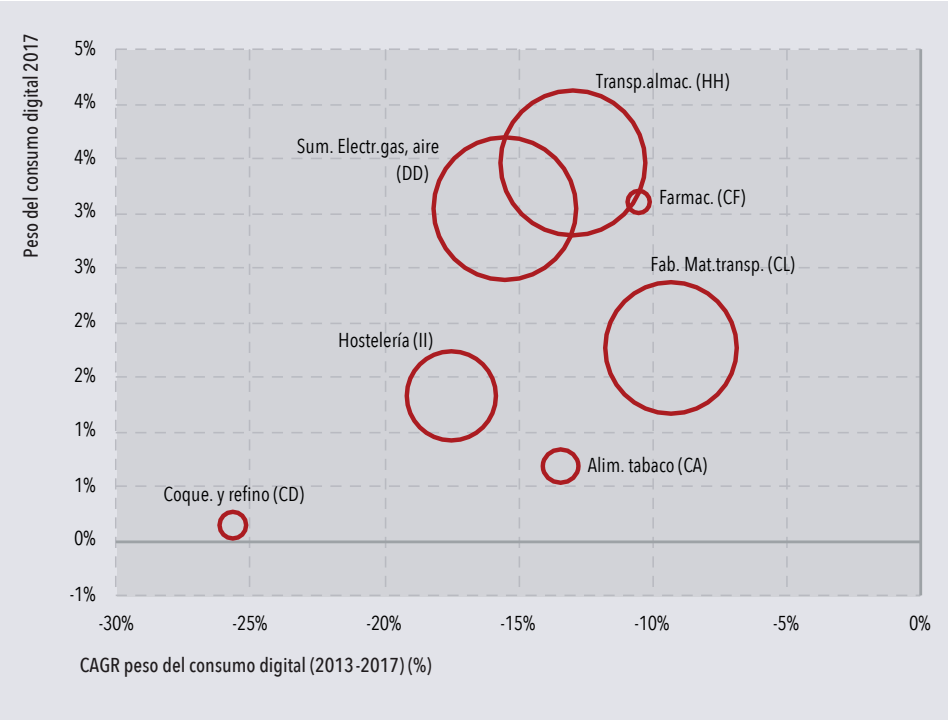



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

Los consumidores digitales rezagados conforman el cuarto grupo de actividades, con un peso digital reducido inferior al 4%, que asimismo se ha reducido tras la crisis. Los retrocesos van desde el 9,3% hasta el 25,6%. En este subconjunto se encuentran tres actividades con un volumen de consumo digital relevante, como son el transporte y almacenamiento (HH), el suministro de electricidad, gas y aire (DD), y la fabricación de material de transporte (CL); todas ellas han experimentado un recorte aproximado entre el 10% y el 15% en el peso de su consumo digital, lo que es especialmente importante para el transporte y almacenamiento y el suministro de electricidad, gas y aire, donde su consumo digital representa en torno al 4% de su consumo total.

*Gráfico nº 10.* **PESO DEL CONSUMO DIGITAL (2013-2017)**
**CONSUMIDORES DIGITALES REZAGADOS**

(%)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

### 4.3. **Ventas online**

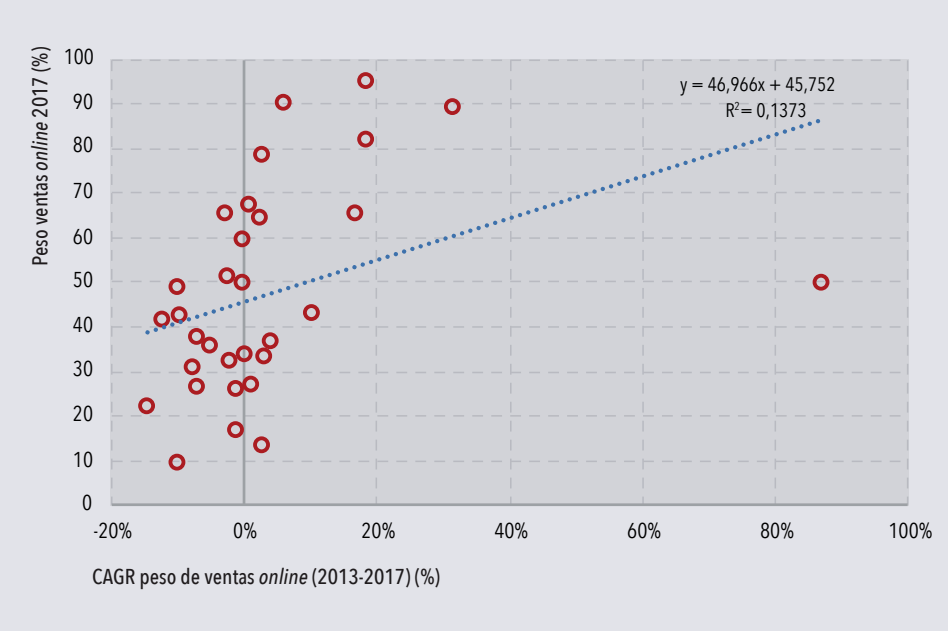
El tercer elemento que se incorpora a este análisis es la proporción que las ventas digitales representa en cada una de las ramas en relación con el conjunto de las ventas totales como variable indicativa de la capacidad de comerciar bienes y servicios digitales a través de los distintos nuevos canales digitales. Para ello se tienen en consideración a las empresas que realizan ventas online, y en su caso qué porcentaje de las ventas online en relación al total de ventas.

Para el conjunto de las actividades analizadas, la mediana de las empresas que venden online, un 43,0% de su facturación se genera a través de estos nuevos canales, después de que entre 2013 y 2017 apenas han tenido un crecimiento ponderado mediano del 0,04%.

En conjunto, al comparar la evolución de la tasa de ventas digitales en relación a las ventas totales, se observa una relación directa positiva, de manera que las empresas donde el peso de sus ventas digitales es más alto, han tenido un crecimiento mayor, tal como muestra el gráfico nº 11.

*Gráfico nº 11.* **EVOLUCIÓN DEL PESO DE LAS VENTAS DIGITALES (2013-2017)**

(%)



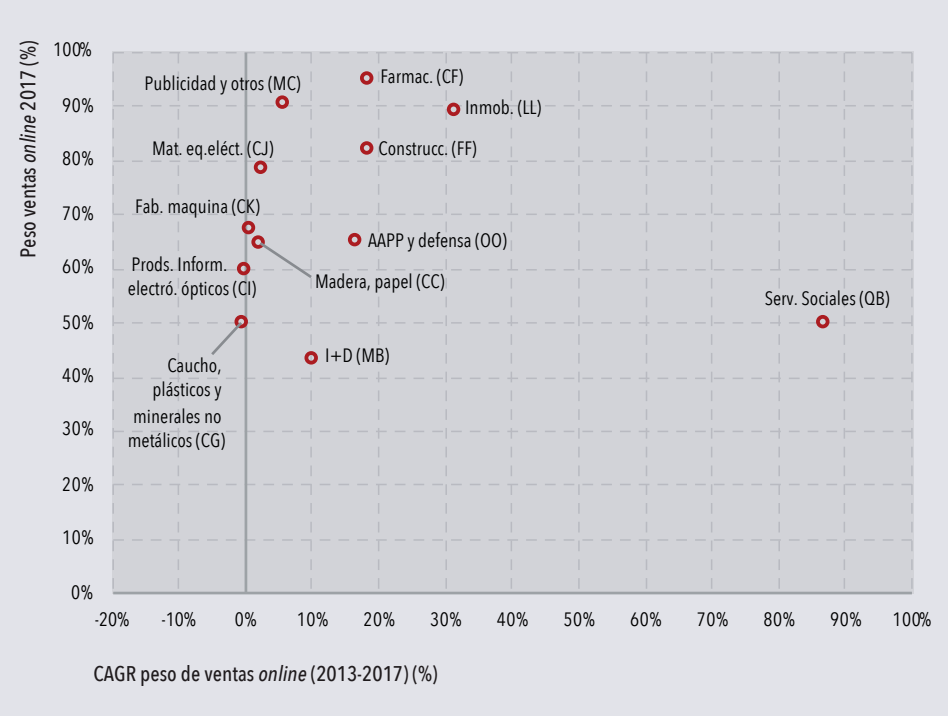

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

De nuevo se han clasificado las actividades en relación a las medianas del peso digital y de su crecimiento medio ponderado, CAGR.

El grupo de vendedores online avanzados lo forman actividades con un peso digital superior al 40%, que llega hasta el 95%. Asimismo, las tasas de crecimiento tienen una gran dispersión. Incluye las actividades farmacéuticas, inmobiliarias, la construcción o las administraciones públicas y defensa, todas ellas con crecimientos superiores al 15%. Por otro lado, las actividades de publicidad, los materiales y equipos eléctricos, o la industria de madera y papel, todas ellas con un destacado peso relativo de las ventas online, han experimentado crecimientos medios ponderados más moderados. Con un crecimiento nulo se encuentran la fabricación de maquinaria, los productos informáticos, electrónicos y ópticos y las industrias del caucho y plástico. A todas ellas se unen actividades donde las ventas digitales tienen un peso relativo en torno a la mitad, como son las actividades de I+D y los servicios sociales, donde se ha producido un crecimiento muy notable en la ratio de ventas online.

*Gráfico nº 12.* **PESO DE LAS VENTAS ONLINE (2013-2017)**
**VENDEDORES DIGITALES AVANZADOS**

(%)

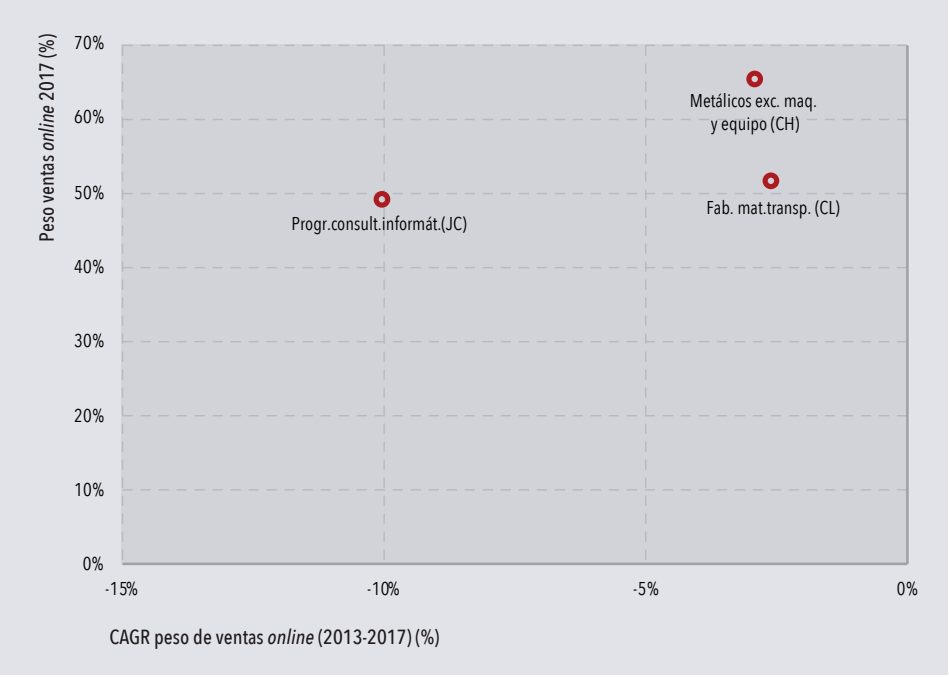



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

Los vendedores digitales en retroceso es un reducido grupo de actividades en las que las ventas online alcanzan entre el 49,1% y el 65,6% de la facturación total, tras haber visto reducidas sus ventas entre el 2,6% y el 10,2%. Son los productos metálicos excepto maquinaria y equipos, la fabricación de material de transporte, además de la programación y consultoría informática, que ha tenido un recorte del 10% durante el período analizado.

*Gráfico nº 13.* **PESO DE LAS VENTAS ONLINE (2013-2017)**
**VENDEDORES DIGITALES EN RETROCESO**

(%)

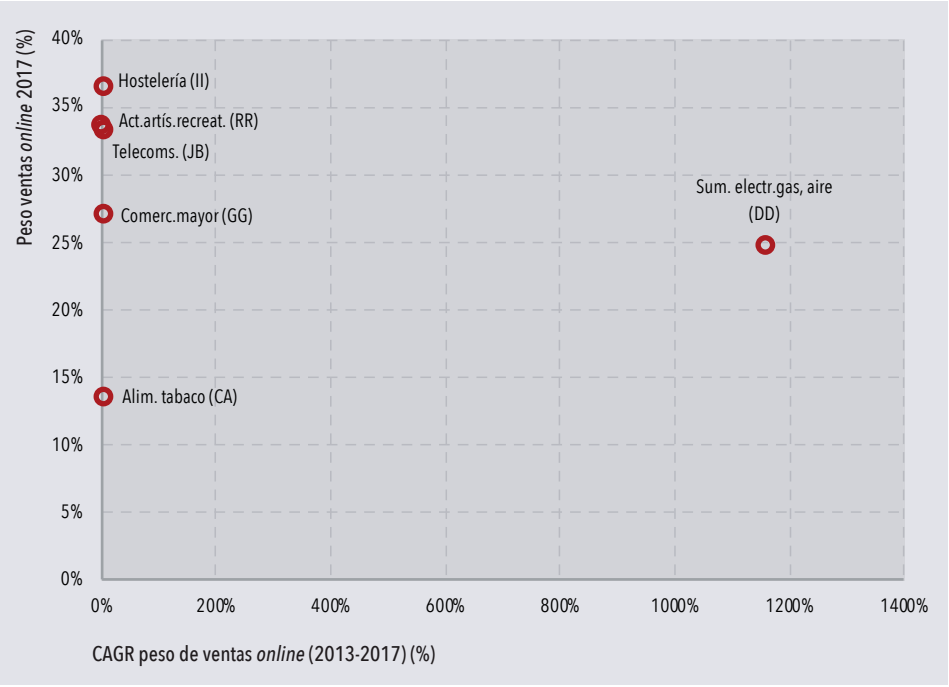



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

Pese a que la proporción de las ventas online en relación a las ventas totales es inferior a la mediana del conjunto, algunas ramas han evolucionado positivamente. Estas actividades vendedoras digitales potenciales incluyen las actividades artísticas y recreativas, el comercio al por mayor, las telecomunicaciones y la hostería; en todas estas actividades el peso de las ventas digitales se sitúa entre el 25% y el 40% de las ventas totales. Asimismo, el de la alimentación, bebidas y tabaco ha crecido ligeramente. Como se aprecia en el gráfico nº 14, los crecimientos han sido muy moderados, no superando el 4,5% en el período, por lo que su evolución es positiva sin un crecimiento grande. El suministro de electricidad, gas y aire acondicionado ha tenido un crecimiento multiplicador desde 2013, llegando a alcanzar unas ventas digitales del 24,9% en relación a sus ventas totales.

*Gráfico nº 14.* **PESO DE LAS VENTAS ONLINE (2013-2017) VENDEDORES DIGITALES POTENCIALES**

(%)

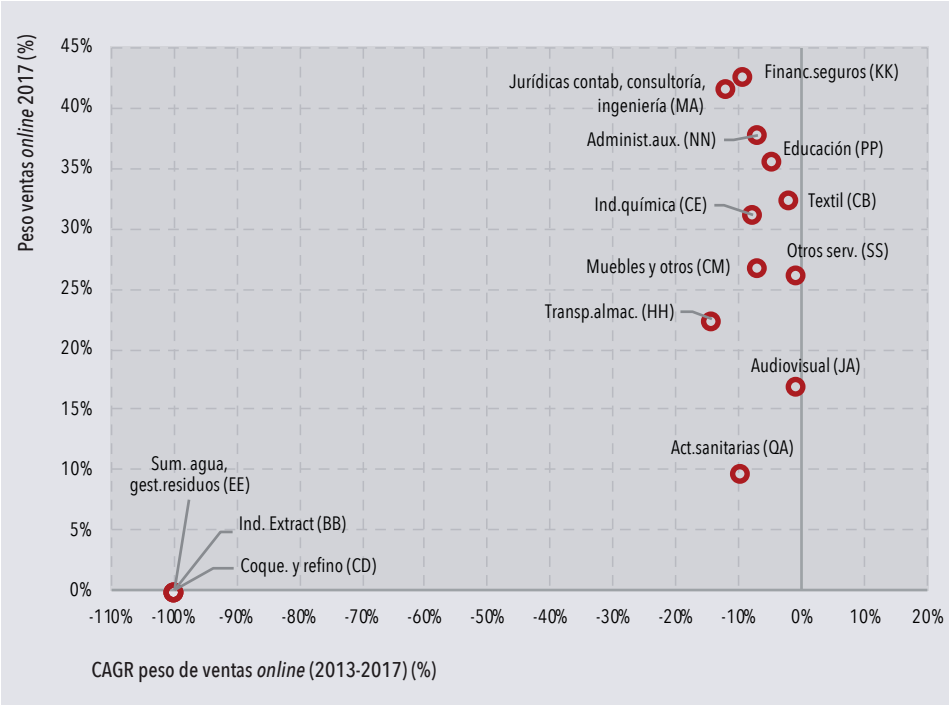



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

Finalmente, existe un grupo de actividades donde el peso de las ventas digitales no solo es bajo, sino que se ha reducido en los últimos años, comportándose como vendedoras digitales rezagadas. El suministro de agua y la gestión de residuos, las industrias extractivas y el coque y refino de petróleo han reducido al mínimo el peso de sus ventas online durante el período. El resto de las actividades de este grupo, independientemente del peso de sus ventas online, se caracterizan por tener recortes mínimos que llegan como mucho al 15%. Las actividades financieras, las actividades jurídicas, de contabilidad, consultoría o ingeniería, la educación, los servicios administrativos y auxiliares, la industria textil, la industria química, otros servicios, la fabricación de muebles, el transporte y almacenamiento, el sector audiovisual o las actividades sanitarias.

*Gráfico nº 15.* **PESO DE LAS VENTAS ONLINE (2013-2017)**
**VENDEDORES DIGITALES REZAGADOS**

(%)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

## 4.4. **Especialistas TIC**

La cuarta dimensión incluida en el modelo es la importancia de los profesionales digitales que están empleados en cada rama de actividad, y que da muestra de la capacidad de desarrollar bienes y productos digitales.

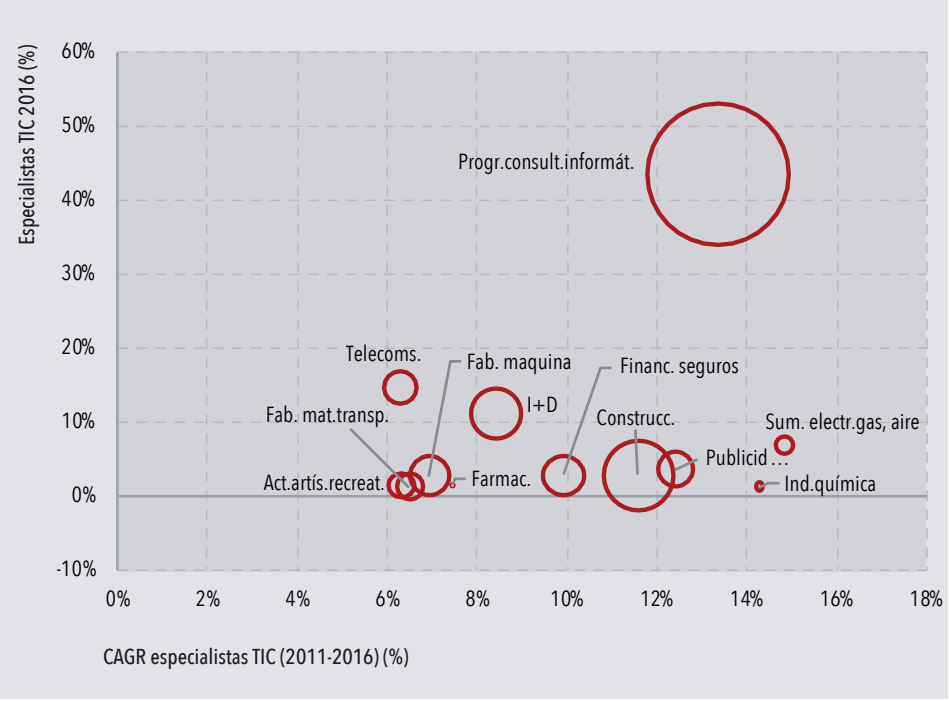
De igual modo al resto de las dimensiones, se ha analizado el comportamiento de cada rama de actividad, clasificándolas en cuatro grupos que representan la intensidad de los especialistas TIC y su evolución desde 2013.

Las actividades especialistas en TIC avanzadas constituyen el primer grupo que han venido incrementando el peso de sus especialistas (entre un 6,3% y un 14,9%) hasta convertirse en relativamente intensivas en especialistas digitales. En este grupo, en primer lugar, se aprecia la *Programación, consultoría e informática* como la actividad más intensiva (un 43,4% de sus empleados son especialistas TIC, muy por encima del resto) y con una tasa de crecimiento en el periodo solo superada por las actividades de suministro de electricidad, gas y aire, y la industria química, ambas con un número de especialistas TIC mucho más reducida. Las telecomunicaciones

(14,8%) y la I+D (11,3%) le siguen en cuanto al ratio de especialistas TIC que emplean en el conjunto de su capacidad laboral, aunque con crecimientos más moderados (entre el 6% y el 8%). La publicidad, la construcción y las actividades financieras y de seguros han experimentado crecimientos medios prácticamente superiores al 10%, aunque sus ratios de especialistas TIC no superan el 4%. Finalmente, la fabricación de material de transporte, las actividades artísticas y recreativas, la fabricación de maquinaria y la farmacia se encuentran en este grupo de líderes en especialistas TIC.

*Gráfico nº 16.* **ESPECIALISTAS TIC POR RAMA (2011-2016) INTENSIVOS EN ESPECIALISTAS TIC**

(%)



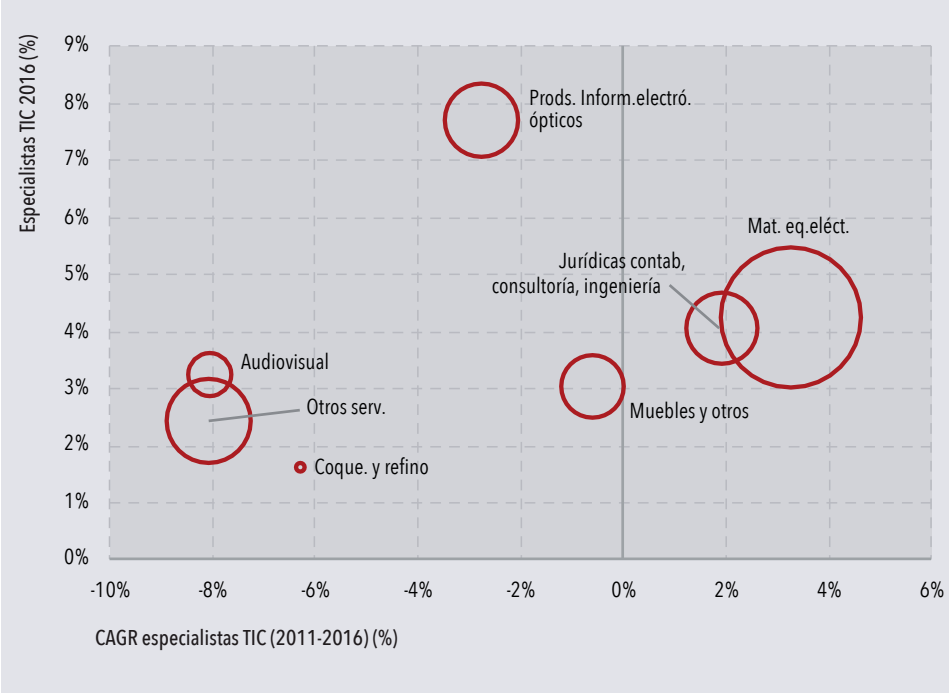

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

Un segundo grupo de actividades se ha venido descapitalizando de especialistas TIC, reduciendo la cuota entre el 3,2% y el 8,1%, hasta alcanzar una cuota entre el 1,6% y el 7,7% del total de sus empleados, lo que les sigue situando por encima de la mediana del conjunto. A este grupo pertenece una rama del sector digital –los productos informáticos, electrónicos y ópticos– que, aunque la cuota de especialistas TIC es del 7,7% se ha contraído en el último periodo. Se incluyen también las actividades jurídicas, contabilidad e ingeniería (una cantidad de especialistas TIC considerable que representa el 4,2% de su capacidad laboral), o la fabricación de material y equipo eléc-

trico (4,1% de especialistas TIC), ambas habiendo avanzado desde 2013 pero por debajo de la mediana. El grupo lo completa otro conjunto de actividades con retrocesos netos, como son la industria del mueble, el coque y refino de petróleo, los servicios o las actividades audiovisuales, integradas también en el sector digital.

*Gráfico nº 17.* **ESPECIALISTAS TIC POR RAMA (2011-2016) DESCAPITALIZÁNDOSE EN ESPECIALISTAS TIC**

(%)

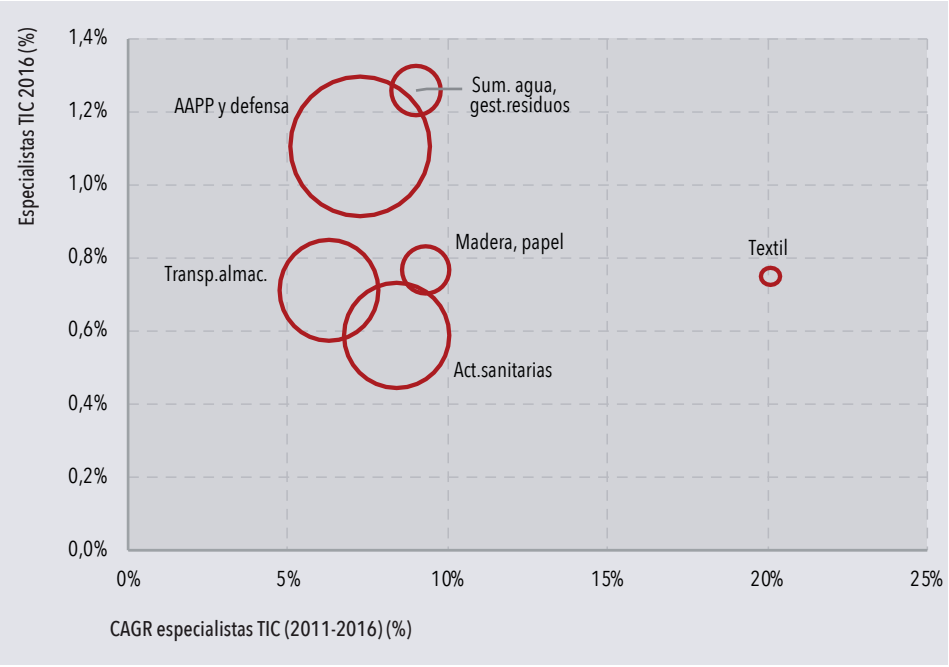



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

En tercer lugar, el grupo de actividades se están capitalizando con especialistas TIC, entre un 6,3% y un 12,1%, aunque no logra situar esta cuota por encima de la mediana, sino que los profesionales TIC representan entre el 0,6% y el 1,3%. Tal como se observa en el Gráfico nº 18, las administraciones públicas y la defensa emplean un número considerable de especialistas TIC en este grupo. La industria textil, que desde 2013 ha avanzado un 20,1%, se ha comportado de manera claramente diferenciada al resto, formado por las actividades de transporte y almacenamiento, el suministro de agua y la gestión de residuos, la industria de la madera y papel y las actividades sanitarias.

*Gráfico nº 18.* **ESPECIALISTAS TIC POR RAMA (2011-2016) CAPITALIZÁNDOSE EN ESPECIALISTAS TIC**

(%)



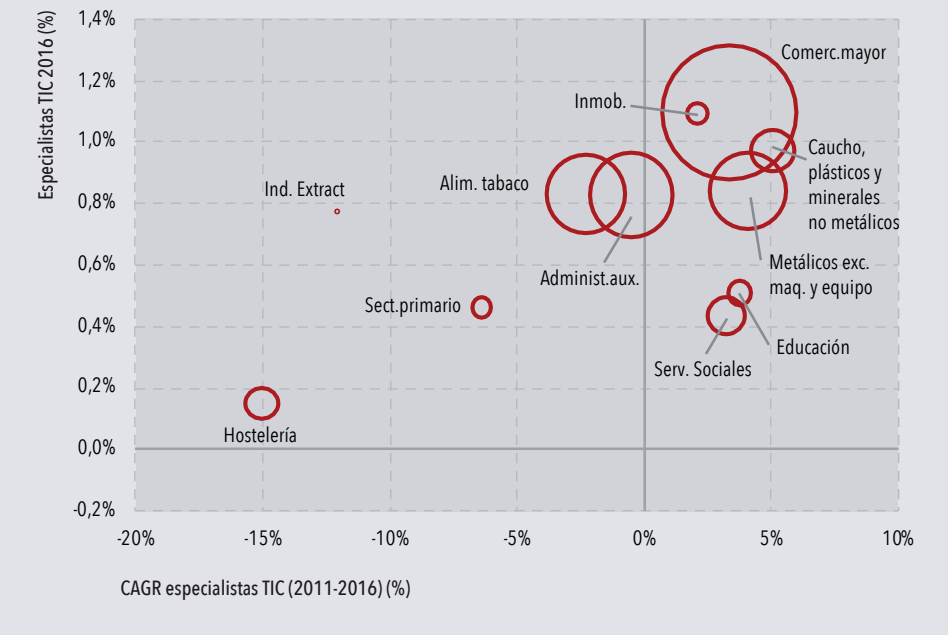

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

En último lugar, existe un grupo de ramas de actividad rezagadas en especialistas TIC. Estos profesionales no solo representan una proporción inferior a la mediana, sino que han sufrido una reducción desde 2013. A este grupo pertenece una serie de actividades donde la proporción de especialistas TIC es muy reducida, entre el 0,15% y el 1,1%. El porcentaje de especialistas ha crecido en algunas de ellas –no llegando al 5%–, como son el comercio al por mayor, actividades inmobiliarias, la producción de caucho, plástico y minerales no metálicos, la fabricación de productos no metálicos excepto maquinaria y equipos, la alimentación, bebidas y tabaco, y los servicios sociales. En cambio, otras actividades han recortado el peso de sus especialistas TIC, llegando al 15% en la hostelería o el 12,2% en la industria extractiva, y algo menos en el sector primario, las actividades de administración y auxiliares o la educación.

Si analizamos la relación entre el volumen de especialistas TIC y su evolución, y eliminamos las actividades de programación, consultoría informática como valor atípico (*outlier)*, obtenemos el gráfico nº 20. En él se aprecia una relación positiva, de modo que las ramas donde más especialistas TIC trabajan han crecido más, mientras que aquellas con menos volumen de especialistas TIC el crecimiento es menor, incluso en varias de ellas se contrae.

*Gráfico nº 19.* **ESPECIALISTAS TIC POR RAMA (2011-2016)**
**REZAGADOS EN ESPECIALISTAS TIC**

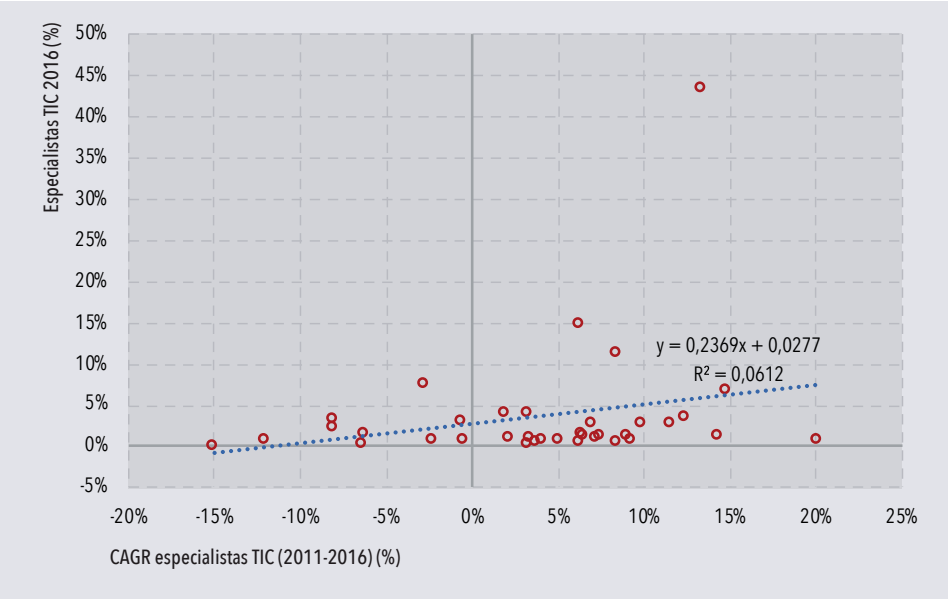
(%)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

*Gráfico nº 20.* **ESPECIALISTAS TIC POR RAMA (2011-2016)**

(%)




*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

## 5. CONCLUSIONES

Como muestran los resultados presentados para las actividades en cada una de las dimensiones estudiadas, se aprecia que la relevancia de la producción digital, el consumo digital y los especialistas TIC son reducidas para el conjunto de las actividades, mientras que las ventas digitales sí ocupan un papel importante en aquellas ramas de actividad que sí consiguen vender sus productos a través de los nuevos canales.

Desde una perspectiva temporal, las ramas de actividad tienen un comportamiento distinto a lo largo del periodo 2013-2017. En todas ellas la producción digital, las ventas online y los especialistas TIC han tenido una evolución positiva, de manera que cada vez más ocupan un espacio mayor en su desempeño, mientras que el consumo digital se ha reducido en el mismo periodo. Aunque en términos absolutos todas las dimensiones han aumentado, su importancia relativa no ha crecido de igual modo, y en el caso del consumo digital no solo no lo ha hecho a la misma velocidad, sino que ha seguido el sentido opuesto.

En segundo lugar, las rectas de regresión en cada una de las dimensiones analizadas señalan que existe una relación positiva directa entre el valor de cada una de las variables (producción digital, consumo digital, peso de las ventas online y cuota de especialistas TIC) y su evolución después de la crisis, de manera que, por ejemplo, a mayor proporción de consumo digital, el crecimiento ha sido mayor. Ahora bien, esta correlación positiva presenta distintos grados de intensidad. Se observa con ello una relación más intensa entre el crecimiento de las ventas online en relación al papel que juega este tipo de ventas en relación al total. Esta intensidad es menor para la cuota de especialistas TIC, la producción digital y finalmente el consumo digital.

Después de clasificar las actividades en relación a su relevancia y evolución durante el actual ciclo económico para cada dimensión de la intensidad digital (peso de la producción digital, peso del consumo digital, peso de las ventas online y especialistas TIC), se han identificado cuatro grupos –avanzadas (A), en retroceso (B), potenciales (C) o rezagadas (D)–. Si entendemos por patrón de intensidad digital de una actividad el conjunto de comportamientos en cada dimensión, obtenemos el cuadro nº 1, que representa el mapa completo de patrones de intensidad digital de las actividades de la economía vasca. A diferencia de la taxonomía de Calvino *et al.*, este mapa no busca representar una imagen lineal del proceso, sino que considera la importancia relativa de cada dimensión y el signo de su evolución durante el período poscrisis.

Como se puede observar, se aprecian grupos de actividades que tienen patrones similares entre sí. Existe un grupo de actividades con un marcado carácter digital en las cuatro dimensiones consideradas. Se trata de la fabricación de maquinaria (CK), los materiales y equipos eléctricos (CJ), las actividades de I+D (MB), las administraciones públicas y defensa (OO), las actividades artísticas y recreativas (RR) y las actividades farmacéuticas (CF). Estas ramas han venido mejorando sus niveles de intensidad digital tras la crisis, actuando como actividades avanzadas, por lo que se puede decir que están acelerando su proceso de transformación digital.

*Cuadro nº 1.* **PATRONES DE INTENSIDAD DIGITAL (2013-2017)**

| Rama | Producción digital | Consumo digital | Ventas online | Especialistas TIC |
|---|---|---|---|---|
| CK - Fab. Máquina | A | A | A | A |
| CJ - Mat. Equipos eléctricos | A | A | A | B |
| MB - I+D | A | B | A | A |
| OO - AAPP y Defensa | A | A | A | C |
| RR - Actividades artísticas y recreativas | A | A | C | A |
| CF - Farmacéuticas | A | D | A | A |
| CI - Productos informáticos, electrónicos y ópticos | B | A | A | B |
| JC - Programación y consultoría informática | B | A | B | A |
| MC - Publicidad y otros | B | B | A | A |
| JB - Telecomunicaciones | B | A | C | A |
| CC - Madera, papel | A | C | A | C |
| FF - Construcción | C | C | A | A |
| DD - Sum. electricidad, gas y aire acondicionado | A | D | C | A |
| KK - Financieros y seguros | D | A | D | A |
| CL - Fab. material de transporte | C | D | B | A |
| CM - Muebles y otros | C | A | D | B |
| GG - Comercio al por mayor | A | B | C | D |
| QB - Servicios Sociales | -- | B | A | D |
| CE - Industria química | C | C | D | A |
| CG - Caucho, plásticos y minerales no metálicos | C | C | A | D |
| LL - Inmobiliarias | -- | C | A | D |
| JA - Audiovisuales | B | B | D | B |
| MA - Jurídicas contabilidad, consultoría, ingeniería | B | B | D | B |
| SS - Otros servicios | B | B | D | B |
| CD - Coque y refino | C | D | D | B |
| CH - Metálicos excl. máquinas y equipo | D | C | B | D |
| QA - Actividades sanitarias | -- | B | D | C |

.../...

.../...

| Rama | Producción digital | Consumo digital | Ventas online | Especialistas TIC |
|---|---|---|---|---|
| NN - Administrativos y auxiliares | D | B | D | D |
| PP - Educación | D | B | D | D |
| CB - Textil | D | C | D | C |
| EE - Sum. agua, gestión de residuos | D | C | D | C |
| HH - Transporte y almacenamiento | C | D | D | C |
| AA - Sector primario | C | C | -- | D |
| BB - Industrias extractivas | D | C | D | D |
| CA - Alim. tabaco | D | D | C | D |
| II - Hostelería | D | D | C | D |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Eustat.

En un segundo grupo se encontrarían algunas actividades cuyo patrón de comportamiento incluye que algunas dimensiones sean avanzadas, otras en retroceso y, aunque siguen teniendo una intensidad digital positiva, no están rezagadas en ninguna. Entre estas ramas se encuentran los productos informáticos, electrónicos y ópticos (CI), la programación, consultoría informática (JC), la publicidad y otros (MC), las telecomunicaciones (JB), la industria de la madera y papel (CC), la construcción (FF).

Otro grupo de actividades han comenzado a estar rezagadas en alguna de las dimensiones. Son el suministro de electricidad, gas y aire acondicionado (DD) y las actividades financieras y seguros (KK), la fabricación de material de transporte (CL), los muebles y otros (CM), el comercio al por menor (GG), los servicios sociales (QB), la industria química (CE), el caucho, plástico y minerales no metálicos (CG) y las actividades inmobiliarias (LL). En este grupo, solo algunas actividades están en posición avanzada, aunque tan solo en una de las dimensiones.

Existe otro conjunto de actividades en las que ninguna se encuentra en posición avanzada, mientras que en bastantes casos la actividad está en retroceso. El sector audiovisual (JA), las actividades jurídicas, contabilidad, consultoría e ingeniería (MA), otros servicios (SS) se encuentran en retroceso en varias dimensiones. Las actividades de coque y refino (CD), los productos metálicos excepto maquinaria y equipos (CH), las actividades sanitarias (QA), las actividades administrativas y auxiliares (NN) y la educación (PP), completan este grupo.

Finalmente, otro grupo de actividades se caracterizan por unos bajos niveles en todas las dimensiones. Algunas de ellas han evolucionado positivamente en alguna de las dimensiones, por lo que tienen una potencialidad, como la industria

textil (CB), el suministro de agua y gestión de residuos (EE), las actividades de transporte y almacenamiento (HH) o el sector primario (AA). En cambio, otras están rezagadas en la mayoría de las dimensiones, aunque no en todas, como las industrias extractivas (BB), la alimentación, bebidas y tabaco (CA) y la hostelería (II). Algunas de estas actividades, con una intensidad digital muy limitada, muestran la necesidad de incrementar tanto su presencia en mercados digitales como en incorporar profesionales TIC que permitan mejorar su intensidad digital.

Esta heterogeneidad se constata igualmente si analizamos la cohesión de las actividades. Así, por ejemplo, la fabricación de maquinaria tiene un patrón homogéneo de alta intensidad y crecimiento. En el otro extremo, la fabricación de material de transporte, la industria del mueble y el comercio al por mayor tienen comportamientos totalmente distintos para cada una de las dimensiones analizadas. En medio, un colectivo de 20 actividades mantiene un comportamiento más compacto, aunque dual en la medida en que en una parte de ellas predominan dimensiones avanzadas, mientras que en la otra predominan las rezagadas. Por último, otro colectivo de 12 actividades tiene una mayor disparidad de comportamientos, que les sitúan principalmente en patrones de comportamiento avanzado de intensidad digital.

Del mismo modo, no existe un patrón único de comportamiento para los sectores de actividad, sino que esta heterogeneidad sectorial responde a otro tipo de consideraciones. El sector primario ha tenido un patrón de intensidad digital bastante pobre, principalmente en posiciones como potencial y rezagado, ocupando niveles bajos de intensidad digital. Sin embargo, el sector industrial, con una variedad de ramas de actividad, presenta igualmente distintos patrones, y se ubica en distintos niveles: la fabricación de maquinaria, el material y equipos eléctricos, la industria farmacéutica o los productos informáticos, electrónicos y ópticos se encuentran avanzando notablemente en sus procesos de transformación digital a tenor de la intensidad digital. En cambio, el coque y refino, los productos metálicos excepto máquinas y equipos, el textil y la industria alimentaria y de tabaco, aunque con cierta homogeneidad, se encuentran bastante rezagadas en casi todas las dimensiones. Por otro lado, la heterogeneidad interna en actividades como la fabricación de material de transporte, la industria química, la fabricación de muebles y el caucho y plásticos les sitúa con niveles de digitalización no tan avanzados.

El sector servicios, con una estructura bastante plural, incluye igualmente ramas con patrones de intensidad bastante variados. Las actividades ligadas a información y comunicaciones se encuentran en buena disposición, bastante avanzadas, aunque algo peor la rama audiovisual. El comercio tiene un patrón completamente heterogéneo, mientras que el transporte y la hostelería disponen de un enorme margen para la mejora. Las actividades financieras y de seguros se encontrarían en una posición intermedia, aunque igualmente con ciertas debilidades.

Si bien es cierto que el análisis realizado es por ramas de actividad, esta asimetría en los niveles de intensidad digital puede estar apuntando a algunos potenciales desajustes de integración digital en las cadenas de valor en los que cada rama de actividad puede estar inserta, lo que tiene una especial incidencia en aquellas cadenas de valor globales y/o más relevantes de la economía vasca.

### 5.1. **Implicaciones empresariales y políticas**

Aunque los resultados apuntan a unos niveles limitados de intensidad digital medida en base a las cuatro dimensiones analizadas (producción digital, consumo digital, ventas online y especialistas TIC), es cierto que algunas actividades han venido acentuando su intensidad digital mientras otras están claramente en la senda en la que lo digital desempeñará un papel menos relevante en sus actividades. Una parte importante de la industria ligada a la manufactura avanzada en fabricación de maquinaria, así como el material y equipos eléctricos, junto al sector digital, han mostrado un comportamiento positivo que conviene seguir reforzando y desarrollando desde las políticas públicas y la gestión y estrategia empresarial.

En cambio, otros sectores donde la intensidad digital es sistemáticamente débil (sector primario, hostelería, transporte y almacenamiento o industria alimentaria entre otros) requieren de una acción decidida que permita explorar y desarrollar capacidades en las empresas, a través políticas de innovación digital que se traduzcan tanto en mejoras de productividad como en innovación tecnológica y no tecnológica.

En otras actividades como los productos metálicos excepto máquinas y equipos, actividades sanitarias, servicios administrativos y auxiliares y educación, se sitúan en espacios con cierto riesgo de ser desplazadas por razones de automatización (en aquellas actividades intensivas en personas y con alto nivel de rutinización), o bien por el insuficiente grado de digitalización de muchas de las actividades. En todo caso, resultaría conveniente realizar una reflexión profunda entre todos los actores involucrados en estas actividades a fin de identificar los principales desafíos digitales y construir espacios de solución para ellos.

Para cada una de las dimensiones de la intensidad digital existe un reto:

- La producción digital a través de la mediana de las actividades es bastante baja, por lo que se aprecia tanto la necesidad como la oportunidad para desarrollar estrategias y políticas que impulsen y favorezcan el desarrollo de distintos bienes y servicios digitales, no solamente desde el sector digital sino desde otras ramas de actividad, lo que encaja con lo señalado por Porter en relación a los productos conectados e inteligentes (Porter y Heppelmann, 2014 ) y a la servitización digital.
- En cuanto al consumo digital durante el período analizado, se ha contraído la importancia del consumo de bienes y servicios digitales en las actividades en relación al conjunto de su actividad total.

- Las ventas digitales son relevantes en aquellas actividades en las que se ha conseguido superar las barreras de entrada, pero hay margen para que aumente su peso relativo.
- En relación a los especialistas TIC, se reafirma claramente la necesidad de continuar incentivando la incorporación de profesionales digitales a las empresas, así como desarrollar competencias digitales en todas las funciones empresariales *(re-skilling)*, en las que este tipo de capacidades son cada vez más importantes y demandadas.

En síntesis, las cuatro dimensiones analizadas de las intensidades digitales apelan al nivel estratégico de las empresas, que tendrán que considerar las nuevas palancas de sostenibilidad y crecimiento empresarial que abren las tecnologías digitales.

Como se ha apuntado previamente, el desigual grado de intensidad digital entre distintas ramas que operan en la misma cadena de valor y su potencial desajuste de integración digital, señalan la necesidad de armonizar la digitalización en etapas anteriores y posteriores en las cadenas con el fin de sacar partido a las oportunidades y adecuar dichas oportunidades, a través de estrategias de *push* y *pull* digitales según la intensidad digital sea mayor en la etapa previa o posterior respectivamente.

La disparidad sectorial invita a pensar en la necesidad de plantearse estrategias que contengan acentos especiales en cada una de las ramas de actividad, para mejorar aquellas facetas de la intensidad digital en las que existen oportunidades y necesidades más claras.

Para poder definir estas estrategias con mayor detalle, existen distintas fuentes. En primer lugar, los grandes retos (socio-demográfico, ecológico-climático, además del tecnológico-digital que contribuiría a los dos anteriores) y las prioridades acordadas por el gobierno con el sector privado y los actores del sistema institucional, y que están enmarcadas en la estrategia de especialización inteligente. Para cada uno de esos tres grandes retos se han de intensificar distintas cadenas de valor existentes en la economía vasca, así como sus clústeres. Como ejemplo, para el reto ecológico-climático, entrarán en juego cada vez con más intensidad los actores de la movilidad sostenible, incluyendo aquellos del sector energético o el transporte entre otros.

La Agenda Digital Euskadi 2020 y su futura actualización para el siguiente período deberá considerar, además de la especificidad sectorial recogida en la RIS3 –tanto en sus sectores estratégicos como en los territorios de oportunidad– las condiciones en que las empresas de las ramas citadas están preparadas para abordar su digitalización, y por tanto, la actualización de sus ventajas competitivas. Aunque una parte importante de los desafíos son transversales y es posible abordarlos desde estrategias y planes integrales, no es menos cierto que en determinados sectores es necesario y pertinente en este momento desarrollar

programas específicos que busquen construir ventajas digitales para poder competir en mercados cada vez más digitalizados –muchos de ellos aún por crear– a través de productos y servicios digitales también por inventar.

### 5.2. **Limitaciones y sugerencias para trabajos futuros**



El presente trabajo cuenta con algunas limitaciones. En primer lugar, los procesos estadísticos ofrecen información que no se obtiene con una frecuencia anual, como el censo a partir del cual se obtiene la cuota de especialistas TIC en cada una de las ramas de actividad. Asimismo, tal como se ha señalado en el apartado metodológico, el muestreo para obtener el peso de las ventas online acota tanto el análisis temporal como por estratos a partir de la agrupación A38.

Los resultados no permiten su comparación directa con los obtenidos por la OCDE para distintos países del mundo, por varias razones. En primer lugar, la información accesible para los indicadores de uso de robots no está disponible a nivel del territorio Euskadi. Asimismo, la disponibilidad de datos del marco *input-output* a nivel internacional comparables alcanza únicamente hasta 2015, comprometiendo también la comparabilidad regional ante la falta de esos datos a nivel regional de manera sistematizada.

Además, este marco *input-output* nos permite conocer a nivel medio el grado de intensidad digital, pero al igual que otros sistemas de medición solo analiza variables de resultado *(output)* en forma de producción o consumo, pero no variables de proceso, como son los marcos de madurez digital de las empresas. Desde una visión que integre ambos tipos de enfoque (marcos de resultado y marcos de proceso) se podrán realizar análisis que permitan una mejor comprensión.

Por último, el marco *input-output* proporciona conocimiento desde los flujos económicos, pero no aporta luz sobre el detalle de dichas transacciones económicas en relación a cómo de avanzadas son las tecnologías que están detrás de esos productos o servicios digitales en dichas operaciones económicas. Para un análisis detallado sobre el grado de sofisticación tecnológica de bienes y servicios digitales que distinga entre aquellos que emplean tecnologías convencionales o de vanguardia, podría ser interesante complementar este enfoque con otros marcos de análisis tecnológico.

A partir de este trabajo se plantean varias vías de investigación a continuar. La primera de ellas consiste en ampliar el trabajo en línea de análisis comparado con el marco de la OCDE, de cara a una comparativa con las regiones de Europa, aunque quedará a expensas de la disponibilidad de datos.

Con el fin de profundizar y evidenciar la importancia de la intensidad digital en la economía vasca, podría resultar de interés analizar la relación entre la intensidad digital y la productividad en cada una de las ramas en la economía vasca du-

rante un período determinado para encontrar, en su caso, distintos patrones de comportamiento que ayuden a comprender el proceso y efecto de la digitalización en Euskadi.

De igual modo, desde la perspectiva de las cadenas de valor, resultaría valioso analizar en detalle, tanto las intensidades digitales de cada rama de actividad implicada en cada cadena como los modos de armonizar dichas conexiones digitales entre ramas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Acatech (2015): *Smart Service Welt*. Acatech. Frankfurt am Main: Acatech.

Bbva Research (2017): BBVA-DiGiX Comunidades Autónomas: digitalización desde un enfoque regional. [en línea]. S.l.: BBVA Research. Disponible en: https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/06/BBVA-DiGiX-CCAA_.pdf.

Bharadwaj, A.S. (2000): A resource-based perspective on information technology capability and firm performance: an empirical investigation. *MIS quarterly*, pp. 169-196.

Brettel, M.; Friederichsen, N.; Keller, M.; Rosenberg, M. (2014): How virtualization, decentralization and network building change the manufacturing landscape: An Industry 4.0 Perspective. *International journal of mechanical, industrial science and engineering*, vol. 8, no. 1, pp. 37-44.

Brynjolfsson, E.: Hitt, L. (1996): Paradox lost? Firm-level evidence on the returns to information systems spending. *Management science*, vol. 42, no. 4, pp. 541–558.

Calvino, F.; Criscuolo, C. (2019): Business dynamics and digitalisation. [en línea], no. 62. DOI https://doi.org/https://doi.org/10.1787/6e0b011a-en. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/6e0b011a-en.

Calvino, F.; Criscuolo, C.; Marcolin, L.; Squicciarini, M. (2018): A taxonomy of digital intensive sectors.

Catlin, T.; Scanlan, J.; Willmott, P. (2015): Raising your digital quotient. *McKinsey Quarterly*, vol. 1, pp. 1-14.

Cotec; Digital Mckinsey (2017): La reinvención digital: una oportunidad para España. S.l.: COTEC. Digital McKinsey.

Dachs, B.; Biege, S.; Borowiecki, M.; Lay, G.; Jäger, A.; Schartinger, D. (2012): The Servitization of European Manufacturing Industries.

Dehning, B.; Stratopoulos, T. (2003): Determinants of a sustainable competitive advantage due to an IT-enabled strategy. *The Journal of Strategic Information Systems*, vol. 12, no. 1, pp. 7-28.

Digital Sector Economic Estimates. [en línea] (2016): London: Department for Culture, Media and Sport. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/503666/Digital_Sector_Economic_Estimates_-_January_2016_Revised.pdf.

Docquier, F.; Machado, J. (2016): Global competition for attracting talents and the world economy. *The World Economy*, vol. 39, no. 4, pp. 530-542.

Dwivedi, Y.K.; Papazafeiropoulo, A.; Ramdani, B.; Kawalek, P.; Lorenzo, O. (2009): Predicting SMEs' adoption of enterprise systems. *Journal of enterprise information management*.

European Commission (2014): ICT for work: Digital skills in the workplace. . S.l.: European Commission. Directorate General for Communications Networks, Content and Technology.

— (2017): Digital Transformation Scoreboard 2017: Evidence of positive outcomes and current opportunities for EU business. En: Directorate-General Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. S.l.: European Commission. Directorate-General Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs.

Eurostat (2019): ICT specialists - Statistics on hard-to-fill vacancies in enterprises. *Eurostat Statistics Explained* [en línea]. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=ICT_specialists_-_statistics_on_hard-to-fill_vacancies_in_enterprises.

Fichman, R.G. (2004): Going beyond the dominant paradigm for information technology innovation research: Emerging concepts and methods. *Journal of the association for information systems*, vol. 5, no. 8, pp. 11.

Fichman, R.G.; Dos Santos, B.L.; Zheng, Z.E. (2014): Digital innovation as a fundamental and powerful concept in the information systems curriculum. *MIS quarterly*, vol. 38, no. 2.

François, J.; Manchin, M.; Tomberger, P. (2013): *Services linkages and the value added content of trade*. S.l.: The World Bank.

Freund, C.L.; Weinhold, D. (2004): The effect of the Internet on international trade. *Journal of international economics*, vol. 62, no. 1, pp. 171-189.

Gotsch, M.; Hipp, C.; Gallego, J.; Rubalcaba, L. (2011): Sectoral innovation watch: knowledge intensive services sector. *Europe INNOVA Sectoral Innovation Watch, for DG Enterprise and Industry, European Commission*.

Hitt, L.M.; Brynjolfsson, E. (1996): Productivity, business profitability, and consumer surplus: three different measures of information technology value. *MIS quarterly*, pp. 121–142.

Huang, Z.; Kim, J.; Sadri, A.; Dowey, S.; Dargusch, M.S. (2019): Industry 4.0: Development of a multi-agent system for dynamic value stream mapping in SMEs. *Journal of Manufacturing Systems*, vol. 52, pp. 1-12.

Jeyaraj, A.; Rottman, J.W.; Lacity, M.C. (2006): A review of the predictors, linkages, and biases in IT innovation adoption research. *Journal of information technology*, vol. 21, no. 1, pp. 1-23.

Kamp, B.; Sisti, E. (2018): Assessing the relationship between ICT services and the manufacturing industry from a meso-economic perspective. En: Classiques Garnier, *European Review of Service Economics and Management*, vol. 6, pp. 123-151.

Kohli, R.; Melville, N.P. (2019): Digital innovation: A review and synthesis. *Information Systems Journal*, vol. 29, no. 1, pp. 200-223.

Kowalkowski, C.; Kindström, D.; Gebauer, H. (2013): ICT as a catalyst for service business orientation. *Journal of Business & Industrial Marketing*, vol. 28, no. 6, pp. 506-513.

Lee, J.; Berente, N. (2012): Digital innovation and the division of innovative labor: Digital controls in the automotive industry. *Organization Science*, vol. 23, no. 5, pp. 1428-1447.

Lorenzo, O.; Kawalek, P.; Wharton, L. (2018): *Entrepreneurship, Innovation and Technology: A Guide to Core Models and Tools*. S.l.: Routledge.

Martínez-Caro, E.; Cegarra-Navarro, J.G.; Garcia-Perez, A.; Cepeda-Carrión, G. (2018): Technology assimilation, absorptive capacity and organisational agility: Their combined effect on firm performance. En: D.M.E. SCARSO E. Bolisani E. (ed.), *Proceedings of the European Conference on Knowledge Management, ECKM* [en línea]. S.l.: Academic Conferences Limited, pp. 512-520. ISBN 978-1-911218-94-4. Disponible en: https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85055472883&partnerID=40&md5=b8f8e657c4d3d6ec91238245081f1351.

Mazzucato, M. (2014): Estado emprendedor: mitos del sector público frente al sector privado. *Barcelona: RBA*.

Mckinsey&Company (2016): *Digital Europe: pushing the frontier, capturing the benefits.* McKinsey Global Institute June 2016 .

Mitra, S.; Chaya, A.K. (1996): Analyzing cost-effectiveness of organizations: the impact of information technology spending. *Journal of Management Information Systems*, vol. 13, no. 2, pp. 29-57.

Neirotti, P.; Raguseo, E.; Paolucci, E. (2018): How SMEs develop ICT-based capabilities in response to their environment: Past evidence and implications for the uptake of the new ICT paradigm. *Journal of Enterprise Information Management*, vol. 31, no. 1, pp. 10-37.

North, K.; Aramburu, N.; Lorenzo, O.J. (2019): Promoting digitally enabled growth in SMEs: a framework proposal. *Journal of Enterprise Information Management*.

—(2018): Promoting digitally enabled growth in SMEs: a framework proposal. *Proceedings*. Delft: s.n.

North, K.; Varvakis, G. (2016): Competitive strategies for small and medium enterprises. *Increasing Crisis Resilience, Agility and Innovation in Turbulent Times. Cham: Springer*.

Oecd (2017): Going digital: making the transformation work for growth and well-being.

Oecd; America; U.N.E.C. for L.; Caribbean, the (2012): *Latin American Economic Outlook 2013. SME Policies for Structural Change* [en línea]. S.l.: s.n. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/leo-2013-en.

Ollo-López, A.; Aramendía-Muneta, M.E. (2012): ICT impact on competitiveness, innovation and environment. *Telematics and Informatics*, vol. 29, no. 2, pp. 204-210.

Ontsi. Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (2017): *La sociedad en Red. Informe Anual 2016.* S.l.: Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Orkestra (2017): *Informe de Competitividad del País Vasco 2017*. Publicaciones de la Universidad de Deusto. ISBN: 978-84-16982-28-8

Paulk, M.C.; Curtis, B.; Chrissis, M.B.; Weber, C.V. (1993): Capability maturity model, version 1.1. *IEEE software*, vol. 10, no. 4, pp. 18-27.

Peri, G.; Shih, K.; Sparber, C. (2015): STEM workers, H-1B visas, and productivity in US cities. *Journal of Labor Economics*, vol. 33, no. S1, pp. S225–S255.

Porter, M.E. (2008): *On competition*. S.l.: Harvard Business Press.

Porter, M.E.; Heppelmann, J.E. (2014): How smart, connected products are transforming competition. *Harvard Business Review*, vol. 92, no. 11, pp. 64-88.

Portugal-Perez, A.; Wilson, J.S. (2012): Export performance and trade facilitation reform: Hard and soft infrastructure. *World development*, vol. 40, no. 7, pp. 1295-1307.

Ray, G.; Muhanna, W.A.; Barney, J.B. (2005): Information technology and the performance of the customer service process: A resource-based analysis. *MIS quarterly*, pp. 625-652.

Smith, K.G.; Ferrier, W.J.; Ndofor, H. (2001): Competitive dynamics research: Critique and future directions. *Handbook of strategic management*, vol. 315, pp. 361.

Stiroh, K.; Botsch, M. (2007): Information Technology and Productivity Growth in the 2000s. *German Economic Review*, vol. 8, no. 2, pp. 255-280. ISSN 14656485.

Swanson, E.B.; Ramiller, N.C. (2004): Innovating mindfully with information technology. *MIS quarterly*, pp. 553-583.

Teece, D.J. (2007): Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic management journal*, vol. 28, no. 13, pp. 1319-1350.

Wang, E.T.; Tai, J.C.; Wei, H.L. (2006): A virtual integration theory of improved supply-chain performance. *Journal of Management Information Systems*, vol. 23, no. 2, pp. 41-64.

Westerman, G.; Tannou, M.; Bonnet, D.; Ferraris, P.; Mcafee, A. (2012): The Digital Advantage: How digital leaders outperform their peers in every industry. *MITSloan Management and Capgemini Consulting, MA*, vol. 2, pp. 2-23.

Wooldridge, A. (2015): The Icarus syndrome meets the wearable revolution. *Korn/Ferry Briefings on Talent and Leadership*, pp. 27-33.

Yoo, Y.; Henfridsson, O.; Lyytinen, K. (2010): Research commentary–the new organizing logic of digital innovation: an agenda for information systems research. *Information systems research*, vol. 21, no. 4, pp. 724-735.

# *Autores*



**ALBERDI LARIZGOTIA, Alberto.** Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Técnico de Administración General de la Administración Local desde 1980 y economista del Gobierno Vasco desde 1982, donde ha trabajado en las áreas de estudios económicos, hacienda, planificación económica e industria. Autor de numerosos trabajos sobre sector público, sistema financiero y economía vasca, ha sido director de la Revista Ekonomiaz y ha ocupado diversos cargos dentro del Gobierno Vasco. En la actualidad es Viceconsejero de Economía, Finanzas y Presupuestos.

**ANSUATEGI COBO, Alberto.** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y Doctor en Economía Ambiental por la Universidad de York. Actualmente, Profesor Titular del Departamento de Análisis Económico de la UPV/EHU e Investigador Asociado del Basque Centre for Climate Change (BC3). Su tarea docente se ha centrado en la Microeconomía, la Macroeconomía y la Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, tanto a nivel de grado como de posgrado. Es autor de numerosos artículos especializados en las áreas de economía ambiental y desarrollo económico, economía de la energía y el cambio climático y la gestión de recursos naturales. Asimismo, ha participado en diversos proyectos competitivos de investigación de ámbito autonómico, estatal y europeo y ha dirigido varias tesis doctorales. En el período 2005-2009 fue Director de Política Científica del Gobierno Vasco.

**ARRIETA HERAS, Tomás.** Licenciado en derecho por la Universidad de Deusto en la especialidad jurídico-económica. Pertenece al Cuerpo Superior de Letrados de la Seguridad Social, actualmente en situación de servicios especiales, y prestó servicios como jefe de la Asesoría Jurídica Provincial de la Seguridad Social de Álava entre 1987 y 1989. Ha sido, igualmente, abogado en ejercicio y miembro de la junta de gobierno del Ilustre Colegio de la abogacía de Álava (1992-2000). Es profesor colaborador en Deusto Business School en las materias de negociación colectiva y legislación laboral. Desde febrero de 2008 preside el Consejo Vasco de Relaciones Laborales.

**BENGOETXEA CABALLERO, Joxerramon.** Profesor acreditado a catedrático en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) donde coordina el programa ehuGune y dirige el International Master in Sociology of Law, en el que imparte «culturas jurídicas comparadas». Dirige además el subprograma de doctorado Sociology of Law, dentro del Programa sobre la globalización a examen. Estudió derecho y filosofía en la UNED y licenciado en Derecho (1986) en la UPV/EHU. Se doctoró en derecho por la Universidad de Edinburgh (1989) bajo la dirección de Neil MacCormick y completó su formación en la Universität des Saarlandes y en el Instituto Universitario Europeo. Fue letrado en el Tribunal de Justicia de la UE (1993-1998 y 2011-2004) y Viceconsejero de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco (1998-2001). Ha sido profesor invitado en las Universidades de Oxford (2001), Stanford (2012), Helsinki (2013) y Kansai (Japón, 2014) y Burdeos (desde 2012). Fue director científico del Instituto Internacional de Sociología Jurídica (2005-2007) y Premio Eusko Ikaskuntza-Laboral Kutxa (Ciencias Sociales, 2010). Es Secretario General del Consejo Vasco del Movimiento Europeo y vocal de la Comisión Arbitral del País Vasco.

**COLINAS SANTOS, Jose Angel.** Licenciado en Geografía e Historia (especialidad Geografía) por la Universidad de León. Actualmente trabaja como técnico estadístico en el Servicio de Estadística del Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco. Ha publicado como coautor, el trabajo «La desigualdad en la distribución de la renta en Euskadi (1986-2012)», IKERKETAK (2013/II).

**CORRAL ALZA, Antonio.** Economista y MBA con más de 30 años de experiencia en investigación socioeconómica aplicada y proyectos de planificación y evaluación de las políticas públicas, tanto en el área de las políticas sociales como en la de la competitividad y la empresa. Actualmente es Socio Director del área de Sector Público de IKEI Research and Consultancy. Ha dirigido numerosos proyectos para gobiernos y entidades regionales, nacionales e internacionales. Es miembro del Comité Ejecutivo de la ENSR (Red Europea de Investigación Social y Económica), con presencia en 32 países. En el ámbito de la vivienda, cabe destacar su participación en la elaboración de diversos Planes Directores de Vivienda del Gobierno Vasco.

**FERREIRO APARICIO, Jesús.** Catedrático de Economía en el Departamento de Economía Aplicada V de la Universidad del País Vasco (UP/EHU). Es Miembro Asociado del Cambridge Centre for Economic and Public Policy de la Universidad de Cambridge, del NIFIP de la Universidad de Oporto, y Fellow del Forum for Macroeconomics and Macroeconomic Policies (FMM), así como Trustee de la Association for Social Economics. Sus líneas de investigación se centran en la política económica, el mercado de trabajo y los procesos de financiarización. Sobre estos y otros temas relacionados ha publicado más de cien trabajos en diversas publicaciones internacionales, tanto en capítulos de libro como en artículos en revistas referenciadas.

**GALLO RODRÍGUEZ, Laura.** Licenciada en Sociología y Diplomada en Trabajo Social, cuenta con formación específica en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Actualmente es Gerente de Proyectos en IKEI Research and Consultancy, tiene más de 15 años de experiencia en análisis sociales cuantitativos y cualitativos, y una larga trayectoria en la elaboración de proyectos sobre política social. Ha participados en diversos proyectos sobre oferta, demanda y planificación y evaluación de vivienda. Concretamente, ha participado en la elaboración de varios Planes Directores de Vivienda del Gobierno Vasco, así como en el Observatorio Vasco de la Vivienda.

**GARZO URANGA, Mamen.** Licenciada en Ciencias Químicas, Master en Gestión Medioambiental, Diploma de Experto en Evaluación de Políticas Públicas y especialista en Diseño y Tratamiento Estadístico de encuestas. Durante los últimos 20 años ha desarrollado su carrera profesional en IKEI Research and Consultancy, donde actualmente es Gerente de Proyectos. Ha trabajado con numerosas instituciones públicas y privadas a nivel local, regional, nacional e internacional, en diferentes campos temáticos y con diferentes metodologías. En el ámbito de la vivienda, cabe destacar su participación en la elaboración de diversos Planes Directores de Vivienda del Gobierno Vasco, y en sucesivos proyectos de evaluación de la política vasca de vivienda.

**GÓMEZ VEGA, Carmen.** Doctora en Economía y Profesora Agregada en el Departamento de Economía Aplicada V de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Sus principales líneas de investigación se desarrollan en los ámbitos de la política macroeconómica, el mercado de trabajo, la economía internacional y las inversiones directas extranjeras. Poseedora de dos sexenios de investigación, tiene más de cincuenta publicaciones sobre los temas mencionados en forma de artículos en revistas referenciadas internacionales y nacionales y en capítulos de libro.

**GURRUTXAGA ABAD, Ander.** Catedrático de Sociología en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Ha sido Director del Departamento de Sociología de la Universidad del País Vasco. Vicerrector de Profesorado. Director de Universidades y Viceconsejero de Universidades e Investigación del Gobierno Vasco. Entre sus obras recientes destacan las siguientes: «Recorridos por el cambio, la innovación y la incertidumbre», Universidad del País Vasco. Leioa (2010); «Implications of current research on social innovation in the Basque Country», Nevada University Press (2011); «La luz de la luciérnaga. Diálogos sobre innovación social» con Javier Echeverría. Plaza y Valdés. Madrid (2012); «Societies and social innovation», Susex University Press (2013); «Voces y argumentos de la innovación social», Universidad País Vasco (2014); «Rutas Nacionalistas: La sociedad vasca en el siglo XXI», Biblioteca Nueva. Madrid (2017); «Fábricas del Futuro: Conocimiento social y tecnología» con Auxkin Galarraga. Plaza y Valdés. Madrid (2017); «Mapas del Cambio», Universidad País Vasco. Leioa (2018). Ha sido Investigador Principal del

Grupo de Excelencia y Alto Rendimiento sobre «Complejidad, Innovación y Sociedad del Conocimiento« de la Universidad del País Vasco.

**IRUARRIZAGA PRESA, Ricardo.** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco (EHU/UPV). Técnico de la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco. Ha publicado como coautor el trabajo «La desigualdad en la distribución de la renta en Euskadi (1986-2012) IKERKETAK (2013/II).

**LOZANO VALENCIA, Pedro José.** Licenciado en Geografía por la Universidad de Zaragoza, Doctor en Geografía por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y master en Ordenación del territorio y Medio Ambiente por la Universidad de Deusto. Profesor Titular de Universidad del Área: Análisis Geográfico Regional, dentro del Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología de la Universidad del País Vasco. Viene desarrollando su labor docente e investigadora desde 1998. Ha impartido docencia en una licenciatura, otro grado, tres másteres, dos programas de doctorado y diversos cursos. Destaca su trabajo como co-responsable del máster/titulación propia de la UPV/EHU, Planificación y Arquitectura del Paisaje. Ha participado en proyectos, planes y trabajos relacionados con la ordenación del territorio y el paisaje, la valoración económica de activos ambientales, la conservación de la biodiversidad, la implementación de sistemas valorativos y de evaluación de geomorfología, vegetación y fauna y la sostenibilidad en general.

**LUNA ARCOS, Francisco.** Licenciado en Filología por la Universidad de Deusto. Responsable de desarrollo curricular y miembro del equipo directivo del IDC de 1992 a 2001, donde coordinó la elaboración de los currículos del País Vasco de todas las etapas no universitarias. En 2001 se incorpora al Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI-IVEI), como coordinador del equipo de didáctica y miembro del equipo directivo, donde ha coordinado un gran número de evaluaciones (Evaluación de diagnóstico, PISA...) e investigaciones. De 2009 a 2013 fue director del ISEI-IVEI. Vicepresidente del Consejo Escolar de Euskadi de 2009 a 2013. Integrante del grupo de investigación universitaria Abjoves sobre abandono escolar. Presidente del Forum Europeo de Administradores de la Educación de Euskal Herria. Ha publicado numerosos artículos, entrevistas y reportajes, y es autor y coautor de algunos libros relacionados con la diversificación curricular, la opcionalidad o el Taller de prensa

**MONZÓN GONZÁLEZ, Francisco Javier.** Licenciado en Pedagogía, especialidad en Pedagogía Terapéutica y Doctor en Educación por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Profesor titular del Departamento de Didáctica y Organización Escolar en la Facultad de Educación, Filosofía y Antropología de la Universidad del País Vasco. Es Vicedecano de Coordinación de la Facultad de Educación, Filosofía y Antropología de la UPV/EHU y ha sido Director de Innovación y Desarrollo del

Campus de Gipuzkoa de la UPV/EHU de febrero de 2009 hasta febrero de 2017. Es miembro del grupo de investigación INKLUNI de la UPV/EHU. Es autor y coautor de diversas publicaciones científicas relativas a sus líneas de investigación: Escuela inclusiva, servicios de apoyo, asesoramiento y formación de profesorado. Ha trabajado como asesor externo y formador en centros escolares y servicios de apoyo.



**MORENO DÍAZ, José.** En los últimos años ha trabajado en metodología y análisis de datos en Economía Regional y participado en diferentes proyectos de investigación que estudiaban la estructura productiva de la C.A. de Euskadi y sus comarcas. Sus objetivos de investigación se centraban preferentemente en las áreas de la Economía del Transporte, Análisis de Impactos Económicos y de Innovación Tecnológica. Ahora jubilado, fue Profesor titular de Universidad y Director del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

**MORGAN, Kevin.** Profesor de Gobernanza y Desarrollo en el Colegio de Planificación y Geografía de la Universidad de Cardiff. Anteriormente fue profesor senior y profesor del Colegio de Planificación Urbana y Regional de la misma universidad. Anterior a Cardiff fue investigador docente en la Unidad de Investigación de Política de la Ciencia de la Universidad de Sussex y en el Colegio de Estudios Urbanos y Regionales de la misma universidad. Sus estudios incluyen Doctor en Filosofía por la Universidad de Sussex; Maestría de Mc Master University, Ontario; BA Hons, Universidad de Leicester. Es Asesor Especial para el Comisario Europeo para Política Regional y Miembro Regional del Grupo Asesor sobre Especialización Inteligente de la Comisión Europea.

**NAVARRO ARANCEGUI, Mikel. C**atedrático de Economía de la Deusto Business School, de la Universidad de Deusto, e investigador senior de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad. Está especializado en temas de competitividad industrial y sistemas y estrategias de innovación, campos en los que ha publicado una veintena de libros y más de medio centenar de artículos y colaboraciones científicas, tanto en publicaciones nacionales como internacionales. En su larga vida académica, ha ocupado diferentes cargos en la Universidad de Deusto y en el Instituto Vasco de Competitividad. Es miembro del consejo de redacción de *Ekonomiaz* y ha colaborado en diversas ocasiones como experto de la Comisión Europea.

**NUÑO-SOLINÍS, Roberto.** Director de Deusto Business School Health. Economista de la salud por la Universidad de Tromso (Noruega) y Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Deusto. Ha sido Director del Instituto Vasco de Innovación Sanitaria, desde donde se diseñó e impulsó la Estrategia de Cronicidad del País Vasco. Tiene más de 25 años de experiencia en gestión de organizaciones sanitarias y en consultoría para agencias internacionales como OMS, BID y el Banco Mundial. Editor del International Journal of Integrated Care. Investigador en la aplicación de la Teoría de la Organización en sanidad.

**OLALDE MAGUREGUI, Arantza.** Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco (UPV-EHU), es Técnico de la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco. Ha participado en distintos trabajos sobre la economía vasca y en la elaboración de modelos de simulación de la realidad socioeconómica vasca.

**PASTOR LÓPEZ, Iker.** Doctor en Ingeniería Informática y Telecomunicación con máxima calificación y con Mención Cum Laude, desde 2013. Máster en Seguridad de la Información, desde 2010. Ingeniero Informático, desde 2007. Programa en Big Data y Business Intelligence, desde 2016. Profesor en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Deusto, centra sus intereses científicos en las áreas de Big Data Analytics, Artificial Intelligence y Computer Vision. Autor de diversos artículos científicos revisados por pares en congresos y revistas indexadas. Ha participado en la gestación y en el desarrollo científico y técnico en numerosos proyectos competitivos y contratos con empresa, estos últimos con varios casos exitosos de acciones de transferencia de conocimiento. Además, es miembro del comité científico de varios congresos como CISIS, SOCO e ICEUTE y revisor de revistas incluidas en el JCR, como *Revista de Ingeniería e Industria - DYNA*.

**RAMOS SALAZAR, Javier.** Actualmente es Responsable del Gabinete Técnico de LANBIDE, Servicio Vasco de Empleo. Su trayectoria profesional ha estado asociada a la gestión de servicios de empleo, formación y desarrollo local. Participó en el programa de Comités Comarcales del Gobierno Vasco, con incidencia en la comarca de la Zona Minera de Bizkaia. Ha estado vinculado a la Escuela de Formación Profesional de Somorrostro como responsable del Centro de Prospección Empleo y Formación. Ha sido director del Observatorio del mercado de trabajo del Gobierno Vasco, y responsable de proyectos que están en el origen del actual LANBIDE, como fueron Langai, Servicio Vasco de Colocación y la página web LANBIDE.NET. Fue Director de la Sociedad Pública Egailan en su última etapa, y el primer Director de LANBIDE.

**STEINBERG, Federico.** Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid. Es Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid, Master en Economía Política Internacional por la London School of Economics y Master en Relaciones Internacionales por la Universidad de Columbia (Nueva York). Ha trabajado como consultor para el Banco Mundial en Washington DC, Ghana y Bolivia, así como en la Oficina Ejecutiva del Secretario General de Naciones Unidas en Nueva York, y ha sido profesor y conferenciante en diversos programas de postgrado en Europa y América Latina. También es columnista habitual en varios medios escritos españoles y aparece regularmente en radio y televisión.

**VALDALISO COBO, Jesús Mari.** Catedrático de Historia e Instituciones Económicas en la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) e Investigador Principal de un proyecto de investigación del Plan Nacional de I+D+i y de un Grupo consolidado A del sistema universitario vasco. Sus líneas de investigación actuales se centran en el análisis de las políticas públicas y de la resiliencia de territorios, sectores y empresas desde una perspectiva histórica y evolutiva. Entre sus últimas publicaciones cabe citar, «La industrialización del País Vasco: el papel de las políticas industriales», en el libro *Políticas industriales en España: pasado, presente y futuro*, Paraninfo, 2019, y, con Edurne Magro, «El papel de las políticas públicas en la resiliencia regional: un análisis exploratorio del caso del País Vasco», *Revista Galega de Economía*, 2019.

**ZUBILLAGA REGO, Agustín.** Doctor en Ingeniería Informática y de Telecomunicaciones por la Universidad de Deusto, dirige el Lab de Economía Digital en el IVC-Orkestra, una nueva área que estudia el proceso de transición digital de la economía y la sociedad vascas. Comenzó su carrera en el sector de las telecomunicaciones y el software, pasando por agencias de desarrollo regional y local en el sector público. Antes de incorporarse a Orkestra, trabajó en I+D+i en el ámbito de las tecnologías aplicadas. Cuenta con experiencia docente en diversas universidades en ámbitos como la economía digital y la ingeniería del software. Licenciado en Informática por la Universidad de Deusto y en Ciencias Políticas y Administración por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), ha complementado sus estudios a través del Master en Gestión Pública por la Universidad Complutense de Madrid, formación Executive MBA y el programa sobre Microeconomía de la Competitividad, ambas en la Universidad de Deusto.