

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 período 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

Recesión³. 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», mientras 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 energética 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 sostenible⁴, 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 transparencia 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