



**Economistas  
sin Fronteras**

**Dossieres EsF  
n.º 40, Invierno 2021**

# **HACIA LA REORIENTACIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN: HACIA LA REORIENTACIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA</b>	<b>4</b>
<b>Carlos Berzosa Alonso-Martínez</b> <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	
<b>ESTADO, MERCADO Y DIÁLOGO SOCIAL ANTE LA RECESIÓN Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL</b>	<b>9</b>
<b>Gabriel Flores Sánchez</b> <i>Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales</i>	
<b>EL GREEN NEW DEAL, LA COVID-19 Y EL POSCRECIMIENTO</b>	<b>13</b>
<b>Jordi Roca Jusmet</b> <i>Universidad de Barcelona</i>	
<b>TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y CAMBIO DE MODELO PRODUCTIVO</b>	<b>18</b>
<b>Enrique Palazuelos Manso</b> <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	
<b>EL CAMBIO DEL MODELO PRODUCTIVO EN EL MARCO DE LAS CADENAS GLOBALES DE PRODUCCIÓN</b>	<b>23</b>
<b>Mario Rísquez Ramos</b> <i>Universidad Complutense de Madrid e investigador asociado al ICEI-UCM</i>	
<b>PERSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS AL AGOTAMIENTO DEL «MODELO INMOBILIARIO ESPAÑOL» Y LA ACTUAL CRISIS HABITACIONAL</b>	<b>28</b>
<b>José Manuel Naredo</b> <i>Economista y estadístico</i>	
<b>PROPUESTAS DESDE LA ECONOMÍA FEMINISTA EN TIEMPOS DE PANDEMIA</b>	<b>32</b>
<b>María José Martínez Herrero</b> <i>Hegoa (Universidad de País Vasco/Euskal Herriko Unibersitatea)</i>	
<b>GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTIACTOR PARA LA RESILIENCIA TERRITORIAL: EL CASO DE GIPUZKOA Y LAS COMARCAS DE DEBABARRENA, GOIERRI Y UROLA ERDIA</b>	<b>36</b>
<b>Itziar Abarisketa Goenaga</b> <i>Iraurgi Berritzen (Agencia de Desarrollo e Innovación de Urola Erdia, Gipuzkoa)</i>	<b>Miren Estensoro García</b> <i>Orkestra (Instituto Vasco de Competitividad)</i>
<b>Xabier Pérez Dorronsoro</b> <i>Goieki (Agencia de Desarrollo Comarcal del Goierri, Gipuzkoa)</i>	<b>Cristina Zumeta Azpitarte</b> <i>Debegesa (Sociedad para el Desarrollo Económico de Debabarrena, Gipuzkoa)</i>
<b>EL LIBRO RECOMENDADO: EL VALOR DE LAS COSAS (MARIANA MAZZUCATO)</b>	<b>41</b>
<b>Carlos Berzosa Alonso-Martínez</b> <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	
<b>PARA SABER MÁS</b>	<b>45</b>



Economistas  
sin Fronteras



# Economistas sin Fronteras

**Economistas sin Fronteras** (EsF) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD), fundada en 1997 en el ámbito universitario, que actualmente integra a personas interesadas en construir una economía justa, solidaria y sostenible, con una orientación prioritaria en la erradicación de la pobreza y las desigualdades.

En **Economistas sin Fronteras** creemos necesario otro modelo de desarrollo, que ponga a la economía al servicio del ser humano y no, como sucede en la actualidad, a millones de personas al servicio de la economía.

Nuestro objetivo es contribuir a la construcción de una ciudadanía socialmente responsable, activa y comprometida con la necesaria transformación social.

Queremos ser una ONG de referencia en la búsqueda de una economía justa y contribuir a facilitar el diálogo y fomentar el trabajo en red de los distintos agentes sociales y económicos. Porque sólo a través del logro de una amplia participación social podremos alcanzar una economía justa.

Gracias a las aportaciones periódicas de nuestros socios podemos planificar y realizar proyectos de larga duración, sin depender de subvenciones.

Si deseas hacerte socio de **Economistas sin Fronteras** y colaborar de forma periódica con nosotros, cumplimenta el formulario disponible en nuestra web:

[www.ecosfron.org](http://www.ecosfron.org)

**0 en el teléfono 91 549 72 79**

Si crees que nuestros Dossieres te aportan nuevos puntos de vista sobre la economía y quieres apoyarnos, realiza una aportación:

La legislación española para las entidades sin fines lucrativos establece un trato fiscal más favorable para las donaciones realizadas por personas físicas, obteniendo una deducción a la cuota del IRPF.

## CONSEJO EDITORIAL

José Ángel Moreno - *Coordinador*  
Luis Enrique Alonso  
María Eugenia Callejón  
Marta de la Cuesta  
María Luisa Gil Payno  
Juan A. Gimeno  
José María Sumpsi  
Carmen Valor

*Coordinación de este número:*  
**Carlos Berzosa Alonso-Martínez**  
Universidad Complutense de Madrid

ISSN 2603-848X Dossieres EsF



Dossieres EsF, por Economistas sin Fronteras (<http://www.ecosfron.org/publicaciones/>), se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Se permite la reproducción total o parcial y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con finalidad comercial y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

**Dossieres EsF** es una publicación digital trimestral de Economistas sin Fronteras.

Imagen de cubierta y maquetación:  
LA FACTORÍA DE EDICIONES, SL

**Economistas sin Fronteras**  
c/ Gaztambide, 50  
(*entrada por el local de SETEM*)  
28015 Madrid  
Tel.: 91 549 72 79  
[ecosfron@ecosfron.org](mailto:ecosfron@ecosfron.org)

c/ Ronda s/n Bolunta  
48005 Bilbao  
Tel.: 94 415 34 39  
[ecosfron.euskadi@ecosfron.org](mailto:ecosfron.euskadi@ecosfron.org)

## HACIA LA REORIENTACIÓN DEL MODELO PRODUCTIVO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

**Carlos Berzosa Alonso-Martínez**

*Catedrático emérito y rector honorario, Universidad Complutense de Madrid*

La economía española ha sufrido dos crisis en poco tiempo, lo que ha dejado al descubierto las debilidades del modelo de crecimiento de las últimas décadas. La crisis financiera que se inició en 2007, pero que estalló en 2008 con la quiebra de Lehman Brothers, tuvo su epicentro en Estados Unidos y desde allí se extendió a todo el mundo, principalmente a los países desarrollados. La Unión Europea fue muy golpeada, principalmente algunos países, entre los que se encontraba España. El euro se tambaleó y estuvo a punto de de venirse abajo.

La crisis financiera se trasladó a la economía real y se entró en una recesión bastante aguda con el aumento del desempleo, el cierre de empresas y el incremento de la capacidad ociosa en muchas de las que sobrevivieron. Tras un primer momento en el que se llevaron a cabo medidas de estímulo, fundamentalmente para salvar la banca, se aplicaron medidas de austeridad. Las políticas de austeridad alargaron la salida de la crisis y supusieron unos costes sociales elevados. La recuperación económica se sustentó sobre los grupos más vulnerables de la población.

En España, la crisis afectó a parte del sistema financiero, principalmente a las cajas de ahorro, y al sector de la construcción. Posteriormente, se trasladó a otras actividades económicas, como consecuencia, entre otras cosas, del cierre del grifo del crédito de los bancos y la bajada de la demanda que tuvo lugar. La mayor parte de las cajas de ahorro tuvieron que ser rescatadas con dinero público, esto es, dinero de los ciudadanos. La banca que siguió en pie dejó de cumplir una de sus funciones principales, como es la concesión de créditos a las empresas y los hogares. Lo que hizo pasar en poco tiempo de un círculo virtuoso del crecimiento a un círculo vicioso.

El crecimiento económico que hubo antes de la crisis, sustentado básicamente en la expansión financiera e inmobiliaria, se frenó bruscamente. Este hecho fue lo que realmente hizo que la crisis en España fuera de las más graves de la UE. La bonanza se debió en parte a la burbuja que se dio en el sector inmobiliario,

y todo lo que supuso la especulación y la corrupción. La economía española no tiene una industria potente. De hecho, la industrialización es un hecho reciente. Por eso es por lo que el turismo y la hostelería tienen una importancia relevante en el PIB. Si a esto se añade el peso de las pequeñas y medianas empresas en el tejido empresarial, muchas de las cuales tienen una baja productividad, como consecuencia de ser intensivas en trabajo y no en capital, se tiene un panorama de las debilidades de la economía española.

En todo caso, el turismo no fue golpeado por esta crisis, a diferencia de lo que está sucediendo en la crisis actual provocada por la pandemia. De hecho, el turismo fue uno de los motores de la recuperación, que se vio favorecida además por el descenso del precio del petróleo y los bajos tipos de interés. La salida de la Gran Recesión fue, no obstante, inestable y con un importante incremento de la desigualdad entre las clases sociales y de la precariedad del trabajo. La pobreza y la malnutrición aumentaron. Los recortes presupuestarios supusieron disminuciones en las partidas de sanidad, educación y políticas sociales. La austeridad que se impuso como una necesidad no fue «un éxito,» tal como intentó vender el gobierno de Rajoy, sino un «fracaso» que dejó en una situación de riesgo a la economía española y que se ha puesto de manifiesto con toda crudeza en la pandemia.

No se extrajeron las lecciones de la Gran Recesión, ni por parte de los dirigentes políticos y las élites económicas ni por la mayoría de la profesión académica. No se abordaron las causas que habían provocado la crisis ni se cambió el paradigma dominante en la economía convencional. La enseñanza siguió como siempre, como si nada hubiera ocurrido y ajena a las evoluciones de la realidad. Tras unos momentos de confusión cuando se desencadenó la recesión, se volvieron otra vez a aplicar las viejas recetas y a dar falsas explicaciones sobre lo que había motivado la caída libre.

Hubo, sin embargo, una abundante literatura económica que sí puso el dedo en la llaga sobre las causas



de la crisis y las respuestas equivocadas de las políticas seguidas. Pero no se le hizo caso, como tampoco se les hizo a los que advirtieron antes de 2007 sobre el riesgo que se estaba corriendo en la economía mundial y que podría suponer la caída al abismo, como así fue<sup>1</sup>. La crisis no supuso nuevas oportunidades, como varios economistas señalan, ni tampoco se produjo lo que Schumpeter llamó la destrucción creativa. La recuperación se basó en hacer lo mismo que se hacía antes de la crisis.

La pandemia está afectando gravemente a una economía que estaba en un proceso de recuperación lento, inestable y con gran desigualdad. España ha vuelto a ser una de las víctimas que salen peor paradas, de manera que la OCDE ha pronosticado para ella la caída mayor del PIB en 2020 de todas las economías que son miembros de esta organización. La razón de por qué la economía española está sufriendo tanto en las dos crisis se debe al modelo de crecimiento que se ha impuesto en las últimas décadas. Aunque muchos de los problemas vienen de más lejos. Uno de los problemas más importantes se debe a las debilidades de la industria y a la insuficiente inversión en I+D.

La economía española, como he mencionado, tiene una industrialización tardía, que se inicia en los años sesenta del siglo pasado. Este atraso frente a otros países más avanzados no es un determinante que vaya a configurar el futuro, pero sí un condicionante. Ha habido, no obstante, países de reciente industrialización que han dado un salto de gigante en este sector, que se ha hecho muy competitivo en la economía global. Es el caso de los Nuevos Países Industriales (NPI), entre los que destacan Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong-Kong. Posteriormente, nuevos países emergentes como China e India. No es el caso de España, a pesar de que la industria tiene también sus fortalezas.

La revolución industrial, que surgió en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII, supuso una transformación económica y social. Fue el inicio de un crecimiento que no se había dado con anterioridad. A lo largo del siglo XIX, la extensión de esta revolución a países europeos, como Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos e Italia, y la que se fue dando en Estados Unidos, así como en Japón con la revolución de los Meiji en 1868, fue lo que marcó las diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados,

o los que teniendo industria, era insuficiente para avanzar en el desarrollo capitalista que estaban llevando a cabo los más avanzados. Un desarrollo sujeto a ciclos, crisis y con grandes costes sociales. A su vez, sustentado en la utilización del carbón, un combustible fósil, como fuente principal de la energía no sólo para la producción, sino también para el consumo de los hogares y el transporte marítimo y el ferrocarril. El carbón, que fue la fuente de energía hegemónica en el siglo XIX, cedió este liderazgo al petróleo en el siglo XX, aunque el carbón siguió desempeñando un importante papel, así como el gas. Un modelo basado en los combustibles fósiles y que a la larga ha creado unos costes elevados, como el cambio climático y la contaminación.

España quedó rezagada en relación con los países occidentales, como lo expresa muy bien Jordi Nadal en el título de su libro *El fracaso de la revolución industrial en España*<sup>2</sup>, en el que también expone las razones de este fracaso. Este atraso no quiere decir que hubiera estancamiento. Las cifras de producción dieron un salto entre 1876 y 1900. A pesar de estos avances, Nadal, basándose en la estimación de Vandellos, concluye que en los albores del siglo XX España seguía siendo un país de base eminentemente agraria. La argumentación de por qué esto fue así la atribuye al fracaso de las dos desamortizaciones —la del suelo y la del subsuelo—, que malograron las bases naturales —agrícola y minera— en que debía haberse asentado la revolución industrial.

Hubo dos excepciones: Cataluña y el País Vasco, pero su desarrollo industrial estuvo limitado y condicionado por la demanda interior. No se llegó a alcanzar los ritmos de crecimiento y el dinamismo que se dieron en los países europeos que se industrializaban. Vicens Vives establece unas etapas que van desde el comienzo de la industrialización en el siglo XVIII en Cataluña hasta 1936. La última etapa se centra en la industrialización y el desarrollo económico de 1914 a 1935. Los índices de producción agrícola, industrial y total ayudan a comprender las características de este período y a cifrar la contribución de la industria al desarrollo económico del país. De ello se deduce que el progreso real en veinte años fue del 1,5 % anual en la agricultura, el 2,5 % en la industria y el 1,9 % en la totalidad de la producción. Ritmo lento, generalmente inferior al aumento de la población, que explica

1. Para un tratamiento más detallado de este tema se puede ver mi artículo «La ciencia económica entre dos crisis», *Alternativas Económicas*, n.º 86, diciembre, 2020.

2. Nadal, J.: *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*, Ariel, Barcelona, 1975.

las dificultades de la sociedad española ante su gran crisis política del siglo xx<sup>3</sup>.

La formación del mercado nacional es analizada con gran precisión por Josep Fontana, así como las transformaciones agrarias y el crecimiento económico en la España contemporánea. La conclusión más significativa a la que llega es que los bajos salarios de los grandes latifundios condicionaron el desarrollo de una industrialización que se encontraba con un mercado nacional escasamente articulado y con bajo nivel de vida de sus consumidores potenciales<sup>4</sup>.

La economía española queda rezagada, pero se va produciendo desde el último tercio del siglo xix una modernización, tal como expone Nicolás Sánchez Albornoz, que estudia la formación del sistema bancario español entre 1856 y 1868, la progresión de la comunicación postal, la integración del mercado nacional en España e Italia y la modernización demográfica<sup>5</sup>.

Se dieron avances, pero también retrocesos, y el estado de la industria en la posguerra lo describen muy acertadamente Nadal, Benault y Sudriá: «A partir de 1953, la ruptura del cerco internacional por los Estados Unidos, campeones de la alianza antisoviética, y el temor del régimen franquista a perecer en el intento comenzaron a atenuar los rigores de la autarquía. El crecimiento hasta 1959 fue rápido, encontrando, por fin, en la industria su punto fuerte. Pero la verdadera explosión industrial sería obra de los años 1960, después de que el Plan de Estabilización de 1959 restableciera las bases de una economía de mercado y la potentísima ola de prosperidad europea hiciera trizas el muro de contención pirenaico»<sup>6</sup>.

Desde entonces, los avances en la industria han tenido progresos notables, pero el sector, a su vez, ha estado sujeto a ciclos, crisis y reconversiones. Se caracteriza además por la dependencia de las patentes y de las inversiones extranjeras. Desde la década de los sesenta del pasado siglo, el sector agrario ha perdido constantemente empleo, la industria ha visto sucesivamente el estancamiento, la destrucción parcial

y la recuperación de su empleo, y el sector servicios ha asistido a un aumento ininterrumpido del propio. Ha habido una tendencia creciente hacia la terciarización de la economía.

El *Atlas de la industrialización en España* resume los problemas a los que se enfrenta el sector industrial en los comienzos del siglo xxi: «Las mejoras en los costes y la productividad son todavía recientes y deberán continuar en el futuro para asegurar mejoras claras en la competitividad. La escasa inversión en I+D constituye, por otra parte, un indicio bastante negativo de cara al futuro, a menos que se produzcan cambios rápidos y significativos. El tamaño de las empresas en algunas actividades tradicionales sigue siendo insuficiente para competir con el exterior y para enfrentarse a la competencia dentro del propio país. Los costes energéticos y los de algunos servicios demandados por las empresas siguen siendo altos. La presencia extranjera, tan positiva en muchos aspectos, supone también un riesgo y una incógnita en cuanto al posible comportamiento de sus centros de decisión ante una situación depresiva o de reestructuración de la producción. Y finalmente, el sector industrial está creando muy poco empleo estable desde hace años, sin que su buena marcha, las mejoras de productividad y las reformas laborales hayan inducido cambios substanciales en este terreno»<sup>7</sup>.

Una buena síntesis sin duda del estado de la industria en nuestro país en el cambio de siglo, que pone de manifiesto algunas de sus fortalezas y de sus significativas debilidades: una de ellas, tal vez la principal, sea lo mencionado de la baja I+D, lo que supone que España tiene todavía una posición muy débil en el caso de las industrias calificadas como de alta tecnología, aunque se encuentra más próxima a la media europea en las agrupaciones de tecnología media alta y media baja, y la posición en las ramas con exigencias tecnológicas más bajas no es, comparativamente, tan mala como cabría esperar.

Hasta el comienzo del siglo xxi, que es cuando se acaba el estudio del *Atlas*, el crecimiento de la industria es elevado, si bien inferior al conjunto de la economía. Es a partir del año 2000 cuando empiezan a manifestarse dificultades para el avance de la producción industrial. La industria es muy sensible a las fluctuaciones cíclicas, avanzando con más rapidez en las fases expansivas y retrocediendo más en las depresivas. La acrecentada competencia

3. Vicens Vives, J.: *Coyuntura económica y reformismo burgués*, Ariel, Barcelona, 1968.

4. Fontana, J.: *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo xix*, Ariel, Barcelona, 1973.

5. Sánchez Albornoz, N.: *Jalones en la modernización de España*, Ariel, 1975.

6. Nadal, J., Benault, J. M., y Sudriá, C.: «Introducción general», en Nadal, J. (director): *Atlas de la industrialización de España 1750-2000*, Fundación BBVA/Crítica, 2003.

7. Nadal, J. (director): *Atlas de la industrialización de España 1750-2000*, Fundación BBVA/Crítica, Barcelona, 2003.

internacional y un modelo de crecimiento orientado hacia las actividades de la construcción e inmobiliarias han limitado las posibilidades de desarrollo de las actividades industriales<sup>8</sup>.

Los riesgos de la dependencia de las empresas multinacionales se han manifestado con claridad en los cierres de las factorías de Alcoa y Nissan. La baja I+D se materializa en la dependencia de las patentes, y la gran competencia internacional en el mercado global ha llevado a cabo una deslocalización de industrias hacia los países asiáticos. La crisis de 2007/2008 afectó severamente a las manufacturas, que sufrieron la reducción del crédito y la caída de la demanda. Antes de la pandemia, la producción real no había alcanzado los niveles del año 2000.

La necesidad de una política industrial se hace necesaria tras las dos crisis económicas sufridas. La reorientación debe estar basada en las energías renovables y que se distribuya en todos los territorios, para neutralizar la excesiva concentración económica en Cataluña y en Madrid, con el fin avanzar hacia una mayor cohesión económica y social entre las Comunidades Autónomas. Para ello, es necesario que el Estado vuelva a coger la batuta. Es intención de este número de *Dossieres EsF* reflexionar sobre los cambios que se necesitan en la economía española tras las lecciones que se pueden extraer del pasado y de las dos crisis. Estos cambios no pueden quedarse solamente en términos de eficiencia económica y tecnocrática, sino que deben analizarse con una visión global. El conjunto de los artículos que componen este número responde a este enfoque.

El artículo de **Gabriel Flores** plantea como inicio la crisis multidimensional desatada por la COVID-19, que ha supuesto, por su intensidad, extensión y graves impactos en todos los terrenos en los que se desarrolla la vida social, una enmienda a la totalidad del modelo neoliberal y a las teorías y políticas que han contribuido a sostenerlo y justificarlo durante las últimas cuatro décadas. La crisis del coronavirus ha alimentado una tendencia a la heterogeneidad de la situación económica de los países y no todas las categorías económicas han experimentado similares impactos. La consecuencia ha sido un aumento de la fragmentación social. En España, la crisis

ha evidenciado la especial gravedad de los problemas económicos existentes. El mercado ya ha demostrado su ineficacia para evitar la rápida sucesión de crisis. Por eso, es más que dudoso que los mercados tengan la capacidad de dirigir los procesos de cambio estructural pendientes.

**Jordi Roca** aborda el *Green New Deal* (GND) o «Nuevo Pacto Verde», que es un término que se ha puesto de moda. El término GND ha adquirido nueva actualidad política, por ser recientemente adoptado programáticamente por el ala izquierda del Partido Demócrata estadounidense, y en particular por Alexandra Ocasio-Cortez. Como muchos términos, el GND, según quien lo utilice, adopta significados diferentes. En todo caso, es de celebrar su difusión, porque en todos ellos se apunta a una inversión masiva —y con un gran papel del sector público— en lo que se han llamado «inversiones verdes». También es de celebrar que la idea del GND ha sido asociada en general al concepto de transición justa, planteando que el coste de la reestructuración económica no recaiga sobre los más desfavorecidos. Por lo que concierne a la UE, subraya que es importante que se ponga en el centro una cuestión como el cambio climático, pero también es sintomático que lo haga sin romper con la idea de crecimiento ilimitado.

**Enrique Palazuelos** considera que los dos términos que componen el título de su artículo hacen referencia a dos objetivos económicos. La transición energética se refiere a la necesidad de poner fin a una época histórica en la que la producción y el consumo de energía se ha basado en la quema de combustibles fósiles, para abrir otra nueva en la que generación y uso de la energía se sustenten en fuentes renovables. Por su parte, el cambio de modelo productivo se refiere a la transformación de una estructura de producción que cuenta con una fuerte presencia de bienes y servicios de reducido valor añadido, para dar paso a una nueva estructura sustentada en actividades más tecnificadas y de mayor cualificación laboral, que proporcione una productividad más elevada. Examina los principales vínculos entre estos dos objetivos y analiza los tres grupos de problemas a los que se enfrentan tanto la transición energética como el cambio productivo, entre los que tienen una importancia decisiva los poderes económicos.

**Mario Rísquez** se centra en la evolución de la economía que ha tenido lugar en las últimas décadas, en las que se dado un fenómeno de expansión transnacional de los procesos y las relaciones económicas. Se ha

8. Gandoy, R., y Álvarez, M.<sup>a</sup> E.: «Sector industrial», en García Delgado, J. L., y Myro, R. (directores): *Lecciones de economía española*, Thomson Reuter, Pamplona, 12.<sup>a</sup> ed., 2015.

asistido a un proceso de creciente fragmentación y dispersión geográfica de las distintas actividades que configuran los procesos productivos necesarios para la elaboración de un producto. Todo este proceso ha sido diseñado y conducido principalmente por grandes empresas transnacionales, y en particular, por un núcleo reducido de grandes empresas, que por lo general son oligopólicas. En este contexto sitúa a la economía española. La industria es muy dependiente de importaciones del exterior, especialmente en aquellas ramas con mayor proyección internacional. Las puntas de lanza de la industria española se encuentran principalmente en manos del capital extranjero. De su exposición se deriva que el Estado apenas tiene margen de actuación directa.

**José Manuel Naredo** analiza el modelo inmobiliario, que ha desempeñado un papel importante en la economía y que tantos males ha causado. Este modelo se implantó durante el franquismo y culminó en nuestra coronada democracia con la última burbuja inmobiliaria (1997-2007). En el modelo, la construcción ha sido la colaboradora necesaria del «pelotazo inmobiliario». A la vez, se prioriza la vivienda como inversión, no como bien de uso, y en vez de atender a la demografía y a las necesidades de vivienda, se mueve a golpe de burbujas especulativas. El colapso —producido por el estallido de la burbuja— se pone de manifiesto porque el crédito a las personas físicas para comprar la vivienda no sólo no ha repuntado, sino que sigue cayendo. Por otra parte, el intervencionismo del Estado en sus operaciones de salvamento de las entidades financieras en bancarrota ha agravado, en vez de paliar, las penurias asociadas a la falta de viviendas asequibles para buena parte de la población. Acaba planteando cómo se puede modificar la dinámica en curso.

**María José Martínez** describe cómo el confinamiento de la población como medio para superar la crisis originada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto las debilidades y carencias del sistema, pero especialmente en la esfera de los cuidados y en la provisión de los cuidados de la población. Esta crisis afecta fundamentalmente a las mujeres, que son las que asumen la mayor parte de estos trabajos, ya sea de manera remunerada o gratuita. El propósito de este artículo es analizar el impacto y las consecuencias de esta crisis sobre el trabajo de las mujeres. Se plantean algunas posibles medidas y políticas para mitigar ese impacto y cómo se puede superar dicha situación. Un rasgo característico de esta crisis es que toca de lleno al ámbito de los cuidados. Éste puede ser un buen momento

para superar una organización social de cuidados basada en una división sexual del trabajo que discrimina social y económicamente a las mujeres. Otra forma de redistribución de tareas más igualitaria es posible.

Por último, se recoge en este número un análisis microeconómico de una experiencia concreta que me ha parecido interesante tener en cuenta para la salida de la crisis a nivel local y que puede servir a otras comarcas de España para extraer lecciones que pueden ser de gran utilidad para poner en marcha iniciativas de esta naturaleza. El artículo escrito por **Itziar Abarrisketa, Miren Estensoro, Xavier Pérez y Cristina Zumeta** es resultado del trabajo que llevan a cabo en diferentes agencias de desarrollo comarcal. El objeto del artículo es analizar un modelo de gobernanzas multinivel construido en el marco del proyecto Laboratorio de Desarrollo Territorial en Gipuzkoa (País Vasco) y en los casos específicos de las comarcas de Debabarrena, Goierri y Urola Erdia, al tiempo que plantean elementos para la discusión en relación con la evolución del papel que desempeñan las agencias de desarrollo comarcal en el actual contexto de crisis. El caso de Gipuzkoa, y en concreto, de las tres comarcas analizadas, muestra el potencial de la gobernanza multinivel y multifactor a la hora de impulsar la transformación del modelo económico-productivo.

Este número se completa con la reseña del libro de **Mariana Mazzucato** *El valor de las cosas*, hecha por mí y que es una obra que debe ser una guía fundamental para la reorientación del modelo productivo de la economía española. Además, se incluye la sección *Para saber más*, en la que se expone una bibliografía de interés para el tema que nos ocupa. En esta selección de la bibliografía se observará que varios libros no se refieren en concreto a la economía española, pero me ha parecido importante tenerlos en cuenta, pues enriquecen la problemática que aquí se aborda con planteamientos teóricos que se alejan de la economía convencional.

Queda agradecer en primer lugar a José Ángel Moreno, que me encargó la coordinación de este número, que acepté encantado, y también por su labor de ayuda, que ha sido imprescindible para que esta tarea saliera adelante. Mi agradecimiento muy especial a los autores que han aceptado participar y que han escrito artículos de calidad muy útiles para la reflexión y para el debate de ideas que son fundamentales para contribuir a caminar hacia unos cambios que la economía española necesita que se vayan poniendo en marcha para construir otro modelo económico. ■



**Gabriel Flores Sánchez**

*Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales*

Las crisis económicas globales o de amplio impacto regional que se han ido sucediendo en lo que va del siglo XXI han desvelado las muchas distorsiones estructurales y tensiones acumuladas por los modelos de capitalismo y globalización neoliberales que se consolidaron en la escena mundial a lo largo de la década de los ochenta del pasado siglo.

La crisis multidimensional desatada por la COVID-19 ha supuesto, por su intensidad, extensión y graves impactos en todos los terrenos en los que se desarrolla la vida social, una enmienda a la totalidad del modelo neoliberal y a las teorías y políticas económicas que han contribuido a sostenerlo y justificarlo durante las últimas cuatro décadas. Las crisis permiten acelerar los cambios, pero no determinan la naturaleza ni los rasgos del nuevo modelo por construir, sin que se pueda descartar un largo intermedio de inestabilidad y decadencia. La escasa información disponible no permite prever si lo nuevo que surja de la crisis ofrecerá más o menos oportunidades de desarrollo para los países empobrecidos de la periferia del sistema capitalista mundial, si propiciará un crecimiento más estable e inclusivo o añadirá más desorden. En todo caso, una incertidumbre radical desafía las capacidades de conocimiento y acción política y social a desarrollar para gobernar esta crisis o intervenir adecuadamente en el curso de los procesos de cambio que están en marcha.

Ningún cambio de envergadura es inocuo, puede hacerse sin costes o permite obtener resultados inmediatos. Indefectiblemente, las transformaciones estructurales provocan ganadores y perdedores entre los diferentes sectores económicos y sociales. Más aún cuando, como en el caso de la UE, se trata de cambios mayores que pretenden superar las insuficiencias mostradas por las instituciones comunitarias y las ineficaces políticas de austeridad que han predominado durante la última década, a la vez que promueven una ambiciosa propuesta de impulsar sectores y actividades del futuro, sustentados en unas transiciones digital y verde que requieren de ingentes

recursos financieros y capacidades de gestión para materializarse.

Los poderes instalados que vean en riesgo sus intereses y privilegios o pretendan afianzar los beneficios que obtenían hasta ahora tratarán de influir en esos procesos de cambio. Y algo parecido cabe esperar de las grandes mayorías sociales que, de forma más deslavazada y mayores dificultades de organización, también intentarán hacer valer sus pretensiones comunes. Se trata de pugnas políticas y conflictos de intereses de gran intensidad que requerirían para resolverse del diálogo, acuerdos políticos y amplios consensos sociales, tanto en la toma de decisiones como en su ejecución y seguimiento.

### **Lo nuevo de la crisis actual y lo específico de la economía española**

Un doble choque de oferta y demanda provocó en el primer trimestre de este año y, más aún, en el segundo, un histórico hundimiento mundial de la actividad económica, un intenso retroceso del comercio internacional y la desorganización de cadenas de valor globales. Vulnerabilidad e incertidumbre marcan desde entonces las actitudes y decisiones de los agentes económicos y las propias relaciones de producción.

Gracias a las restricciones a la movilidad y a las políticas públicas de sostén de empleos, rentas y empresas, la pandemia pudo ser controlada y la actividad económica experimentó un fuerte rebote en el tercer trimestre, pero una segunda ola de contagios y restricciones ha debilitado de nuevo el crecimiento del PIB. El resultado será una cifra inédita de hundimiento anual del producto, que en España alcanzará los dos dígitos, y rebajas en las previsiones de crecimiento para 2021 (Banco de España, 2020), incluso si las vacunas que están en las últimas fases de los procedimientos de autorización se demuestran eficaces.

La crisis del coronavirus ha alimentado una robusta tendencia a la heterogeneidad de la situación económica de los países, en función de su apertura externa y especializaciones productivas predominantes, ya que no todos los sectores económicos han sido afectados de la misma forma (hay actividades para las que la crisis ha supuesto una oportunidad de notable crecimiento), ni todas las categorías sociales han experimentado similares impactos. Mientras la incertidumbre sobre el futuro de rentas y empleos hacía aparecer en muchos hogares un aumento obligado o de precaución del ahorro, en otros muchos, los que perdieron empleos o ingresos (sólo parcialmente compensados con dinero público), se ha concretado en diferentes dimensiones de la pobreza, especialmente visible en las lacerantes colas del hambre. La consecuencia ha sido un aumento de la fragmentación social que no permite que la creciente heterogeneidad encaje en ninguna visión simplista, sea la del 1 % contra el 99 %, la sociedad de los dos tercios, el mítico antagonismo entre la clase obrera y la capitalista o la de una casta todopoderosa frente a una mayoría impotente y empobrecida.

Como no todos los Estados cuentan con las mismas capacidades de actuación, ya que dependen de su base fiscal y capacidad de endeudamiento para financiar las medidas de estabilización, la desigual intensidad de las políticas de sostén de la demanda y apoyo a las empresas han intensificado esa heterogeneidad, incluso en la UE, y a pesar de que la respuesta comunitaria permitió que todos los Estados miembros aplicaran parecidas políticas de incremento del gasto público, aunque no de similar cuantía. En un mundo de incierto y bajo crecimiento que está a la búsqueda de soluciones, la gran disparidad de situaciones entre países y entre sectores sociales de cada país será un potente amplificador de desestabilización social y tensiones políticas y geoestratégicas.

La crisis supuso, además, una gran sacudida de las ideas y políticas económicas predominantes en las últimas décadas. Los dogmas y recetas neoliberales con los que se afrontó la crisis financiera global de 2008 han sufrido una severa erosión: todos los países capitalistas desarrollados han aprobado fuertes aumentos del gasto público que han impedido que la recesión se convirtiera en una devastadora depresión.

Las réplicas de la sacudida económica también se han concretado en diversidad de los actores políticos y consolidación de fuerzas neosoberanistas de extrema derecha que propugnan nacionalismos excluyentes,

con tintes proteccionistas, xenófobos y autoritarios, y demuestran una creciente capacidad para formar parte de la dirección política de los países y obstruir o influir en la acción gubernamental y comunitaria.

En España, la crisis ha evidenciado la especial gravedad de los problemas económicos existentes, generados por un modelo de crecimiento y una especialización productiva en la que predominan los servicios a las personas de bajo valor añadido ofrecidos por un tejido empresarial que reclama, para garantizar su rentabilidad, una presión permanente sobre los costes laborales y fiscales.

Por eso no tiene sentido hablar de reconstrucción económica, porque no se trata de volver al mismo modelo de crecimiento, especializaciones productivas o mercado laboral desregulado de antes de la crisis, sino de impulsar cambios estructurales que impliquen una modernización económica capaz de promover la innovación, la productividad global de los factores y un crecimiento más equitativo en su reparto y más respetuoso con los limitados recursos del planeta.

Ahora comienza lo más difícil. Para conseguir los objetivos de modernización y recuperación económica se necesita contar con unas políticas presupuestarias y unas capacidades administrativas que son insuficientes, como se ha comprobado en los últimos meses, y ponen en riesgo la conversión de los fondos europeos en inversiones que permitan escalar la gama de la oferta productiva, multiplicar los empleos decentes y proteger más y mejor a toda la ciudadanía.

## El gran debate y las transformaciones pendientes

Las huellas de la actual crisis económica serán visibles durante años y tendrán impactos duraderos en forma de destrucción de factores productivos y pérdida de crecimiento potencial y efectivo. A corto plazo, la evolución del PIB en forma de V (para reflejar una rápida e intensa recuperación del crecimiento) parece cada día menos probable y las últimas previsiones retrasan hasta 2022 la recuperación de los niveles del producto de antes de la crisis.

A medio y largo plazo, los proyectos de modernización y transformación verde y digital pendientes no son mera continuidad de las tareas de estabilización realizadas hasta ahora para minimizar los destructivos impactos económicos de la recesión y compensar

sus costes sociales. Ni siquiera el concepto de resiliencia, que define la capacidad de una economía para volver a la situación previa a la crisis cuando cesan los factores que la han perturbado, refleja la naturaleza de los procesos de cambio estructural a emprender para construir nuevos modelos de crecimiento y producción más sostenibles.

Pronto comenzarán las complejas tareas de definir, impulsar y dirigir esos procesos de ruptura y cambio económico estructural. Éste es el gran debate por hacer y que afecta tanto a la concreción de las transformaciones que se pretenden como a quién dirigirá esa modernización (el mercado o el Estado) y qué recursos financieros (comunitarios y nacionales) y proyectos de inversión serán necesarios para culminarlas con éxito. Modernización de lenta maduración que necesitaría más de una década en algunos de sus objetivos claves (Artus, 2020) y para cuyo éxito y continuidad no es bastante contar en 2021 con unos nuevos Presupuestos Generales del Estado (PGE), por decisiva que sea su aprobación para la continuidad del actual Gobierno de coalición progresista.

De igual forma que el Estado y la financiación pública han tenido un papel crucial en las tareas de estabilización desarrolladas este año, resulta inimaginable que los cambios productivos de los próximos años puedan llevarse a cabo sin el concurso activo del Estado (incluye a las Comunidades Autónomas) o sin alcanzar amplios acuerdos políticos y parlamentarios que definan los objetivos, prioridades, financiación y proyectos de inversión que entrañan un proyecto de país. El fortalecimiento del diálogo social y la negociación colectiva, junto a la participación de sindicatos y patronal en los procesos de cambio, supondrían también un fuerte impulso para el éxito del proyecto modernizador, tanto de cara a su concreción y viabilidad como a su extensión a fórmulas democráticas más eficientes de gestión de las empresas (Rodrik, 2020).

La modernización productiva exige también, conviene resaltarlo, la aceptación en una primera etapa de un endeudamiento público masivo, así como la necesidad de su monetización por el Banco Central Europeo. Pero el creciente endeudamiento comunitario no es condición suficiente ni puede ser indefinido, hace falta también un acompañamiento de políticas presupuestarias nacionales (Blanchard, 2020), lo que exigirá el ensanchamiento de la base fiscal, que en el caso de España requerirá un mayor esfuerzo, dado el alejamiento de la media comunitaria de presión

fiscal. Durante los próximos años, los PGE tendrán que ir complementando paulatinamente la financiación comunitaria.

Tareas y condiciones de gran complejidad y plazos largos que dan cuenta de su dificultad, aun contando con la financiación necesaria para lanzar los proyectos de inversión tras la aprobación de los PGE 2021 y los fondos europeos.

La superficialidad y cortoplacismo de los temas que han centrado las pugnas partidistas y gran parte de los debates parlamentarios de los últimos meses no son una buena señal ni ofrecen un terreno abonado para afrontar los cambios. Sería una completa frivolidad que la voladura de las iniciativas de diálogo o posibles consensos provoquen el fracaso del proyecto modernizador. Por eso es tan importante que la ciudadanía y las fuerzas progresistas tomen nota y se exijan tanta responsabilidad y capacidad de diálogo y acuerdo (o cesión) como las que reclaman al resto de los partidos.

El mercado ya ha demostrado su ineficacia para evitar la rápida sucesión de crisis (más bien ha sido un cooperador necesario de las últimas crisis financieras) y su incapacidad para procesar los problemas y necesidades sociales y económicos que escapan a los indicadores de precios relativos y rentabilidades inmediatas o para valorar los costes sociales y medioambientales que generan la producción y el consumo que promueve (Mazzucato, 2020). Por eso, es más que dudoso que los mercados tengan la capacidad de dirigir los procesos de cambio estructural pendientes. Y sería un grave error que la ciudadanía y las fuerzas políticas, sindicales y sociales progresistas permitieran que los dirijan. Más aún, cuando las empresas están a la espera de decisiones comunitarias para afrontar la emergencia climática, las consecuencias de la salida efectiva del RU del mercado único o las tensiones comerciales chino-estadounidenses que definirán las nuevas condiciones de los mercados.

En estas condiciones de gran incertidumbre y mucho desconocimiento, en las que no existe información sobre la previsible evolución de la demanda y la oferta en los próximos años, las empresas necesitan tener anticipaciones fiables sobre las nuevas condiciones tecnológicas, energéticas, de financiación y de mercado en las que van a desarrollar su actividad, para determinar su plan de actuación y planificar sus inversiones. Sólo los Estados están en condiciones de proporcionar parte de esa fiabilidad, dirigir

los cambios, financiar las inversiones que los hagan factibles o construir sistemas de incentivos, restricciones, garantías y coordinación con las empresas y entre empresas para que la inversión privada esté interesada en acompañar los procesos de modernización. Sin ese papel dirigente del Estado y de la inversión pública, la destrucción de factores productivos ocasionada por la crisis no tendrá nada de creativa.

Para la mayoría de las empresas, la recesión va a suponer mayores niveles de endeudamiento, una inquietante situación económica y financiera y problemas varios de liquidez, solvencia, facturación y rentabilidad que no está claro cuándo y cómo podrán superar.

Ante tal cúmulo de factores adversos, la lógica mercantil presionará, como ha hecho en otras crisis recientes, para que las empresas trasladen costes y riesgos a sus plantillas: sustituir contratos indefinidos por temporales y subcontratar las tareas que pueden ser externalizadas, para que los ajustes de empleos y salarios sean más rápidos y baratos; exigir mercados laborales desregulados que faciliten la rápida adaptabilidad de las plantillas a los cambios de la demanda o de los beneficios empresariales; exigir la reducción de los tipos impositivos nominales y efectivos que gravan la producción y los beneficios empresariales; mantener más activos líquidos para evitar problemas de impagos, lo que promueve un uso ineficiente del excedente empresarial; deslocalizar actividades hacia países con bajos costes laborales y fiscales... Movimientos que pueden contribuir en el corto plazo a enderezar las tasas de rentabilidad empresarial, pero a costa de las plantillas, el bienestar social y los derechos laborales o con menoscabo de las tareas de modernización productiva. Esta historia es suficientemente conocida y volvería a repetirse si el Estado no toma las riendas y dirige la recuperación económica y los cambios.

La financiación comunitaria y, paradójicamente, la más intensa recesión mundial de la que hay noticias van a facilitar el lanzamiento de un proyecto de cambio estructural de la economía española y comunitaria que será decisivo para definir el futuro. Convendría no perder esta ocasión ni olvidar que el proyecto modernizador también depende de que se evite en los próximos meses una tercera ola de contagios y un tercer confinamiento que pondrían a la economía española en una situación límite. ■

## Referencias bibliográficas

- Artus, Patrick. «La transition énergétique va exiger une hausse considérable de l'investissement; est-elle réalisable, finançable?», *Flash Economie*, n.º 1.357, 25 de noviembre 2020. [Natixis Research - La transition énergétique va exiger une hausse considérable de l'investissement; est-elle réalisable, finançable?](#)
- Banco de España. «Informe Trimestral de la economía española». *Boletín Económico* 3/2020, septiembre. [Banco de España - Publicaciones - Boletines y revistas - Boletín Económico - Informes trimestrales de la economía española \(bde.es\)](#)
- Blanchard, Olivier. «Memo to The European Central Bank on achieving the right fiscal-monetary policy mix», PIIE, Realtime Economic Issues Watch (blog), 24 de noviembre de 2020. [Memo to the European Central Bank on achieving the right fiscal-monetary policy mix | PIIE](#)
- Mazzucato, Mariana. «Agitadora de la economía», entrevista de Bob Simison en *Finanzas y desarrollo*, Revista trimestral del FMI, Septiembre de 2020. [Agitadora de la economía • Finanzas y Desarrollo • Septiembre de 2020 \(imf.org\)](#)
- Rodrik, Dani. «The Public's Business», *Project Syndicate*, 9 de octubre 2020. [The Public's Business by Dani Rodrik - Project Syndicate \(project-syndicate.org\)](#)



Jordi Roca Jusmet  
Universidad de Barcelona

El *Green New Deal* (GND) o «Nuevo Pacto Verde» es un término de moda. Hacia 2007-2008, en el contexto del estallido de la crisis financiera en los países ricos, se empezó a difundir tanto en Europa (especialmente en Gran Bretaña) como en Estados Unidos. El término evoca el *New Deal* de Roosevelt, quien en los años 1930 planteó un ambicioso programa de obras públicas para combatir la crisis económica y mejorar la calidad de vida de los habitantes de EE. UU. y que se suele asociar con las ideas keynesianas de aumento de la demanda efectiva en épocas de crisis. Sin embargo, los programas de gasto público que siguieron a la crisis financiera se orientaron sobre todo a salvar a la banca y a sectores industriales tradicionales, como el del automóvil, por lo que el componente «verde» fue muy limitado.<sup>1</sup> Además, tras un período de desconcierto ante la crisis financiera, lo que predominó —sobre todo en la Unión Europea— no fue en absoluto ningún tipo de keynesianismo, sino las políticas de austeridad en el gasto público, que se plantearon como prerequisites para volver a una senda de crecimiento económico, pero que en realidad agravaron el desempleo masivo y los costes sociales de la recesión.

El término GND ha adquirido nueva actualidad política. Recientemente fue adoptado programáticamente por el ala izquierda del Partido Demócrata estadounidense, y en particular por Alexandra Ocasio-Cortez y algunos otros congresistas,<sup>2</sup> a la izquierda del partido minoritaria, pero con una gran capacidad de movilización. Por otro lado, la nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, tenía como primera guía programática el impulso de un «Pacto Verde Europeo»<sup>3</sup>, lo que llevó a dicha Comisión a presentar

a finales de 2019 una comunicación planteando este Pacto Verde como la respuesta europea a los desafíos del clima y del medio ambiente<sup>4</sup>.

Como muchos otros términos, el GND adopta significados diferentes según quien lo utilice, pero de entrada es de celebrar su difusión, porque en todos ellos se apunta a una inversión masiva —y con un gran papel del sector público— en lo que se han llamado «inversiones verdes», y en especial en energías renovables para satisfacer la transición energética. También es de celebrar que la idea del GND ha ido asociada en general al concepto de transición justa, planteando que el coste de la reestructuración económica no recaiga sobre los más desfavorecidos<sup>5</sup>.

Éstos son los principales puntos de encuentro del GND, aunque las coincidencias no deben esconder las diferencias de enfoques. Así, la citada comunicación de la Comisión Europea, en su segundo párrafo, califica el Pacto Verde Europeo como «una nueva estrategia de crecimiento», de forma que «el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos»; y de nuevo en uno de los puntos finales se habla de situarse en la vanguardia para «establecer un sistema financiero que sustente el crecimiento sostenible a nivel mundial»<sup>6</sup>. Ello resulta muy desafortunado para todos aquellos que desde hace décadas nos cuestionamos la posibilidad —y también la deseabilidad— del crecimiento ilimitado del Producto Interior (¿qué es si no el crecimiento económico?) y que podemos agruparnos en una perspectiva de «poscrecimiento», según la cual somos indiferentes a lo que pase con este indicador macroeconómico. Lo que nos importa es el bienestar

1. Ver el capítulo 7 de Jackson, Tim, *Prosperidad sin crecimiento. Economía para un planeta finito*, 2011, editorial Icaria (edición original 2009).

2. Ver la propuesta de resolución en la Cámara de representantes a favor del GND presentada el 7 de febrero del 2019: <https://ocasio-cortez.house.gov/sites/ocasio-cortez.house.gov/files/Resolution%20on%20a%20Green%20New%20Deal.pdf>

3. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)

4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=ES>

5. Transición justa se asocia habitualmente a los impactos sobre el empleo en los países ricos de la transición energética, un tema muy importante, aunque no debe ocultar que la principal injusticia está en el hecho de que los países ricos tienen una responsabilidad actual —y aún más histórica— muy desproporcionada sobre los problemas globales, que sobre todo afectarán a las poblaciones pobres del mundo.

6. Páginas 2 y 26, respectivamente, del documento citado en la nota 4.

humano y los impactos que nuestras formas de vida pueden tener en otras poblaciones y en las generaciones futuras<sup>7</sup>.

Es importante que las instituciones europeas pongan en el centro una cuestión como el cambio climático, pero también es sintomático que lo hacen sin romper con la idea del crecimiento ilimitado. Lo que hace compatibles las dos cosas es que el cambio hacia la sostenibilidad se ve como una cuestión casi exclusivamente tecnológica.

Una sociedad sostenible sería básicamente una sociedad con energías renovables al 100 %, lo que mitigaría el cambio climático, y en la que todo el resto de problemas y límites ambientales serían como máximo cuestiones secundarias. En esta visión tecno-optimista no cabe la crítica a la pulsión consumista y a los estilos de vida de la población rica.

Un buen ejemplo de ello es la prioridad que frecuentemente se da a la promoción de los coches eléctricos, caracterizados como «vehículos de cero emisiones». Los coches y otros vehículos del futuro deberán prescindir de combustibles fósiles y alimentarse de electricidad generada con fuentes renovables. Pero el modelo de «una familia un (como mínimo) coche» asociado a los países ricos no es en absoluto sostenible, y mucho menos extensible a más y más países. Es más, la sustitución en unas décadas de las energías fósiles (y de la energía nuclear) como forma dominante de obtener electricidad por las energías renovables será más difícil y problemática si persiste (e incluso

avanza) en el mundo el desplazamiento en coche, una forma extremadamente intensiva en energía de moverse. Las inversiones en desplegar las instalaciones de energías renovables son en sí mismas muy demandantes de energía<sup>8</sup> y de materiales, algunos de ellos muy escasos.

La misma insuficiencia de planteamientos podemos ver en cómo se concretaron los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Desde

luego, los ODS plantean cuestiones fundamentales, como el hambre, la violencia, las desigualdades, el acceso al agua potable y la energía limpia, la contaminación de las ciudades, las emisiones de gases de efectos invernadero o la eficiencia en el uso de materiales y de energía. La propuesta de definir los ODS y la búsqueda de indicadores apropiados, una tarea auspiciada por las Naciones Unidas y que están llevando a cabo gran parte de países, es sin duda un avance importante para romper con la tradición de confundir «desarrollo» y «crecimiento» y está en la línea de juzgar la evolución social por un conjunto de indicadores sociales y ambientales, con una perspectiva multicriterial. Sin embargo, es muy decepcionante encontrarse que uno de los ODSs, el objetivo 8, es el de «Promover el crecimiento económico

sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos», que tiene como primer subpunto 8.1 «Mantener el crecimiento económico *per capita* de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos

Es importante que las instituciones europeas pongan en el centro una cuestión como el cambio climático, pero también es sintomático que lo hacen sin romper con la idea del crecimiento ilimitado. Lo que hace compatibles las dos cosas es que el cambio hacia la sostenibilidad se ve como una cuestión casi exclusivamente tecnológica.

Una sociedad sostenible sería básicamente una sociedad con energías renovables al 100 %, lo que mitigaría el cambio climático, y en la que todo el resto de problemas y límites ambientales serían como máximo cuestiones secundarias. En esta visión tecno-optimista no cabe la crítica a la pulsión consumista y a los estilos de vida de la población rica.

7. Ver la crítica a la asociación del GND con el crecimiento en el excelente artículo de Giorgos Kallis, «El *Green New Deal* no debe vincularse al crecimiento económico», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n.º 146, 2019: 107-116. <https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2019/09/GreenNewDeal-G.Kallis.pdf>. En el mismo sentido se manifiesta Julia Steinberger en la entrevista: <https://www.climatica.lamarea.com/green-new-deal-decrecimiento-son-compatibles/>

8. Y ello actualmente (y por mucho tiempo) significa demandantes de combustibles fósiles, dado que a nivel mundial las principales formas de obtener electricidad son las centrales térmicas de carbón y de gas natural (38,2 y 23,1 %, respectivamente, en el año 2108) (Agencia Internacional de la Energía, *Key World Energy Statistics* ([www.iea.org](http://www.iea.org))).

el 7% anual en los países menos adelantados»<sup>9</sup>, con lo que se apunta al crecimiento como única solución al desempleo y a que, más que sustituir al PIB como indicador de éxito económico, lo que se ha de hacer es complementarlo con otros indicadores. Pero, desde luego, de un documento de este tipo aprobado por las Naciones Unidas difícilmente puede esperarse que rompa claramente con las visiones económicas dominantes y que esté exento de contradicciones, y la elaboración de sus indicadores es una cuestión abierta que genera un debate interesante.

Una aproximación reciente mucho más interesante es la planteada por Kate Rawthorn en su *Doughnut Economics* (o Economía Rosquilla)<sup>10</sup>, según la cual hay que abandonar totalmente el PIB como indicador de si las cosas van bien o van mal, para centrarse en mantener las sociedades dentro de un «espacio justo y sostenible», de forma que los usos de recursos y generación de residuos sean para todos lo suficientemente elevados para proveer una satisfacción adecuada de las necesidades (se trataría de un «suelo» a garantizar a todos y todas), pero lo suficientemente moderados como para que sea posible su generalización sin sobrepasar los límites ambientales (lo que indicaría un «techo» a respetar por todas y todos). Desde luego, la medida de los límites planetarios es un tema complejo cuando se quiere traducir en indicadores cuantitativos, como aún más compleja es la relación entre uso de recursos y generación de residuos y satisfacción de necesidades, que está mediatizada por la tecnología y las instituciones sociales. Sin embargo, se ha avanzado en obtener indicadores sobre la situación de diferentes países respecto al «espacio justo y sostenible», aunque sea asumiendo muchas simplificaciones.<sup>11</sup>

## La COVID-19 entra en escena

Cuando el debate ambiental estaba centrado en la emergencia climática, el mundo se vio sacudido de golpe por la epidemia de la COVID-19, que no es ajena a la degradación ambiental y que se propagó

muy rápidamente, debido a la fuerte globalización. La reacción política frente a la pandemia en diferentes países llevó (en general, con gran descoordinación) a adoptar medidas que han desencadenado graves crisis económicas y sociales.

Junto a los impactos económicos y sociales, cabe apuntar que, por primera vez en la historia reciente, han disminuido de forma significativa las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub>, que podrían situarse en 2020 aproximadamente un 7 u 8% por debajo de las de 2019<sup>12</sup>. Para comparar, pensemos que el objetivo de emisiones netas nulas a nivel mundial para el 2050, que es el que normalmente se considera necesario para que la temperatura no suba por encima del grado y medio respecto a la época preindustrial, requeriría que *cada año* disminuyesen las emisiones netas mundiales en un porcentaje precisamente del orden del 7% u 8%<sup>13</sup>.

La experiencia de la COVID-19 invita a reflexionar sobre si un problema como el cambio climático, que es de una gravedad potencialmente mucho mayor, puede llevar también a una similar reacción política en el corto plazo. Lamentablemente, la respuesta me parece negativa, porque ambos problemas comparten el carácter global, pero son de características muy diferentes. En el caso de la COVID-19, la relación entre el impacto —el contagio de la población, sus efectos muchas veces mortales sobre parte de la población contagiada y el desbordamiento de los sistemas sanitarios— y la movilidad y contacto entre las personas es clara y perceptible, y las decisiones de los países o regiones individuales tienen efectos a corto plazo, y principalmente entre las poblaciones de cada país o región (a pesar del carácter global de la pandemia, que requeriría una política global). En el caso del cambio climático, las relaciones entre las actividades que generan gases de efecto invernadero y los impactos climáticos son menos claramente

9. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, titulada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible»: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S). p. 22/40.

10. Rawthorn, K., *La economía rosquilla*, ed. Paidós, 2018 (edición original, 2017).

11. O'Neil, D.W., et al. (2018), «A Good life for all within planetary boundaries», *Nature Sustainability*, vol. 1:88-95.

12. En el contexto de la anterior crisis económico-financiera, las emisiones mundiales tuvieron una mucho menor y muy poco duradera disminución. Para el 2020, un informe de Climate Transparency prevé una disminución en el conjunto de países del G20 del 7,5% [Climate Transparency (2020), *Climate Transparency Report, Comparing G20 Climate Action and Responses to the COVID-19 crisis*, <https://www.climate-transparency.org/g20-climate-performance/the-climate-transparency-report-2020>]. Adviértase que las emisiones totales de gases de efecto invernadero incluyen otros gases (como el metano) y que la deforestación es un factor que actualmente aumenta las emisiones netas, al disminuir la superficie forestal a nivel mundial.

13. Ver Jochen Markard & Daniel Rosenbloom (2020), «A tale of two crises: COVID-19 and climate», *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 16:1, 53-60.

perceptibles, de largo plazo y mucho más globales. Ello hace ser poco optimista sobre si las reacciones políticas estarán a la altura de lo requerido. Hasta ahora, la experiencia parece confirmar el pesimismo: se puede estar de acuerdo en que el Acuerdo de París representa un avance respecto a la situación previa, pero es claro que las comprometidas contribuciones nacionales para la limitación de emisiones son aún muy insuficientes para doblegar la curva de emisiones en la medida y con la rapidez necesarias<sup>14</sup>.

Más allá de esta comparación entre las dos crisis —la de la COVID-19 y la climática—, podemos preguntarnos en qué medida la respuesta frente a la recesión económica provocada por la COVID-19 y la respuesta frente a la emergencia climática se pueden entrelazar, reforzándose mutuamente<sup>15</sup>. En primer lugar, existe una tensión entre los esfuerzos necesarios para evitar el colapso económico y los proyectos de más largo plazo para reestructurar la economía, transitando hacia una sociedad más sostenible (y en particular, baja en carbono). La tensión existe porque lo que puede percibirse como más fácil, rápido y menos arriesgado para «recuperar» la economía es apoyar a los sectores, tecnologías y prácticas ya asentadas y de las cuales hay dificultades para salir (es lo que los economistas llamamos el *lock in* o bloqueo del cambio). Sin embargo, también puede plantearse que una crisis tan disruptiva como la provocada por la COVID-19 —en la que hemos vivido ni más ni menos situaciones como la práctica paralización de muchos aeropuertos y una frenada que parecía

... una crisis tan disruptiva como la provocada por la COVID-19 —en la que hemos vivido ni más ni menos situaciones como la práctica paralización de muchos aeropuertos y una frenada que parecía inimaginable al turismo a larga distancia— es el momento más apropiado para impulsar cambios radicales de los actuales modelos de producción y consumo. Según esta visión, las dos crisis deberían enfocarse conjuntamente, y a favor de ella es importante tener en cuenta que la crisis climática y otros problemas de degradación ambiental requieren también respuestas urgentes, que los recursos son limitados y que lo que hoy se decida en inversión en infraestructuras y, en general, en bienes duraderos comprometerá en gran medida el futuro de las próximas décadas.

inimaginable al turismo a larga distancia— es el momento más apropiado para impulsar cambios radicales de los actuales modelos de producción y consumo. Según esta visión, las dos crisis deberían enfocarse conjuntamente, y a favor de ella es importante tener en cuenta que la crisis climática y otros problemas

de degradación ambiental requieren también respuestas urgentes, que los recursos son limitados y que lo que hoy se decida en inversión en infraestructuras y, en general, en bienes duraderos comprometerá en gran medida el futuro de las próximas décadas. Con ello no me refiero sólo a la transición energética, sino también a muchos otros aspectos, tales como el cambio del modelo alimentario (dietas y tecnologías) y del modelo de transporte y el cambio en los países ricos hacia una mayor moderación en el consumo.

En la Unión Europea, el debate sobre la respuesta a los daños económicos y sociales de la COVID-19 ciertamente se ha relacionado con el objetivo a largo plazo de transición energética, por lo que, de entrada, la música suena bastante

bien (aunque algunos pensamos, como ya he señalado, que es un gran error plantearlo como una estrategia de crecimiento económico). Ello se concreta, sobre todo, en el instrumento conocido como *Next Generation EU*, financiado de forma novedosa con bonos europeos y que pretende movilizar en unos años una cantidad tan importante como 750.000 millones de euros. Los dos conceptos que más aparecen en Europa en estos últimos meses como prioridades de inversión son los de transición energética y climática y la transición digital (aunque no está claro que los dos conceptos apunten en la misma dirección, puesto que la digitalización permite aplicaciones para aumentar la eficiencia energética, pero también implica una enorme demanda de electricidad para mantener los centros de datos y el funcionamiento

14. Ver el informe del UNEP (2019), *Emissions gap report 2019*: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf>

15. Ver el excelente artículo de Markard & Rosenbloom (2020), *op. cit.*



de las redes)<sup>16</sup>. Ya veremos cómo evoluciona este instrumento de financiación, el *Next Generation EU*, ya que actualmente está bloqueado, pendiente de la unanimidad, porque los gobiernos derechistas de Hungría y Polonia no aceptan la condicionalidad política sobre el respeto de las reglas del Estado de derecho<sup>17</sup>. Además, pasada la aceptación de todos los gobiernos, habría de superar la aprobación de los Parlamentos de todos los Estados miembros. Por lo tanto, en cualquier caso, el esperado flujo de dinero no será rápido.

Lo que se puede apreciar ya son algunas de las medidas que los Estados están aplicando o anunciando en sus programas de estímulo, que en los países de la Unión Europea se ven facilitados por la suspensión temporal de las reglas fiscales de limitación del déficit y de la deuda pública y por la laxa política monetaria del Banco Central Europeo<sup>18</sup>. Lo aconsejable ante la grave recesión económica actual y la necesaria «reestructuración» económica (que no tendría que ser una «recuperación» del ritmo de destrucción anterior) sería un fuerte programa de mantenimiento de rentas y de aumento del gasto social, por un lado, y de apoyo a inversiones «verdes», resistiéndose a salvar las actividades ligadas a los combustibles fósiles, aunque se han de hacer todos los esfuerzos para «salvar» a los trabajadores de estas actividades y a las regiones que dependen fuertemente de ellas.

En un muy reciente informe de Climate Transparency<sup>19</sup> sobre las políticas de recuperación en los países del G20 se presenta una valoración

muy negativa sobre dichas políticas desde el punto de vista climático. Hay inversiones bien orientadas respecto a la emergencia climática, pero se concluye también lo siguiente: diez países están dando apoyo al sector doméstico del carbón, diez países dan apoyo al sector del gas, nueve países han dado apoyo al sector petrolero, mientras catorce países han rescatado —sin ninguna condición— a compañías aéreas nacionales y siete países dan apoyo incondicional a la industria del automóvil. Por lo que se refiere a España, se ha aprobado un apoyo público incondicional de 450 millones de euros a la compañía Air Europa<sup>20</sup>. Se han anunciado, además, cuantiosos programas públicos de nada menos que 3.750 y 10.000 millones de euros de apoyo a la industria del automóvil<sup>21</sup>. Estos programas se publicitan como inversiones «verdes» para la electrificación del transporte e incluyen el necesario despliegue de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, pero también ayudas directas para la renovación del parque automovilístico, y está por ver cómo se repartirán los fondos entre ayudas a los coches convencionales y a los coches eléctricos; no hay que olvidar —como antes señalábamos— que moverse en coche es siempre una opción de movilidad muy intensiva energéticamente y en materiales ni tampoco olvidar que las ayudas directas a la compra de vehículos eléctricos son, desde el punto de vista social, una política socialmente regresiva, al dar dinero a familias relativamente ricas. ■

16. En un informe de la IEA sobre el tema de la digitalización se concluye que hay una gran incertidumbre sobre el futuro: «El uso de energía en el largo plazo continuará siendo una batalla entre el crecimiento de la demanda de datos y la continuación de la mejora en la eficiencia» (*Digitalization and Energy*, 2017, p.18: <https://www.iea.org/reports/digitalisation-and-energy>).

17. El artículo fue entregado por el autor el 4 de diciembre de 2020 (nota del editor).

18. La política monetaria del BCE ha sido laxa, aunque no ha incluido lo que a mi entender sería aconsejable en una situación tan extraordinaria como la de la pandemia: monetizar una parte del déficit público creado por la caída de ingresos y el aumento de las necesidades de gasto social. Por otro lado, nada garantiza que la actual suspensión de las reglas fiscales no se convierta en poco tiempo en nuevas exigencias de austeridad pública fiscal cuando pase lo peor de la crisis económica y se constaten elevados niveles de endeudamiento en algunos países de la UE.

19. Ver Climate Transparency (2020), *op. cit.* p.4. El G20 incluye a 20 grandes potencias económicas, algunas países de muy elevada renta per cápita y otras países «emergentes» como China, India, Indonesia, Brasil y Sudáfrica.

20. [https://www.eldiario.es/catalunya/rescate-air-europa-opor-tunidad-desaprovechada\\_129\\_6411917.html](https://www.eldiario.es/catalunya/rescate-air-europa-opor-tunidad-desaprovechada_129_6411917.html)

21. La segunda de estas cantidades cuenta con los fondos europeos. Ver las noticias <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/150620-sanchez-automocion.aspx> y [Maroto asigna 10.000 millones de los fondos europeos a la automoción \(lavanguardia.com\)](https://www.lavanguardia.com)

**Enrique Palazuelos Manso**

*Catedrático jubilado, Universidad Complutense de Madrid*

Los dos términos que componen el título de este artículo hacen referencia a dos objetivos económicos tan reiteradamente mencionados como difíciles de materializar. *Grosso modo*, la transición energética se refiere a la necesidad de poner fin a una época histórica en la que la producción y el consumo de energía se han basado en la quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas natural) para abrir otra nueva en la que la generación y el uso de energía se sustenten en fuentes renovables. Por su parte, el cambio de modelo productivo se refiere a la transformación de una estructura de producción que cuenta con una fuerte presencia de bienes y servicios de reducido valor añadido, obtenidos mediante procesos intensivos en trabajos de escasa cualificación, para dar paso a una nueva estructura sustentada en actividades más técnicas y de mayor cualificación laboral que proporcionen una productividad más elevada.

Ninguno de los dos términos se agota en el otro. La transición energética, además de favorecer el cambio de modelo productivo, generará otras virtudes importantes, como será la drástica reducción, hasta su desaparición, de las emisiones de partículas contaminantes —sobre todo de gases de efecto invernadero—, junto con numerosas ventajas para consolidar un sistema de transporte sostenible y el funcionamiento de una economía circular que sea bastante más comedida en el consumo de materiales y en la generación de residuos y desperdicios. Por su lado, la transformación del modelo productivo, además de los cambios asociados al sistema energético, requerirá de un conjunto de modificaciones fundamentales en distintos ámbitos económicos y sociales.

Con la brevedad que exige la limitación de espacio, este artículo examina únicamente los principales vínculos entre esos dos objetivos. Primero plantea cuáles son los rasgos básicos que debe adoptar la transición energética, después destaca sus implicaciones virtuosas para el cambio productivo y, finalmente, apunta varias incertidumbres y dificultades que pueden obstaculizar esos impulsos virtuosos.

...la transición energética se refiere a la necesidad de poner fin a una época histórica en la que la producción y el consumo de energía se han basado en la quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas natural) para abrir otra nueva en la que la generación y el uso de energía se sustenten en fuentes renovables.

### **1. Cuatro rasgos básicos de la transición energética**

La mayoría de los retos energéticos convergen en un arco de bóveda: el sistema eléctrico. La sustitución de los hidrocarburos como recursos energéticos exige el fuerte desarrollo de la generación de electricidad mediante fuentes renovables, de modo que su nivel de producción y sus redes de transmisión ga-

ranticen la energía suficiente y segura con la que cubrir la demanda que necesitan las actividades económicas y sociales.

Siendo así, el primer rasgo es la apuesta por lograr la hegemonía de las tecnologías renovables en el *mix* de la oferta energética. Esto se conseguirá a través del acelerado crecimiento de la producción eléctrica mediante fuentes eólicas (terrestre y marina) y solares (fotovoltaica y térmica), además de la hidráulica (fluyente y de bombeo) y, en menor medida, otras como la geotérmica, la mareomotriz y las biomásas renovables. El segundo rasgo es la necesidad de innovar en dispositivos acumuladores que permitan almacenar electricidad en gran escala para compensar la intensa variabilidad de esas fuentes renovables, sometidas

a la discrecionalidad de fenómenos naturales (viento, sol, lluvia, mareas)<sup>1</sup>.

El tercer rasgo es la exigencia de infraestructuras de transporte y distribución de electricidad que se correspondan con la generación basada en esas fuentes renovables (intermitentes y descentralizadas), con la incorporación de dispositivos de almacenamiento y con las nuevas características que irá teniendo la demanda de electricidad.

Precisamente, los cambios en dicha demanda constituyen el cuarto rasgo de la transición energética, a medida que el abandono de los hidrocarburos suponga el rápido incremento del consumo de electricidad en el transporte (vehículos eléctricos), los hogares (aparatos de climatización) y las industrias con procesos de fabricación intensivos en energía.

## 2. Implicaciones productivas virtuosas de la transición energética

Los cuatro rasgos mencionados irán estableciendo sucesivos enlazamientos hacia atrás y hacia adelante que favorezcan la transformación estructural de la economía mediante la incorporación de nuevos equipos, procesos productivos, técnicas de gestión y cualificaciones laborales.

La articulación hacia atrás, del sistema eléctrico como demandante, irá discurriendo a través de dos tipos de estímulos innovadores. Primero, la fabricación de maquinaria y componentes para las instalaciones eólicas, fotovoltaicas y demás fuentes renovables,

1. A su vez, la variabilidad productiva de las fuentes renovables obliga a disponer de capacidades de respaldo que entren en funcionamiento ante situaciones de déficit de oferta, mediante plantas de ciclo combinado basadas en gas natural, ciertas biomásas y otras fuentes con emisiones contaminantes de menor intensidad. Las plantas nucleares, además de tener sentenciado su cierre definitivo en el plazo de una década y media, no se adecuan a esa finalidad de respaldo debido a que sólo alcanzan eficiencia técnica si mantienen un funcionamiento continuo.

proporcionando equipos y métodos de producción cada vez más eficientes en términos técnicos y más rentables en términos de costes. Segundo, la provisión de dispositivos de almacenamiento eléctrico en gran escala, llamados a convulsionar todo el sistema eléctrico-energético. Actualmente, los distintos procedimientos (mecánicos, electroquímicos, electromagnéticos y otros) con los que construir esos acumuladores se encuentran en distintas fases

de investigación, sin que hasta el momento se hayan alcanzado hallazgos definitivos cuya viabilidad técnica haga posible su comercialización masiva.

La articulación hacia adelante, del sistema eléctrico como oferente de energía, irá discurriendo a través de los impulsos que ejerza sobre los sectores y actividades que incrementarán el consumo de electricidad; sobre todo, el transporte rodado, con la expansión del parque de vehículos eléctricos. El desafío más decisivo que comporta la electrificación del transporte se concentra en el desarrollo de las baterías a instalar en esos vehícu-

los, unos para uso personal y otros para transportar pasajeros y mercancías. Las nuevas variedades de baterías deben hacer compatibles tres ámbitos interrelacionados: ampliar la autonomía de desplazamiento de los vehículos, abaratar los costes de fabricación e instalar infraestructuras de recarga en la cuantía y con las características que demandará el acelerado incremento de vehículos eléctricos.

La articulación bidireccional del sistema eléctrico, hacia atrás y hacia adelante, hará viable la interconexión permanente y simultánea entre la oferta y la demanda de electricidad. Desde el punto de vista técnico, esa función ha venido siendo ejercida por las redes de transmisión, formadas por el vasto entramado de líneas de alta y baja tensión, y por las estaciones de transformación y de reparto, con las que se garantiza que en todo momento y de forma segura millones de puntos de consumo (industrias, servicios, hogares) dispongan de la energía que necesitan.

Sin embargo, en la época actual esa función irá formando parte de una trama más integral que ya no se circunscribe a la conexión interna del sistema eléctrico (producción, almacenamiento y transporte). Incluirá también a las instalaciones dedicadas al autoconsumo y al número creciente de equipos eléctricos instalados en los hogares y en las empresas, así como a las baterías de los vehículos y a las instalaciones de recarga. El desafío es potenciar al máximo la multiconectividad eléctrica, pomposamente calificada como *smart grid* o red inteligente.

En ese desafío están implicadas numerosas líneas de desarrollo tecnológico, destacando en particular aquellas que conciernen a la digitalización, esto es, la extensión generalizada y articulada de las tecnologías digitales. Estas tecnologías permiten convertir la información analógica de las señales que se generan por fenómenos electromagnéticos (textos, sonidos, imágenes) en formatos a los que se pueden aplicar microprocesadores. La vertebración de ese cúmulo de tecnologías, unas ya disponibles y otras por innovar, será decisiva para mejorar la producción de cada fuente de energía renovable y la coordinación de todas ellas, para aportar dispositivos con mayor capacidad de almacenamiento, para favorecer la organización de las redes de transmisión eléctrica y para establecer la interconectividad con una enorme variedad de aparatos eléctricos de consumo<sup>2</sup>.

2. Igualmente, la digitalización y, de forma más general, el fenómeno de la interconectividad de «todo lo eléctrico» irá permeando el conjunto de ámbitos e instituciones, incluyendo la actividad industrial, la sanidad, la enseñanza y el funcionamiento de la Administración.

A la puerta está llamando el ingente campo de posibilidades que se pronostican con la tecnología 5G, esto es, las redes de móviles de quinta generación, que multiplicarán por diez o más veces la velocidad de los dispositivos, reducirán drásticamente el tiempo de respuesta (latencia) y permitirán una muy superior cantidad de dispositivos interconectados. De la mano de la digitalización y de los otros avances en electrónica y telecomunicaciones (nanoprosesadores, satélites, computación en la nube), será factible un vasto despliegue de la «inteligencia artificial», el campo

de la informática que se dedica a crear y explotar mecanismos automáticos con los que revelar comportamientos que actualmente sólo son posibles, con frecuencia de manera limitada, mediante procesamiento humano.

### 3. Obstáculos y amenazas en un horizonte incierto

Lo expuesto hasta aquí podría considerarse una presentación alegórica si al mismo tiempo no se señalan las dificultades, algunas ciertamente graves, que pueden cercenar la transición energética y sus enlazamientos virtuosos con la estructura productiva. Más aún cuando las nefastas consecuencias de la pandemia de la COVID-19 siguen tristemente activas y contribuyen a espesar el manto de incertidumbres que se cierne sobre la economía

española a finales de 2020. Los enormes recursos materiales y humanos que deben dedicarse a paliar los peores efectos de la pandemia constituyen por sí mismos un poderoso obstáculo.

Un primer grupo de problemas se deriva de la influencia decisiva que ciertos poderes ejercen en el sistema energético y en el desenvolvimiento de una economía como la española. De un lado, está el control



oligopólico que ostentan las grandes compañías eléctrico-gasíferas (Iberdrola, Endesa, Naturgy, Repsol, EDP), con el que condicionan el comportamiento de los mercados y buena parte de las decisiones normativas dictadas por las autoridades. Ese control amenaza con incorporar un sesgo unilateral a los objetivos de la transición energética para adecuarlos a sus intereses empresariales. De otro lado, están los grandes fabricantes internacionales de automóviles, baterías e infraestructuras de recarga, en cuyas manos está buena parte de las decisiones estratégicas sobre la transición energética. Junto con ellos, hay que considerar a los gobernantes de países como China, cuyo creciente liderazgo tecnológico y financiero en asuntos energéticos contrasta con la reducida capacidad de decisión efectiva de las autoridades europeas y, por supuesto, las españolas.

Esos poderes efectivos dificultan la posibilidad de que las instituciones españolas (gobierno, parlamento) tracen una estrategia para la transición energética cuyos objetivos y medidas (viabiles y eficaces) garanticen los intereses sociales mayoritarios. Una estrategia que deben consensuar con las fuerzas políticas y con las organizaciones empresariales, laborales y ciudadanas, para afrontar las notables diferencias de intereses, las aversiones al cambio y las incertidumbres que presiden la escena energética.

Un segundo grupo de problemas se relaciona con el modo de financiar y llevar a cabo el enorme volumen de inversiones que requiere la transición energética. Sin duda, la inyección de recursos acordada en el verano de 2020 por la Unión Europea, a través del fondo de recuperación Nex Generation, junto a recursos provenientes de otros fondos europeos, proporcionará un margen de inversión pública hasta ahora desconocido, que en una proporción importante podrá destinarse a impulsar la digitalización, las tecnologías energéticas renovables, el parque de vehículos eléctricos, la dotación de instalaciones de recarga y otras prioridades de la transición energética. Sin embargo, esa ventaja inicial no puede ocultar que tanto

el volumen como los requisitos de inversión tendrán que ser bastante más exigentes. Las inversiones públicas no podrán ser subsidiarias ni sustitutivas de las que en mayor medida tienen que realizar las compañías privadas. Las inversiones públicas deberán apostar por la configuración de un tejido empresarial diversificado que favorezca la presencia de empresas de tamaño medio y de pequeñas iniciativas territoriales con las que reducir el grado de oligopolio eléctrico-gasífero. A su vez, las cuantías de las inversiones tanto públicas como privadas han de ser muy superiores y deberán realizarse de manera persistente

durante al menos las dos próximas décadas. Los principales proyectos de inversión necesitarán una buena coordinación para generar complementariedades productivas. Las entidades (bancos y fondos) y los mecanismos financieros deberán garantizar compromisos a medio plazo, huyendo de burbujas especulativas que pudieran emerger en algunos de los nuevos negocios energéticos

Las inversiones públicas deberán apostar por la configuración de un tejido empresarial diversificado que favorezca la presencia de empresas de tamaño medio y de pequeñas iniciativas territoriales con las que reducir el grado de oligopolio eléctrico-gasífero. A su vez, las cuantías de las inversiones tanto públicas como privadas han de ser muy superiores y deberán realizarse de manera persistente durante al menos las dos próximas décadas.

Un tercer grupo de problemas gira en torno a la tecnología. Los logros alcanzados en las últimas décadas en términos de avances técnicos y abaratamiento de costes están siendo espectaculares. Siguiendo esa senda, la mayor dedicación de recursos financieros y materiales a la I+D en energía seguirá proporcionando hallazgos importantes. Sin embargo, ni la trayectoria pasada ni la cantidad de recursos garantizan que los dispositivos de almacenamiento, las nuevas baterías, los equipos de recarga y las condiciones de interconectividad vayan a estar técnicamente disponibles en pocos años, ni que sus menores costes sean suficientes para favorecer su comercialización generalizada, ni que se produzcan los cambios socio-culturales que precisa la aceleración de la transición energética. Es así que el lastre del atraso tecnológico español, sumado al control que ejercen las compañías y ciertos estados extranjeros y a las incertidumbres científico-técnicas que persisten, todo ello arroja dudas razonables acerca de los plazos temporales y de las condiciones en las que las innovaciones tecnológicas irán siendo accesibles.

El perfil optimista lo aportan la labor que viene desarrollando el Ministerio para la Transición Ecológica desde 2018 y la creciente conciencia social acerca de la urgente necesidad de acometer esa transición. La presteza y la amplitud de las medidas promovidas por el Ministerio, unidas a la aprobación de la Ley sobre clima y energía, y al Plan hasta 2030, además de otros proyectos gubernamentales, como la Agenda digital 2025, indican que los poderes públicos se mueven en la dirección adecuada. Sin embargo, las realizaciones prácticas todavía son modestas y no permiten formular un pronóstico serio acerca del alcance transformador de esa nueva política energética. La ruidosa cacofonía con la que desde todo tipo de posiciones, con intereses políticos y económicos muy alejados, se hace un uso profuso de eslóganes sobre la transición energética y el cambio de modelo productivo aconseja esforzarse por separar el reino de las palabras y la realidad de los hechos.

El largo trayecto por recorrer se va a dirimir en dos escenarios complementarios. En uno, se ventilan las aspiraciones comunes de la sociedad española como un colectivo dispuesto a construir un futuro tecnológico e institucional que supere los lastres del presente. En el otro, pugnan esos intereses económicos y políticos (nacionales e internacionales), con proyectos distintos acerca de las prioridades y del alcance de los cambios tecnológicos e institucionales. La transición resultante dependerá de la masa crítica que se conforme en la síntesis de ambos escenarios,

como consecuencia del grado de vertebración *versus* fractura que registren la organización social, el tejido empresarial, la estructura productiva y la inserción internacional de la economía española. ■

## Referencias

- Bloomberg (2018), *Bloomberg New Energy Finance, Electric Vehicle Outlook*, [https://data.bloomberglp.com/bnef/sites/14/2017/07/BNEF\\_EVO\\_2017\\_ExecutiveSummary.pdf](https://data.bloomberglp.com/bnef/sites/14/2017/07/BNEF_EVO_2017_ExecutiveSummary.pdf)
- International Energy Agency (2019), *World Energy Outlook, Special Focus on Electricity*, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2019/electricity#abstract>
- International Renewable Energy Agency (2018): *Renewable Energy Prospects for the European Union*, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Feb/IRENA\\_REmap\\_EU\\_2018.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2018/Feb/IRENA_REmap_EU_2018.pdf)
- Palazuelos, Enrique (2019), *El oligopolio que domina el sistema eléctrico. Consecuencias para la transición energética*, Akal, Madrid.
- Réseau de Transport d'Électricité (RTE): (2017): *Réseaux électriques intelligents - Valeur économique, environnementale et déploiement d'ensemble*, <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-29377-etude-valorisation-socio-economique-smart-grids-rte.pdf>

**Mario Rísquez Ramos**

*Universidad Complutense de Madrid e investigador asociado al ICEI-UCM*

Desde hace no pocos años, pero con una intensidad creciente, se viene insistiendo desde distintas esferas de lo económico, lo académico y, sobre todo, lo político acerca de la necesidad de impulsar un cambio del modelo productivo de la economía española. La historia reciente ha puesto de relieve la fragilidad que supone para nuestra economía —y por ende para nuestra sociedad— una excesiva dependencia de sectores como el inmobiliario y el turístico. En síntesis, uno de los elementos que mayor consenso aglutinan en torno al horizonte al que debemos dirigirnos es aquel que atribuye a la industria, y en especial a aquellas actividades de mayor valor añadido, un lugar prioritario en el paisaje productivo español. A pesar de lo nítido que se vislumbra ese horizonte, el camino para alcanzarlo suele presentarse más desdibujado. Es el propósito de las siguientes líneas plantear una serie de interrogantes y aportar algunas reflexiones en torno al diagnóstico y las herramientas de que disponemos para afrontar dicho proceso.

### **Sobre los sujetos y los objetivos**

Las últimas décadas han sido testigo de un fenómeno muy agudo de expansión transnacional de los procesos y las relaciones económicas. Hemos asistido a un proceso de creciente fragmentación y dispersión geográfica de las distintas actividades o tareas

Hemos asistido a un proceso de creciente fragmentación y dispersión geográfica de las distintas actividades o tareas que configuran los procesos productivos necesarios para la elaboración de un determinado producto. Ese proceso de desintegración productiva queda al mismo tiempo conectado a través del comercio internacional, lo que da lugar a las denominadas cadenas globales de producción o de valor. Todo este proceso ha sido diseñado y conducido principalmente por grandes empresas transnacionales, y en particular por un núcleo ciertamente reducido de grandes empresas, que además adoptan posiciones oligopólicas en los distintos sectores de actividad económica.

que configuran los procesos productivos necesarios para la elaboración de un determinado producto. Ese proceso de desintegración productiva queda al mismo tiempo conectado a través del comercio internacional, lo que da lugar a las denominadas cadenas globales

de producción o de valor. Todo este proceso ha sido diseñado y conducido principalmente por grandes empresas transnacionales, y en particular por un núcleo ciertamente reducido de grandes empresas, que además adoptan posiciones oligopólicas en los distintos sectores de actividad económica. De esta realidad emergen dos cuestiones, que por evidentes no dejan de ser relevantes. La primera de ellas es que el marco de análisis de la economía-nación pierde relevancia, en favor de situar a la iniciativa y a los agentes privados como protagonistas de unos procesos económicos que adquieren un carácter eminentemente transnacional. En segundo lugar, el hecho de que esos agentes privados sean grandes empresas, y que además ocupen posiciones de privilegio en el mercado a escala mundial, nos revela que esos procesos y relaciones económicas transnacionales se articulan de una manera jerarquizada.

Como punto de partida, resulta pertinente, por tanto, situar las coordenadas en las que se localiza la economía española en este contexto. Sin entrar a valorar las causas, el hecho es que la economía, y en particular la industria, española adopta una posición periférica en el marco regional europeo, principalmente frente al centro de gravedad económico y político

que conforman Alemania y Francia. Esto se traduce en que son principalmente las grandes empresas transnacionales de matriz alemana y francesa —aunque no sólo— las que, en el marco regional europeo, lideran y dirigen estratégicamente la organización y el desarrollo de las cadenas globales —o en este caso, regionales— de producción<sup>1</sup>.

La industria nacional es muy dependiente de importaciones del exterior, especialmente aquellas ramas con mayor proyección internacional. Es el caso de sectores como el de la automoción, los productos químicos o la metalurgia. Tanto para la importación de productos intermedios como para la exportación de productos acabados, nuestros principales socios comerciales se sitúan en la Unión Europea —Francia y Alemania, principalmente—, aunque en el transcurso de estas dos últimas décadas están adquiriendo una importancia creciente las relaciones comerciales extra-comunitarias. La industria española se encuentra, por tanto, altamente internacionalizada, inserta en estas cadenas de producción regionales a escala europea, pero esa interconexión de los procesos productivos y de los flujos comerciales se encuentra mediada por el papel que juegan grandes empresas transnacionales extranjeras. Un ejemplo paradigmático lo podemos encontrar en la industria automotriz, un sector en el que las cabezas tractoras de la producción a escala nacional son filiales de matrices extranjeras, como el grupo PSA, Renault o Volkswagen, entre otras.

De este modo, en la reflexión sobre el cambio de modelo productivo no debemos esquivar la pregunta

Las puntas de lanza de la industria española se encuentran principalmente en manos de capital extranjero, grandes empresas transnacionales —y sus filiales— que tienen un elevado poder tractor sobre el conjunto del tejido productivo industrial —y de servicios conexos—. Por tanto, la iniciativa corresponde al sector privado transnacional, cuyo código de comportamiento se encuentra inscrito en la dinámica de competencia capitalista, y sus actuaciones se dirigen a enfrentarla con éxito para obtener ganancias renovadas y sostenidas en el tiempo.

acerca de quiénes lo van a llevar a cabo, es decir, qué agentes disponen de las palancas de decisión y de los recursos para ello, o, dicho de otro modo, dónde están los centros de poder y decisión en esas cadenas globales de producción. Las puntas de lanza de la industria española se encuentran principalmente en manos de capital extranjero, grandes empresas transnacionales —y sus filiales— que tienen un elevado poder tractor sobre el conjunto del tejido productivo industrial —y de servicios conexos—. Por tanto, la iniciativa corresponde al sector privado transnacional, cuyo código de comportamiento se encuentra inscrito en la dinámica de competencia capitalista, y sus actuaciones se dirigen a enfrentarla con éxito para obtener ganancias renovadas y sostenidas en el tiempo. Esa lógica de funcionamiento, en resumen, no tiene

por qué alinearse con los anhelos de un determinado Gobierno en la promoción de una transición hacia otro modelo productivo. Más bien, la actuación de estas grandes empresas transnacionales suele estar orientada a fomentar la propia reproducción de los mecanismos que les otorga esa posición de liderazgo en la producción y en los mercados internacionales.

De lo expuesto anteriormente se puede desprender que el Estado, en primer término, apenas tiene margen de actuación directa.

En cambio, la Administración del Estado es, por su visión de conjunto y su capacidad de planificación estratégica, el único actor capaz de diseñar y poner en marcha una estrategia coordinada que promueva un cambio en el modelo productivo. Más allá de la voluntad política por impulsar este cambio, también cabe preguntarse por las herramientas de que dispone en este caso el Estado español para emprender este camino.

1. En este texto, y por motivos de espacio, incurrimos en una cierta simplificación al categorizar las relaciones entre España y las grandes economías del centro continental en el marco del esquema centro-periferia, con las connotaciones teóricas que asimismo lo impregnan. No obstante, en mayor o menor grado, esta simplificación se ajusta al hecho constatado de las enormes asimetrías estructurales que existen y se desarrollan entre estas economías en términos productivos y comerciales.



## El papel del Estado en el cambio de modelo productivo

En el caso de la economía española, la acción estatal desarrollada durante las últimas décadas, al abrigo del consenso neoliberal y la integración europea, provee de una capacidad yerma a la Administración del Estado en materia de política industrial, desprovista de activos valiosos y de herramientas efectivas de política económica —y en particular, industrial—, a lo que se añade una clara falta de orientación en torno hacia dónde debemos dirigirnos. Durante los últimos dos años, en cambio, dicha orientación estratégica parece estar tomando un cauce que confluye sobre dos elementos, que, en el contexto de la actual crisis derivada de la pandemia, han impregnado más si cabe el discurso y la acción de gobierno. Por un lado, se está tratando de desarrollar un eje estratégico de modernización productiva en torno al vector de la digitalización; en segundo lugar, y en el marco principalmente de la crisis climática, se está promoviendo una transición ecológica. En línea con el impulso de esa estrategia, en la agenda del Gobierno para esta legislatura se encuentran, entre otros elementos, la aprobación de una nueva ley de Industria —que sustituya a la vigente, de 1992— y del marco estratégico para la Nueva Política Industrial Española 2030.

Más allá de la voluntad del actual ejecutivo, expresada en —numerosos— documentos estratégicos que se van condensando paulatinamente en el código legislativo, la arquitectura institucional en España en materia de industria se encuentra ciertamente desarticulada. De hecho, el actual Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ni siquiera introdujo en su nomenclatura el pilar industrial hasta 2018, lo que puede dar una idea del rango de importancia que desde la Administración se le ha concedido a este sector en los últimos años. En cualquier caso, de este centro gestor apenas sobresalen como palancas para el impulso de la industria los programas de apoyo financiero, que dependen de la Dirección General de Industria y Pymes y que se engloban principalmente en el programa de gasto destinado a favorecer la reconversión y la reindustrialización. Además, las competencias en diversos ámbitos de crucial importancia que afectan directamente a la industria residen en otros centros gestores, que disponen de agendas propias —ministerios de Hacienda, Asuntos Económicos y Transformación Digital, Ciencia e Innovación, Transición Ecológica y Reto Demográfico, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana o Trabajo y Economía Social—.

En síntesis, nos encontramos con una arquitectura institucional y competencial bastante descentralizada y, en ese contexto, con una cartera de Industria que carece de competencias clave y que actúa básicamente como canalizador de fondos al sector privado en forma de subvenciones directas y préstamos. El cambio de modelo productivo, cuya iniciativa apuntábamos que recae en un sector privado liderado por grandes empresas transnacionales —principalmente de capital extranjero— y que opera acorde a sus propias lógicas de acumulación, parece no disponer de un contrapunto efectivo por parte de la Administración del Estado capaz de reorientar e incentivar de una manera significativa las dinámicas que imprime el propio mercado.

## La crisis actual como catalizadora de la transformación productiva

La crisis socioeconómica originada por la pandemia de la COVID-19 parece haber actuado de acicate para el impulso de ese proceso de transición hacia otro modelo productivo, al menos en lo que concierne a los recursos de los que ahora dispone el Estado español para poder desarrollarlo. En julio de 2020 se llegó a un acuerdo en el seno de la Unión Europea para habilitar un Fondo de Recuperación —*Next Generation UE*— comunitario, que canalizará préstamos reembolsables y transferencias directas por un valor total de 750.000 millones de euros a los distintos Estados miembros<sup>2</sup>. Estos fondos, repartidos gradualmente en sucesivos tramos durante los próximos años, se dirigirán a financiar proyectos que, en el caso español y en materia de industria, pivotarán en torno a los ya mencionados pilares de la digitalización y la transición ecológica.

2. *Next Generation UE* está integrado, principalmente, por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y el programa REACT-EU. De este fondo europeo, España recibirá alrededor de 71.000 millones de euros en transferencias durante los próximos años. Con cargo al MRR, le corresponderán cerca de 59.168 millones de euros en transferencias. El plazo para la ejecución será de un máximo de cuatro años en el caso de las reformas y de seis en el ámbito de las inversiones. A su vez, con cargo al programa REACT-EU, España recibirá otros 12.400 millones de euros en transferencias. En los PGE para 2021 se incluyen 26.634 millones de euros de proyectos de transformación con cargo a los fondos de recuperación: 2.436 millones del REACT-EU y 24.198 millones del MRR. De esos 26.364 millones, 1.708 millones se destinan al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, lo que supone un incremento de su presupuesto nada menos que del 74% con respecto al ejercicio anterior —el gasto no financiero de este centro gestor se eleva en un 338% en comparación a los anteriores PGE, principalmente vía transferencias de capital—.



En este contexto de expansión del gasto público —permitido ahora por las instituciones europeas— para hacer frente a la crisis socioeconómica, los primeros Presupuestos Generales del Estado (PGE) que se han aprobado tras varios años de prorrogas continuadas de los pretéritos PGE de 2018 ya plantean las directrices generales de esta transición productiva. Aunque los instrumentos apenas varían, la potencia de gasto es ahora mucho mayor. De entre esas directrices generales, destaca en materia de industria el programa de impulso de proyectos tractores de *competitividad y sostenibilidad industrial*, orientados a potenciar y reforzar aquellos segmentos que mayor valor añadido generan en las cadenas globales de producción que se consideran estratégicas, como las vinculadas al sector de la automoción o la aeronáutica. Un ejemplo de ello es el programa de ayudas para actuaciones de tecnologías vinculadas al hidrógeno o a las baterías de litio, que consignan una dotación presupuestaria por valor de en torno a 200 millones de euros.

El Programa de Ayudas para Actuaciones de Reindustrialización (o programa REINDUS) también constituía otra palanca de apoyo financiero importante, que ahora se ha visto sustancialmente modificada con la creación del Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva (FAIIP). A diferencia del anterior, este nuevo fondo supone una herramienta de apoyo financiero que permite la financiación de proyectos empresariales plurianuales, bajo la utilización

En este contexto de expansión del gasto público —permitido ahora por las instituciones europeas— para hacer frente a la crisis socioeconómica, los primeros Presupuestos Generales del Estado (PGE) que se han aprobado tras varios años de prorrogas continuadas de los pretéritos PGE de 2018 ya plantean las directrices generales de esta transición productiva. Aunque los instrumentos apenas varían, la potencia de gasto es ahora mucho mayor. De entre esas directrices generales, destaca en materia de industria el programa de impulso de proyectos tractores de competitividad y sostenibilidad industrial, orientados a potenciar y reforzar aquellos segmentos que mayor valor añadido generan en las cadenas globales de producción que se consideran estratégicas, como las vinculadas al sector de la automoción o la aeronáutica.

de distintas fórmulas de apoyo —préstamos ordinarios, participativos, fórmulas mixtas, etc.— y que tiene por objetivo estimular las iniciativas que incorporen tecnologías avanzadas en productos y procesos, que además generen empleo cualificado y con la mayor aportación posible de valor añadido.

Algunas de las preguntas más interesantes que cabe hacer al respecto de todo este plan de estímulos europeos orbitan en torno a la cuestión de la soberanía. Con anterioridad se señalaba que la economía española ocupa una posición periférica con respecto a las economías centrales. No es una cuestión menor enfatizar la naturaleza relacional y dinámica que adopta ese esquema centro-periferia; o, dicho de otro modo, para que la economía alemana siga ostentando ese *status* central, otras, como la española, deben permanecer en esa posición subalterna. El funcionamiento ordinario de las cadenas globales de producción, pero también el de las instituciones de gobernanza europeas, plantea serias rigideces para alterar significativamente el *orden actual de las cosas*. Constatar este hecho nos remite de nuevo a evaluar dónde se sitúan los centros de poder, quiénes son los sujetos que lo ejercen y con qué capacidades cuentan. Sin perder de vista tampoco cuáles son las grietas más fértiles sobre las que poder incidir.

### Calibrar lo urgente y lo importante

Por último, resulta pertinente volver al punto inicial y valorar el horizonte al que nos dirigimos. Ese consenso relativamente amplio que podemos sintetizar en el lugar común de que necesitamos reforzar y modernizar nuestra industria choca frontalmente con otro consenso también amplio, pero aún inoperante en términos

políticos: el que se eleva en torno a los severos límites físicos de nuestra biosfera. El cambio de modelo productivo requiere de grandes inversiones en proyectos tractores de elevado valor añadido, de una planificación estratégica que nos oriente hacia un futuro que en realidad solo puede proyectarse si *eso que ya sabemos que va a ocurrir no sucede*.

Por decirlo de forma concisa, nuestro actual modelo productivo, y también aquel al que se pretende transitar, no son viables a medio y largo plazo. Los límites no sólo tienen que ver con el agravamiento de la crisis climática, también enfrentamos límites de disponibilidad de recursos energéticos y minerales que son ineludibles —entre otras problemáticas—. En este marco, la pretendida desmaterialización de nuestros patrones de producción no deja de ser una quimera. Elementos como la transición hacia el vehículo eléctrico o el proceso de digitalización de las economías, sobre todo desde la perspectiva de su universalización, se anclan sobre un creciente consumo de recursos energéticos y materiales que en muchos casos están alcanzando —en otros lo han hecho ya— sus picos de extracción.

En definitiva, una de las tareas políticas más importantes de nuestro tiempo quizás sea calibrar lo urgente con lo importante, esto es, tomar consciencia de que el cambio de modelo productivo debe quedar atravesado por un reordenamiento profundo de nuestras prioridades como sociedad, si es que nuestro objetivo es reproducirnos como tal. Este reordenamiento de nuestras prioridades, como ya podemos anticipar, debe impactar en la configuración actual de las relaciones de poder —y modificarlas drásticamente—. Por tanto, esa tarea política debe orientarse de manera paralela en un doble sentido, el de acumular fuerzas, pero también el de ofrecer otros horizontes. ■



José Manuel Naredo  
Economista y estadístico

El modelo inmobiliario español, que se implantó durante el franquismo y culminó en nuestra coronada democracia con la última burbuja inmobiliaria (1997-2007), estableció un marco institucional que asegura el desplazamiento del lucro desde el cobro de alquileres hacia la realización de plusvalías mediante la reclasificación de terrenos. La importancia que cobró ese *maná* que caía del cielo en forma de plusvalías sobre los propietarios de terrenos por el mero hecho de hacerlos edificables le hizo cobrar nombre propio en nuestro país, calificando popularmente de «pelotazo inmobiliario» esta forma de enriquecimiento jugoso y rápido, que dependía de tener las informaciones y contactos adecuados para asegurar la reclasificación de determinados terrenos. Denominación que no encuentra una expresión similar en las lenguas de los países situados al norte de los Pirineos, lo que resalta la peculiaridad del *modelo inmobiliario español*. Este modelo se superpone por encima de las legislaciones autonómicas del suelo y la vivienda, aunque se observen algunas diferencias de comportamiento que hacen que, aunque en todas partes cuezan habas, en unas las cuezan mucho más que en otras.

En el modelo así configurado, la construcción ha sido la colaboradora necesaria del «pelotazo inmobiliario». A la vez que se prioriza la vivienda como inversión, no como bien de uso, en vez de atender a la demografía y a las necesidades de vivienda, se mueve a golpe de burbujas especulativas que generan patologías de crecimiento en la reclasificación de suelos y construcción de viviendas que rebasan con mucho unas necesidades que, para colmo, quedan en buena medida insatisfechas al rebasar los precios la capacidad

de pago y endeudamiento de muchos necesitados. Sobre todo, cuando los precios de la vivienda han crecido a largo plazo mucho más que los salarios, cuando abundan el paro y los trabajos eventuales y precarios y cuando, para colmo, se fue liquidando sin pena ni gloria el notable stock de vivienda social —pública y privada, no sólo para personas necesitadas, sino para funcionarios y militares, para empleados bancarios, industriales...o ferroviarios— que se había construido durante el franquismo, lo que hizo que España sea hoy colista europea en vivienda social. Se plantea así la paradoja de que, mientras los afanes de lucro especulativo hicieron que en los años centrales del pasado *boom* inmobiliario se construyeran más viviendas que en Francia y Alemania juntas (que tienen tres veces más población y el doble de territorio), haya cada vez más necesidades de vivienda insatisfechas (a la vez que abundan las viviendas secundarias y desocupadas).

Para comprender lo que está pasando tras el pinchazo de la última burbuja especulativa, hay que darse cuenta que ha colapsado el modelo inmobiliario vigente, que proponía la compra como la forma idónea de acceder a la vivienda. Este colapso —que normalmente se silencia— lo atestigua el hecho de que, tras el pinchazo de la burbuja, el crédito a las personas físicas para compra de vivienda no sólo no ha repuntado, sino que sigue cayendo, como confirman los últimos datos disponibles. A ello contribuye tanto el empeño de la banca de reducir su exposición al ladrillo como sobre todo la precariedad y escasa retribución del trabajo de la mayoría de los nuevos demandantes de vivienda —jóvenes e inmigrantes—, que les incapacita para afrontar deudas a largo plazo, obligándolos a alquilar. Se ha producido así un notable aumento de los precios de alquiler en las zonas más demandadas, fruto de esta nueva canalización de la demanda, que presiona con inusitada fuerza sobre el estrecho mercado del alquiler, compitiendo además en muchos casos con los alquileres turísticos, ahora publicitados y gestionados más eficazmente por nuevas redes y portales informáticos.

1. El presente texto retoma y actualiza en parte mis últimas publicaciones sobre el tema: Naredo, J. M. (2019), «Diagnóstico del panorama inmobiliario actual. ¿Rebrota una burbuja inmobiliaria comparable a la anterior?», *Papeles*, n.º 145; Naredo, J. M. (2020), «Entrevista a José Manuel Naredo sobre el panorama inmobiliario y habitacional en España», *Papeles*, n.º 148; Naredo, J. M., y Montiel, A. (2011), *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria.



Por otra parte, el potente intervencionismo del Estado en sus operaciones de salvamento y publicación de las entidades financieras en bancarota y la compra de los descartes inmobiliarios de la banca por la SAREB —la agencia liquidadora estatal mal llamada «banco malo»— ha agravado, en vez de paliar, las penurias asociadas a la falta de viviendas asequibles para buena parte de la población, que culmina con los desahucios, primero por insolvencia e impago de préstamos hipotecarios y después de alquileres. En efecto, los popularmente llamados «fondos buitres» han venido buscando, con la ayuda de ojeadores autóctonos, buenos solomillos a comprar entre los despojos inmobiliarios que ha dejado la crisis. Episodios como el de la compra, por fondos privados, de vivienda social a precio de saldo en Madrid, ocurrido bajo la alcaldía de Ana Botella, que afloró de la mano del Tribunal de Cuentas, han venido proliferando en la sombra. ¿Qué está pasando con los cientos de miles de viviendas que han ido a parar a entidades públicas, como son hoy las cajas de ahorro salvadas y publicadas o la SAREB o «banco malo»? Fondos como Blackstone, con entidades como Aliseda, S. Testa y Fidere, han venido comprando decenas de miles de viviendas de bancos y cajas. Las estadísticas tributarias visibilizan cerca de dos millones de viviendas propiedad de personas jurídicas. Según mis cálculos, las diez primeras entidades propietarias disponen de cerca de 300.000 viviendas. No cabe ahora entrar en detalles sobre este panorama oscuro y lamentable, en el que un colectivo de empresas y personas viven e incluso se forran gracias al manejo de los despojos inmobiliarios... y en el que entre los «ojeadores autóctonos» figuran personas bien conocidas y relacionadas que participan del festín, como se detalla en un libro reciente de Manuel Gabarre<sup>2</sup>. Añadiré sólo que buena parte de las grandes empresas que participan en este negocio se han reconvertido en SOCIMI (Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario) para no pagar impuestos, reventando el carácter social que debería de impregnar este tipo de entidades y acentuando notablemente su concentración (las estadísticas tributarias muestran que en 2016 el 10% de las SOCIMI poseían el 76 %

del capital<sup>3</sup>). Se plantea así una sangrante paradoja: mientras el artículo 47 de la Constitución Española encomienda a los gobiernos «promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna», nuestros sucesivos gobiernos han venido incumpliendo este mandato, para facilitar el negocio de unos pocos, malversando el enorme *stock* de viviendas en manos de las cajas de ahorro publicadas y de la SAREB. Creo que merecería la pena arrojar algo de luz sobre este panorama oscuro y orientarlo con políticas que alivien los costes económicos y sociales de la reconversión inmobiliaria en curso.

A la pregunta de si el moderado y localizado repunte que han acusado los precios de compra de la vivienda refleja el inicio de una nueva burbuja comparable a la anterior, cabe afirmar taxativamente que no, sobre todo porque falta la financiación necesaria para inflarla. Además de que la nueva situación crítica asociada a la pandemia del COVID-19 ha desinflado nuevamente operaciones y precios. Pues si se entiende por burbuja el aumento especulativo de los precios de un activo alimentado por compras cada vez apalancadas por créditos, porque se piensa que los precios van a subir y suben porque se compra, desde luego una burbuja especulativa no puede ir muy lejos cuando, como hemos indicado, el volumen de crédito concedido a la compra de vivienda sigue disminuyendo, como ocurre también de forma más acentuada con el crédito a la promoción y construcción de viviendas. Y es que, si la burbuja anterior devoró el ahorro del país, haciendo que la ratio crédito hipotecario/PIB pasara de estar por debajo de la mayoría de los países de nuestro entorno a situarse por encima de todos ellos, ahora todavía toca desendeudarse. Además, la burbuja anterior alcanzó una intensidad y una duración tan extremas porque contó con circunstancias de partida irrepetibles: el relativamente escaso endeudamiento inicial de los hogares, la entrada en el euro, que permitió el endeudamiento exterior sin tasa, la caída del tipo de interés, el alargamiento de los plazos...

2. Gabarre, M. (2019), *Tocar fondo. La mano invisible detrás de la subida de los alquileres*, Madrid, Traficantes de sueños.

3. Información accesible en el siguiente link: [https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La\\_Agencia\\_Tributaria/Memorias\\_y\\_estadisticas\\_tributarias/Estadisticas/Recaudacion\\_tributaria/Informes\\_anuales\\_de\\_Recaudacion\\_Tributaria/Ayuda\\_Ejercicio\\_2018/Notas\\_informativas/Las\\_SOCIMI\\_declarantes\\_en\\_el\\_Impuesto\\_sobre\\_Sociedades/Las\\_SOCIMI\\_declarantes\\_en\\_el\\_Impuesto\\_sobre\\_Sociedades.html](https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ayuda_Ejercicio_2018/Notas_informativas/Las_SOCIMI_declarantes_en_el_Impuesto_sobre_Sociedades/Las_SOCIMI_declarantes_en_el_Impuesto_sobre_Sociedades.html)

Cabe preguntarse entonces quiénes son los «nuevos inversores» que han venido motivando, con escaso recurso al crédito, los repuntes de operaciones y precios de la vivienda en las zonas más valoradas de las grandes aglomeraciones o de la costa. Por una parte, está el perfil compuesto por corporaciones transnacionales deseosas de invertir en ladrillo la abundante liquidez que se generó a nivel internacional para paliar los efectos de la crisis, que hizo que la inversión extranjera en inmuebles cobrara una fuerza inusual en el mercado inmobiliario español, explicando en buena medida el localizado repunte de las operaciones y los precios antes mencionada. Por otra, existe un segundo perfil de «nuevos inversores» inmobiliarios autóctonos, compuesto por personas y entidades sobradas de liquidez dispuestas a invertir en inmuebles, como mal menor frente a los riesgos y la baja rentabilidad que ofrecían las otras opciones de inversión (según mis cálculos, el mayor repunte de los alquileres hizo que la inversión en vivienda alcanzara rentabilidades medias que superan el 5 %).

La aparición de los «nuevos inversores» ha venido facilitando, así, la desinversión inmobiliaria de los hogares y empresas más necesitados de liquidez, que está pasando de forma opaca y desregulada por la banca y la SAREB, así como el desplazamiento del modelo inmobiliario hacia el alquiler. Se trata de un ajuste post burbuja que en cualquier caso tendría que producirse, pero se postulaba que ambos procesos deberían de gestionarse con políticas orientadas a minimizar el daño económico y social ocasionado por la crisis del modelo inmobiliario español a la que estamos asistiendo, cosa que, como hemos visto, no ocurre, pues ni siquiera se ha resuelto el tema los desahucios. En fin, que no hay que confundir el ajuste que se está produciendo con una nueva burbuja comparable a la anterior, por mucho que las operaciones y los precios se animaran por la presencia de los «nuevos inversores», que, por otra parte, tiende a remitir, ya que la inversión extranjera en inmuebles está cayendo desde hace cuatro años, a lo que se suma el nuevo jarro de agua fría que ha añadido a la coyuntura inmobiliaria la crisis económica asociada a la pandemia del COVID-19 en la que todavía estamos inmersos.

¿Cómo puede modificarse la dinámica en curso?  
¿Cuáles habrían de ser las claves para un planteamiento diferente en términos regulatorios que palíe los problemas económicos y habitacionales ya mencionados? Tener buen conocimiento de nuestros males es condición necesaria para poder curarlos o al menos paliarlos y, por ende, darnos cuenta de que

el diagnóstico del presente condiciona la imaginación del futuro y las posibilidades de cambio. Así que lo primero es hacer un buen diagnóstico de lo que está pasando, en vez de confundir a la gente manejando datos sesgados o expresamente adulterados, como ha venido ocurriendo, primero, para hacer creer que no había burbuja especulativa, luego, que habría un aterrizaje suave... y ahora, que ya la situación repunta y que podemos volver a las andadas como si nada hubiera pasado, con lo que no hacen faltan cambios, olvidando la cadena de salvamentos, compras y avales practicados con dinero o respaldo público y los ajustes y las reconversiones en curso que se están produciendo.

En primer lugar, un buen diagnóstico de los problemas post-burbuja pasa por tomar conciencia de que se ha desplazado el problema desde la antigua escasez de suelo urbanizable, infraestructuras y viviendas, hacia el exceso e infrautilización de los mismos, unido a un excesivo endeudamiento y/o falta de liquidez de hogares y empresas y a la agobiante presencia de necesidades insatisfechas. En segundo lugar, hemos de subrayar que, como ya hemos apuntado, asistimos a un ajuste post-burbuja en el que se acusa la desinversión inmobiliaria de los hogares y empresas más necesitados de liquidez en favor de «nuevos inversores» a través de la banca y la SAREB, y que este ajuste va acompañado de un desplazamiento hacia el alquiler. Insistimos en que no es de recibo que, pese a la potente intervención pública, esta reconversión se esté produciendo de forma opaca y discrecional, para favorecer el negocio de algunas minorías bien relacionadas. Esta *reconversión* debería ser transparente y dirigida a paliar los daños sociales y económicos de la crisis, orientándose a *diversificar* el panorama inmobiliario y financiero, dando entrada a entidades mayoristas de alquiler, condicionada a dar un uso a la vez social y lucrativo al *stock* infrautilizado en manos de personas y entidades con problemas de liquidez o impago, paliando así necesidades insatisfechas. Pero hemos de darnos cuenta de que el principal obstáculo para que tal reconversión se produzca es el actual modelo inmobiliario. Así, en tercer lugar, es obligado tomar conciencia de que sufrimos las consecuencias de un modelo inmobiliario-financiero agotado y corrupto que no resuelve los principales problemas que tiene planteados el país y pide a gritos su reconversión. Y que la reforma del modelo inmobiliario-financiero es tarea urgente, que contribuiría al saneamiento económico y político del país, homológándolo hacia patrones europeos... pero ello exige un verdadero pacto de Estado a consensuar por el

grueso de las fuerzas políticas, pacto que debería suscribir cualquiera que no tenga intereses mezquinos e inconfesables asociados a ese modelo.

Y, como no cabe detallar aquí las políticas e instrumentos, valga decir que habría que tomar conciencia de que las soluciones para favorecer el saneamiento económico y político, la habitabilidad y el uso eficiente del patrimonio inmobiliario contenidas en la reconversión del modelo exigen empujar el marco institucional y cultural hacia las antípodas de los correspondientes al modelo inmobiliario actual:

- Desde la vivienda como inversión hacia la vivienda como bien de uso.
- Desde la realización de plusvalías hacia el cobro de rentas.
- Desde la construcción nueva hacia la rehabilitación, reutilización y ocupación del patrimonio ya construido.
- Desde la vivienda libre y en propiedad hacia el alquiler y la vivienda social.
- Desde la insuficiencia presupuestaria de los ayuntamientos y la vinculación de sus ingresos a figuras recaudatorias relacionadas con la reclasificación de suelos y el crecimiento urbano hacia la suficiencia con ingresos apoyados en figuras ajenas a ese crecimiento<sup>4</sup>.
- Desde la corrupción hacia el saneamiento político.
- Desde la opacidad hacia la transparencia.
- Desde el despotismo hacia la implicación y la participación ciudadana...

En resumidas cuentas, que ya va siendo hora de que todo el mundo reconozca:

- 1.º El agotamiento del modelo inmobiliario-financiero actual, que no sirve para paliar la presente crisis y que sigue animando expectativas vanas y prácticas corruptas.
- 2.º La necesidad de reconvertirlo, no sólo hacia horizontes políticos, territoriales y urbanos más saludables para la mayoría, sino que faciliten también la *desinversión inmobiliaria* y el *desapalancamiento financiero* requeridos (y para ello, **lección 1.ª**: reconocer las minusvalías, en vez de ocultarlas, al tener aversión a la baja los índices de tasación y valoración tributaria generalmente utilizados).
- 3.º Que esta reconversión no exige tanto construcción nueva como gestión-rehabilitación-reutilización del patrimonio inmobiliario sobredimensionado para asegurar su uso eficiente, frente al actual horizonte de abandono y ruina (y para ello, **lección 1.ª**: aclarar el estado del *stock* inmobiliario y de las necesidades, en vez de soslayarlos, para conectarlos, recurriendo para ello a políticas territoriales, urbanas y sociales, apoyadas con todo el instrumental y los medios disponibles).
- 4.º ...Y sin esa **reconversión** y con el **oscurantismo** actual (que se mantiene para facilitar y encubrir buenos negocios asociados al manejo discrecional de los despojos inmobiliarios post-burbuja), se prolongará y hará más dura la crisis económica y social. ■

4. Véase Naredo, J. M. (2015), «Un tema clave: el modelo de financiación local y su relación con los distintos modelos inmobiliarios», *Papeles*, n.º 129; y Sanz, B. y Bustos, D. (2015), «Financiación local. Apuntes para un cambio de modelo», *Papeles*, n.º 130.

**María José Martínez Herrero**

*Hegoa (Universidad de País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea)*

A diferencia de otras crisis económicas del pasado, en estos momentos estamos inmersos en una crisis motivada por una pandemia que ha trastocado la economía a nivel mundial, aunque con repercusiones diferentes según los países. Así, nos encontramos ante una crisis económica distinta, originada por la imposibilidad de suministrar mano de obra a la producción de bienes y servicios, dadas las restricciones de movilidad, ocasionando de esta forma una crisis de rentabilidad del capital y provocando ceses temporales o definitivos de actividad en distintos sectores económicos. Esta crisis viene a profundizar los problemas, aún sin resolver, originados por la anterior crisis, que conllevó una década de recortes en los servicios públicos y en las prestaciones sociales y una generalizada precarización de la vida laboral, ahondando aún más las brechas de la desigualdad.

Además, el confinamiento de la población como medio para superar la crisis sanitaria originada por el COVID-19 ha puesto al descubierto las debilidades y las carencias del sistema en todos sus ámbitos políticos, económicos, sociales o ecológicos, pero especialmente en la esfera de los cuidados y en la provisión de cuidados a la población. Esta crisis afecta de lleno a las mujeres, puesto que son ellas quienes asumen la mayor parte de estos trabajos, ya sea de manera remunerada o gratuita, trabajos que se han visto acrecentados por el cierre de la actividad. Quizás sea ésta una buena oportunidad para poner de manifiesto y visibilizar todos aquellos trabajos necesarios para la sostenibilidad de la vida, además de sensibilizar a la sociedad en la corresponsabilidad de los cuidados; un buen momento para repensar la política económica, para humanizarla y acercarla a las personas, abordando los problemas que efectivamente afectan a la vida.

El propósito de este escrito es analizar el impacto y las consecuencias de esta crisis sanitaria sobre el trabajo de las mujeres, en el remunerado y en el de cuidados, para posteriormente plantear algunas de las posibles

medidas y políticas orientadas a mitigar y/o superar dicha situación.

### **Una crisis con distintas consecuencias sobre el trabajo de las mujeres**

La crisis sanitaria originada por el COVID-19 ha profundizado aún más las brechas laborales y de cuidados entre mujeres y hombres. Es de esperar que, junto con una importante destrucción de puestos de trabajo, surjan nuevos empleos e incluso otros se transformen, adaptándose a las circunstancias, mientras que, en paralelo, los servicios de cuidados hacia las personas adquieran mayor relevancia, ampliando la cobertura de los servicios sociales, mejorando las medidas de conciliación, haciendo corresponsables a todos los agentes sociales, ajustando mejor los tiempos dedicados al empleo y a los cuidados, entre otras posibilidades.

Las mujeres corren el riesgo de empeorar su situación en el mercado de trabajo, ya que mayoritariamente ocupan empleos más inestables, precarios, informales, peor pagados, con una menor o nula protección social y más expuestos al paro, recayendo además sobre ellas el peso de los cuidados, tanto en el ámbito privado como en el público.

Si en anteriores crisis fue la mano de obra masculina la más afectada en un primer momento, propagándose posteriormente al resto de la economía, la actual crisis recae de manera importante sobre las mujeres en su doble papel: como cuidadoras, porque aumenta la carga de los cuidados debido al cierre generalizado de los servicios sociales y educativos, y como empleadas, porque incide especialmente en empleos altamente feminizados, aunque con consecuencias distintas según éstas se ubiquen en sectores considerados *esenciales* o *no esenciales* para la población.

Una parte muy importante de los empleos catalogados como *esenciales*, que afrontan desde primera



línea la crisis sanitaria, están altamente feminizados: médicas, enfermeras, auxiliares, limpiadoras, trabajadoras de residencias, de farmacias, de comercios de alimentación, reponedoras y cajeras de supermercado, atención domiciliaria, cuidadoras y trabajadoras del hogar... Algunos de estos empleos requieren una alta cualificación, son estables, están protegidos y bien remunerados, mientras que otros apenas requieren formación alguna, son precarios, a tiempo parcial o sin contrato, con una débil o nula protección y con salarios a veces tan bajos que en ocasiones no permiten salir de la pobreza. Empleos todos ellos considerados vitales e indispensables ante una situación de emergencia sanitaria y expuestos en mayor medida al contagio y a la enfermedad.

Las mujeres constituyen el 70% del total de profesionales de la salud<sup>1</sup>, representando el 85% en el caso de las enfermeras, el 72% del personal farmacéutico, el 100% de las limpiadoras de hospitales y centros de salud, el 84% de las cuidadoras en residencias, el 92% de las trabajadoras de cuidados a personas, así como el 99% de las empleadas domésticas y el 86% del personal de limpieza, representando por último el 85% del total de reponedoras y cajeras de supermercado. En total, más de 1/3 del empleo ocupado por mujeres se concentra en los sectores catalogados *esenciales*, empleos que durante la crisis se han mantenido e incluso incrementado, dadas las necesidades sanitarias.

Mientras, en los sectores denominados *no esenciales* durante la pandemia, las consecuencias deben valorarse en función de las posibilidades de teletrabajo que tienen los empleos que ocupan las mujeres. Por un lado, sectores como la educación o las profesionales científicas e intelectuales, especialistas en la gestión, o de apoyo administrativo y contable, tanto en el sector público como privado, han mantenido el empleo de las mujeres, prácticamente con las mismas condiciones, gracias al uso del teletrabajo. Por el contrario, sectores como el comercio, la hostelería, la restauración o las actividades relacionadas con el turismo, con empleos más precarios e incluso informales, tienen escasas o nulas posibilidades de aplicar el teletrabajo, viéndose abocados al cese de actividad durante la época más estricta del confinamiento; algunos, aplicando ERTE hasta retomar de nuevo la actividad y otros, cerrando definitivamente sus negocios.

En estos sectores *no esenciales*, las mujeres ocupan el 68% de los empleos en educación, el 67% de los empleos contables y administrativos, en agencias de viajes, telefonistas y recepcionistas, el 57% en restauración y comercio, el 70% en la preparación de alimentos. En definitiva, alrededor del 40% de las mujeres se concentran en empleos *no esenciales* y, por tanto, más expuestos al albur de la pandemia.

Mención especial merecen las trabajadoras del hogar, gran parte de ellas sin ningún tipo de protección social y las que lo tienen, es un seguro tan precario, que no les cubre ni el paro. Con la pandemia, muchas de ellas no han podido desplazarse a sus lugares de trabajo o volver a sus casas, en el caso de las internas, algunas han sido despedidas por temor a los contagios, encontrándose sin ningún tipo de ingresos e incluso sin un lugar donde habitar. Muchas de ellas son migrantes que envían como remesas sus salarios para poder mantener a los suyos en sus países de origen. En el mejor de los casos, las que han logrado mantener su empleo han visto como su carga de trabajo aumentaba debido al cierre de los centros escolares o de trabajo de sus empleadoras y empleadores. Aunque según cifras oficiales<sup>2</sup> el 70% de las empleadas del hogar están dadas de alta en la Seguridad Social, es de suponer que son muchas más las que no aparecen en ellas, porque no están aseguradas o no tienen un permiso de trabajo. Estas mujeres cubren gran parte de las deficiencias que posee nuestro sistema, siendo el segundo recurso de cuidados utilizado, por detrás de las familias, pero muy por delante de los servicios públicos y concertados<sup>3</sup>.

Por último, debemos mencionar a otras mujeres perjudicadas por esta crisis, puesto que, por culpa del cierre de fronteras como medida de control de la pandemia, les ha sido imposible entrar en nuestro país: mujeres que migran para emplearse en trabajos de cuidados, mujeres con o sin papeles, mujeres refugiadas...

Quizás el rasgo más característico de esta crisis es que toca de lleno el ámbito de los cuidados. El confinamiento ha intensificado el trabajo dentro de los hogares: las tareas educativas, el trabajo doméstico, de atención a personas dependientes, a mayores, a menores, a quienes enferman; trabajos que, con el cierre de los centros educativos y de los servicios

1. Datos correspondientes a la EPA 2020 (INE).

2. Los datos del tercer trimestre de 2020 de la EPA cifran en 529.000 el personal doméstico, pero según la afiliación a la Seguridad Social, a finales de octubre sólo figuraban 377.600 en el régimen del hogar.

3. Isabel Otxoa (2020).

de atención, han recaído sobre las familias y más concretamente sobre las mujeres. Esta sobrecarga tiene consecuencias negativas sobre los trabajos remunerados de quienes aún los conservan, especialmente sobre quienes realizan teletrabajo o trabajos *esenciales*. Según estudios realizados durante la pandemia<sup>4</sup>, a pesar del confinamiento, y muchos en paro temporal, los hombres apenas han variado su actitud hacia las tareas domésticas y de cuidados, siendo las mujeres las que han asumido la mayor parte de dichas tareas, al margen de su situación laboral.

Los hogares monoparentales son los más afectados por el confinamiento; de ellos, un 80 % está encabezado por mujeres que cuidan a cerca del 10 % de los/as menores de 15 años. Ellas solas asumen el trabajo remunerado y las tareas de cuidados, con el agravante de que no sólo están cerrados los centros educativos, sino que además no pueden acudir a las redes del cuidado informal, como familiares, amistades, vecindario... por lo que las alternativas de conciliación se reducen considerablemente.

En definitiva, esta pandemia evidencia las contradicciones del sistema: una sobrecarga de trabajos de cuidados, no valorados y realizados mayoritariamente por mujeres, y sus consecuencias sobre los empleos remunerados, en especial sobre los considerados *esenciales*, muchos de ellos precarios y sin reconocimiento social.

### Propuestas para el cambio

Éste puede ser un buen momento para superar una organización social de cuidados basada en una división sexual del trabajo que discrimina social y económicamente a las mujeres. Otra forma de redistribución de tareas más igualitaria es posible, con un reparto corresponsable de los cuidados entre la sociedad, las mujeres y los hombres y con unos servicios públicos de calidad.

Con el objeto de mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas, la economía debe incorporar un planteamiento transversal de los cuidados, donde las mujeres participen de forma activa en la elaboración de las medidas, desde su concepción hasta su implantación como políticas, incorporando la perspectiva de género, atendiendo a las reivindicaciones

y las necesidades de las mujeres, detectando carencias y planteando propuestas de mejora. Para ello, aún es necesario insistir en la importancia de desagregar los datos por sexo, para así conocer el desigual impacto de las políticas, para no dejar a nadie atrás.

Desde las políticas sectoriales se pueden establecer actuaciones concretas, especialmente en ámbitos altamente feminizados, orientadas a eliminar la segregación laboral o a fomentar la incorporación de las mujeres en nuevos sectores, reduciendo así las brechas de género existentes.

Las políticas de empleo deben comprometerse con las mujeres con medidas que frenen su expulsión del mercado laboral. La experiencia de otras crisis nos advierte que las mujeres están más expuestas al desempleo, puesto que el riesgo de destrucción de los empleos que ocupan es mayor, dada su escasa calidad. Las políticas activas de empleo pueden ser un medio eficaz para mejorar las condiciones laborales y para implementar medidas de apoyo al empleo de las mujeres, mejorando su formación y su cualificación, fomentando empleos estables y de calidad, evitando los despidos masivos, propiciando la regularización de los empleos informales, promoviendo la equiparación salarial entre mujeres y hombres... medidas todas ellas orientadas a evitar la salida de las mujeres y a mejorar y equiparar su situación laboral.

El sistema de protección social debe integrar y proteger a toda la población. Para ello deberá ampliar su cobertura para integrar a aquellos colectivos a los que sólo se les reconocen algunas de las prestaciones, como es el caso de las trabajadoras del hogar; incorporar a grupos ahora excluidos por formar parte de la economía sumergida, como son las mujeres migrantes cuidadoras sin contrato laboral; mejorar las prestaciones ofrecidas, algunas de ellas insuficientes, como es la prestación por desempleo; e incluir medidas orientadas a sostener las rentas de las personas más desfavorecidas, como el recién incorporado ingreso mínimo vital; en definitiva, un sistema libre de los sesgos de género reflejo de las brechas y de las discriminaciones que sufren las mujeres en el actual mercado laboral.

Tanto las políticas de empleo como las de protección social deben jugar un papel fundamental en la superación de la actual división sexual del trabajo, con medidas orientadas a una reorganización y redistribución del trabajo doméstico y de cuidados desde la corresponsabilidad. Medidas como las licencias

4. Lidia Farré (2020).

remuneradas de cuidados, los horarios flexibles o las reducciones de la jornada laboral, que, junto con unos servicios sociales y asistenciales públicos y de calidad, permitan una redistribución más equitativa del trabajo de cuidados entre las mujeres y los hombres, además de una implicación corresponsable del Estado, del mercado y de la comunidad.

Por último, son de vital importancia actuaciones en el ámbito de cuidados, un sector que ya padecía importantes carencias antes de esta crisis, dados los significativos recortes de la última década y la escasa importancia que históricamente ha tenido en este país. Si consideramos los cuidados como un derecho que posee toda persona a ser cuidada y a decidir cómo ser cuidada, ya sea dentro del hogar o desde los servicios sociales, entonces un sistema de cuidados de calidad debe garantizar una cobertura suficiente para cubrir las necesidades de las personas a lo largo de su vida y en las mejores condiciones posibles.

Desde la provisión de los servicios de cuidados y de atención a la infancia, con actividades extraescolares repartidas a lo largo del año, los servicios médicos y de salud, los servicios de atención a personas con necesidades especiales, las residencias para personas mayores o dependientes, los centros de día, pasando por la asistencia domiciliaria o centros de apoyo a víctimas de la violencia machista... son infraestructuras de cuidados que requieren una importante financiación si se quiere mejorar la atención y el bienestar de las personas.

Una inversión pública en este tipo de servicios, más allá de su utilidad social, simboliza una clásica salida a la crisis fomentando la creación de empleos, no sólo en el sector de la construcción, eminentemente masculinos, sino en el sector de cuidados, mayoritariamente femeninos. Una inversión en cuidados que se traduzca además en una mayor contratación de mano de obra para atender a mayores, menores o dependientes, más capacitada y mejor remunerada, valorizando tanto el trabajo remunerado como el trabajo no remunerado de cuidados en todos los ámbitos y colaborando en la eliminación de las brechas de género existentes.

A la política fiscal le correspondería dotar con recursos públicos suficientes una inversión social que palie los grandes déficits en cuidados que padece nuestra

sociedad. Los créditos blandos, la lucha contra el fraude y la evasión fiscal, un sistema impositivo más justo y progresivo que exija las mismas responsabilidades tributarias a las rentas del trabajo y a las rentas del capital, incluido el multinacional; en definitiva, medidas que aumenten la capacidad de intervención pública.

Esta pandemia nos ha mostrado, entre otras cosas, las debilidades y las carencias de un modelo de cuidados basado en unos servicios mínimos de carácter eminentemente privado, realizados de forma precaria por mujeres. Un nuevo modelo público, universal y de calidad, debe ser un tema prioritario, donde prevalezca el bienestar de las personas.

Éstas son sólo algunas de las posibles acciones y medidas que se deberían tener en cuenta si lo que se persigue es alcanzar un modelo económico más justo, más igualitario y más sostenible. ■

## Bibliografía

- Esteban, Mari Luz (2017): «Los cuidados, un concepto central en la teoría feminista: aportaciones, riesgos y diálogos con la antropología». *Quaderns-E de l'ICA*, 22(2), 33-48.
- Farré, Lidia (2020): *Desigualdad de género en tiempos de la pandemia por COVID-19: Impacto y propuestas*. Webinar Economistas sin Fronteras (13 de julio de 2020). <https://ecosfron.org/reformulando-el-empleo-desde-la-economia-feminista/>
- ILO (2020): «A Policy Framework for Tackling the Economic and Social Impact of the COVID-19 Crisis». *ILO Policy brief*, may 2020, Geneva.
- INE (2020): *Encuesta de Población Activa*. <http://www.ine.es/>
- Inter-American Commission of Women (2020): *COVID-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados*. OEA/Ser.L/II.6.27.
- Otxoa, Isabel (2020): «Trabajadoras de hogar y cuidados: buscando el ángulo desesperadamente». *El Salto*, 24/3/2020. <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/trabajadoras-hogar-cuidados>
- Oxfam (2020): «Un Futuro Feminista. Cuidar de las personas, la justicia y los derechos humanos». *Documentos de debate de Oxfam*, septiembre 2020.
- Women's Budget Group (2020): *Crises Collide: Women and COVID-19*. April.

**Itziar Abarisketa Goenaga**

*Iraurgi Berritzen (Agencia de Desarrollo e Innovación de Urola Erdia, Gipuzkoa)*

**Xabier Pérez Dorronsoro**

*Goieki (Agencia de Desarrollo Comarcal del Goierri, Gipuzkoa)*

**Miren Estensoro García**

*Orkestra (Instituto Vasco de Competitividad)*

**Cristina Zumeta Azpitarte**

*Debegesa (Sociedad para el Desarrollo Económico de Debabarrena, Gipuzkoa)*

## 1. Introducción

La pandemia de la COVID-19 y las medidas implantadas para luchar contra ella han provocado una crisis socioeconómica singular, por su alcance global, su gravedad y su combinación de impactos sociales y económicos. Esta crisis deja nuevos retos para ir construyendo una economía y una sociedad resilientes (Orkestra, 2020).

Entendemos la resiliencia como la capacidad para cambiar, adaptarse y transformarse, tanto con respecto a los efectos de la pandemia como a las transiciones digital, verde y social que marcarán el desarrollo sostenible en los próximos años (Davoudi *et al.*, 2013). Fomentar la resiliencia es una tarea para el largo plazo; no es algo que se puede construir de ayer para hoy, o de hoy para mañana. Además, requiere la articulación y coordinación de multitud de agentes y de sus capacidades. Es por ello que la gobernanza va a seguir jugando un papel fundamental.

Este artículo se centra en el papel de la gobernanza multinivel y multiactor a la hora de facilitar la resiliencia territorial y, concretamente, profundiza en el papel de la gobernanza local. El caso analizado trata del modelo de gobernanza multinivel construido en el marco del proyecto Laboratorio de Desarrollo Territorial en Gipuzkoa (País Vasco) y en los casos específicos de las comarcas de Debabarrena, Goierri y Urola Erdia. Estos casos permiten evidenciar el valor de actuar a nivel local, desde la proximidad, para afrontar las tres grandes transiciones y siempre que se asegure una articulación multinivel de los procesos. Asimismo, se plantean elementos para la discusión en torno a la evolución del papel de las agencias de desarrollo comarcal en el actual contexto de crisis.

## 2. Gobernanza para una resiliencia territorial transformadora

El concepto de resiliencia está hoy en día muy de moda. Sin embargo, es un concepto que puede interpretarse desde diferentes perspectivas. En el contexto de los profundos cambios estructurales que caracterizan a nuestra sociedad en este momento, es pertinente enfocarnos en una perspectiva evolucionista.

En este sentido, la resiliencia no es una cuestión de volver donde estábamos antes de la pandemia o de, simplemente, hacerle frente como un impacto externo. Implica ser capaces de transformar nuestro modelo económico-productivo continuamente de forma que se aprovechen las oportunidades que ofrecen las principales transiciones —digital, verde y demográfico-social— que estamos viviendo. Se trata de dimensiones que están claramente interrelacionadas —por ejemplo, no es factible fomentar la competitividad económica sin considerar el contrato social o la capacidad de la industria para digitalizarse o hacerse más sostenible— y apuntan a la importancia de políticas capaces de fomentar la adaptabilidad.

Tal y como apunta la literatura (Geels *et al.*, 2002; Geels y Schot, 2010, entre otros), las principales transiciones deben adoptarse desde una perspectiva multiactor y también multinivel. Así, no sólo es necesario articular un modelo de gobernanza construido sobre las estructuras relacionales ya existentes (especialización inteligente, política clúster, entre otros) para abordar la recuperación, sino que también es necesario reforzarlas y redefinirlas con modelos de co-gobernanza entre los diferentes niveles administrativos, en donde los actores territoriales tengan un papel relevante a la hora de desarrollar una capacidad sistémica para la transformación.



La construcción de la gobernanza multinivel pasa por reconocer el papel del nivel local y sus respectivos espacios de gobernanza. Se trata de construir una reciprocidad que se base en la complementariedad entre las estrategias impulsadas desde diferentes niveles territoriales que incluyan el nivel local. La contribución local puede ser crucial a la hora de implicar a agentes como pymes o la propia ciudadanía y, también, de desarrollar estrategias que, por estar adecuadas a las condiciones contextuales de manera más afinada, cuenten con mayor potencial de transformación.

### 3. Gipuzkoa: un modelo de gobernanza multinivel para el desarrollo territorial basada en la gobernanza comarcal

#### *Laboratorio de Desarrollo Territorial de Gipuzkoa*

Gipuzkoa es una de las provincias de la CAPV, en la cual, desde 2009, se viene desarrollando un proceso experimental para la construcción de una gobernanza multinivel. Bajo la denominación de Laboratorio de Desarrollo Territorial (LabDT), el objetivo principal es mejorar la eficiencia de políticas relacionadas con el ámbito del desarrollo territorial a través de la mejora de las relaciones entre distintos niveles territoriales y la construcción de una gobernanza colaborativa y abierta, principalmente, entre la Diputación Foral (DFG) y las agencias de desarrollo comarcal. La investigación-acción se encuentra en la base metodológica del modelo (Karlsen y Larrea, 2014).

Uno de los proyectos de investigación-acción desarrollados en el seno del LabDT trata de impulsar la construcción de la gobernanza comarcal facilitada por las agencias de desarrollo. Además de los espacios de gobernanza multiactor que se puedan desarrollar a nivel territorial y facilitados por entes como los gobiernos de las diputaciones o gobiernos regionales, la capacidad para implicar a diferentes agentes se multiplica mediante dichos espacios comarcales. En este proyecto de investigación-acción se trata de: (1) apoyar el desarrollo de capacidades de las agencias para poder ejercer dicho rol de actores facilitadores de sus respectivos espacios de gobernanza comarcal para apoyar el desarrollo socioeconómico y (2) construir mecanismos para la articulación multinivel entre dichos espacios y los espacios de gobernanza territoriales facilitados por la DFG.

La creación de las agencias de desarrollo comarcales del País Vasco se concentra principalmente a finales de la década de 1980 y comienzos de 1990, como consecuencia de la crisis económica (y, sobre todo, industrial) del momento. En el caso de Gipuzkoa, la creación de las agencias está vinculada a la identidad comarcal existente en los diferentes valles.

El recorrido de las agencias está marcado, hasta principios del nuevo siglo, por ser oferentes de diferentes servicios de apoyo al tejido empresarial y colectivo de personas emprendedoras. Partiendo de modelos de gobernanza basados en los consejos de administración, compuestos principalmente por representantes de los gobiernos municipales, la creación de espacios de colaboración público-privada pasa a ser una de las herramientas principales para apoyar el desarrollo comarcal (Estensoro y Larrea, 2012; Estensoro, 2012). Dicha tendencia se ha visto reforzada a raíz de la actual crisis provocada por la pandemia de la COVID-19. De este modo, la función principal de ser oferentes de servicios se complementa con la facilitación de dichos espacios de colaboración. El objetivo de estos espacios es abordar retos compartidos que requieren soluciones co-construidas entre diferentes agentes y definir las consiguientes estrategias de desarrollo comarcal que facilitan la transición hacia un nuevo modelo productivo sostenible en el entorno.

#### *Los casos de Debarrena, Goierri y Urola Erdia*

A continuación, se presentan los casos de las comarcas de Debarrena, Goierri y Urola Erdia partiendo de una breve caracterización de las comarcas y la descripción de proyectos (tabla 1) que buscan abordar retos vinculados con las tres principales transiciones.

**Debarrena.** Debegesa, agencia para el desarrollo económico de Debarrena, nace en 1985. La comarca está compuesta por ocho municipios, que aglutinan cerca de 73.000 habitantes. Sus áreas de actuación son: personas, urbanismo y rehabilitación, desarrollo sostenible, turismo y apoyo a la competitividad del sector industrial, y comparten el objetivo común de impulsar el desarrollo sostenible. En el marco del plan estratégico actual, las líneas de trabajo prioritarias se centran en la construcción de un nuevo modelo de gobernanza comarcal, la reindustrialización y la creación de empleo inclusivo y de calidad. La iniciativa BTPD-Basque Precision Technology District ([www.bptd.eus](http://www.bptd.eus)) es un ejemplo de cómo, bajo el paraguas de un modelo de gobernanza comarcal

abierto y participativo, es posible definir y desarrollar una estrategia de posicionamiento territorial y una iniciativa de colaboración público privada con entidad jurídica propia (asociación empresarial BPTD).

**Goierri.** Goieki, la agencia de desarrollo comarcal del Goierri, nace en 1993, impulsada por los 18 municipios de la comarca, con sus aproximadamente 42.000 habitantes. La localización de un tejido industrial que incluye a pymes industriales, pero también grandes empresas tractoras, y la fuerte identidad comarcal son dos de los elementos que marcan el recorrido en materia de política de desarrollo comarcal de Goierri. El modelo de gobernanza se construye en base a tres grandes líneas estratégicas: 1) Promoción Económica. Se ha creado la asociación Goierri Valley junto con empresas privadas, diferentes entidades y la agencia de desarrollo y es desde donde se impulsa la estrategia de desarrollo económico comarcal. 2) Social. Entre diferentes agentes del ámbito social y Goieki se está trabajando la reinserción

laboral de los colectivos vulnerables. 3) Energía. Un grupo de trabajo entre los ayuntamientos y Goieki define y trabaja las líneas estratégicas comarcales en dicho ámbito.

**Urola Erdia.** Iraurgi Berritzen es la agencia de Urola Erdia, comarca compuesta por seis municipios y 31.000 habitantes. Se constituye en el año 1988, con el afán de desarrollar una comarca innovadora, realizando actividades de alto valor añadido y aumentando el nivel de bienestar de la ciudadanía. En la actualidad, la actividad y consiguiente modelo de gobernanza impulsado por la agencia se estructura en siete ámbitos socioeconómicos: Desarrollo Territorial, Empresa, Educación, Empleo, Emprendizaje, Turismo y Comercio. Este modelo integrado de gobernanza se refleja en la diversidad de agentes que participan en el Consejo Gestor de la agencia y en los diversos espacios de colaboración facilitados para abordar las principales transiciones (Empresa Gunea-transición digital o Red UrolanEkin, por ejemplo).

Tabla1. **Proyectos y espacios de colaboración comarcales para abordar las tres grandes transiciones**

Tipo de transición	Título	Descripción y objetivos	Participantes	Espacios gobernanza que impulsan el proyecto
Transición verde	UrEkoZituz. Compartiendo oportunidades de la economía circular en Urola Erdia.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sensibilizar y acercar a las empresas la economía circular, a través de procesos de trabajo de hibridación de sectores y dinámicas de innovación.</li> <li>Impulsar la transformación empresarial mediante la creación de actividades de producción sostenibles y eco-eficientes.</li> <li>Identificar ámbitos de oportunidad para cada cadena de valor: fabricación de maquinaria y equipos, transformación metalmecánica, fabricación de mueble, industria alimentaria y construcción.</li> <li>Diseñar un itinerario en colaboración entre empresas de la comarca.</li> </ol>	Empresas industriales, Ayuntamientos, Diputación Foral de Gipuzkoa, Mondragon Unibertsitatea, B+I Strategy, IHOBE (Gobierno Vasco) e Iraurgi Berritzen.	Consejo Gestor Iraurgi Berritzen (empresas, entidades empleo y formación y Ayuntamientos).
	Emprendimiento en el ámbito de la economía circular en Debabarrena.	Potenciar el espíritu emprendedor innovador y ofrecer una perspectiva global sobre el emprendimiento, trabajando el concepto de la economía circular de una manera transversal.	Departamento de Medio Ambiente de Gobierno Vasco, IHOBE, Ayuntamientos, Profesional, Bic Gipuzkoa, empresas industriales y personas emprendedoras y Debegesa.	Foro de emprendimiento de Debabarrena (Ayuntamientos, centros de Formación Profesional, Bic Gipuzkoa y Debegesa).
	Mesa comarcal de la energía en Goierri.	<p>Definir el modelo energético comarcal basado en: plan energético comarcal y modelo de movilidad sostenible.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Impulsar sistemas de generación de energía para el autoconsumo en edificios públicos.</li> <li>Redefinir el modelo de movilidad dentro de la comarca</li> <li>Construcción de puntos de recarga para vehículos a todos los municipios.</li> </ol>	Ayuntamientos, dos empresas privadas y Goieki.	Consejo de Administración de Goieki (compuesto por Ayuntamientos y agencia).

Tipo de transición	Título	Descripción y objetivos	Participantes	Espacios gobernanza que impulsan el proyecto
Transición tecnológica-digital	Digitek: digitalización de las empresas de máquinas herramienta de Urola Erdia a través de la colaboración.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analizar la cadena de valor del sector de la máquina herramienta en Urola Erdia.</li> <li>2. Realizar un diagnóstico tecnológico de las empresas participantes en la cadena de valor desde el punto de vista de la interoperabilidad y la planificación productiva.</li> <li>3. Sensibilizar de los beneficios y las ventajas que puede aportar la digitalización en la cadena de valor del sector de la máquina herramienta.</li> </ol>	Empresas, Asociación de Fabricantes de Máquina Herramienta, Cluster GAIA e Iraurgi Berritzen.	Empresa Gunea: Foro de cooperación de empresas de Urola Erdia.
	Puesta en marcha y aceleración de proyectos de digitalización e industria 4.0 en las pymes de Debabarrena.	Apoyar a las empresas (pymes) para la puesta en marcha de proyectos de digitalización que mejoren su competitividad.	Empresas industriales, <i>startups</i> , Ayuntamientos y Debegesa. Herramientas y metodología: Diputación Foral de Gipuzkoa, agencias de Gipuzkoa y Orkestra.	Mesa Intercomarcal del Lab DT.
	Catálogo de buenas prácticas en tecnologías 4.0 en Goierri.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar un catálogo de buenas prácticas.</li> <li>2. Mejorar la competitividad e impulsar la transición 4.0 de las empresas apoyándose en la colaboración entre empresas.</li> </ol>	Empresas y Goieki.	Mesa Intercomarcal del Lab DT y Consejo de Administración de Goieki (compuesto por Ayuntamientos y agencia).

Tipo de transición	Título	Descripción y objetivos	Participantes	Espacios gobernanza que impulsan el proyecto
Transición demográfico social	Servicios comarcales integrados para la inclusión sociolaboral de colectivos vulnerables en Urola Erdia.	Poner en marcha servicios comarcales integrados para la inclusión, mediante diversas iniciativas: itinerarios de formación integrales; mapa de recursos; planes de acogida; participación de empresas; recursos para la alfabetización.	Entidades del tercer sector (Cáritas, Cruz Roja, Loiola Center, Katealegaia, Gureak); LANBIDE (Gov. Vasco), Ayuntamientos (Servicios Sociales) Entidades de Formación (Sartu, EPA, KZ) e Iraurgi Berritzen.	Red UrolanEKin: Foro comarcal de Formación y Empleo para la Inclusión sociolaboral.
	Creación de una empresa para la reinserción laboral femenina en el sector textil en Goierri.	Reinsertar en el mundo laboral a un colectivo vulnerable de mujeres mediante: (1) formación y (2) apoyo en la creación de cooperativa.	LKS, Fundación Sarea, Cáritas, Goierri Eskola y Goieki.	Espacio de gobernanza Social: Goieki, LKS next, Cáritas.
	Red de Debabarrena por la inclusión socio laboral	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar, mediante el trabajo coordinado y colaborativo la inclusión sociolaboral de las personas en situación de vulnerabilidad.</li> <li>3. Diseñar y activar itinerarios de inserción sociolaboral para jóvenes y mujeres en situación de exclusión</li> <li>4. Apoyar la creación de empresas de inserción.</li> <li>5. Difundir información de los agentes sobre actividades, formación, talleres, etc.</li> </ol>	Ayuntamientos (Servicios Sociales, Inmigración, Empleo), el Servicio Público de Empleo (Lanbide), Centros de formación Profesional, Centro de Formación Permanente de Adultos, Entidades del 3er sector, empresas de inserción y Debegesa.	Consejo de Administración de Debegesa (Ayuntamientos y agencia).

#### 4. Discusión y conclusiones

El caso de Gipuzkoa y, en concreto, los de las tres comarcas analizadas muestran el potencial de la gobernanza multinivel y multiactor a la hora de impulsar la transformación del modelo económico-productivo y la propia resiliencia territorial, tan necesaria en tiempos de COVID-19.

Aunque todavía no es posible realizar un análisis de los resultados de los proyectos descritos, sus características demuestran la creciente capacidad de las agencias comarcales a la hora de facilitar nuevos modelos de gobernanza. Dicha capacidad, además, muestra una tendencia creciente en los actuales tiempos de crisis. Sobre la base relacional construida con las empresas y resto de agentes comarcales a los cuales se les viene ofreciendo servicios personalizados, las agencias han pasado a impulsar procesos colaborativos que pretenden abordar retos de desarrollo comarcales ligados a las principales transiciones. A continuación, se detallan tres principales dimensiones que permiten dicha capacidad. Se demuestra que la resiliencia territorial pasa por identificar los retos específicos de cada territorio (incluyendo el nivel local), pero también por redefinir los modelos de relaciones entre agentes y las condiciones para hacerlo posible.

Por un lado, se trata de implicar a agentes representantes de sectores socioeconómicos, ámbitos o colectivos que, compartiendo el reto a abordar, no cuentan con espacios o mecanismos para la construcción de soluciones compartidas. De esta manera, se trata de procesos que permiten abordar la complejidad de estos retos: aunque se parte de una lectura diferente de las posibles soluciones, se reconoce la interdependencia entre los agentes y se facilitan procesos de transformación que pasan por negociar soluciones compartidas.

Por otro lado, el potencial de transformación de estos proyectos se multiplica al integrar mecanismos de articulación multinivel. Esto requiere generar mecanismos para implicar a agentes territoriales o regionales y definir los roles basados en la complementariedad y reglas del juego compartidas. En los casos analizados, dicha implicación se da tanto mediante la participación directa de agentes territoriales en los proyectos como por su implicación en los espacios de gobernanza que impulsa

el proyecto. El impulso de modelos de gobernanza multinivel desde gobiernos territoriales, como es el caso del Laboratorio de Desarrollo Territorial de Gipuzkoa, facilita claramente esta dimensión.

Por último, estos procesos precisan una serie de capacidades de facilitación abordadas por el equipo de las agencias de desarrollo comarcales. El abordar las transiciones mediante una gobernanza multinivel y multiactor pasa por visibilizar y reforzar dichas capacidades y, por tanto, plantea la necesidad de contar con una estrategia para ello. Más allá de definir las estrategias y consiguientes proyectos, supone replantear las capacidades de las personas que forman los equipos de las agencias de desarrollo comarcal. ■

#### Referencias

- Davoudi, S., Brooks, E., y Mehmood, A. (2013). «Evolutionary resilience and strategies for climate adaptation», *Planning, Practice and Research*, 28(3): 307-322.
- Estensoro, M. (2012). *Local networks and socially innovative territories. The case of the Basque region and Goierri county*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco.
- Estensoro, M., y Larrea, M. (2012). «The evolution of local development agencies from service providers to facilitators in knowledge networks in the Basque Country: The role of academic expertise in the change process». En: Bellini, N., Danson, M., and Halkier, H. (eds.). *Regional Development Agencies: The Next Generation?*, Routledge.
- Geels, F. W. (2002). «Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study». *Research Policy* 31 (8/9): 1257-1274.
- Geels, F.W., y Schot, J. (2010). «The dynamics of transitions: a socio-technical perspective». En: Grin, John, Rotmans, Jan, y Schot, Johan (eds.). *Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change*. Routledge: pp. 11-104.
- Karlsen, J., y Larrea, M. (2014). *Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo*. Bilbao, Publicaciones Deusto.
- Orkestra, 2020. *Informe de Competitividad 2020*. <https://www.orkestra.deusto.es/es/investigacion/informe-de-competitividad-del-pais-vasco-2020>



# EL LIBRO RECOMENDADO

**MARIANA MAZZUCATO, *EL VALOR DE LAS COSAS* (TAURUS, MADRID, 2019)**

**Carlos Berzosa Alonso-Martínez**

*Catedrático emérito y rector honorario, Universidad Complutense de Madrid*

**E**n el año 2014, Mazzucato publicó el libro *El Estado emprendedor*, que fue no sólo muy sugerente, sino rompedor con la concepción del Estado que tiene sobre su papel la Economía convencional. Desde la ortodoxia, se contempla el Estado como un corrector de los fallos del mercado.

Incluso desde posiciones más heterodoxas se han analizado sus funciones como regulador de la demanda efectiva e instrumento anticíclico, así como promotor del Estado del bienestar. También se ha estudiado el papel desempeñado por el sector público empresarial y la gestión de bienes públicos. Pero escasamente en ambos casos se ha considerado como emprendedor.

Se está, por tanto, ante un libro innovador, que abre una perspectiva del Estado totalmente diferente, pues no se puede reducir simplemente a ser un corrector de los fallos del mercado, sino que cumple funciones fundamentales para el progreso económico y el avance del conocimiento. Su función, como explica la autora, va más allá de los fallos del mercado. También amplía la visión del Estado que tradicionalmente se tiene de él, incluso en la Economía heterodoxa.

Se presenta, por parte de la Economía convencional, al Estado como un aparato burocrático y como un peso para la economía, dejando la capacidad de emprendimiento a las empresas privadas, que se considera que son el motor de la innovación y el cambio. Ante un Estado lento en sus movimientos, se opone el vigor y dinamismo de la empresa y el mercado. Sin embargo, para la autora no es así, sino que el Estado está

actuando como una fuerza innovadora y de cambio, no sólo «eliminando el riesgo a los actores privados», sino también liderando el camino de forma atrevida, con una visión clara y valiente, que es justo la imagen del Estado opuesta a la que suele venderse.

Se presenta, por parte de la Economía convencional, al Estado como un aparato burocrático y como un peso para la economía, dejando la capacidad de emprendimiento a las empresas privadas, que se considera que son el motor de la innovación y el cambio. Ante un Estado lento en sus movimientos, se opone el vigor y dinamismo de la empresa y el mercado. Sin embargo, para la autora no es así, sino que el Estado está actuando como una fuerza innovadora y de cambio, no sólo «eliminando el riesgo a los actores privados», sino también liderando el camino de forma atrevida, con una visión clara y valiente, que es justo la imagen del Estado opuesta a la que suele venderse.

La conclusión a la que llega la sustenta en los ejemplos de empresas que ha estudiado, fundamentalmente en Estados Unidos, y que comprenden a las grandes tecnológicas y farmacéuticas, como a las energías eólicas y solar. Empresas que han llegado a donde están no por su capacidad de emprendimiento, sino fundamentalmente por el apoyo del Estado. De no haber sido así, es muy probable que no hubieran podido desarrollar la investigación que las ha conducido a ser punteras en sus sectores.

El libro que aquí se recomienda, *El valor de las cosas*, sube un escalón

más, que resulta a su vez decisivo para entender el desenvolvimiento de la economía actual, pues pone encima de la mesa la diferencia entre creación de valor y extracción de valor. De este modo, pone en cuestión muchos conceptos que se utilizan por la mayoría de los economistas y manuales de esta disciplina. No hay que confundir la concepción que tiene Mazzucato de la extracción de valor con el de las instituciones extractivas expuesto por Acemoglu y Robinson en el libro *Por qué fracasan los países*.

El valor lo define esencialmente como la producción de bienes y servicios. Cómo se producen estos resultados (la producción), cómo se comparten en la

economía (la distribución) y qué se hace con las ganancias que genera su producción (la reinversión) son las cuestiones clave para la definición del valor económico. También resulta crucial si lo que se está creando es útil; es decir, los productos y servicios que se crean ¿aumentan o disminuyen la resistencia del sistema productivo? Por ejemplo, podría ocurrir que una nueva fábrica esté produciendo algo económicamente valioso, pero si contamina tanto como para destruir el sistema que la rodea, se podría considerar que no es valioso.

Al mencionar «creación de valor» se refiere al modo en que las distintas clases de recursos (humanos, físicos e intangibles) se establecen e interactúan con el fin de producir nuevos bienes y servicios. Por «extracción de valor» entiende las actividades centradas en mover recursos y productos existentes y en ganar de manera desproporcionada con su comercio posterior.

Todo este enfoque le lleva a plantear lo distintas que han sido las teorías del valor durante su evolución a lo largo de los siglos, debido a que en la Economía algunas actividades se han considerado «productivas» y otras «improductivas». Las actividades productivas son las que marcan el «límite de la producción». Dentro del límite se encuentran los creadores de valor; fuera, los beneficiarios de la misma, que se lucran bien porque pueden extraerlo mediante actividades de captura de rentas, como en el caso de un monopolio, o bien porque la riqueza creada en el área productiva se redistribuye, como, por ejemplo, por medio de las políticas del moderno Estado del Bienestar.

El límite de producción se puede entender como una valla. Dentro estarían las actividades productivas y fuera, las improductivas. Históricamente, la valla fronteriza no ha sido fijada. Su forma y su tamaño han variado según las influencias sociales y económicas. Las actividades que realiza la gente fuera

del límite pueden resultar necesarias para facilitar la producción; es posible que, sin su trabajo, las actividades productivas no fuesen tan valiosas.

Para Mazzucato, la teoría del valor es importante por varias razones, y sobre estas bases va a estructurar el libro, que divide en nueve capítulos: 1. Una breve historia del valor. 2. El valor subjetivo del observador: el ascenso de los marginalistas. 3. La medición de la riqueza de las naciones. 4. Las finanzas: ha nacido un coloso.

5. El auge del capitalismo de casino. 6. La financiarización de la economía real. 7. Extraer valor mediante la economía de la innovación. 8. La infravaloración del sector público. 9. La economía de la esperanza.

En los capítulos 1 y 2 aborda una breve historia del pensamiento económico que ayuda a comprender cómo los economistas entendieron el crecimiento aumentando las actividades productivas y reduciendo las improductivas. Desde los tiempos antiguos, la humanidad ha dividido su actividad económica en dos clases: productiva e improductiva, virtuosa y vil, industriosa y perezosa. En general, la piedra de toque era qué clase de actividad se consideraba que aumentaba el bien común. El análisis se centra en los economistas que desde el siglo xvii han tratado esta cuestión.

Se inicia con los mercantilistas, para seguir con la importante contribución de Petty, que fue

un pionero, junto con King, en la preocupación por calcular la producción de una nación. Petty hizo un descubrimiento decisivo: que a escala nacional, los ingresos y gastos debían ser iguales. Petty consideró productivos a los mercaderes, granjeros, artesanos, marineros y soldados, e improductivos a los señores, clérigos, funcionarios, abogados y vagabundos.

Los fisiócratas fueron, sin embargo, los que llevaron a cabo los primeros intentos de hallar una teoría formal del valor, gracias a la aportación de Quesnay. La clase productiva se encontraba en el sector

primario, fundamentalmente, en la agricultura, pero también en la minería. Consideraba que los demás sectores de la economía —Gobierno, los servicios e incluso la industria— eran improductivos. La clasificación de Quesnay fue revolucionaria, pues vinculó la creación de valor con la producción, frente a los mercantilistas, que situaban en el comercio y lo que se ganaba con él —el oro— esta creación de valor.

Los clásicos, principalmente Smith y Ricardo, durante los siglos XVIII y XIX, incluyeron la industria en las actividades productivas, además de las señaladas por los fisiócratas, que coincidía con la expansión de este sector durante este tiempo. Marx continuó con esta concepción de creación de valor en los sectores de producción de bienes materiales, que eran los que realmente generaban la plusvalía.

Los neoclásicos, que surgen en la segunda mitad del siglo XIX, supusieron una ruptura con la teoría del valor-trabajo de los clásicos y de Marx. Sustituyeron la misma por el concepto de utilidad. La teoría del valor en el marginalismo se basa, en primer lugar, en las nociones de utilidad y escasez, siendo subjetiva: el valor de las cosas se mide según su utilidad para el consumidor. En segundo lugar, esta utilidad disminuye a medida que aumenta la cantidad de algo que se tiene o se consume. En el pensamiento marginal, la clasificación de actividad productiva es aquella que tiene un precio en el mercado (legalmente).

En el capítulo 3, analiza los inicios de la cuantificación de la renta y riqueza de las naciones, así como su desarrollo posterior. En estas mediciones, se ha impuesto la influencia de la utilidad marginal, por lo que lo que se estima es aquello que tiene un precio en el mercado. La forma en que se mide el PIB viene determinada por cómo se valoran las cosas. Al centrarse en el Gobierno sólo en relación con los gastos, se asume por definición que es «improductivo», en concreto, que está fuera del límite de la producción. Mazzucato demostrará más adelante en el capítulo 8 que no es así. La contabilidad nacional tiene muchas limitaciones, al no tener en cuenta

la inversión de capacidad futura, el trabajo doméstico y de la casa, la prostitución, la contaminación y la economía sumergida.

Este capítulo es muy sugerente, debido a que pone de manifiesto de una forma muy acertada las limitaciones de la cuantificación de determinadas actividades, aunque en algunos casos se han ido tratando de corregir con el tiempo; pero para la autora corregir las cuentas no es suficiente. En todo caso, considera que las cuentas nacionales, tal como están planteadas, son sin duda mejor que nada y, entre otros méritos, permiten realizar una comparación coherente entre países y en el transcurso del tiempo. Pero a pesar de todo el esfuerzo invertido en su desarrollo, el Sistema de Cuentas Nacionales

(SCN) carece de una teoría del valor subyacente que sea coherente y rigurosa.

En los siguientes capítulos va a desarrollar su análisis atendiendo precisamente al principio de una teoría del valor, que supone un retorno al concepto de los clásicos, eso sí, adaptado a los cambios que se han venido dando en la economía desde entonces. El límite de producción se amplía, a la vez que limita determinadas actividades que son menos productivas de lo que los estudios dominantes señalan, como es el caso de las finanzas y de las innovaciones tecnológicas, dando una mayor importancia al Gobierno de lo que indica el SCN.

A las finanzas les dedica tres capítulos, y no es para menos, pues, desde la década de 1990, el sector financiero ha alcanzado una expansión sin precedentes en la historia. En el capítulo 4 aborda la expansión de la banca y de la manera en que las decisiones políticas adoptadas para reconocer su valor en las cuentas nacionales (aunque basadas en nociones económicamente polémicas) contribuyeron a dar pie a la desregulación, que, a fin de cuentas, impulsó su crecimiento desmesurado. En los dos capítulos siguientes se explorará la relación entre dicho crecimiento y la financiarización de la economía.

La gestión de activos ha crecido hasta convertirse en una de las características definitorias del capitalismo moderno. Sin embargo, muchas de sus actividades extraen valor, en vez de crearlo. A su vez, las compensaciones disparatadas para unos pocos afortunados han ampliado las divisiones sociales y aumentado la desigualdad en buena parte del mundo occidental. Las finanzas, en última instancia, han sido menos productivas de lo que ellas afirman.

El capítulo 7 se centra en el mundo de la innovación, un escenario glamuroso de inventores inspirados y emprendedores intrépidos donde «la creación de riqueza» no es todo lo que afirma ser. La innovación juega un papel central en el crecimiento económico, pero debe estar dirigida de manera adecuada para asegurar que lo que se produce, y cómo se produce, genera creación de valor, y no trucos, de ingeniería financiera y fiscal, que faciliten la apropiación de valor.

En el capítulo 8 analiza el Gobierno, un actor que ha hecho más de lo que se le ha reconocido, y cuya capacidad para producir valor ha sido gravemente subestimada, lo que ha posibilitado que otros actores reclamen con más firmeza su papel en la creación de riqueza. Se asume que el valor se crea en el sector privado, y que, en el mejor de los casos, el sector público «permite el valor». Pero no es así ni mucho menos, como demuestra con contundencia Mazzucato. El último capítulo ofrece una visión optimista con lo que llama la economía de la esperanza.

En definitiva, es un gran libro que sirve para entender mejor la economía actual y que clarifica muy adecuadamente el papel que desempeñan determinadas actividades en la creación de valor o en la extracción del mismo. Ello conduce a comprender mejor tanto los progresos habidos, como las crisis, tensiones, desigualdades y privaciones que se padecen. Una contribución decisiva en la temática que se aborda en este dossier. ■



## PARA SABER MÁS

Banerjee, A. V., y Duflo, E.: *Buena economía para tiempos difíciles*, Taurus, Madrid, 2020.

Barragué, B.: *Larga vida a la socialdemocracia*, Ariel, Barcelona, 2019.

Carrasco, C., Borderías, C., y Torns, T.: *El trabajo de cuidados*, Fuhem / Catarata, Madrid, 2011.

Chomsky, N., y Pollin, R.: *Cambiar o morir*, Clave Intelectual, Madrid, 2020.

Fundación 1.º de Mayo: *Hacia un nuevo país industrial*, Madrid, 2020.

García Delgado, J. L., y Myro, R.: *Lecciones de economía española*, Thomson Reuter, Pamplona, 12.ª edición, 2015.

Gorz, A.: *El hilo conductor de la ecología*, Icaria, Barcelona, 2019.

Herrera, J.: *Fraternidad y ecología*, Catarata, Madrid, 2019.

Mazzucato, M.: *El Estado emprendedor*, RBA, Barcelona, 2014.

Mazzucato, M.: *El valor de las cosas*, Taurus, Madrid, 2019.

Milanovic, B.: *Capitalismo, nada más*, Taurus, Madrid, 2020.

Naredo, J. M.: *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*, Siglo XXI, Madrid, 2006.

Naredo, J. M.: *Taxonomía del lucro*, Siglo XXI, Madrid, 2019.

Palazuelos, E.: *El oligopolio que domina el sistema eléctrico: consecuencias para la transición energética*, Akal, Madrid, 2019.

Riechmann, J.: *Otro fin del mundo es posible, decían los compañeros*, MRA ediciones, Barcelona, 2019.

Roca, J. (coord.): *La responsabilidad de la economía española en el calentamiento global*, Fuhem / Catarata, Madrid, 2013.

Rodrik, D.: *Hablemos claro sobre el comercio mundial*, Deusto, Barcelona, 2018.

Stiglitz, J. E.: *Capitalismo progresista*, Taurus, Madrid, 2020.

Streeck, W.: *¿Cómo terminará el capitalismo?*, Traficantes de sueños, Madrid, 2017.

Unceta, K.: *Más allá del crecimiento*, Mardulce, Buenos Aires, 2014.

# DOSSIERES EsF

- Dossier n.º 1:** «Nuevos tiempos para la cooperación internacional para el desarrollo», abril 2011.
- Dossier n.º 2:** «¿Cambiar el mundo desde el consumo?», julio 2011.
- Dossier n.º 3:** «Sombras en las microfinanzas», octubre 2011.
- Dossier n.º 4:** «La RSE ante la crisis», enero 2012.
- Dossier n.º 5:** «La cooperación al desarrollo en tiempos de crisis. Nuevos actores, nuevos objetivos», abril 2012.
- Dossier n.º 6:** «Crisis, indignación ciudadana y movimientos sociales», julio 2012.
- Dossier n.º 7:** «¿Otra política económica es posible?», octubre 2012.
- Dossier n.º 8:** «Banca ética ¿es posible?», enero 2013.
- Dossier n.º 9:** «Desigualdad y ruptura de la cohesión social», abril 2013.
- Dossier n.º 10:** «Seguridad alimentaria: Derecho y necesidad», julio 2013.
- Dossier n.º 11:** «La agenda de desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?», octubre 2013.
- Dossier n.º 12:** «Economía en colaboración», enero 2014.
- Dossier n.º 13:** «Otra economía está en marcha», primavera 2014.
- Dossier n.º 14:** «RSC: Para superar la retórica», verano 2014.
- Dossier n.º 15:** «La enseñanza de la economía», otoño 2014.
- Dossier n.º 16:** «El procomún y los bienes comunes», invierno 2015.
- Dossier n.º 17:** «Financiación del desarrollo y Agenda Post-2015», primavera 2015.
- Dossier n.º 18:** «II Jornadas Otra Economía está en marcha», verano 2015.
- Dossier n.º 19:** «Las exclusiones sociales», otoño 2015.
- Dossier n.º 20:** «Fiscalidad: eficiencia y equidad», invierno 2016.



# DOSSIERES EsF

- Dossier n.º 21: «Recordando a José Luis Sampedro», primavera 2016.
- Dossier n.º 22: «Otra economía está en marcha III», verano 2016.
- Dossier n.º 23: «El buen vivir como paradigma societal alternativo», otoño 2016.
- Dossier n.º 24: «La energía. Retos y problemas», invierno 2017.
- Dossier n.º 25: «El enfoque de género en la economía social y solidaria: aportes de la economía feminista», primavera 2017.
- Dossier n.º 26: «Repensando nuestro modelo de sociedad y de economía», verano 2017.
- Dossier n.º 27: «La inversión de impacto», otoño 2017
- Dossier n.º 28: «El gobierno de la globalización», invierno 2018.
- Dossier n.º 29: «Economía feminista: visibilizar lo invisible», primavera 2018.
- Dossier n.º 30: «Miradas críticas y transversales», verano 2018.
- Dossier n.º 31: «Prácticas y herramientas para impulsar la economía social y solidaria. Una reflexión compartida», otoño 2018.
- Dossier n.º 32: «Reivindicando la democracia en la empresa», invierno 2019.
- Dossier n.º 33: «El futuro de la alimentación en el mundo», primavera 2019.
- Dossier n.º 34: «Agenda 2030: gatopardismo o transformaciones», verano 2019
- Dossier n.º 35: «Responsabilidad social corporativa en la industria alimentaria», otoño 2019
- Dossier n.º 36: «Demografía: cambios en el modelo reproductivo», invierno 2020
- Dossier n.º 37: «La economía circular: una opción inteligente», primavera 2020
- Dossier n.º 38: «La economía fundamental: contribuyendo al bienestar de la ciudadanía», verano 2020
- Dossier n.º 39: «La oligopolización de la economía», otoño 2020



**E**sta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al proyecto «Laboratorio de Economía y ODS: localizando la Agenda 2030 desde la Universidad (2019/PRYC/000143)». El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Con la colaboración de:



**Economistas sin Fronteras**  
c/ Gaztambide, 50  
(entrada por el local de SETEM)  
28015 • Madrid  
Tel.: 91 549 72 79  
ecosfron@ecosfron.org

C/ Ronda s/n Bolunta  
48005 Bilbao  
Tel.: 94 415 34 39  
ecosfron.euskadi@ecosfron.org