

POR UNA POLÍTICA INDUSTRIAL DE Y PARA LA CLASE TRABAJADORA

Diagnóstico y propuesta integral desde una perspectiva ecosocial

ELA
EUSKAL SINDIKATUA

**MANU
ROBLES
ARANGIZ
FUNDAZIOA**



MANU ROBLES-ARANGIZ
FUNDAZIOA

Elaborado por el Gabinete de Estudios

@mrafundazioa

www.mrafundazioa.eus

Bilbo, junio de 2026

Índice

1. Introducción	1
2. La necesidad de una política industrial	3
2.1. El retorno de la política industrial	3
2.2. Instrumentos para una política industrial transformadora	5
2.3. Sobre la financiación	6
2.4. El reto de la transición ecológica	7
2.5. Una política industrial de y para las personas trabajadoras.....	8
3. Análisis y diagnóstico de la evolución del entorno macroeconómico e industrial	10
3.1. Diagnóstico mundial y europeo	10
3.2. Diagnóstico de Hego Euskal Herria	12
3.2.1. PIB e indicadores macroeconómicos relacionados.....	12
3.2.1.1. Método del valor añadido (VAB) o producción.....	14
3.2.1.2. Método del gasto	18
3.2.1.3. Método del PIB por rentas.....	21
3.2.2. Otros indicadores macroeconómicos	26
3.2.2.1. Productividad	26
3.2.2.2. Costes laborales unitarios	29
3.2.2.3. Tasa de ganancia	31
3.2.2.4. Deuda privada	32
3.2.2.5. Deuda pública.....	34
3.2.2.6. Inserción externa.....	35
3.2.3. Indicadores de la industria	44
3.2.3.1. Características del tejido industrial	45
3.2.4. Empleo.....	48
3.2.5. Estructura territorial	52
3.2.5.1. PIB	52

3.2.5.2. Empleo.....	56
3.2.6. Metabolismo de la industria	58
3.2.6.1. Límites materiales	60
3.2.6.2. Límites de la energía renovable.....	61
3.2.6.3. Residuos industriales	61
4. Retrospectiva de política industrial	62
4.1. Unión Europea	62
4.2. Estado español	64
4.3. Hego Euskal Herria	67
4.4. Marco de referencia actual	70
5. Propuestas.....	73
5.1. Gobernanza y propiedad.....	74
5.1.1. Arquitectura institucional	74
5.1.2. Intervención en empresas y propiedad.....	75
5.2. Financiación e inversión.....	76
5.2.1. Condicionalidad y control democrático	77
5.2.2. Arquitectura financiera transformadora	78
5.2.3. Inversión e innovación	78
5.3. Marco normativo y derechos sindicales.....	79
5.3.1. Superación del marco normativo actual.....	79
5.3.2. Derechos sindicales de información, consulta y control.....	80
5.4. Fuerza de trabajo: condiciones de trabajo y formación	80
5.4.1. Formación y cuidados	81
5.4.2. Condiciones de trabajo	82
5.5. Recursos, infraestructuras y territorio	82
5.5.1. Metabolismo material.....	83
5.5.2. Energía y economía circular	84

5.5.3. Planificación territorial.....	84
5.5.4. Movilidad y logística	85
5.5.5. Servicios industriales avanzados.....	85
5.5.6. Soberanía tecnológica.....	85
5.6. Arraigo y soberanía	85
5.6.1. Arraigo	86
5.6.2. Soberanía.....	86
5.7. Demanda.....	87
5.7.1. Demanda interna	87
5.7.2. Demanda externa	88
5.8. Política sectorial: priorización, transformación y reorientación de la inversión	88
5.8.1. Cadenas para la reproducción social	89
5.8.1.1. Alimentación	89
5.8.1.2. Construcción.....	90
5.8.1.3. Cuidados	91
5.8.1.4. Servicios básicos	92
5.8.1.5. Bienes y actividades de consumo básico	93
5.8.2. Cadenas para la transición ecológica.....	94
5.8.2.1. Energía	94
5.8.2.2. Reciclaje y economía circular	95
5.8.2.3. Movilidad	96
5.8.2.4. Logística y transporte	97
5.8.3. Cadenas para la capacitación tecnológica.....	98
5.8.3.1. Diseño, ingeniería y maquinaria avanzada	98
5.8.3.2. Servicios a empresas	99
5.8.4. Desinversión.....	100
6. Bibliografía.....	101

1. INTRODUCCIÓN

La crisis ecológica derivada del actual sistema económico, político y social no ha dejado de intensificarse desde el inicio de la Revolución Industrial. La expansión industrial ha descansado históricamente en el acceso abundante y barato a combustibles fósiles, lo que permitió acelerar el uso de materiales, multiplicar la producción y extender un modelo basado en la velocidad, la acumulación y el crecimiento ilimitado. Ese patrón productivista y extractivista, que durante décadas se percibió como sinónimo de progreso, muestra hoy con claridad sus límites: el agotamiento del petróleo barato, la proximidad al pico de extracción y la creciente dificultad técnica y económica para acceder a nuevas reservas evidencian que la economía global ha sobrepasado umbrales críticos. Al mismo tiempo, las tensiones geopolíticas derivadas del control de los recursos fósiles revelan la fragilidad de un metabolismo económico incapaz de mantenerse dentro de los límites físicos del planeta.

En las últimas cinco décadas, estas tensiones se han entrelazado con un profundo cambio en la organización de la economía global. Las políticas neoliberales impulsadas desde finales de los años setenta por los países centrales de la OCDE (y aplicadas o impuestas después en gran parte del Sur Global) promovieron una globalización basada en la liberalización comercial y la desregulación de capitales. Este proceso reorganizó la producción a través de cadenas globales de valor, desplazando hacia países con costes laborales bajos y normativas ambientales laxas las fases más estandarizadas y contaminantes, mientras que el diseño, la logística y las finanzas permanecían concentrados en los países centrales. El resultado ha sido una especialización regresiva en muchos territorios, una creciente pérdida de autonomía productiva y una explotación intensificada de los recursos naturales, alimentando el deterioro ecológico global. La globalización, impulsada por la lógica de expansión constante, ha tenido consecuencias directas sobre la biodiversidad, los ecosistemas y la salud ambiental del planeta.

En este contexto, la política industrial ha recuperado centralidad después de décadas de fe ciega en la capacidad de los mercados para asignar eficientemente recursos e inversiones. La sucesión de crisis económicas, climáticas, sanitarias y geopolíticas ha puesto en cuestión ese paradigma. La pandemia evidenció la fragilidad de las cadenas globales de suministro; el encarecimiento energético y las tensiones geopolíticas revelaron dependencias estratégicas; y la competencia tecnológica intensificó la carrera por el control de capacidades productivas clave. Todo ello ha expuesto vulnerabilidades que afectan al empleo y a la capacidad de emprender transiciones compatibles con los límites ecológicos. Por eso, repensar la política industrial es hoy un debate profundamente político, implica decidir qué sectores priorizar, qué tipo de empleo se genera y con qué calidad, qué capacidades mantener o desarrollar y cómo garantizar que la transición ecológica no esté supeditada a la rentabilidad empresarial.

Este informe parte de la convicción de que cualquier debate serio sobre política industrial debe combinar diagnóstico estructural y capacidad propositiva. Por ello, tras esta introducción contextual, el capítulo dos aborda la necesidad de una política industrial, analizando las razones económicas, sociales y ecológicas que hacen imprescindible una intervención pública decidida y detallando los principales enfoques, instrumentos, mecanismos de financiación y retos asociados a la transición ecológica y laboral.

El siguiente apartado desarrolla un diagnóstico a escala mundial, europea y principalmente de Hego Euskal Herria, en el que se examinan los principales indicadores macroeconómicos, industriales, de empleo así como el metabolismo actual de la industria. Este diagnóstico se centra en el análisis de tendencias cuantitativas, pero también busca comprender las causas de fondo que explican cómo funciona el sistema productivo actual: las dinámicas de acumulación, la especialización industrial o el encaje territorial.

El capítulo cuatro revisa la trayectoria de la política industrial en las últimas décadas y ofrece una retrospectiva histórica de las políticas industriales aplicadas en Europa, el Estado español y Hego

Euskal Herria, situando el marco actual de referencia. Este recorrido permite identificar avances pero también límites persistentes: discontinuidades estratégicas, instrumentos insuficientes o demasiado generalistas, círculos de decisión poco democráticos y una desconexión crónica entre política industrial, energética, laboral y ambiental.

Finalmente, el último apartado recoge un conjunto articulado de propuestas de medidas para el desarrollo industrial, productivo y económico con criterios ecosociales, organizadas en torno a seis ejes: dirección política de la economía, dimensiones de intervención sobre la oferta y la demanda, arraigo y soberanía, y una política sectorial transformadora que prioriza, transforma o desinvierte según las cadenas de valor. El objetivo es avanzar hacia un modelo productivo que genere valor añadido de forma sostenible, reducir vulnerabilidades externas y mejorar las condiciones de vida de la mayoría social.

Este documento se sitúa explícitamente desde una perspectiva de y para la clase trabajadora. Rechaza una mirada tecnocrática que reduce las decisiones a cálculos de eficiencia y reivindica que las orientaciones industriales deben responder a principios democráticos y al interés colectivo. Cuestiona el orden capitalista allí donde subordina la vida y el trabajo a la rentabilidad financiera, y plantea, desde el realismo del presente, medidas capaces de abrir un horizonte transformador. Ese horizonte pasa por arraigar la producción en el territorio, fortalecer la soberanía productiva y energética, democratizar las decisiones económicas y reorganizar el metabolismo industrial dentro de los límites ecológicos.

2. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL

En este contexto, ¿por qué es necesaria una política industrial decidida, que esté en el centro del conjunto de la política económica del país? En primer lugar, la industria tiene un impacto muy distinto en comparación con los servicios en un sentido de soberanía productiva (lo que producimos aquí no tenemos que adquirirlo a otros países, estando así menos expuestos a posibles alteraciones en el comercio o en la política exterior de otros países), o lo que es lo mismo, en relación al saldo de la balanza comercial. Además, una apuesta por la industria tiene efectos en cadena en el conjunto de sectores de la economía al ser fuente de demanda final e intermedia, siendo esto determinante para la relocalización de industrias (Future Policy Lab, 2023) que se han ido fuera de Euskal Herria y para el desarrollo de cadenas de proximidad en el territorio. Pero, principalmente, porque la industria tiene un impacto distinto a los servicios en la capacidad de producir y con qué recursos, es decir, en la productividad (Nordhaus, 2008), de la que depende el conjunto de los bienes que podamos producir y, por tanto, repartir.

Así, la industria, entendida como el trabajo social organizado para producir los bienes que se necesitan para satisfacer las necesidades del conjunto de la sociedad, se sitúa en el centro del conjunto de la reproducción social. No se trata, sin embargo, del único trabajo que se realiza en la sociedad, sino que el trabajo que produce mercancías y el trabajo de servicios, cuidados o de mantenimiento son parte de la misma totalidad del proceso de producción y reproducción social (Vogel (1995), citada en Bhattacharya, 2020): una parte no puede existir sin la otra y el conjunto dibuja el proceso por el cual los seres humanos se organizan en sociedad para sobrevivir y pervivir como especie.

A este argumento central deben añadirse otros elementos clave que refuerzan la necesidad de apostar por una política industrial fuerte. En primer lugar, la industria tiene una menor estacionalidad que otros sectores, por lo que contribuye a la estabilidad del empleo (Future Policy Lab, 2023), y sus fundamentos estructurales ofrecen mayores márgenes de planificación a largo plazo. En segundo lugar, el desarrollo de una industria fuerte permite vertebrar el territorio y dinamizar economías locales, al generar empleo de calidad y estimular el desarrollo de capacidades tecnológicas e infraestructuras. Además, es también un sector clave para la innovación, tanto en procesos como en productos y, por lo tanto, clave para la transición ecológica, al posibilitar el desarrollo y la producción de todos aquellos bienes necesarios para una nueva economía baja en carbono.

Por todo ello, una política industrial decidida y planificada democráticamente debe formar parte del núcleo de cualquier estrategia de transformación socioeconómica. No se trata simplemente de defender a la industria existente, sino de redefinir qué producir, cómo producir y para quién producir, con criterios sociales, ecológicos y territoriales, para que la industria se convierta en palanca para la transición justa, orientada a garantizar el bienestar colectivo y a restablecer los equilibrios con el entorno.

2.1. El retorno de la política industrial

Hasta hace relativamente poco tiempo, la política industrial estaba profundamente subordinada al paradigma económico dominante. Desde el auge del neoliberalismo en los años ochenta y, especialmente, tras la caída del bloque socialista, la intervención del Estado en la economía fue reducida a un papel subsidiario. El crecimiento económico se convirtió en el objetivo principal y casi exclusivo, y se asumió que el mercado era el mecanismo más eficiente para asignar recursos. En este contexto, la política industrial perdió su dimensión estratégica y selectiva: el Estado se limitaba a corregir fallos de mercado, actuar como inversor de última instancia y garantizar las condiciones generales para el crecimiento (García y Fernández, 2021).

El cambio estructural, bajo este paradigma, no se entendía como una tarea deliberada, sino como una consecuencia natural del crecimiento agregado y de la mejora en la productividad total de

los factores. Esta visión despolitizada cambió el rumbo de la economía, delegando la definición de prioridades sectoriales en las decisiones individuales de inversión privada. La calidad de los factores productivos se medía en términos puramente técnicos y se descartaba cualquier intento de establecer objetivos de transformación estructural desde lo público.

Sin embargo, este enfoque ha comenzado a ser seriamente cuestionado. La desindustrialización en los países de ingresos altos, la desindustrialización temprana en muchos países de ingresos medios y el ascenso de China como nueva potencia industrial han obligado a replantear los fundamentos del desarrollo económico. Cada vez más voces defienden que el crecimiento, por sí solo, no garantiza el desarrollo ni la sostenibilidad social o ecológica. En este nuevo marco, la política industrial recupera centralidad como herramienta para promover sectores estratégicos vinculados a metas socioeconómicas o ambientales.

Así, la reaparición del interés por la política industrial no es casual ni se trata de un fenómeno aislado. Se produce en un contexto global marcado por el estancamiento del producto global y de la productividad, fenómeno ampliamente documentado por parte de autores que trabajan desde distintos marcos teóricos. Además, la pandemia de la COVID-19, la guerra en Ucrania y las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos han puesto en evidencia la vulnerabilidad de las cadenas de valor globalizadas, reabriendo el debate sobre el papel del Estado en la economía.

Por otro lado, el ascenso de China como potencia industrial ha sido un factor decisivo en este cambio de paradigma. El éxito del modelo chino, basado en una fuerte intervención estatal, ha cuestionado la ortodoxia neoliberal y ha empujado a otras potencias económicas a reconsiderar sus políticas. Como señala Perry Anderson (2023), el nuevo consenso emergente en torno a una mayor participación pública en la economía es más una reacción a la pujanza china que una consecuencia directa de una nueva teoría económica.

Sin embargo, como advierte Cédric Durand (2023), el papel del Estado nunca desapareció del todo, ni siquiera en los años de hegemonía neoliberal. Lo que ocurrió fue una transformación de sus funciones: de promotor del desarrollo pasó a ser garante de los intereses del capital financiero. La reactivación del interés por la política industrial supone, por tanto, no tanto una novedad como una recuperación de herramientas que habían sido marginadas, pero no eliminadas.

Pero en este marco, se plantea una pregunta clave: ¿pueden las políticas públicas de estímulo reactivar industrias concretas y fomentar una acumulación productiva sostenible? Algunos autores, como Aaron Benanav (2022), se muestran escépticos. Consideran que la actual sobrecapacidad productiva a nivel global limita el margen de maniobra de estas políticas, ya que podrían acabar subsidiando a empresas no competitivas y profundizando las ineficiencias estructurales.

Además, en un contexto de baja inversión productiva, la lógica dominante sigue siendo la de la desvalorización del trabajo como vía principal para mantener las tasas de ganancia, lo que alimenta un círculo vicioso de precarización, bajo consumo e inversión insuficiente (Brenner, 2020). Esta dinámica limita también la capacidad para avanzar hacia una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento, tanto en términos distributivos como predistributivos.

Frente a esta situación, la inversión pública aparece como una herramienta con potencial transformador, siempre que no se limite a reproducir las lógicas del mercado. La inversión pública, al no estar condicionada por la rentabilidad privada, puede actuar como motor de una expansión económica orientada al interés general (Benanav, 2022). Esta lógica exige una concepción política y no meramente técnica de la economía. En este sentido, Durand (2023) propone avanzar hacia mecanismos públicos o colectivos para disciplinar el capital, capaces de orientar la inversión hacia sectores estratégicos y socialmente necesarios, bajo criterios democráticos.

En este sentido, aun discrepando en significativos elementos de fondo, consideramos relevante recuperar las aportaciones de Mariana Mazzucato, una de las autoras más influyentes a nivel mundial en esta revalorización de la política industrial. Mazzucato (2021) apunta que no basta con perseguir el crecimiento económico; se trata de orientar la inversión, la innovación y la producción hacia misiones concretas que respondan a los grandes retos de nuestro tiempo: la transición ecológica, la reducción de desigualdades, la soberanía tecnológica o el bienestar colectivo. Según ella, en lugar de limitarse a intervenir donde el mercado falla, el Estado debe actuar como agente creador de mercados, definiendo prioridades colectivas y articulando la colaboración entre actores públicos y privados. Es lo que Mazzucato denomina “gobernanza orientada por misiones”.

En esta concepción renovada, la política industrial no se limitaría a la promoción de manufacturas tradicionales. Se amplía a cualquier actividad productiva considerada estratégica, lo que incluye sectores de servicios avanzados, actividades científicas y tecnológicas e incluso el fortalecimiento de sistemas públicos fundamentales como la salud o la educación. Como plantean García y Fernández (2021), se trata de ir más allá de los silos tradicionales sectoriales o tecnológicos y de restaurar una capacidad de planificación pública orientada al interés general.

Un aspecto central de esta nueva visión es el papel de la democracia en la orientación de las inversiones. Podemos coincidir también aquí con lo que señala Mazzucato en su obra *El valor de las cosas* (2019), donde apunta que el destino de las inversiones debe ser objeto de deliberación colectiva. En este sentido, la innovación no es un fenómeno neutral: depende de qué se invierte, cómo se invierte y quién se beneficia de los frutos de esa inversión. Por ello, es imprescindible debatir socialmente sobre las prioridades del desarrollo, sobre el reparto de los beneficios y sobre los modelos de propiedad que permiten una participación más amplia en la riqueza generada.

Una política industrial transformadora debe, por tanto, incorporar también mecanismos redistributivos. En lugar de centrarse únicamente en corregir ex post las desigualdades, se trata de configurar estructuras económicas que generen una distribución más justa del valor desde el inicio. Para ello, son varias las voces que apuestan por fomentar formas de propiedad empresarial más inclusivas, mejorar las condiciones laborales o asegurar una participación más equitativa en los procesos de decisión. Sin embargo, consideramos que estos mecanismos serían insuficientes para la transformación que exige una democratización real de la toma de decisiones económicas y una nueva configuración productiva, y que la clase trabajadora, como objeto y sujeto, debería situarse en el centro de esta nueva arquitectura económica.

En cualquier caso, estas visiones exigen nuevas capacidades institucionales. No basta con proclamar misiones ambiciosas; es necesario disponer de estructuras administrativas, conocimiento técnico y legitimidad política para coordinar actores diversos, gestionar riesgos, evaluar resultados y corregir derivas. Es decir, que dejar atrás el dogma de la no intervención para superar el neoliberalismo requiere rediseñar tanto los instrumentos como las culturas organizativas de la intervención pública.

2.2. Instrumentos para una política industrial transformadora

Así, una política industrial transformadora requiere no solo objetivos claros, sino también instrumentos coherentes, eficaces y legitimados democráticamente. En este sentido, son valiosas las aportaciones del Future Policy Lab (2023), que resume los pilares fundamentales como las “tres C”: coordinación, coherencia y criterios.

En relación a la coordinación, plantea que es necesario establecer marcos de gobernanza que articulen a los diversos actores involucrados en la transformación productiva: administraciones públicas, empresas, trabajadores, centros de conocimiento, organizaciones sociales, etc. Este enfoque debe permitir identificar sinergias y gestionar conflictos en torno a objetivos comunes.

En este sentido, los ejemplos de Corea del Sur o Taiwán suelen citarse como casos exitosos de coordinación público-privada. No obstante, voces como las de Dae-Oup Chang (2009) advierten que estos modelos descansaron sobre estructuras autoritarias que reprimieron a la clase trabajadora, limitaron la participación democrática y consolidaron una alianza entre élites empresariales y burocracias estatales. Lejos de una cooperación horizontal, estas experiencias se basaron en un control político y social fuerte que garantizó la subordinación del trabajo al capital. Así, la narrativa del Estado desarrollista como modelo exportable debe ser matizada por una mirada crítica que ponga en el centro la justicia social, la equidad y la deliberación colectiva.

Por otro lado, la política industrial debe ser coherente y debe expresarse en paquetes integrados de medidas que actúen sobre la oferta y también sobre la demanda, siempre alineados con una dirección estratégica. La coherencia no se refiere sólo a evitar contradicciones, sino a un planteamiento integral orientado por un proyecto de país.

Y por otro lado, seleccionar los sectores a priorizar exige una guía clara. Más allá de la rentabilidad, deben considerarse criterios como el potencial de arrastre a otros sectores, la capacidad de generar empleo de calidad, la contribución a la transición ecológica, el refuerzo de la soberanía económica o la no sustituibilidad por importaciones (Hausmann, 2009, citado en Future Policy Lab, 2023). Ahora bien, estos criterios deben aplicarse en procesos deliberativos abiertos y evaluables, evitando tanto la captura por intereses privados como el alejamiento tecnocrático. Para ello, la política industrial requiere aprendizaje institucional, capacidad de adaptación y evaluación constante desde la base para mantenerse al servicio del conjunto.

2.3. Sobre la financiación

Uno de los principales retos de toda política industrial transformadora reside en su financiación. En los últimos años, muchas iniciativas de política industrial se han apoyado en mecanismos de apalancamiento financiero, donde los fondos públicos se utilizan para incentivar la inversión privada, pero la cuestión no es únicamente de cuántos recursos se dispone, sino de quién los moviliza, cómo se canalizan, bajo qué condiciones y con qué fines.

En este sentido, como señalan Stephany Griffith-Jones y Natalya Naqvi (2021), el uso del apalancamiento puede debilitar el control público sobre los proyectos financiados, aumentar la opacidad de los procesos de decisión e incentivar dinámicas especulativas. Cuando el Estado actúa como garante de última instancia sin condiciones claras, existe el peligro de socializar las pérdidas mientras se privatizan los beneficios. Esto puede derivar en burbujas financieras, malas asignaciones de capital o subsidios encubiertos a intereses empresariales particulares, sin beneficios reales para la transformación productiva.

Para evitar estos riesgos, es imprescindible establecer mecanismos de condicionalidad estrictos que vinculen el acceso a financiación pública a objetivos concretos en términos de empleo, sostenibilidad, innovación o desarrollo territorial. La financiación debe estar subordinada a criterios de interés general y no a la mera rentabilidad financiera. Además, deben desarrollarse capacidades públicas para evaluar, seleccionar y supervisar los proyectos financiados, reforzando la transparencia y la rendición de cuentas.

Es importante también distinguir entre dos tipos de riesgos: el riesgo financiero y el riesgo económico real. El primero se refiere a la incertidumbre sobre la rentabilidad financiera de un proyecto, mientras que el segundo alude a la viabilidad económica de largo plazo y a su impacto en el tejido productivo. Algunos proyectos pueden ser poco atractivos desde el punto de vista financiero en el corto plazo, pero fundamentales para una economía resiliente, inclusiva y sostenible. En estos casos, es legítimo y necesario que el Estado asuma parte del riesgo económico, sin renunciar a los mecanismos democráticos de control y evaluación.

Por otra parte, el actual régimen de acumulación, caracterizado por el predominio del capital financiero y el crecimiento de la deuda, plantea límites estructurales a la capacidad de orientar la inversión hacia fines productivos. En muchos casos, las políticas industriales se ven atrapadas en lógicas que refuerzan el capitalismo rentista en lugar de disciplinarlo. Tal como advierte el documento publicado en OSF (2022), si no se establecen salvaguardas institucionales, la financiación pública puede convertirse en un “soborno” a las empresas para que realicen inversiones que, de otro modo, no considerarían, sin que ello suponga un cambio real en la estructura productiva ni en la distribución del poder económico.

Frente a este escenario, hay que imponer una concepción política de la financiación. Invertir no debe entenderse como una cuestión técnica, sino como una decisión sobre qué futuro se quiere construir. Esto requiere fortalecer el papel de las finanzas públicas, crear bancos de desarrollo con mandato transformador y establecer canales de participación ciudadana que aseguren el alineamiento entre recursos públicos y prioridades colectivas. Solo así se podrá evitar que la política industrial se convierta en un mecanismo más de consolidación del orden existente y pueda ser realmente una palanca de cambio estructural.

2.4. El reto de la transición ecológica

Una política industrial que dirija políticamente la economía es una herramienta indispensable para la transición ecológica, un concepto que se ha convertido en un eje central del debate político y económico contemporáneo. Sin embargo, lejos de existir una visión unificada, coexisten múltiples enfoques que reflejan distintas interpretaciones sobre el origen de la crisis climática y las vías para superarla.

Una de las perspectivas más extendidas es la del llamado capitalismo verde, que sostiene que el crecimiento económico puede compatibilizarse con la sostenibilidad ambiental a través de la innovación tecnológica, la eficiencia energética y mecanismos de mercado como el comercio de emisiones. Desde este punto de vista, los problemas ecológicos se consideran fallos corregibles dentro del sistema mediante una mejor gestión de los recursos y la internalización de las externalidades. No obstante, esta aproximación ha sido criticada por su excesiva confianza en soluciones técnicas y por su negativa a cuestionar las estructuras de poder y las dinámicas de acumulación propias del capitalismo globalizado.

En contraste, las corrientes colapsistas o decrecentistas advierten que el mantenimiento del modelo actual conduce inevitablemente al colapso ecológico y social. Para estas voces, la única salida viable es una reducción planificada, rápida y equitativa del tamaño físico de la economía. Lejos de ser un sacrificio, el decrecimiento se plantea como una apuesta por la suficiencia, el bienestar colectivo y una vida más simple y solidaria, aunque se enfrenta al enorme reto de articular un sujeto político capaz de sostener esta transformación en contextos de desigualdad estructural.

Como vía intermedia, el Green New Deal propone una transición ecológica ambiciosa liderada por el Estado, combinando inversión pública masiva en sectores verdes, descarbonización del sistema energético, fomento de la economía circular y medidas redistributivas como la renta básica, la reducción de la jornada laboral o la mejora de los servicios públicos. Esta propuesta busca reconfigurar el capitalismo desde dentro, orientando sus lógicas hacia el interés general a través de una intervención pública decidida.

Si bien compartimos con las voces que defienden la necesidad de un Green New Deal la necesidad de un Estado con capacidad directiva, consideramos que una transición ecosocial justa debe partir del reconocimiento de una crisis civilizatoria que no es solo ecológica, sino también social, económica y cultural. Desde esta perspectiva, proponemos una reestructuración profunda del modelo productivo, guiada por el principio del sostenimiento de la vida, que implica reducir

el uso de materiales y energía, transformar los patrones de consumo y producción, redistribuir radicalmente la riqueza y el poder, y situar en el centro los trabajos socialmente necesarios, especialmente aquellos vinculados a los cuidados. Frente al riesgo de un decrecimiento caótico, planteamos una contracción material democrática, deliberada y socialmente justa, construida desde abajo y con fuerte protagonismo de las clases populares.

Estas corrientes no son meramente teóricas, sino que expresan conflictos reales sobre los fines, los medios y los sujetos de la transición ecológica, así como los riesgos de reproducir desigualdades si esta se deja en manos de las mismas élites que han conducido al actual estado de emergencia ambiental y social.

2.5. Una política industrial de y para las personas trabajadoras

La transición hacia un modelo productivo compatible con los límites ecológicos del planeta no puede desentenderse de una cuestión central: el trabajo. La transformación del aparato productivo, la reducción del uso de recursos y la reorientación de las actividades económicas no solo suponen un cambio técnico, sino también un cambio profundo en la organización del trabajo y en las expectativas sociales sobre el mismo. Repensar qué entendemos por trabajo y qué funciones debe cumplir en una economía sostenible es, por tanto, una tarea política antes que técnica.

En primer lugar, el empleo no puede seguir siendo considerado únicamente como un medio de subsistencia individual, sino como un elemento central para garantizar la cohesión social, el reconocimiento colectivo y la reproducción de la vida. Esto implica asumir que ciertos sectores deberán decrecer o incluso desaparecer (la industria armamentística, la producción y distribución de energía fósil, determinadas infraestructuras con elevado impacto negativo...) y que esta contracción debe gestionarse con transiciones laborales justas: garantías de ingresos, reconversión profesional y participación sindical y social en la toma de decisiones. De lo contrario, el coste social de la transición sería inasumible para amplias capas de la población trabajadora.

Al mismo tiempo, existen sectores con gran potencial para generar empleo sostenible, arraigado en el territorio y orientado al bienestar colectivo: las energías renovables, la rehabilitación de edificios, la agroecología, el transporte público, la gestión forestal sostenible, la economía circular, la reparación y reutilización de bienes. Son actividades con alta intensidad de trabajo humano, bajo impacto ambiental y gran capacidad de contribuir a la resiliencia de las comunidades. Junto a ellas, los trabajos vinculados al cuidado (sanidad, educación, servicios sociales), históricamente infravalorados y feminizados, deben convertirse en pilares del nuevo modelo económico. Su centralidad no solo responde a su función social esencial, sino también a su potencial para generar empleo estable, no deslocalizable y alineado con los objetivos de sostenibilidad y justicia.

Situar el trabajo en el centro de la transformación productiva significa, por tanto, orientar la política industrial desde una pregunta política: qué producir, cómo producir y para quién producir. Esta pregunta no admite respuestas técnicas neutrales, sino una posición clara: la nuestra es la de las mayorías trabajadoras, y desde ahí formulamos el marco que guía las propuestas de este documento.

Ese marco parte de reconocer que una política industrial transformadora debe actuar de forma coherente sobre todos los ámbitos que configuran la estructura productiva: la inversión y la innovación, la formación, el acceso a recursos estratégicos, las infraestructuras, la demanda interna y externa, la financiación, el marco normativo y la gobernanza. La selección de prioridades sectoriales debe guiarse, además, por criterios fundamentados en el interés colectivo (como los ya enunciados en el apartado 2.2) que vayan más allá de la rentabilidad privada y orienten la producción hacia la soberanía económica, el arraigo territorial y la satisfacción de necesidades sociales emergentes.

Intervenir en un solo ámbito sin coherencia con los demás reproduce desequilibrios o genera efectos limitados. Además, la intervención no debe pensarse sector a sector de forma aislada, sino sobre el conjunto de las interdependencias productivas en el territorio: las cadenas de valor, los flujos de materiales y conocimiento y las complementariedades entre sectores que dan cohesión al tejido económico local. Para ello, resulta útil recuperar la noción de Complejo Económico Territorial desarrollada por Kolosovsky (1969, citado en Madruga Torres, 2013): la región no como unidad administrativa, sino como espacio de coordinación entre fuerzas productivas, planificación y distribución racional de recursos orientada a la satisfacción de necesidades colectivas.

Esta concepción del sistema productivo como totalidad interdependiente hunde sus raíces en la tradición clásica del pensamiento económico. Frente a la visión neoclásica, que concibe la producción como un proceso lineal de inputs a outputs, Sraffa y Pasinetti desarrollaron un marco en el que la producción es un proceso circular: cada sector requiere outputs de otros sectores para funcionar, y el valor de cualquier bien final incorpora el trabajo directo e indirecto de todo el sistema productivo (Brondino, Fora-Alcalde y Casaú-Guirao, 2025). Esta interdependencia es el rasgo estructural que determina las posibilidades reales de desarrollo de una economía: las capacidades de un sector dependen de las capacidades de los sectores que lo proveen, y una política industrial que ignore estas interdependencias actúa sobre síntomas en lugar de sobre causas.

Esta coherencia exige, a su vez, una arquitectura de poder diferente a la existente. No basta con mejorar los instrumentos o ampliar los recursos públicos: es necesario transformar quién decide, sobre qué base y en beneficio de quién. Por ello, apostamos por avanzar hacia tres condiciones que deben atravesar el conjunto de las propuestas, siguiendo el marco del triángulo socialista de Michael Lebowitz (2011): primera, la propiedad social de los medios de producción en los sectores estratégicos, como condición para limitar la concentración corporativa y orientar la producción al interés general; segunda, la organización democrática del trabajo y de las decisiones de inversión, situando a las personas trabajadoras y sus organizaciones en el centro de la gobernanza económica; tercera, una producción orientada a la satisfacción de necesidades sociales y ecológicas y no a la maximización del beneficio privado. Estas tres condiciones no constituyen un horizonte lejano e inalcanzable. Son el criterio desde el que evaluar cada medida concreta y la dirección hacia la que deben apuntar, de forma acumulativa, el conjunto de las transformaciones propuestas.

3. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LA EVOLUCIÓN DEL ENTORNO MACROECONÓMICO E INDUSTRIAL

3.1. Diagnóstico mundial y europeo

El siglo XXI ha estado marcado por una crisis orgánica del capitalismo global. Desde su inicio, el sistema ha mostrado crecientes dificultades para sostener una fase expansiva sostenida. El primer cuarto del siglo ha estado atravesado por crisis recurrentes, una productividad estancada, una tasa de ganancia persistentemente baja y una financiarización del capital que ha distorsionado la acumulación y profundizado las desigualdades.

Tras el boom tecnológico-financiero de finales del siglo XX, el siglo XXI se abrió con la crisis de las puntocom (2000), a la que siguió la crisis financiera global de 2008. Con la Gran Recesión se profundizó en la orientación neoliberal de las políticas fiscales, basada en programas de austeridad y reducción del gasto público, mientras que los rescates bancarios se convirtieron en instrumentos centrales para sostener la rentabilidad privada. En paralelo, los bancos centrales recurrieron a una política monetaria ultralaxa (tipos de interés próximos a cero y expansión cuantitativa) inspirada en enfoques (neo)keynesianos sobre la trampa de liquidez¹. El resultado fue un policy mix en apariencia contradictorio: restricción fiscal y fuerte expansión monetaria, es decir, recortes para las mayorías populares y dinero gratis a los ricos. A pesar de estas políticas, no se logró reactivar de manera significativa la inversión productiva, sino que se alimentó un endeudamiento creciente, tanto público como privado, y se profundizó la financiarización. Lejos de resolver las tensiones estructurales del capitalismo, se trasladaron gran parte de los costes de la crisis al sector público.

Durante la década de 2010, pese a estas medidas, la economía global no consiguió recuperar una senda de crecimiento fuerte y sostenida. Las tasas de expansión del PIB permanecieron por debajo de los niveles registrados en décadas anteriores, y lo mismo ocurrió con los incrementos de productividad, lo que llevó a numerosos analistas a hablar de una fase de estancamiento prolongado. En este sentido, Lawrence Summers (2016) introdujo la noción de “estancamiento secular” para describir una situación en la que el exceso de ahorro, la debilidad de la inversión y los bajos tipos de interés impiden alcanzar un crecimiento sostenido. Desde una perspectiva diferente, Robert Brenner (2009) puso el acento en la persistencia de una crisis de rentabilidad en las economías capitalistas avanzadas, originada en la sobreacumulación de capital y en la tendencia decreciente de las tasas de beneficio. Por su parte, autores vinculados a la tradición marxista, como Michael Roberts (2016), han caracterizado esta fase como una “larga depresión”, en línea con los análisis previos de Ernest Mandel, para destacar el carácter estructural y no meramente cíclico de la ralentización económica. Estas interpretaciones convergen en señalar que las políticas aplicadas tras la crisis no fueron capaces de revertir los problemas estructurales de la acumulación capitalista, sino que más bien consolidaron un patrón de crecimiento débil y dependiente de estímulos extraordinarios.

A partir de 2020, la irrupción de la pandemia de la Covid-19 supuso un shock sin precedentes para la economía global, intensificando las dinámicas de fragilidad acumuladas en las décadas anteriores. La paralización temporal de la producción y el comercio internacional desencadenó una recesión abrupta, frente a la cual los Estados y bancos centrales recurrieron a políticas expansivas de magnitud histórica, combinando un fuerte aumento del gasto público con programas masivos de compra de deuda y tipos de interés cercanos a cero. Si bien estas medidas permitieron amortiguar el impacto inmediato y sostener el tejido económico, abrieron una nueva fase marcada por el incremento acelerado del endeudamiento y la aparición de tensiones inflacionarias, agravadas posteriormente por la guerra en Ucrania y la crisis energética.

Las consecuencias de décadas de desregulación y de políticas de austeridad, unidas a una ofensiva constante contra la clase trabajadora, han tenido un impacto estructural en la distribución de la renta. Desde, al menos, los años ochenta, la participación de las rentas del trabajo en el conjunto

¹ Situación en la que los tipos están tan bajos que la política monetaria convencional deja de funcionar, lo que lleva a los bancos centrales a usar medidas no convencionales como tipos cero y expansión cuantitativa.

de la economía muestra una tendencia descendente a escala global. Al mismo tiempo, la erosión de los salarios reales, resultado de las políticas neoliberales aplicadas durante décadas, ha favorecido el aumento de los beneficios empresariales de las grandes corporaciones, pero a costa de debilitar la demanda agregada al limitar el poder adquisitivo de las mayorías trabajadoras.

Por su parte, a pesar del incremento de beneficios de las grandes corporaciones, la tasa de ganancia, que según múltiples cálculos (Anwar Shaikh, Esteban Maito, Michael Roberts...) cayó de forma prolongada desde los años 60 del siglo XX, no ha logrado recuperarse de forma estructural. La respuesta ha sido una recomposición del capital en forma de fusiones, automatización, precarización del trabajo y deslocalización, pero estos mecanismos han sido insuficientes para reanimar el dinamismo del sistema. La financiarización ha permitido sostener las ganancias de las grandes corporaciones, pero ha desvinculado cada vez más el capital financiero del capital productivo. Es decir, ante la caída de la rentabilidad en la producción, el capital se ha desplazado hacia los mercados financieros, la especulación inmobiliaria y el endeudamiento. Esto no ha creado nuevo valor, pero ha permitido apropiarse de beneficios a través del capital ficticio y la renta.

A nivel geopolítico, el orden liberal globalizado que se consolidó tras la Guerra Fría ha entrado en fase de descomposición. La transición hegemónica entre Estados Unidos y China, las guerras por esferas de influencia y el retorno de conflictos interimperialistas reflejan la incapacidad del capitalismo de recomponerse bajo un marco multilateral estable. Durante más de tres décadas tras la caída de la Unión Soviética, el sistema internacional se ha configurado bajo un esquema unipolar dominado por Estados Unidos. Washington ha ejercido un liderazgo político, militar, económico y cultural sin rival aparente, marcando las reglas de la globalización y proyectando su influencia en todos los continentes. Sin embargo, ese orden comienza a mostrar signos claros de agotamiento. La capacidad de Estados Unidos para imponer unilateralmente sus intereses se ha erosionado, en gran parte por el ascenso de nuevas potencias como China.

Actualmente nos encontramos en plena reorganización del mercado mundial en mercados regionales con sus propias instituciones y dinámicas (Sudeste asiático – ASEAN y Asia-Pacífico, área comercial anglosajona o los BRICS y la órbita de Rusia y China). Se trata de áreas que no están desconectadas del capitalismo global, pero que se conjugan con un creciente proteccionismo² (Albarracín, 2023). En este contexto, los BRICS se han consolidado como un bloque que desafía el monopolio occidental en instituciones financieras, comerciales y de seguridad. Su expansión y sus proyectos de cooperación, como el impulso de monedas alternativas al dólar o el fortalecimiento de redes energéticas y tecnológicas, reflejan la búsqueda de un orden más equilibrado y representativo. Además, emerge también la voz del Sur Global, un conjunto heterogéneo de países de África, Asia y América Latina que reclaman mayor autonomía estratégica, rechazan la lógica de alineamiento automático con Occidente y apuestan por diversificar sus alianzas para defender sus intereses de desarrollo.

Mientras tanto, Europa parece haber perdido peso relativo en este nuevo escenario. Aunque la Unión Europea conserva poder económico y normativo, su dependencia de Estados Unidos en materia de seguridad, así como su vulnerabilidad energética y comercial, la han dejado rezagada frente a las dinámicas multipolares. Las sanciones contra Rusia, el nuevo acuerdo con EE. UU. y la creciente rivalidad con China han reducido sus márgenes de maniobra, limitando su capacidad de actuar como un actor independiente. En este sentido, el continente europeo corre el riesgo de quedar atrapado como un socio subordinado en la estrategia atlántica, perdiendo protagonismo en la reconfiguración de la geopolítica global. Esta situación podría verse agravada por los últimos acontecimientos en el Golfo Pérsico e Irán. Si bien la incertidumbre aún es muy grande y no hay ningún escenario claro, todo apunta a nuevas disrupciones en las cadenas de suministro globales y especialmente en energía.

Además, se ha acelerado la explotación de los recursos naturales a niveles insostenibles. El capitalismo globalizado promueve un mercado libre en el que las regulaciones ambientales son

² Destaca la caída del comercio global respecto al PIB desde principios de la década de 2010, pero se ha acentuado especialmente tras el Covid-19

a menudo ignoradas en favor del beneficio económico y del consumismo exacerbado. Esta dinámica ha provocado un aumento a gran escala en el uso de energía y en las emisiones contaminantes, alimentando el cambio climático y el deterioro ambiental global. La globalización, basada en la expansión constante, ha generado graves efectos sobre la biodiversidad, los ecosistemas y la salud ambiental del planeta. Estos impactos negativos no se distribuyen de manera equitativa. Los países más pobres sufren las consecuencias más graves del deterioro ambiental, mientras se ven empujados a sobreexplotar sus propios recursos para satisfacer la demanda global y pagar sus deudas externas. Incluso se habla de migraciones climáticas en los países más empobrecidos, que son aquellas que se realizan en su mayoría de manera involuntaria a causa de factores ambientales como las sequías.

Este modelo ha conducido a un proceso de desindustrialización en los países del Norte global y, en algunos casos, a una desindustrialización prematura en el Sur, donde el paso al sector servicios de bajo valor agregado se ha producido sin haber consolidado una base industrial propia. En América Latina y África, esto ha implicado la pérdida de empleos industriales, especialmente entre mujeres que ocupaban puestos poco cualificados en pequeñas y medianas empresas manufactureras.

En definitiva, a lo largo de este siglo, las crisis no han sido coyunturales, sino expresiones de límites estructurales: ecológicos, sociales y económicos. El capitalismo no solo ha fracasado en resolverlos, sino que los ha profundizado. La crisis climática, la polarización social y la degradación democrática son producto de una lógica de acumulación que, para mantenerse, necesita explotar más intensamente a las personas, a los recursos y a las instituciones.

3.2. Diagnóstico de Hego Euskal Herria

En este contexto de crisis estructural del capitalismo global y europeo, resulta fundamental observar cómo se manifiestan estas dinámicas en nuestro territorio. Por ello, a continuación se analizan los principales indicadores macroeconómicos, industriales, de empleo y sociales con el objetivo de identificar las tendencias recientes, sus vulnerabilidades estructurales y el grado en que la CAPV y Navarra pueden sostener una trayectoria de desarrollo económico propio en el marco de un capitalismo europeo en transformación y declive relativo.

3.2.1. PIB e indicadores macroeconómicos relacionados

El PIB en HEH alcanzó 118.232.032 miles de euros en 2024 según el INE, lo que supone un 127 % más respecto al año 2000, cuando se situaba en 52.043.175 miles de euros³. Esta evolución refleja un crecimiento sostenido de la actividad económica a lo largo de las más de dos últimas décadas. Sin embargo, para conocer el incremento real, es necesario acudir al índice de volumen encadenado que publica el instituto de estadística, ya que este corrige el efecto de los precios y permite analizar la variación en términos de producción efectiva.

La evolución de este indicador es muy similar en ambos territorios. Tanto Navarra como la CAPV tuvieron una trayectoria de crecimiento del PIB hasta 2008, seguida de una caída significativa con motivo de la crisis financiera, y una recuperación progresiva a partir de 2014, con una caída en 2020 por la pandemia y una posterior recuperación a los valores previos a la COVID-19. La comparación entre el año 2000 y 2024 muestra que el crecimiento real acumulado del PIB en Navarra ha sido del 45,6 %, lo que equivale a una tasa media anual del 1,58%. La CAPV registra en el mismo periodo un crecimiento real acumulado del 39,1 %, equivalente a una tasa anual del 1,39%. Este comportamiento refleja una evolución relativamente sostenida en el tiempo, aunque moderada en comparación con las tasas de expansión observadas en las décadas previas a la crisis financiera global.

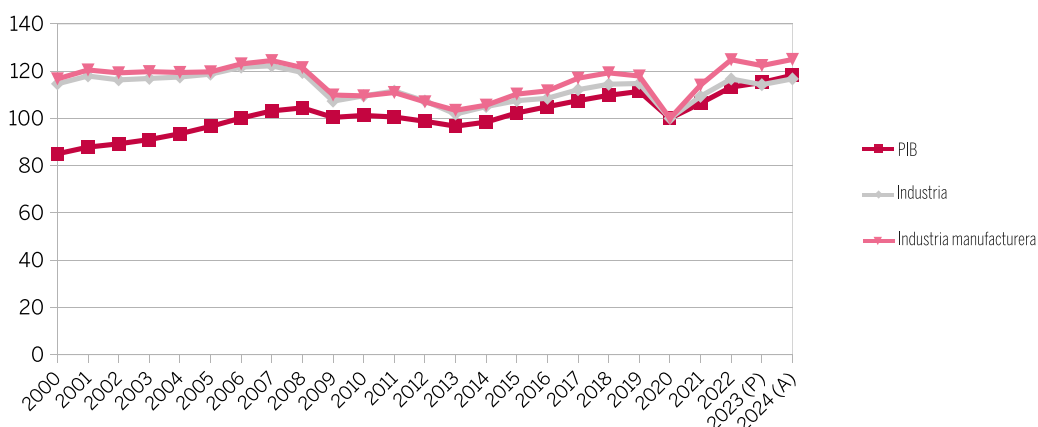
³ Contabilidad Regional de España (INE)

En lo que respecta al análisis de la evolución del PIB industrial, se revela un patrón de estancamiento a largo plazo en la CAPV y un crecimiento limitado en Navarra. En la CAPV, el índice de volumen encadenado de la industria manufacturera muestra un techo claro alrededor de 2007-2008, tras el cual se produce un retroceso notable durante la crisis financiera y una recuperación posterior que no logra superar significativamente los niveles previos. En 2024 se observa que el crecimiento acumulado de los últimos años no es suficiente para alcanzar los niveles de 2008, lo que sugiere un estancamiento estructural del sector.

En el caso de Navarra, la industria también sufrió una caída en 2009, pero su trayectoria posterior es más dinámica, especialmente a partir de 2021, donde se observa un cierto impulso que lleva el índice a máximos históricos en 2024. No obstante, si se toma como referencia el pico de 2008, el crecimiento real en términos industriales es muy modesto, lo que indica que, aunque Navarra ha recuperado el terreno perdido y muestra una tendencia positiva, el avance estructural del sector sigue siendo limitado. La situación de la industria manufacturera es peor: los dos últimos años presentó cifras negativas, situando el índice en los mismos niveles de 2008.

Gráfico 1. Evolución del PIB en la CAPV

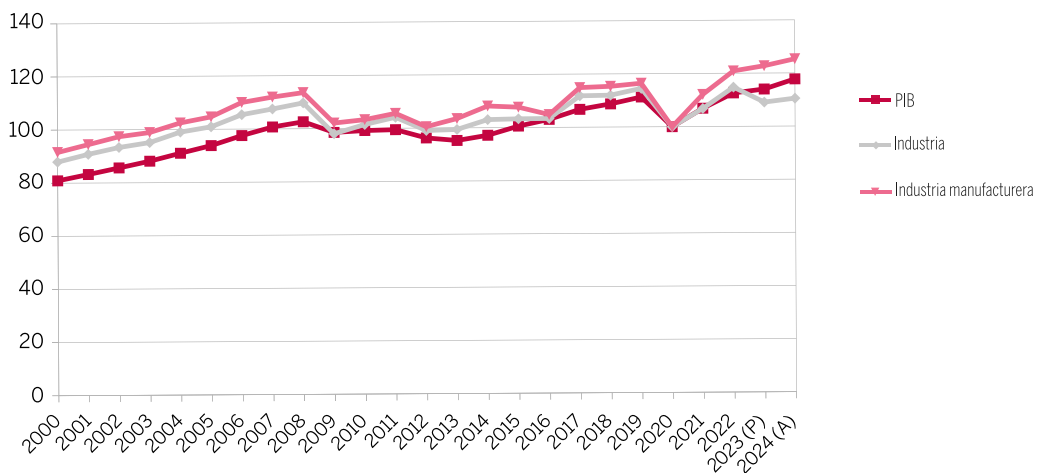
índice de volumen encadenado (2020=100)



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de la CR del INE

Gráfico 2. Evolución del PIB en Navarra

índice de volumen encadenado (2020=100)

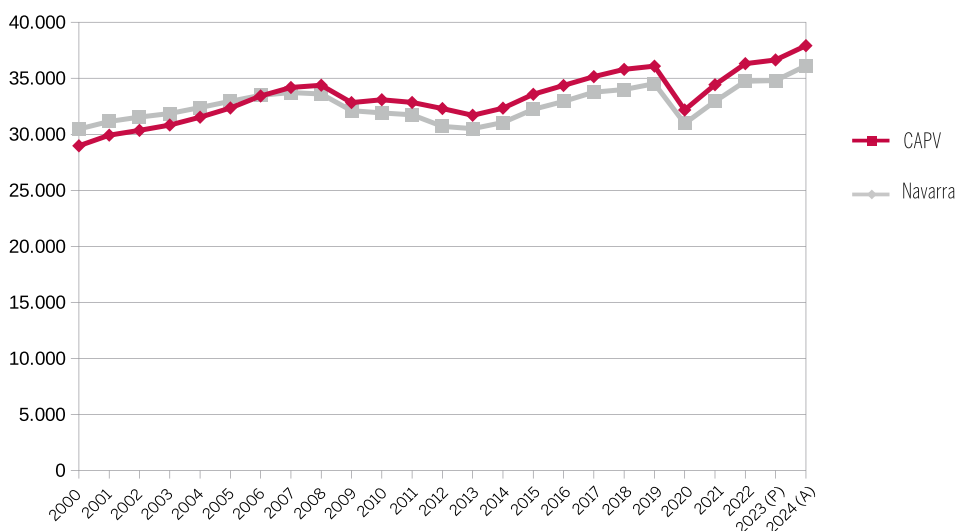


Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de la CR del INE

Entre 2000 y 2024 el PIB per cápita real en ambos territorios ha mostrado un crecimiento moderado, aunque con fuertes oscilaciones. Desde los algo más de 29.000-30.000 euros de inicios de siglo se alcanzaron máximos en 2007, seguidos de un prolongado retroceso hasta 2013 a causa de la crisis financiera. La recuperación posterior permitió retomar la senda de crecimiento, aunque interrumpida de nuevo por la caída abrupta de 2020 ligada a la pandemia. En 2024, el PIB per cápita alcanza los 35.700 euros en Navarra y roza los 37.500 en la CAPV, situándose en niveles algo superiores a los de comienzos de los 2000, pero inferiores a 2008, con una evolución marcada por crisis sucesivas y un avance más lento que en la etapa expansiva previa a 2008.

Gráfico 3. Evolución del PIB per cápita real en la CAPV y Navarra

Precios de 2022



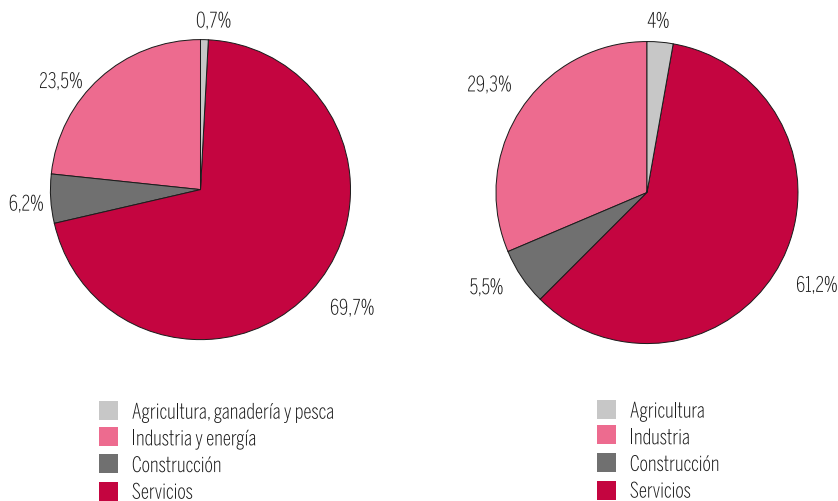
Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir del CR del INE

3.2.1.1. Método del valor añadido (VAB) o producción

El cálculo del PIB se puede abordar desde tres enfoques complementarios: el de la producción o VAB, el del gasto y el de la renta. El primero que analizamos es el del VAB o la producción, que mide el valor añadido generado por los distintos sectores.

En 2024, la estructura sectorial de Navarra y de la CAPV muestra ciertas diferencias. En Navarra, la industria tiene un peso destacado, con un 31,2 % del VAB, frente al 23,3 % en la CAPV. El sector servicios es mayoritario en ambos territorios, aunque con distinta intensidad: supone el 59,6 % en Navarra y asciende hasta el 70,5 % en la CAPV. La construcción mantiene una participación relativamente similar, con un 6,2 % en Navarra y un 5,3 % en la CAPV, mientras que la agricultura representa un 3,0 % en Navarra y apenas el 0,9 % en la CAPV.

Gráfico 4 y 5. Composición del VAB por sector en la CAPV y Navarra en 2024



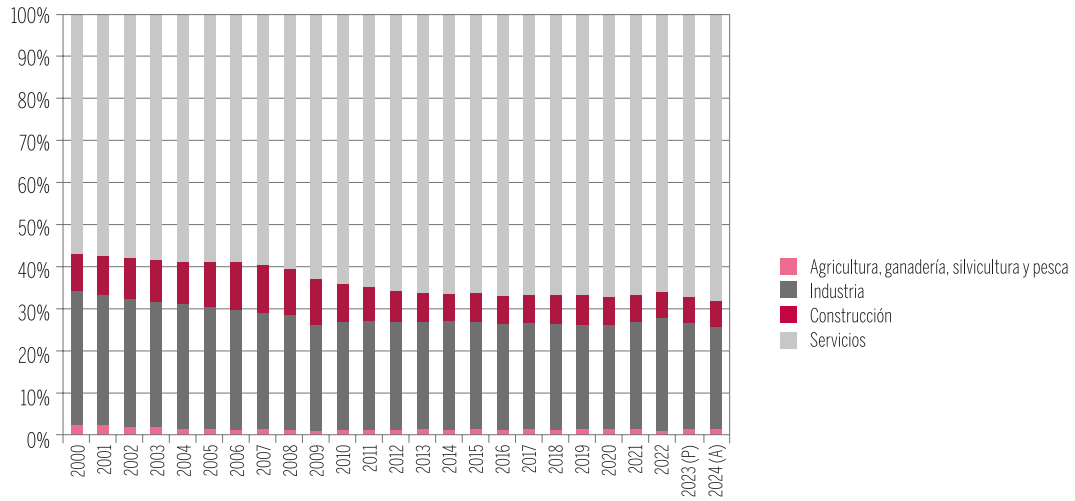
Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

El siguiente gráfico muestra la evolución del VAB por sectores en la economía de Hego EH entre los años 2000 y 2024. Se observa con claridad la creciente terciarización de la estructura productiva: el sector servicios representa de manera estable la mayor parte del VAB, con un peso que comienza en el 57 % y termina en el 68 %, una tendencia al alza en detrimento del resto de sectores.

La industria, tradicionalmente un pilar de la economía, mantiene una participación relevante, situada en torno al 26 %, aunque con una tendencia descendente, ya que a comienzos de siglo se situaba en el 32 %. El sector de la construcción muestra un comportamiento más volátil: a comienzos de los 2000 alcanzaba alrededor del 10 % del VAB, pero a partir de la crisis de 2008 su peso se redujo de forma significativa y se estabilizó en torno al 6-7 %. Por último, la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca mantienen una presencia marginal en el VAB, siempre por debajo del 2 %, sin variaciones significativas en el período analizado.

En conjunto, los datos reflejan un proceso de transformación estructural caracterizado por el predominio creciente de los servicios, la consolidación de la industria en un rango menor al que tenía en décadas pasadas, la fuerte contracción del peso de la construcción tras la burbuja inmobiliaria y la persistente debilidad del sector primario.

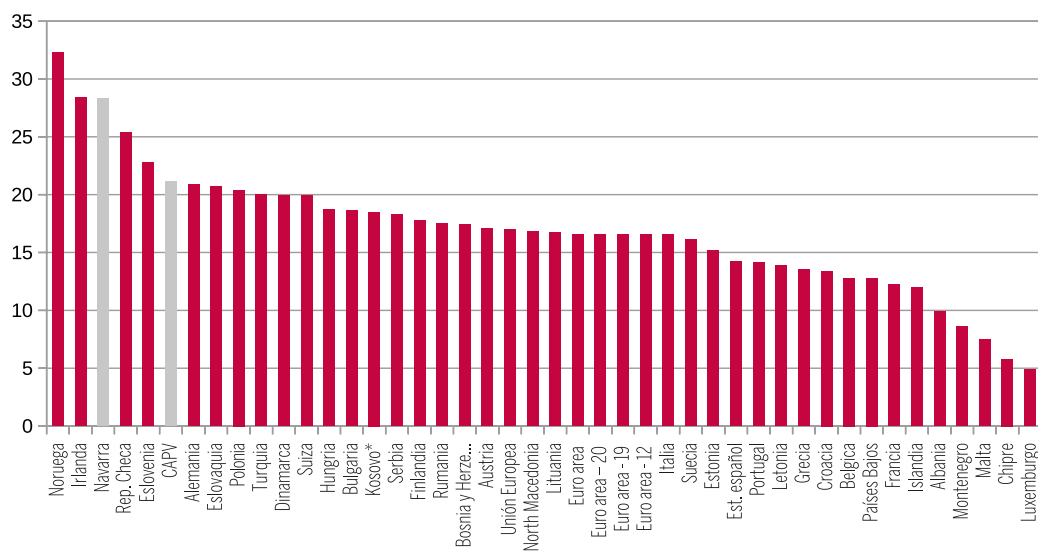
Gráfico 6. Evolución de la composición del VAB por sector en HEH



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

A pesar de la pérdida de peso relativo del sector industrial en las últimas décadas, Navarra y la CAPV siguen manteniéndose como dos de los territorios con mayor peso de la industria sobre el PIB en comparación con el conjunto europeo. En el gráfico, ambas se sitúan por encima del 20%, superando ampliamente tanto a la media de la eurozona como a la mayoría de países de la UE, lo que evidencia la relevancia estructural que aún conserva la industria.

Gráfico 7. Peso de la industria sobre el PIB en los países de la UE en 2024



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE y Eurostat

Contenido tecnológico⁴

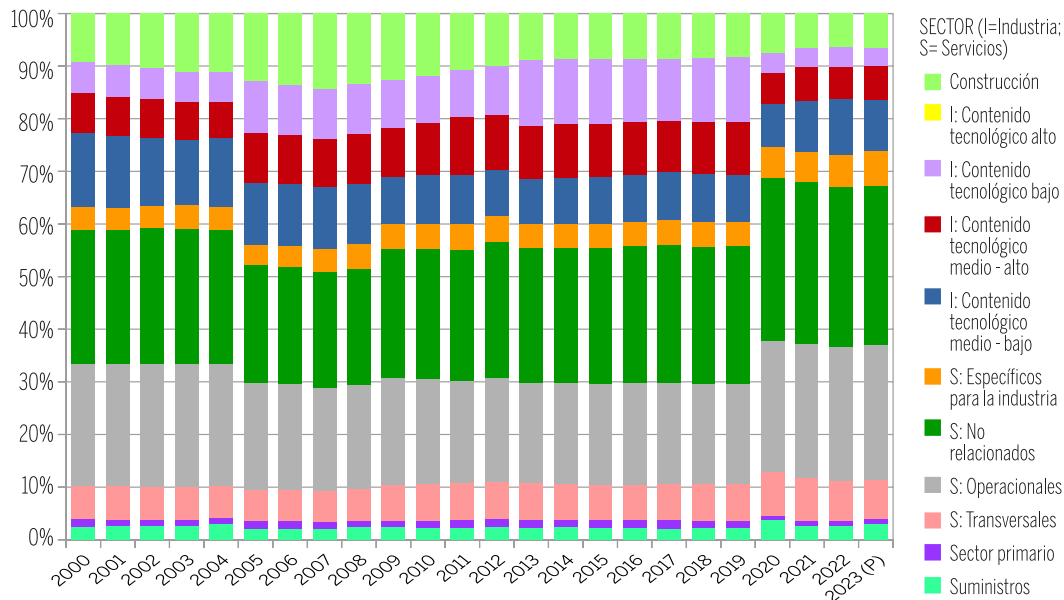
Un análisis sectorial más pormenorizado nos indica que, en lo que respecta a la industria, se observa que los segmentos con mayor presencia son los de contenido tecnológico medio-alto y medio-bajo, que en conjunto representan una parte significativa del VAB y se han mantenido relativamente estables a lo largo del periodo. El contenido tecnológico medio-alto, donde se concentra buena parte del tejido industrial de Hego EH, conserva un peso importante, en torno al 15-20 %, mientras que el medio-bajo presenta oscilaciones y un repunte a partir de 2015. En cambio, los sectores de contenido tecnológico alto, que corresponden a la punta tecnológica, tienen una presencia residual y no logran consolidar un crecimiento significativo. Esto indica que, aunque la industria sigue siendo un pilar fundamental, la especialización productiva se concentra en segmentos intermedios y no tanto en los de mayor sofisticación tecnológica.

Los servicios, en cambio, consolidan un peso mayoritario y estable a lo largo de todo el periodo. Destacan especialmente los servicios operacionales y transversales, que en conjunto superan con holgura el 40 % del PIB y refuerzan la tendencia hacia la terciarización de la economía. Por el contrario, los servicios específicos para la industria y los no relacionados tienen un peso menor y se mantienen bastante estables en el tiempo. Este patrón refleja la importancia creciente de los servicios vinculados a la organización, la logística, la intermediación o la gestión en la estructura productiva de Hego Euskal Herria.

Es relevante subrayar que entre 2005 y 2019 los datos incluyen también a Navarra, mientras que en el resto de los años solo se dispone de información para la CAPV. La incorporación de Navarra no altera de forma sustancial la composición general, lo cual indica que la estructura sectorial de ambas comunidades es bastante similar. No obstante, sí introduce ligeras variaciones en el peso relativo de algunos sectores industriales y de servicios, lo que permite apreciar cómo la agregación de los datos confirma la centralidad de la industria de contenido tecnológico medio-alto en el conjunto de Hego Euskal Herria.

Por último, la pandemia de 2020 generó un impacto brusco en la composición del PIB: la construcción y algunos servicios redujeron su peso, mientras que ciertos segmentos industriales ajustaron su participación. Aunque en los años siguientes se observa una recuperación parcial, la estructura productiva no vuelve exactamente a la situación previa, lo que señala tanto los efectos coyunturales de la crisis sanitaria como la persistencia de algunos cambios en la dinámica económica.

⁴ El análisis del contenido tecnológico de un sector se refiere a la medida de la intensidad en investigación y desarrollo (i+d) que incorpora su actividad productiva. En base a esto, los sectores industriales se pueden clasificar en cuatro categorías: bajo, medio-bajo, medio-alto y alto contenido tecnológico, en función del porcentaje de gasto en i+d respecto a su valor añadido

Gráfico 8. Composición del VAB de Hego EH por sectores y contenido tecnológico

Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eustat y Nastat

3.2.1.2. Método del gasto

El PIB desde el método del gasto consiste en sumar todos los gastos finales o demanda agregada de los distintos agentes de la economía. Su importancia radica en que permite conocer no solo el nivel de producción alcanzado, sino también la composición de la demanda que lo sostiene. De este modo, es posible identificar el peso relativo del consumo de los hogares, de la inversión, del gasto público y del sector exterior en la evolución de la economía.

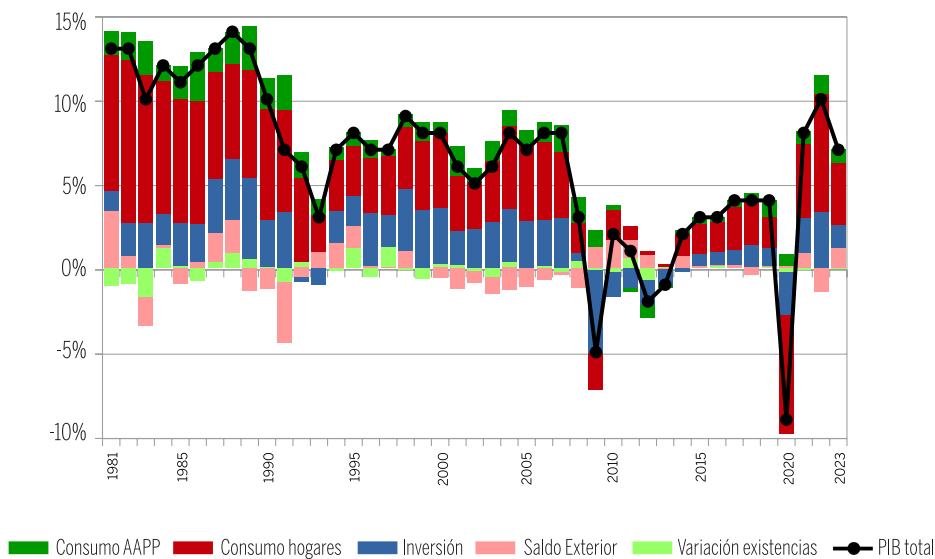
A lo largo de todo el periodo, el consumo de los hogares aparece como el motor estructural más relevante, con aportaciones positivas y relativamente estables que explican buena parte del crecimiento. Su comportamiento es muy sincrónico con la evolución del PIB: cuando la economía entra en recesión, el consumo privado se contrae de manera inmediata debido a la caída de la renta y el empleo, y en las fases de recuperación acompaña el rebote del conjunto de la actividad. Se trata, por tanto, de un componente que refleja directamente la fase del ciclo económico en que se encuentra la economía. La inversión, en cambio, presenta un carácter marcadamente más cíclico y volátil y suele actuar como un indicador adelantado. Su evolución está vinculada a la tasa de rentabilidad de la economía, que condiciona las expectativas empresariales, y a la disponibilidad de crédito, de modo que, ante señales de incertidumbre o de deterioro futuro, la inversión se contrae antes incluso de que el PIB entre en terreno negativo. A la inversa, cuando se anticipa una recuperación, la inversión tiende a ser el primer componente en repuntar. Esto se observa con claridad en las recesiones de 1993, 2009 y 2020, donde el hundimiento de la inversión no solo amplifica las caídas del PIB, sino que además las precede, y en los años posteriores, donde su recuperación anticipa la fase expansiva.

El consumo público, por su parte, mantiene un papel más estable y de menor magnitud, con aportaciones positivas casi constantes y un ligero refuerzo en los momentos de crisis, cuando actúa como amortiguador frente a la contracción de la demanda privada. El saldo exterior se comporta de manera irregular: en las fases de crecimiento resta por el aumento de las importaciones, mientras que en las recesiones contribuye positivamente al reducirse el déficit comercial. La variación de existencias es el componente más errático y con menor impacto estructural sobre la trayectoria del PIB.

Los momentos críticos permiten ver con nitidez estas dinámicas. En 1993, la caída se explica por la contracción del consumo privado y, sobre todo, de la inversión, mientras el saldo exterior compensa en positivo. En 2009, el desplome de la inversión se suma al retroceso del consumo y la economía sufre una contracción profunda, suavizada en parte por el sector exterior. En 2020, con la pandemia, se produce un shock simultáneo sobre consumo e inversión, que explica la magnitud de la recesión, aunque de nuevo el gasto público amortigua y el saldo exterior ajusta. La recuperación posterior de 2021-2022 vuelve a estar liderada por el repunte de la inversión y el consumo privado, confirmando que ambos marcan, aunque de manera distinta, el pulso de los ciclos económicos.

En conjunto, el gráfico confirma que la economía depende estructuralmente del consumo de los hogares como motor estable del crecimiento, mientras que la inversión actúa como factor cíclico decisivo y frecuentemente anticipador de los giros en el PIB. El consumo público cumple una función estabilizadora y el saldo exterior opera como variable de ajuste que refuerza las recesiones o modera las expansiones. La crisis de 2020 destaca no solo por la magnitud de la caída y el rebote posterior, sino también por mostrar con claridad el distinto papel de cada componente en la dinámica cíclica de la economía.

Gráfico 9. Contribuciones al crecimiento del PIB de Hego EH (demanda)



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eustat y Nastat

Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)

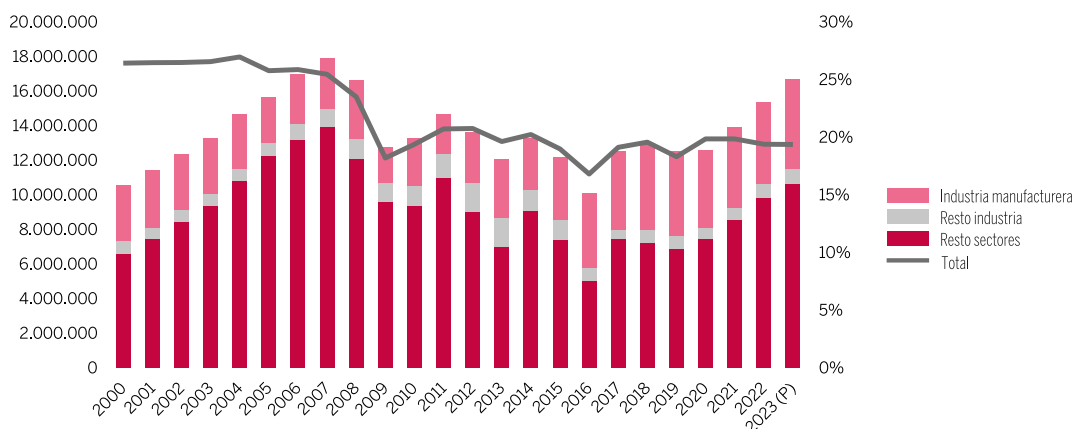
Como hemos podido observar, la inversión es uno de los elementos fundamentales en el modo de producción capitalista. La inversión es el mecanismo mediante el cual se lleva a cabo la acumulación de capital, que, recordemos, es la lógica que impulsa el sistema. Sin una inversión continua en maquinaria, tecnología y fuerza de trabajo, el capital no puede expandirse y, si no se expande, entra en crisis.

El gráfico muestra la evolución de la FBCF en miles de euros desde el año 2000 hasta 2023, desglosada por sectores. Además, se presenta la FBCF como porcentaje del PIB (línea gris, eje derecho). Se observa un crecimiento sostenido de la inversión hasta 2008, seguido de una caída significativa tras la crisis económica, especialmente entre 2008 y 2016. Desde entonces, la FBCF

ha mostrado cierta recuperación en términos nominales, en particular en los dos últimos años, aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis. Sin embargo, en términos relativos al PIB, la inversión no ha vuelto a alcanzar los niveles previos a la crisis de 2008, siendo el año 2005 el nivel máximo alcanzado. Además, desde el año 2009 no se ha superado la barrera del 20%.

Gráfico 10. Evolución de la FBCF en Hego EH

Eje izq: a precios corrientes / Eje der: % sobre PIB



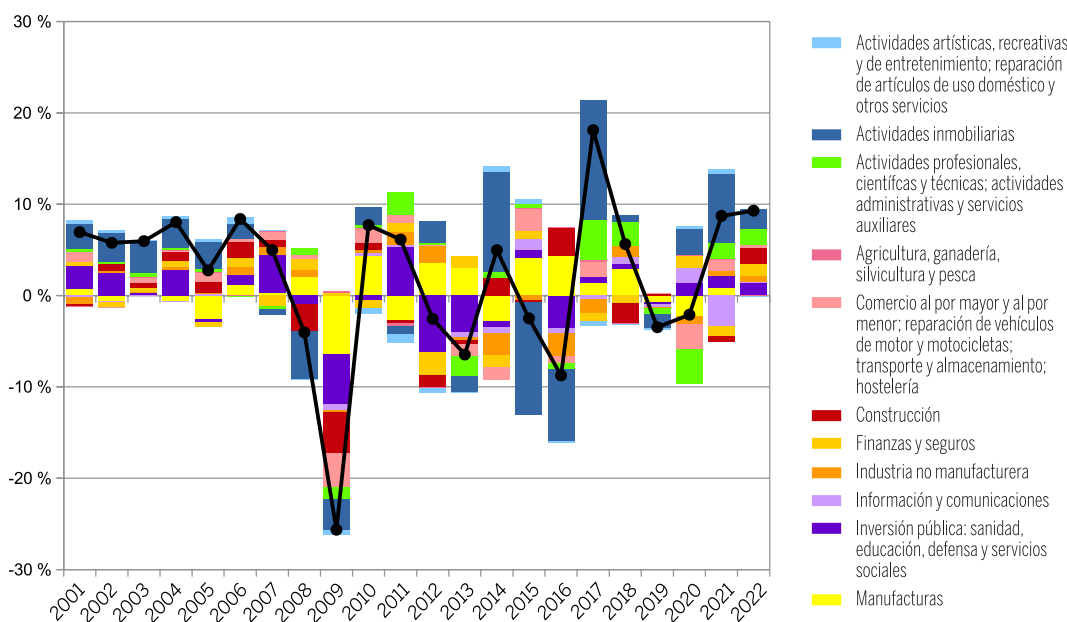
Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

El desglose sectorial de la FBCF permite matizar esta trayectoria. Hasta 2007, la inversión estuvo fuertemente dominada por la construcción, que no solo sostuvo el crecimiento en la fase expansiva, sino que también explicó buena parte del desplome de 2008-2009 y de la posterior recaída en 2012-2013. La industria manufacturera acompañó este patrón, contribuyendo de forma positiva en las expansiones y negativa en las crisis, aunque con menor magnitud que la construcción. En paralelo, sectores como el comercio, el transporte o la hostelería también reflejaron este comportamiento cíclico, reforzando la dependencia de la inversión respecto a la evolución de la demanda interna.

A partir de 2014 se observa una recomposición de los motores de la inversión. Aunque la construcción recuperó cierto protagonismo, ganó peso una base más diversificada en la que destacan las manufacturas, la información y comunicaciones, los servicios profesionales y la inversión pública en sanidad, educación y servicios sociales. Esta diversificación se revela especialmente importante durante la pandemia de 2020: el colapso de la construcción y de las ramas ligadas al consumo se vio amortiguado por la inversión pública, que actuó como estabilizador. El rebote de 2021-2022 confirma esta nueva pauta: la construcción y las manufacturas lideran de nuevo el crecimiento, pero lo hacen en un contexto donde los servicios avanzados⁵ y la inversión pública adquieren un papel creciente. Todo ello apunta a un cambio estructural incipiente, en el que la dinámica de acumulación ya no descansa únicamente en el ciclo inmobiliario, sino que depende cada vez más de la capacidad de expandir inversiones vinculadas a la innovación y a las infraestructuras colectivas.

⁵ Los servicios avanzados se refieren a aquellas actividades del sector servicios que incorporan un alto grado de conocimiento especializado y tecnología en su prestación, como los servicios financieros, las telecomunicaciones, la consultoría o la investigación y desarrollo

Gráfico 11. Contribuciones al crecimiento de la inversión por sector en Hego EH



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

3.2.1.3. Método del PIB por rentas

Tal y como hemos podido analizar, el PIB ha registrado un incremento notable en lo que va de siglo, lo que hace necesario un análisis detallado sobre la distribución y destino del valor añadido generado. Para ello, debemos calcular el PIB mediante el enfoque de las rentas, que descompone el valor generado por la economía en función de los ingresos que reciben los distintos agentes económicos. De esta forma podemos conocer cómo se distribuye la riqueza generada en el territorio entre trabajo, capital e ingresos fiscales.

En el año 2024, en Hego Euskal Herria, la remuneración de las personas asalariadas representó el 47,5 % del PIB, mientras que el excedente bruto de explotación (EBE)⁶ alcanzó el 42,8 %. Por su parte, los impuestos sobre la producción e importaciones menos las subvenciones supusieron el 9,7 % del total.

A comienzos de siglo, la remuneración de las personas asalariadas se situaba en el 49,8 %, un dato que se mantuvo hasta 2010. A partir de 2010, coincidiendo con los años posteriores a la Gran Recesión y en plena ofensiva contra el trabajo, el peso de los salarios fue reduciéndose hasta llegar al 45,8 % en 2018. En el gráfico se observan dos picos en 2009 y 2020 como consecuencia de la caída del PIB debida a la crisis de 2008 y a la COVID-19; es decir, no se debe a un aumento de las rentas de las personas asalariadas⁷. Por tanto, el saldo entre el año 2000 y 2024 deja una disminución del 2,3 % del componente de la remuneración de las personas asalariadas⁸.

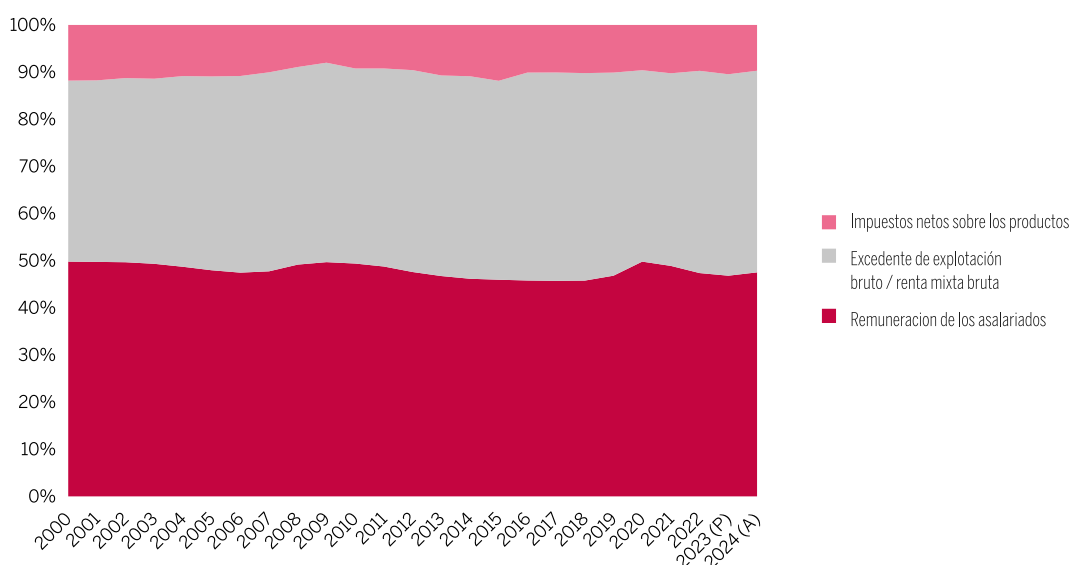
⁶ El excedente bruto de explotación y las rentas mixtas recogen la parte del valor añadido bruto que remunera al capital y al trabajo autónomo, una vez descontada la remuneración de los asalariados. El EBE se asocia a los beneficios empresariales; las rentas mixtas, en cambio, corresponden a los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, en los que se combinan salarios y beneficios

⁷ Cuando se producen crisis económicas, se ha constatado el comportamiento anticíclico de este indicador. Durante los primeros años de la recesión, la proporción de las rentas del trabajo tiende a aumentar, ya que el empleo y los salarios se ajustan más lentamente, mientras que los beneficios y las rentas del capital caen de forma inmediata. Superada esa fase inicial, la participación del trabajo suele retomar nuevamente una trayectoria descendente

⁸ Este análisis se realiza a partir de la remuneración total de los asalariados y no tiene en cuenta la distribución salarial. Si se excluyeran de la masa salarial los salarios más elevados (el 1 % superior), la caída del indicador sería aún mayor

En paralelo a la pérdida de peso de las rentas salariales, el excedente de explotación bruto y la renta mixta bruta han incrementado su participación en el PIB de Hego Euskal Herria a lo largo del periodo. A comienzos de los 2000 representaban en torno al 38,4 %, y, pese a las oscilaciones coyunturales, han ido ganando terreno hasta situarse en el 42,8 % en 2024. Al contrario que ocurre con los salarios, se aprecian caídas puntuales en 2009 y 2020, derivadas de la contracción de la actividad económica por la crisis financiera y la pandemia, respectivamente. Sin embargo, tras esas recesiones, la participación del capital se ha recuperado con rapidez y ha retomado su tendencia creciente. El balance entre 2000 y 2024 muestra, por tanto, un aumento de 4,4 puntos en el peso de los beneficios y rentas del capital sobre el conjunto de la economía.

Gráfico 12. Evolución del PIB por rentas de Hego EH



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

Remuneración de las personas asalariadas

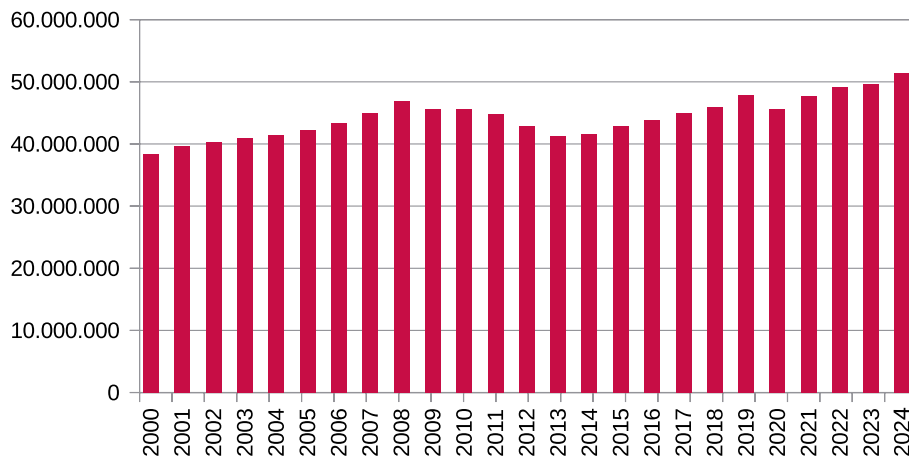
Como hemos podido ver, la parte que corresponde a las personas asalariadas ha disminuido sobre el PIB. Sin embargo, en el gráfico se muestra que la masa salarial real ha experimentado un ligero crecimiento en el mismo intervalo.

Se aprecia un crecimiento de la remuneración real de las personas asalariadas durante la primera mitad del periodo⁹, alcanzando su máximo en 2008, coincidiendo con el final de la fase expansiva previa a la crisis financiera. Posteriormente, la remuneración real desciende y vuelve a crecer a partir de 2014, para alcanzar en 2019 prácticamente el mismo nivel que en 2008. Después de la caída de la COVID-19, hay un ligero crecimiento hasta alcanzar en 2024 los 51.342 millones. En conjunto, la remuneración total real de las personas asalariadas ha aumentado un 33,7 % en el periodo analizado, lo que supone un 1,22% anual. Sin embargo, se evidencia un patrón de estancamiento tras la crisis de 2008, ya que la masa salarial real solo ha crecido un 9,5 % en dicho periodo, lo que supone un incremento medio anual del 0,57%.

⁹ Deflactado con el deflactor del PIB

Gráfico 13. Evolución de la remuneración real total de las personas asalariadas de Hego EH

Precios constantes de 2022



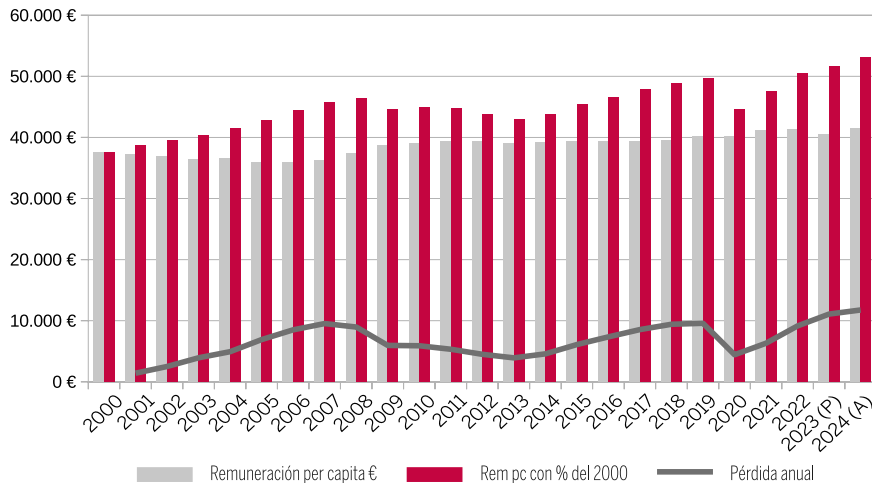
Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

Como vamos a analizar posteriormente, el número de personas trabajadoras ha aumentado de forma considerable en este siglo, de forma que el trozo de pastel que corresponde a las personas trabajadoras (que además se ha reducido un 2,3 %) se reparte entre más personas. Por lo tanto, nos parece necesario calcular el salario de las personas asalariadas si tomamos en cuenta el peso del salario que tenía cada persona trabajadora en el conjunto de la economía. Es decir, vamos a comparar la remuneración que correspondería si se hubiera mantenido constante el peso de cada persona asalariada en el PIB desde el año 2000 y la pérdida que supone.

El gráfico muestra que, aunque la remuneración per cápita no se ha reducido, su evolución sí ha sido inferior a la del conjunto de la economía, lo que ha provocado una pérdida progresiva del peso de cada salario en el PIB. La comparación entre la remuneración y la que correspondería si se hubiera mantenido constante su participación en el PIB desde 2000 revela una brecha creciente, especialmente a partir de la crisis de 2008 y, con mayor intensidad, desde 2020. En 2024, esta diferencia alcanza su máximo (11.617 €), lo que indica que el reparto de la riqueza generada se ha desplazado en detrimento del trabajo asalariado y en beneficio del excedente empresarial.

Gráfico 14. Comparación de la evolución de la remuneración per cápita (real y con % del 2000)

Precios constantes



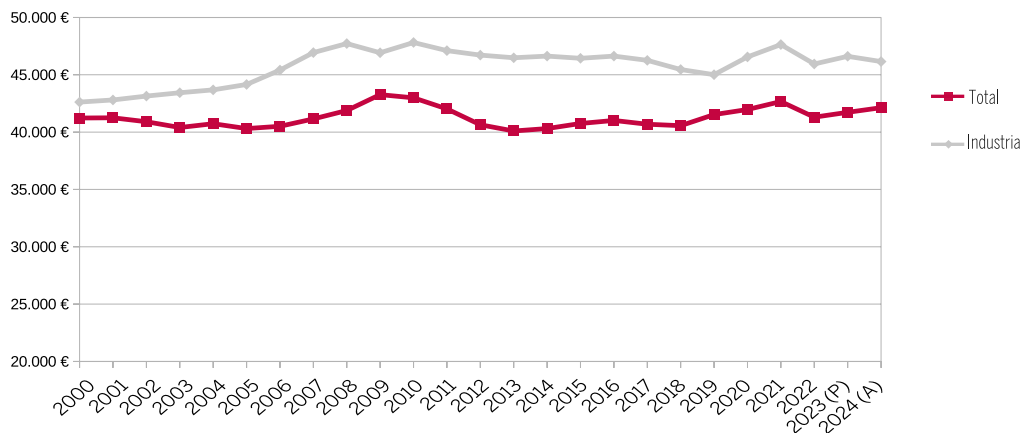
Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

A pesar del crecimiento económico acumulado en las dos primeras décadas del siglo XXI y el ligero crecimiento de la masa salarial, la remuneración media por persona asalariada no ha mejorado en términos reales, especialmente en el conjunto de las personas trabajadoras. De hecho, los salarios reales del total de personas asalariadas han permanecido prácticamente estancados desde el año 2000 e incluso retroceden si lo comparamos con el año 2010, lo que indica un estancamiento del poder adquisitivo en el tiempo. Los datos apuntan a que en el año 2000 la remuneración por persona asalariada fue de 41.226 euros¹⁰, alcanzando en 2009 el nivel máximo con 43.270 euros. Sin embargo, en 2024 se redujo a 42.132 euros. El saldo entre el año 2000 y 2024 deja un crecimiento de solo 2,2 %, un 0,09 % anual.

El caso de la industria, así como el de la industria manufacturera, evidencia una situación muy similar: aunque sus salarios se mantienen por encima de la media, tampoco muestran una tendencia de mejora desde la crisis financiera. En el año 2010, la remuneración salarial ascendió a 47.817 euros. Pero en 2024 todavía siguen sin recuperar ese nivel, ya que se sitúan en los 46.192 euros.

Gráfico 15. Evolución de la remuneración real pc de Hego EH

Precios constantes de 2022



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

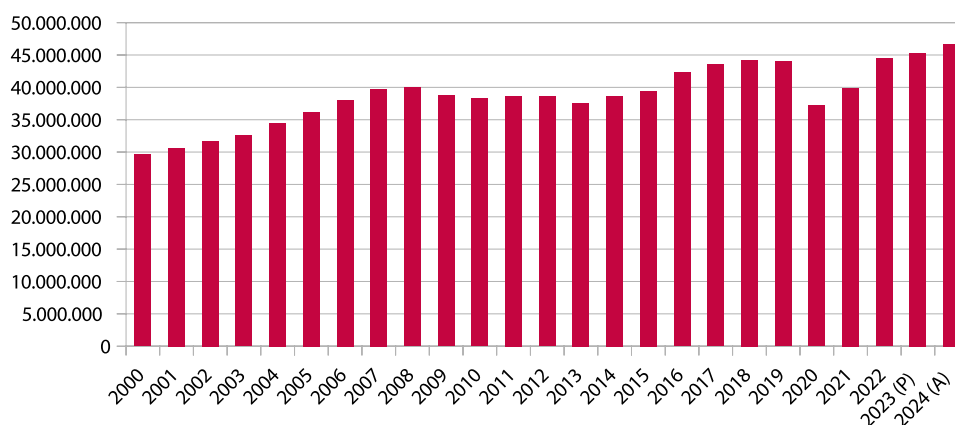
¹⁰ Las cifras están expresadas en precios de 2022

Excedente Bruto de Explotación

En la evolución del EBE/Rentas Mixtas real se observa una tendencia general de crecimiento a lo largo del periodo analizado, aunque con algunas oscilaciones significativas. En los años previos a la crisis financiera de 2008 se aprecia un incremento sustancial, alcanzando uno de los valores más altos de la serie. Posteriormente, la crisis se reflejó en una ligera caída, seguida de un periodo de estancamiento durante la primera mitad de la década de 2010. A partir de 2015 se recupera la senda ascendente, alcanzando nuevos máximos en 2018 y 2019. La caída registrada en 2020 responde al impacto de la pandemia, aunque el agregado muestra una rápida recuperación en los años siguientes, situándose en 2024 en el nivel más elevado de toda la serie. En conclusión, entre el año 2000 y 2024 el crecimiento real ha sido del 56,1 %, lo que corresponde a un 1,87% anual.

Gráfico 16. Evolución del EBE/Rentas mixtas en Hego EH

Precios constantes de 2022



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

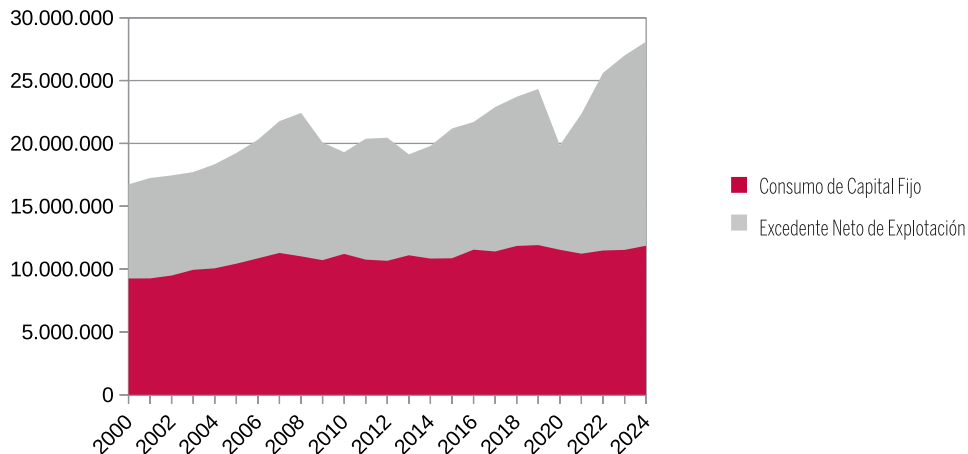
El INE no ofrece información desagregada en esta materia. Sin embargo, Eustat sí proporciona este tipo de datos, de manera que el análisis recogido en el gráfico se refiere exclusivamente a la CAPV. En él se puede observar la evolución del Excedente Bruto de Explotación a lo largo del periodo 2000-2024, desglosado en sus dos componentes principales: el consumo de capital fijo¹¹ y el excedente neto de explotación (beneficios netos).

Tal y como se aprecia, ha sido este último el que ha experimentado un crecimiento más acusado, especialmente en los años posteriores a la pandemia. El crecimiento del excedente neto de explotación, descontada la inflación, ha sido del 68 % en el periodo analizado, lo que supone un 2,19% anual. Por su parte, el consumo de capital fijo también ha seguido una tendencia ascendente, aunque con menor intensidad (28,2 %), lo que sugiere que la mejora de la rentabilidad empresarial ha tenido un mayor peso en la evolución global del EBE.

¹¹ Es el valor de los activos fijos consumidos durante el período analizado, como consecuencia del uso normal y de la obsolescencia previsible; también incluye una provisión por la pérdida de activos fijos derivada de daños accidentales asegurables

Gráfico 17. Evolución del EBE/Rentas mixtas en la CAPV

Precios constantes de 2022



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eustat

3.2.2. Otros indicadores macroeconómicos

3.2.2.1. Productividad

La productividad es un indicador clave del aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles. Mide la relación entre los bienes y servicios producidos (output) y los recursos utilizados para producirlos (inputs). Una mayor productividad significa que, con la misma cantidad de trabajo (personas u horas), se obtiene más producción. También puede significar que, para obtener la misma producción, se necesitan menos recursos (menos horas, menos insumos, menos energía). Este indicador es importante, ya que su análisis permite identificar áreas de mejora en los procesos productivos y, a menudo, es utilizado por economistas para relacionarlo con la evolución de los salarios.

La productividad por persona empleada en la industria se sitúa claramente por encima de la media de la economía en su conjunto (91,5 frente a 83,3), mientras que en la industria manufacturera alcanza un nivel intermedio, con 85,4. En cuanto a la productividad por hora trabajada, el sector industrial también presenta un valor superior (55,6), mientras que la economía en general y la industria manufacturera comparten la misma cifra.

Tabla 1. Productividad de Hego EH en 2024

	Por empleado	Por hora
Total	81,4	50,4
Industria	94,3	55,9
Ind. manufacturera	86,1	50,8

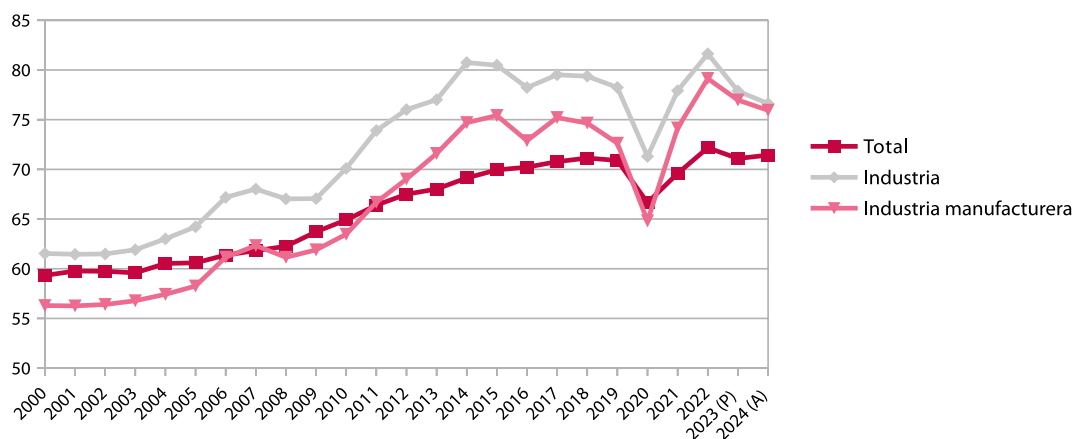
Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de CR del INE

A continuación se muestra la evolución del índice de productividad laboral real (medido como output por persona empleada y por hora trabajada¹²) para el conjunto de la economía y para dos de sus sectores clave, utilizando el año 2020 como base de referencia¹³. La productividad total de la economía muestra una trayectoria de crecimiento moderado pero constante a lo largo del periodo. La productividad de la economía total por persona empleada asciende a 71,4 en 2024, un resultado 20,4 % superior al año 2000, lo que supone un crecimiento anual del 0,78%. La productividad por hora asciende a 44,1, un resultado 29 % superior al año 2000, lo que supone un crecimiento anual del 1,07%.

La industria y la industria manufacturera presentan una volatilidad significativamente mayor en comparación con el total de la economía, reflejando la sensibilidad del sector a los ciclos económicos y a los shocks externos. En el periodo analizado, la productividad de la industria por persona empleada en general y la manufacturera han subido un 24,5 % y un 34,2 %, es decir, un 0,92% y un 1,23% por año. El crecimiento también ha sido mayor si se observa la productividad por hora: un 34,2 % en la industria (1,23 % anual) y un 44,6 % en la industria manufacturera (1,55 % anual).

Gráfico 18. Evolución de la productividad real por empleado de Hego EH

Base 2020



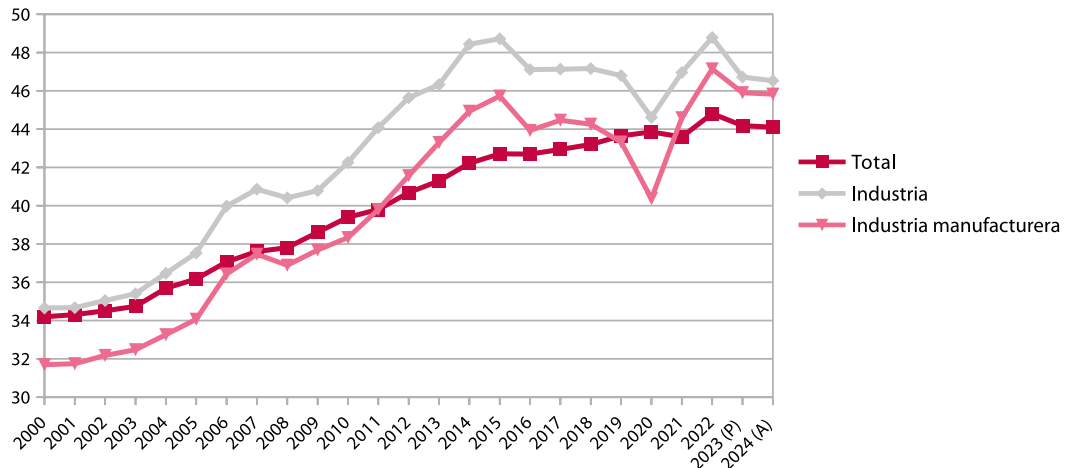
Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de la CR del INE

¹² El INE no ofrece información sobre el empleo medido en equivalentes a tiempo completo. Por ello, se ha utilizado como referencia el número de personas empleadas. Sin embargo, esta elección puede introducir un sesgo a la baja en la estimación de la productividad, ya que no distingue entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial. Este aspecto es especialmente relevante en los últimos años, dado que el peso del empleo a tiempo parcial es mayor que hace una década y que en el año 2000.

¹³ Para calcular la productividad real del trabajo por persona empleada para el conjunto de la economía, se divide el PIB real entre el número de personas ocupadas; para calcular la productividad por hora, en cambio, se divide el PIB real entre el número de horas trabajadas. A nivel sectorial, en lugar del PIB del numerador, se utiliza el VAB del sector.

Gráfico 19. Evolución de la productividad real por hora trabajada de Hego EH

Base 2020

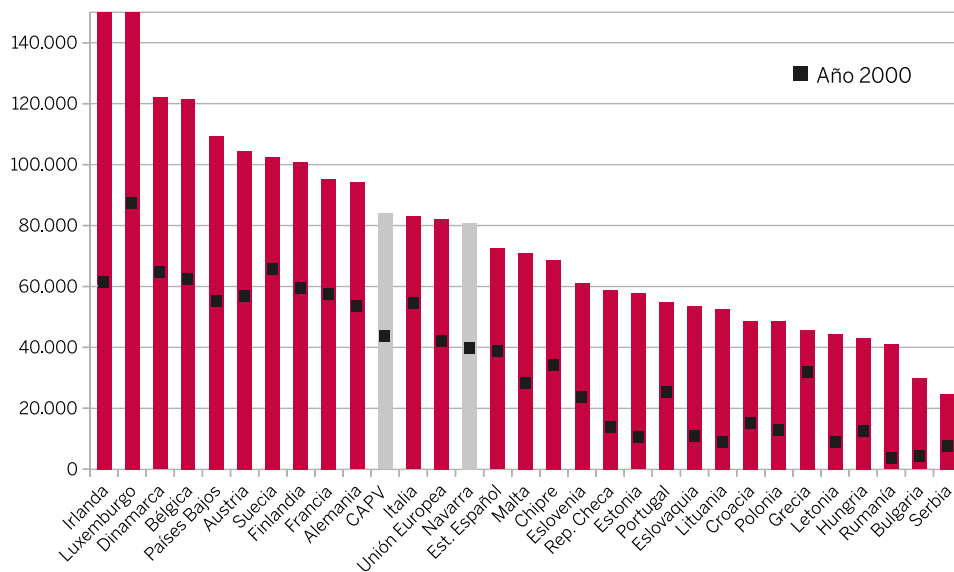


Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de la CR del INE

Productividad en Europa

El gráfico refleja la productividad por persona empleada en distintos países europeos, incluyendo Navarra y la CAPV. Se observa que tanto la CAPV como Navarra presentan niveles de productividad superiores a la media, lo que pone de manifiesto su mayor eficiencia en términos relativos. En concreto, la CAPV se sitúa por encima de Navarra y más próximo a las principales economías europeas de referencia, como Francia o Finlandia, mientras que Navarra, aunque ligeramente por debajo, mantiene igualmente una posición destacada. Este comportamiento evidencia la fortaleza del tejido productivo en ambas regiones, sustentado en sectores industriales de mayor valor añadido y en un mayor grado de capitalización de sus empresas.

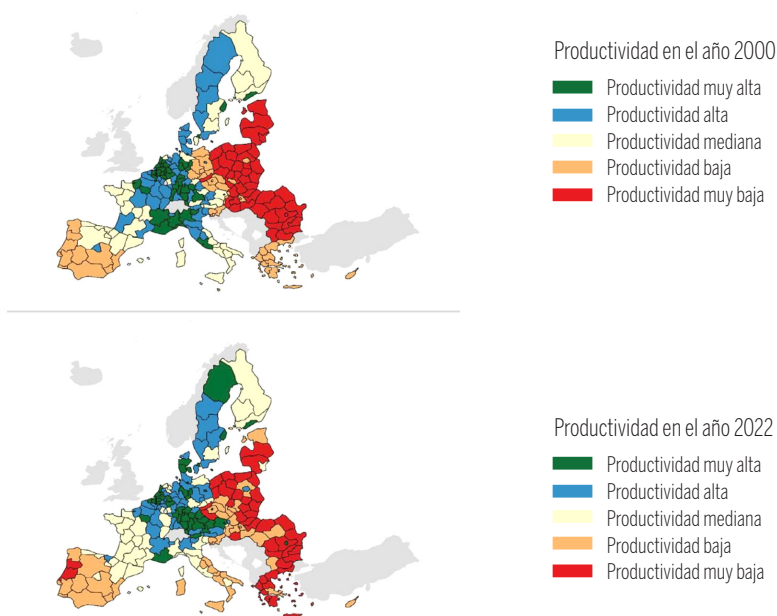
Gráfico 20. Productividad en los países de la UE en 2024



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eurostat

En cuanto a la evolución, tanto Navarra como la CAPV muestran un crecimiento de la productividad significativamente superior al de las principales economías europeas. Mientras que países como Francia, Bélgica o Dinamarca presentan incrementos moderados en el periodo analizado, ambos territorios destacan por su dinamismo, situándose por encima de la media de la Unión Europea. Este avance sostenido refleja la mejora en la eficiencia del trabajo y la capacidad de generación de valor añadido por persona empleada, lo que ha permitido a ambas economías aproximarse a los estándares de productividad de las regiones más desarrolladas del continente y consolidar su posición competitiva dentro del conjunto europeo.

Figura 1. Distribución de la productividad por regiones en los años 2000 y 2022



Fuente: CaixaBank Research a partir de datos de la Comisión Europea (ARDECO)

3.2.2.2. Costes laborales unitarios

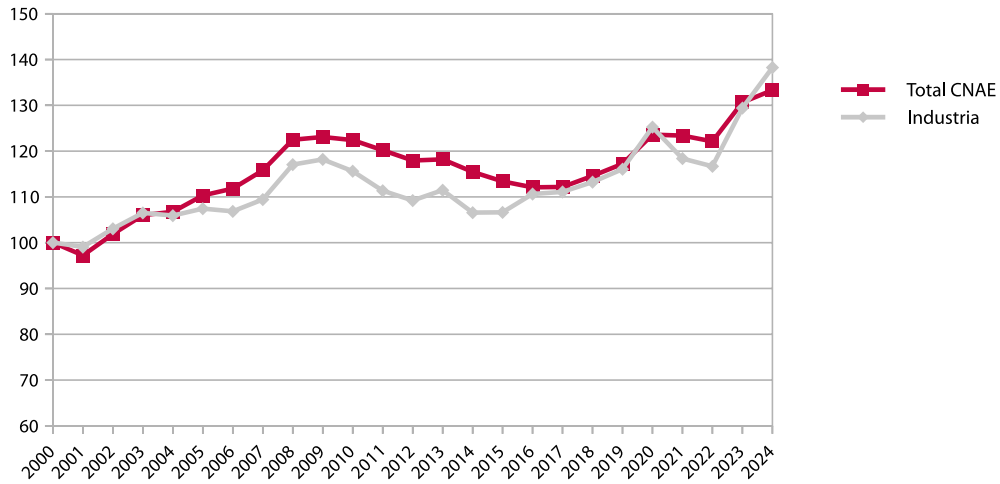
El Coste Laboral Unitario (CLU) es un indicador clave de competitividad que mide el coste del trabajo (salarios) por unidad de producto. Dicho de otro modo, el CLU mide la relación entre los costes laborales y la productividad laboral.

$$\text{CLU} = \text{Compensación por empleado (nominal)} / \text{productividad real}$$

En el siguiente gráfico podemos ver la evolución del CLU en Hego EH entre 2000 y 2024 para el conjunto de la economía y para el sector industrial. La evolución del CLU en Hego EH muestra una clara tendencia al alza, en particular, en los periodos de mayor inflación, como los años previos a la crisis de 2008 o el reciente ciclo 2021-2024. Este aumento refleja un encarecimiento del trabajo en términos reales por unidad de producto, debido a que los costes laborales nominales crecen con mayor intensidad que la productividad real. En cambio, durante las fases de moderación salarial y recuperación de eficiencia (como entre 2013 y 2017), el CLU tiende a estabilizarse o descender. En términos de competitividad, ello implica que los episodios inflacionarios no solo reducen el poder adquisitivo de los salarios, sino que también encarecen el coste real del trabajo para las empresas, especialmente cuando la productividad no acompaña.

Gráfico 21. Evolución del CLU en Hego EH

Base 100 = 2000



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de la CR del INE

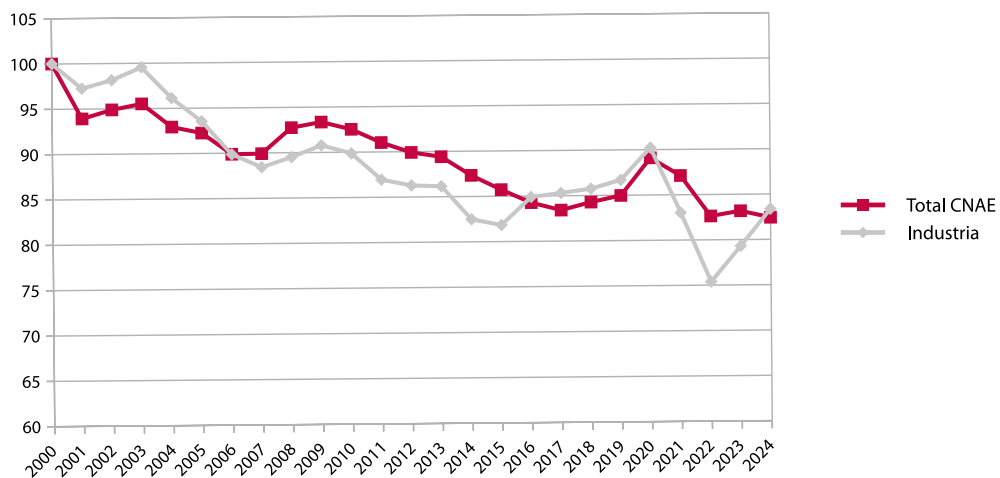
El CLU real refleja el coste laboral por unidad de producto en términos reales, y permite analizar la distribución funcional de la renta, así como permite evaluar la competitividad real, la coherencia entre salarios y productividad, el impacto potencial sobre la inflación y la evolución de los márgenes empresariales. El CLU real se calcula ajustando el CLU nominal por el nivel de precios del producto, es decir, utilizando el deflactor del PIB. Su expresión es:

$$\text{CLU real} = (W / P) / (Y / L)$$

donde W representa la compensación nominal de los asalariados, P el deflactor del PIB (nivel de precios de la producción), Y el PIB real y L el número de personas asalariadas.

Gráfico 22. Evolución del CLU real en Hego EH

Base 100 = 2000



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de la CR del INE

Su evolución descendente indica que, aunque los salarios nominales aumenten, su crecimiento queda más que compensado por el incremento de los precios del output, lo que reduce el peso de las rentas salariales en el valor añadido total. En este sentido, el descenso del CLU real no implica necesariamente una pérdida de eficiencia o una caída de los salarios nominales, sino que evidencia que el aumento de precios ha sido superior al de los costes laborales. En consecuencia, los costes laborales reales por unidad de producto disminuyen, lo que se traduce en una mejora de la competitividad real de la economía y en un traslado de rentas desde el trabajo hacia el excedente empresarial.

En conclusión, durante el periodo analizado se observa una evolución divergente entre el coste laboral unitario nominal y el real. Mientras el CLU nominal muestra un aumento, reflejando un crecimiento de las remuneraciones por persona asalariada superior al de la productividad real, el CLU real presenta una tendencia descendente, lo que indica que el incremento de los precios del producto (deflactor del PIB) ha sido aún mayor que el de los costes laborales.

Este comportamiento sugiere que, aunque los salarios nominales han crecido, el coste laboral en términos reales por unidad de producto ha disminuido, reduciéndose así el peso de la remuneración real de las personas asalariadas sobre el valor añadido generado. En consecuencia, tal y como se ha podido ver anteriormente, se ha producido una pérdida de participación de las rentas del trabajo en la distribución funcional de la renta y una mejora de la competitividad real, al abaratarse los costes laborales en términos relativos.

3.2.2.3. Tasa de ganancia

La evolución de la tasa de ganancia en Hego Euskal Herria entre 2000 y 2023 muestra un modelo de rentabilidad sostenido por una redistribución regresiva del valor añadido más que por una expansión productiva. Se trata de una rentabilidad basada en la contención salarial, el estancamiento de la productividad y una inversión moderada, que mantiene la ganancia a costa de la erosión del poder adquisitivo y la capacidad de reproducción del trabajo.

En términos marxistas, la tasa de ganancia se calcula como la relación entre la plusvalía (s) y la suma del capital constante (c) -el valor de los medios de producción- y el capital variable (v) -el valor de la fuerza de trabajo-, expresada como:

$$G' = pv / K \rightarrow G' = pv / (c + v)$$

Esta fórmula refleja la proporción del excedente generado por el trabajo no remunerado en relación con el capital total adelantado para producirlo. Su dinámica depende, por tanto, de la tasa de explotación (s/v) (es decir, del grado en que el trabajo asalariado produce valor no pagado) y de la composición orgánica del capital (c/v), que mide el peso del capital constante respecto al variable. En términos generales, un aumento de la explotación tiende a elevar la tasa de ganancia, mientras que un incremento de la composición orgánica (producto de la mecanización y el progreso técnico) tiende a reducirla. La evolución concreta resulta del equilibrio entre ambas fuerzas.

Podemos aproximar la tasa de explotación observando la evolución de los costes laborales unitarios (CLU) y la distribución del PIB según el enfoque de las rentas. En conjunto, ambos indicadores reflejan un proceso simultáneo de encarecimiento relativo del trabajo y pérdida de peso de las rentas salariales en el valor añadido, lo que revela una doble tensión: por un lado, el aumento de los CLU introduce cierta presión sobre la rentabilidad del capital; por otro, el retroceso de las rentas salariales en la distribución del valor compensa esa presión, sosteniendo la tasa de ganancia mediante una recomposición regresiva del reparto del ingreso.

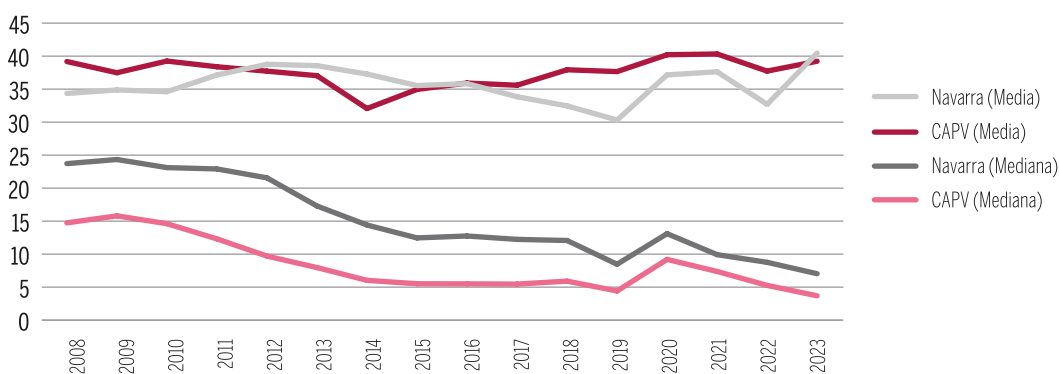
La productividad, en cambio, muestra una tendencia general de estancamiento, lo que refuerza la idea de que la rentabilidad no se ha sustentado en mejoras de eficiencia o innovación, sino en un trasvase distributivo desde el trabajo hacia el capital. El resultado es una rentabilidad agregada que se mantiene gracias al ajuste del reparto del valor, más que por un aumento de la capacidad productiva.

En cuanto a la composición orgánica del capital, aunque no se dispone de datos directos, el comportamiento de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) sugiere una evolución moderada. Tras el máximo de 2008, la inversión cayó con fuerza y se ha recuperado lentamente, estabilizándose en torno al 18–20 % del PIB, con un repunte reciente impulsado sobre todo por los servicios. Este patrón apunta a que el crecimiento del capital constante no ha sido especialmente dinámico, por lo que el efecto del reajuste distributivo sobre la tasa de ganancia no habría sido contrarrestado por un encarecimiento proporcional del capital fijo.

3.2.2.4. Deuda privada

El análisis de la evolución del endeudamiento empresarial en la CAPV y Navarra muestra una clara tendencia a la baja en la mediana de la ratio de endeudamiento a lo largo del período, especialmente a partir de 2011. Esto indica que la mayoría de las empresas han reducido progresivamente su nivel de endeudamiento. Sin embargo, en contraste con este proceso de desapalancamiento generalizado, la media del endeudamiento se ha mantenido estable o incluso ha crecido en algunos segmentos, sobre todo a partir de 2020. Esta divergencia entre media y mediana sugiere un fenómeno de concentración: mientras la mayoría de las empresas, en particular las pequeñas y medianas, han reducido su exposición a la deuda, una minoría de empresas con niveles de endeudamiento elevados ha incrementado su peso en el total, arrastrando al alza la media.

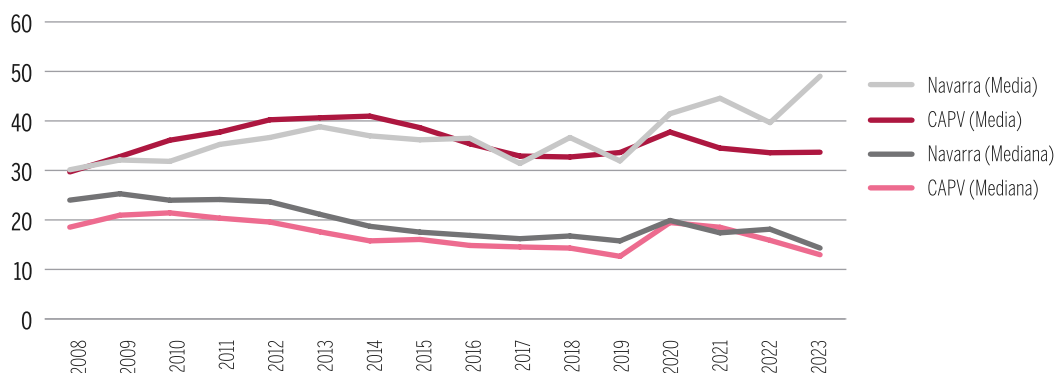
Gráfico 23. Endeudamiento de las empresas de Hego EH



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de los datos de la Central de Balances (Banco de España)

Este patrón es especialmente marcado en las grandes empresas manufactureras, en las que se observa un aumento sostenido del endeudamiento medio desde 2016, con un salto significativo en Navarra a partir de 2022. Esta evolución apunta a una mayor concentración del apalancamiento financiero en determinados actores industriales de gran tamaño, que podrían estar recurriendo intensivamente a la deuda para financiar inversiones, operaciones estratégicas o procesos de expansión. Por el contrario, las pequeñas empresas muestran una evolución más homogénea, con descensos paralelos en media y mediana, lo que refleja un comportamiento más prudente o un acceso más limitado al crédito. En conjunto, estos resultados revelan una dinámica dual en el tejido empresarial: una mayoría que reduce deuda, y una minoría cada vez más relevante que intensifica su apalancamiento.

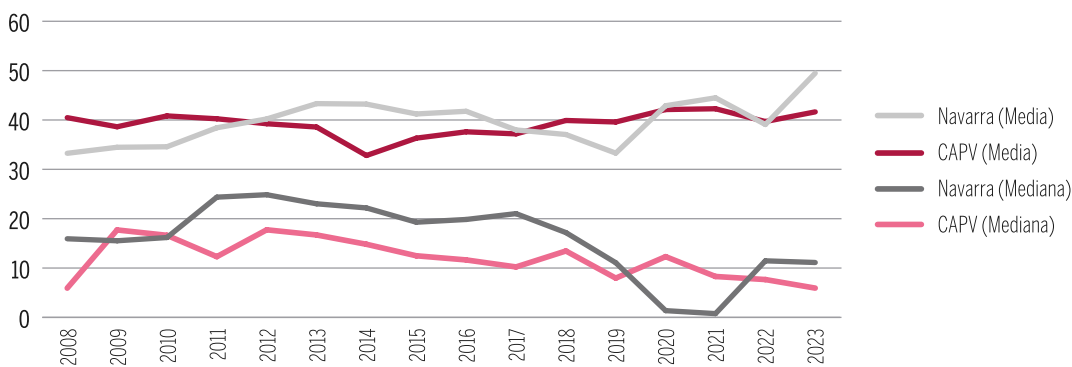
Gráfico 24. Endeudamiento de las empresas manufactureras de Hego EH



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de los datos de la Central de Balances (Banco de España)

Sin embargo, esta expansión de la deuda en las grandes empresas contrasta con la dinámica de la inversión, que como se ha analizado, no se ha recuperado después de la Gran Recesión de 2008. Por lo tanto, la expansión de la deuda mediante la política monetaria expansiva de bajos tipos de interés a nivel europeo no ha tenido un impacto significativo en la dinámica económica, pero sí ha aumentado la exposición a la deuda, con implicaciones significativas en términos de riesgo sistémico, dependencia financiera y capacidad de inversión futura.

Gráfico 25. Endeudamiento de las empresas de más de 250 trabajadores de Hego EH



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de los datos de la Central de Balances (Banco de España)

3.2.2.5. Deuda pública

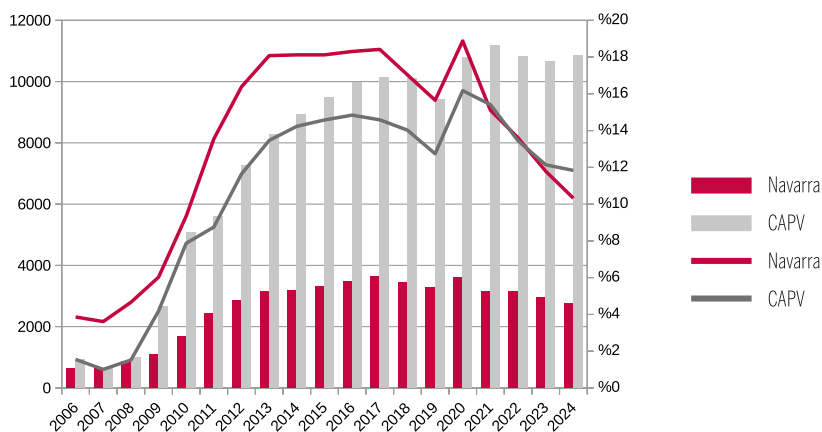
Desde comienzos del siglo XXI hasta justo antes de la crisis financiera de 2008, Navarra tenía niveles de deuda bastante bajos. En esos años anteriores al 2008, la deuda pública foral estaba en torno al 3-5% del PIB, 645 millones en 2007 y 868 millones en 2008. Pero con la llegada de la Gran Recesión, el endeudamiento creció con rapidez, Navarra pasó a tener más del 18% en los años inmediatamente posteriores, llegando a un techo del 19% del PIB en 2020, con una deuda de 3.617 millones de euros¹⁴.

En el caso de la CAPV, los datos disponibles muestran un crecimiento más moderado del endeudamiento absoluto, aunque también un repunte tras la crisis de 2008 y otro con la pandemia. Por ejemplo, la “deuda viva” de la Administración General de Euskadi pasó de unos 642 millones en 2007 a 8.915 millones de euros en 2014 y a 11.723 millones en 2021. En porcentaje del PIB, la CAPV registró ratios de deuda en el entorno del 10-13% en los primeros años de la pasada década, escalando hasta el 16% durante la pandemia.

Actualmente, ambos territorios se encuentran con niveles de deuda que, si bien mayores que hace dos décadas, han experimentado reducciones recientes. Navarra, tras alcanzar en 2020 su punto de deuda más alto relativo al PIB, ha logrado disminuir esa ratio hacia 10,3% al cierre de 2023. La CAPV, por su parte, ha reducido su deuda del pico de la pandemia al 11,8% del PIB en 2024.

Gráfico 26. Evolución de la deuda pública de Navarra y la CAPV

Eje izq: en millones de € / Eje der: en % del PIB



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir del Banco de España

La posición de partida en materia de deuda pública abre una oportunidad estratégica para reforzar la política económica e industrial. La relativa baja carga de deuda proporciona capacidad para incrementar la inversión pública en infraestructuras, innovación y transición energética, debería ser aprovechada como una palanca para impulsar un crecimiento más productivo y sostenible, orientado a fortalecer el tejido industrial.

¹⁴ A esto se suma el peaje en la sombra, que es un canon que guarda gran similitud con la deuda pública. Es un mecanismo que se ha utilizado para pagar grandes obras (el Canal de Navarra y la ampliación de su 1ª fase y las Autovías A-21 y A12), consistente en que la construcción y financiación de una obra la haga una empresa privada, y el Gobierno pague por su utilización. Así la administración evita el endeudamiento a corto plazo y maquilla las cuentas, si bien a largo plazo el gasto es mucho mayor.

3.2.2.6. Inserción externa

Exportaciones

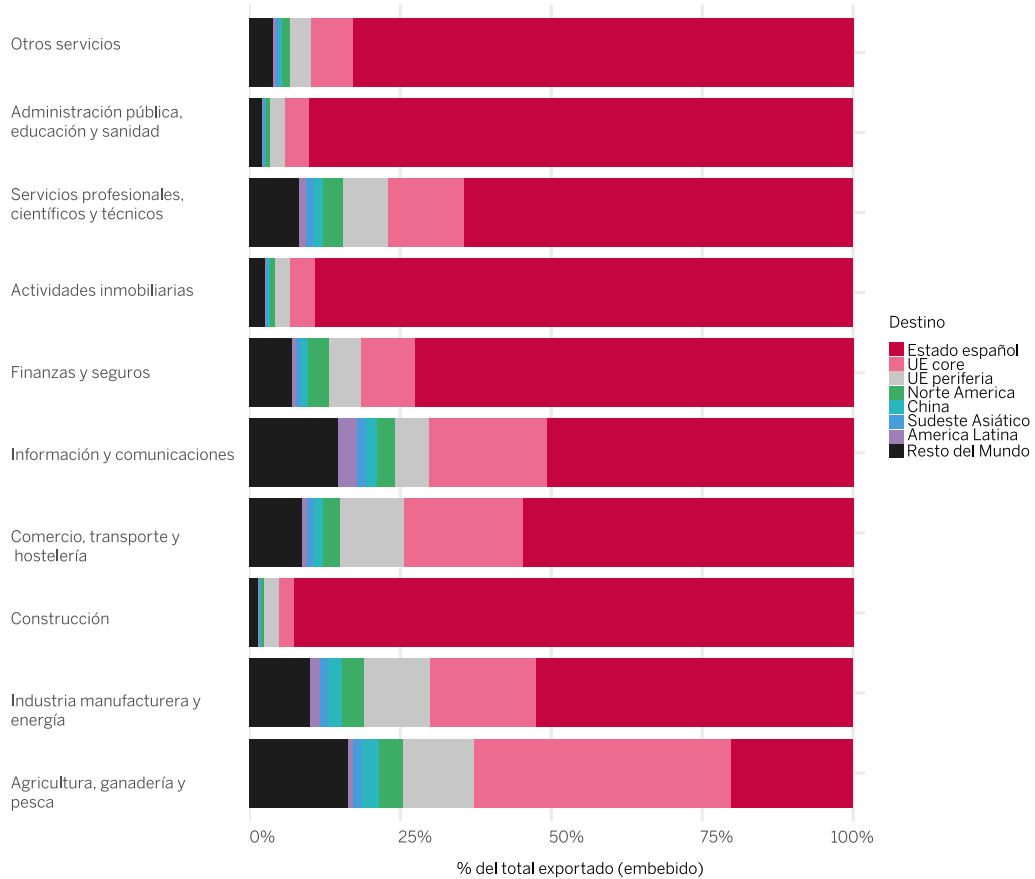
En 2024, la CAPV exportó 30,8 mil millones (MM) de euros, situándose como el 6º territorio del Estado en volumen exportador, con las exportaciones representando el 39 % de su PIB. Los principales productos exportados fueron coches (2,75 MM€), vehículos de motor y piezas (2,29 MM€), camiones (1,47 MM€), petróleo refinado (1,3 MM€) y neumáticos (1,02 MM€). Navarra exportó 10,1 MM€, siendo el 11º territorio exportador del Estado. Sus principales exportaciones fueron coches (2,46 MM€), vehículos de motor y piezas (1,29 MM€), vegetales congelados (465 M€), transformadores eléctricos (186 M€) y juegos de generación eléctrica (184 M€). En conjunto, Hego Euskal Herria exportó 40,9 MM€, con una especialización concentrada en automoción y bienes intermedios industriales, complementada en el caso navarro por un nicho agroalimentario significativo.

Los índices de complejidad económica sitúan a ambos territorios entre los más sofisticados del Estado. La CAPV ocupa el primer puesto (PCI 0,36), con los productos de mayor especialización relativa (RCA) encabezados por pasajeros ferroviarios (123), transporte ferroviario autopropulsado (47,8), barcos de pesca (47,5), tuberías de níquel (42,9) y máquinas de perforación (34,6), y con las exportaciones de mayor complejidad centradas en válvulas (1,35), vehículos de motor y piezas (0,97), coches (0,73), camiones (0,45) y tuberías de hierro (0,28). Navarra ocupa el segundo puesto estatal (PCI 0,11), con una especialización relativa en vegetales congelados (134), máquinas expendedoras (73,4), productos de huevo procesados (64,4), carbonato de magnesio (54,5) y papel carbón (52,1), y con las exportaciones de mayor complejidad concentradas en vehículos de motor y piezas (0,97) y coches (0,73).

En ambos casos, no obstante, la complejidad se ve limitada por la baja diversificación de la cesta exportadora: la estructura está fuertemente concentrada en automoción, maquinaria, energía, siderurgia y química, lo que supone al mismo tiempo una fortaleza competitiva y una vulnerabilidad estructural frente a cambios en la demanda o en los mercados internacionales. Los productos más afines a la estructura exportadora de Hego Euskal Herria (aquellos con mayor proximidad y complejidad superior a la media) son el hierro laminado, las hélices de embarcaciones, las máquinas rodantes, los cuerpos de vehículos y las centrifugadoras; en Navarra, las cajas de madera, grandes recipientes de hierro, carpintería de madera, helado y barras de aluminio.

Los destinos exportadores son predominantemente europeos en ambos territorios. La CAPV exportó principalmente hacia Alemania (407 M€), Francia (348 M€), Reino Unido (175 M€), Estados Unidos (169 M€) e Italia (143 M€), con aproximadamente el 70 % dirigido a Europa, el 10 % a Norteamérica y el 10 % a Asia. Navarra exportó principalmente hacia Alemania (157 M€), Francia (155 M€), Italia (66,7 M€), Portugal (61,1 M€) y Reino Unido (39,7 M€), con el 80 % hacia Europa, el 7 % a Asia y el 6 % a Norteamérica.

Pero el análisis por sectores a nivel subestatal para el conjunto de Hego Euskal Herria revela que el mercado español es el principal destino de exportación en la mayoría de los casos, especialmente en el caso de la construcción (92,6 %), la administración pública y servicios sociales (90,2 %), las actividades inmobiliarias (89,2 %) y otros servicios (82,8 %). La manufactura destina el 52,5 % de sus exportaciones al mercado español, el 17,7 % a los países centrales de Europa y el 10,9 % a los países periféricos del este y sureste europeo. La agricultura es el sector más internacionalizado, con el 42,6 % de sus exportaciones dirigidas a la Europa central y solo el 20,3 % al mercado español. La información y comunicaciones presentan la mayor diversificación exterior tras la agricultura, con el 19,6 % de sus exportaciones dirigidas hacia la Europa central y el 14,7 % hacia el resto del mundo.

Gráfico 27. Destino de las exportaciones indirectas y directas de Hego EH por bloques de paísesOutput inducido en Hego EH por la demanda final del bloque de destino¹⁵

Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de las Tablas Input-Output MRIO FIGARO (Eurostat, 2017)

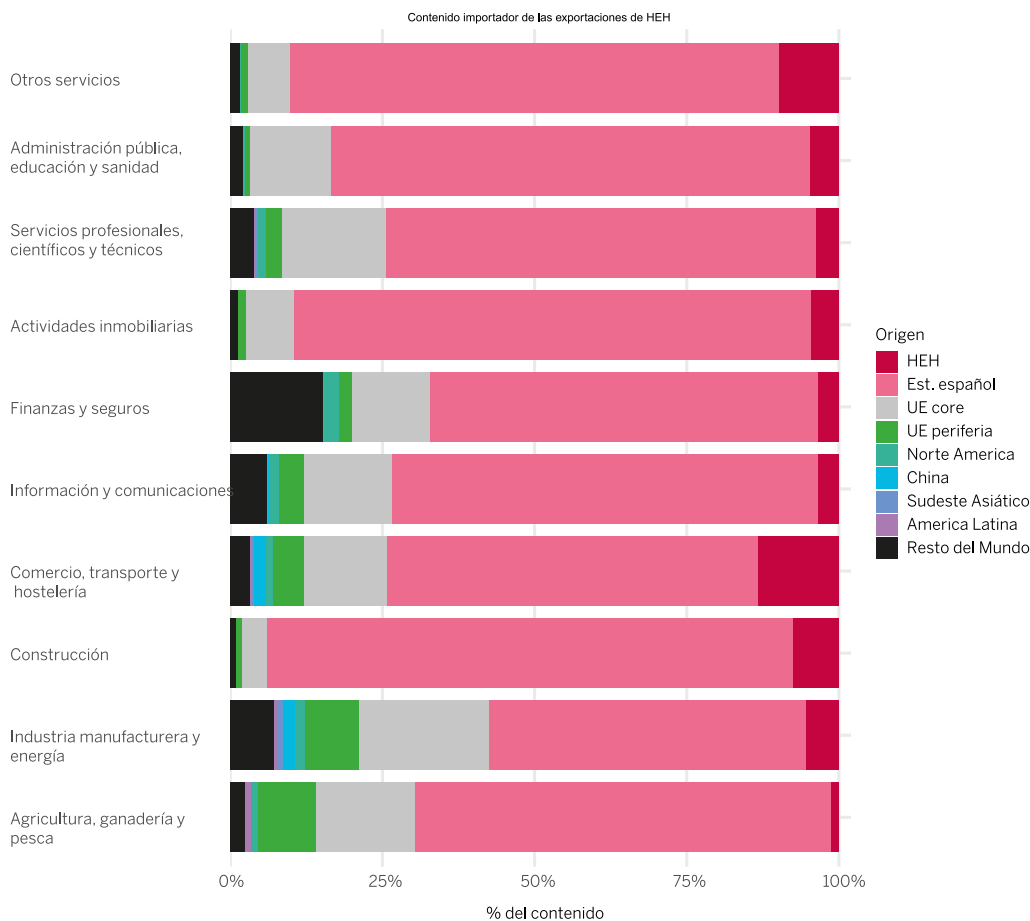
Importaciones

Las importaciones de la CAPV ascendieron a 27 MM€ en 2024, principalmente petróleo crudo (4,96 MM€), petróleo refinado (1,67 MM€), vehículos de motor y piezas (974 M€), hierro en caliente (582 M€) y motores de combustión (545 M€). Navarra importó 6,46 MM€, principalmente vehículos de motor y piezas (1 MM€), motores de encendido por chispa (632 M€), transformadores eléctricos (239 M€), cable aislado (230 M€) y rodamientos de bolas (106 M€). El perfil importador de ambos territorios refleja su posición en las cadenas globales de valor: compradores de insumos energéticos y componentes industriales para producir bienes elaborados de exportación. La diferencia más notable es el peso del petróleo en las importaciones de la CAPV, ausente en Navarra, y la mayor presencia de componentes electrónicos y eléctricos en Navarra, coherente con su especialización en energías renovables y automoción electrificada.

15 Países del centro europeo (UE core): Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica, Austria, Suecia, Dinamarca, Finlandia. Países de la periferia europea (UE periferia): Portugal, Polonia, Rumanía, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Croacia

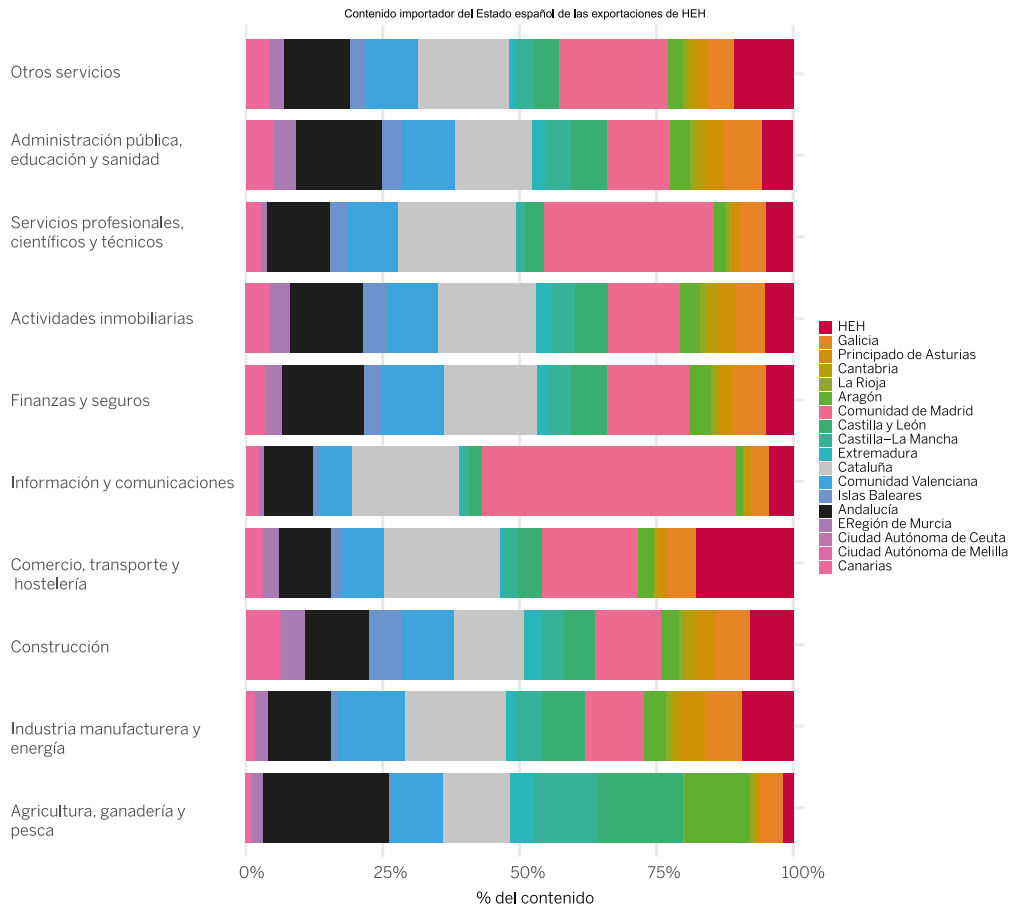
Los inputs importados incorporados en las exportaciones de Hego Euskal Herria provienen mayoritariamente del mercado español en todos los sectores. La construcción presenta la mayor concentración (86,6 %), seguida de los servicios profesionales y técnicos (70,8 %), la información y comunicaciones (70,1 %) y las finanzas y seguros (63,9 %). La manufactura incorpora el 52,1 % de sus inputs exportadores desde el mercado español, el 21,5 % desde la Europa central y el 8,8 % desde la Europa periférica. Las finanzas y seguros presentan una particularidad: el 15,1 % de sus inputs exportadores proviene del resto del mundo, reflejo de la integración del sector en circuitos financieros globales. La agricultura es el sector con menor concentración española en sus inputs exportadores (68,4 %), con una presencia notable de la Europa central (16,3 %) y la Europa periférica (9,5 %).

Gráfico 28. Origen de las importaciones de Hego EH por bloques de países



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de las Tablas Input-Output MRIO FIGARO (Eurostat, 2017)

Gráfico 29. Origen de las importaciones de las exportaciones de Hego EH al Estado Español por CCAA



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de las Tablas Input-Output MRIO FIGARO (Eurostat, 2017)

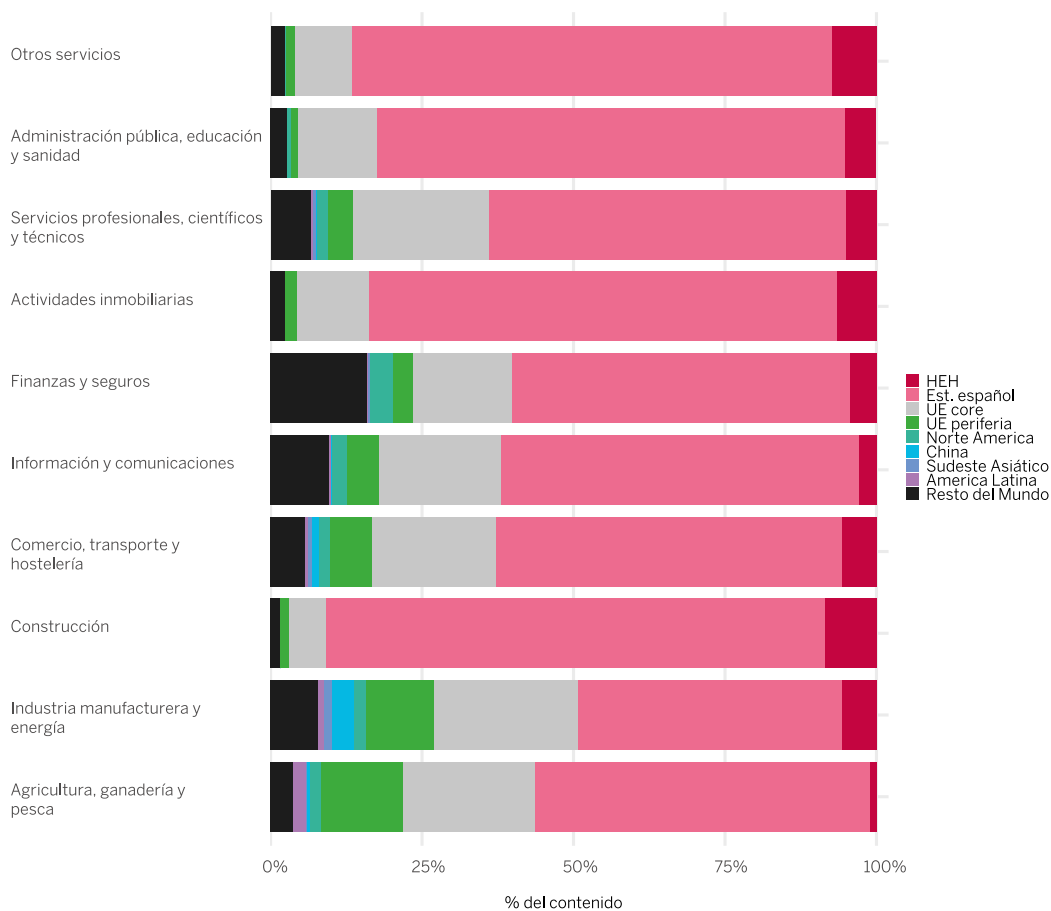
Para la demanda interna, la composición por origen de los inputs sigue un patrón similar, con el mercado español dominando en todos los sectores. Las actividades inmobiliarias (77,2 %), la administración pública y servicios sociales (77,3 %) y la construcción (82,3 %) presentan la mayor concentración en el mercado español. La manufactura incorpora el 43,6 % desde el mercado español, el 23,8 % desde la Europa central y el 11,1 % desde la Europa periférica, con China representando el 3,6 %, la cuota extraeuropea más elevada de todos los sectores. Las finanzas y seguros destacan por la mayor presencia del resto del mundo (16,0 %), asociada a flujos de capital financiero internacional.

Dentro del componente español, la distribución por comunidades autónomas revela patrones de concentración significativos. La agricultura presenta la concentración territorial más marcada: Andalucía aporta el 39,3 % de los inputs agrícolas españoles, una cuota muy superior a la de cualquier otra comunidad en cualquier sector, lo que refleja la dependencia de Hego Euskal Herria respecto a la agricultura andaluza para satisfacer su abastecimiento alimentario interno. En los servicios avanzados, la concentración se desplaza hacia la metrópoli: la información y comunicaciones obtiene el 50,7 % de sus inputs españoles de Madrid, reflejo del monopolio del territorio en la provisión de servicios digitales avanzados. Los servicios profesionales, científicos y técnicos muestran un patrón similar, con Madrid aportando el 30,0 % y Cataluña el 20,2 %. Las finanzas y seguros presentan una distribución algo más repartida entre Madrid (16,8 %),

Cataluña (16,7 %) y Andalucía (14,7 %). En cambio, la manufactura muestra una distribución más equilibrada.

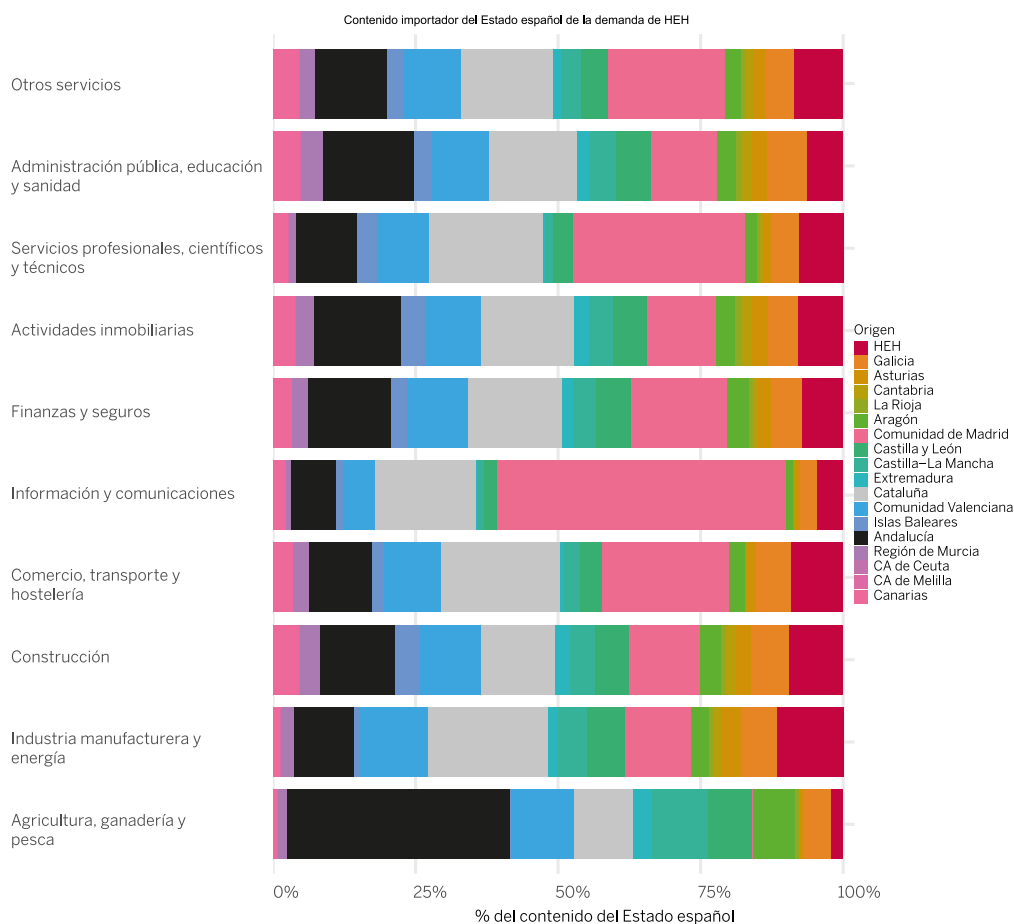
Esta concentración metropolitana, especialmente en Madrid, en los servicios avanzados revela una asimetría estructural: Hego Euskal Herria depende principalmente de Madrid para acceder a los servicios de mayor valor añadido que no produce internamente en cantidad suficiente.

Gráfico 30. Origen de las importaciones para la demanda final por bloques de países



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de las Tablas Input-Output MRIO FIGARO (Eurostat, 2017)

Gráfico 31. Origen de las importaciones procedentes del Estado español para la demanda final de por CCAA



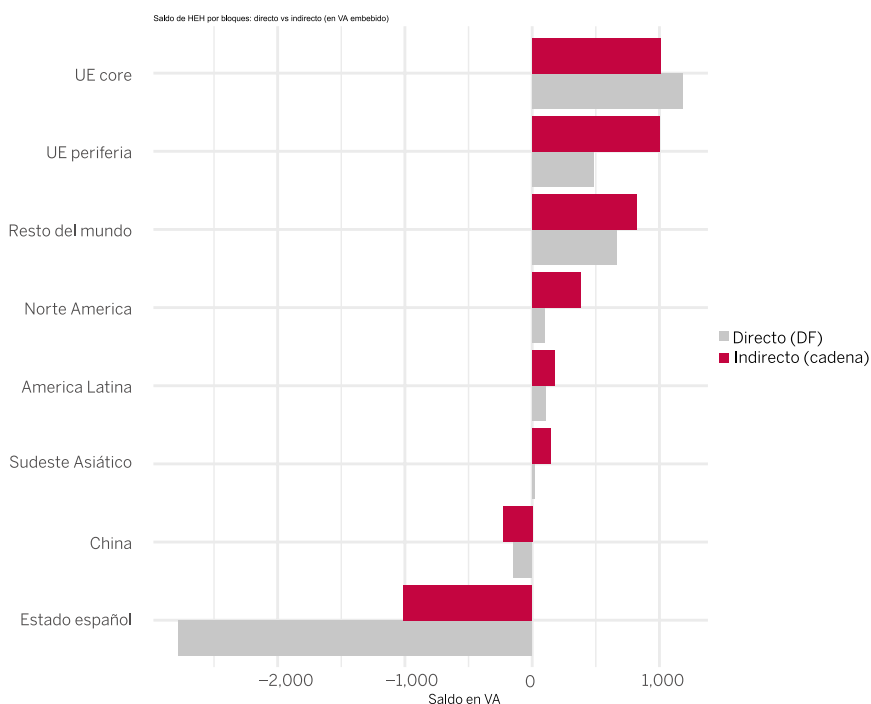
Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de las Tablas Input-Output MRIO FIGARO (Eurostat, 2017)

Saldo comercial

En términos de balanza comercial convencional, la CAPV registró en 2024 un saldo positivo de 3.927 M€ y Navarra de 3.637 M€, lo que arroja un superávit conjunto de Hego Euskal Herria de 7.564 M€, reflejo de su destacada capacidad exportadora neta.

El análisis en términos de valor añadido incorporado en los flujos comerciales ofrece una imagen más estructural. Hego Euskal Herria presenta superávit en valor añadido con todos los bloques internacionales: con la Europa central (+2.193 M€), la Europa periférica (+1.480 M€), el resto del mundo (+1.478 M€), Norteamérica (+482 M€), América Latina (+283 M€) y Asia (+162 M€). El único déficit internacional es con China (-375 M€). El dato más relevante es el déficit estructural con el resto del Estado español: -3.791 M€, diez veces superior al déficit con China. Este déficit tiene dos componentes: el directo (-2.778 M€), que refleja que Hego Euskal Herria compra más bienes y servicios finales del mercado español de los que este compra a Hego Euskal Herria; y el indirecto (-1.013 M€), que refleja que los inputs intermedios españoles utilizados o incorporados en la producción de Hego Euskal Herria superan el valor añadido de Hego Euskal Herria utilizado en la producción española. Hego Euskal Herria tiene, por tanto, superávit con el mundo pero déficit con el Estado español, lo que sitúa al territorio en una situación de relativa dependencia respecto a la estructura productiva española.

Gráfico 32. Saldo comercial directo e indirecto de Hego Euskal Herria



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de las Tablas Input-Output MRIO FIGARO (Eurostat, 2017)

Posición en las cadenas de valor

El análisis del valor añadido foráneo incorporado en la producción de Hego Euskal Herria y del valor añadido propio embebido en las exportaciones de otros territorios permite ampliar y matizar la lectura de la balanza comercial convencional, ofreciendo una imagen más estructural de la posición de Hego Euskal Herria en la economía global.

El indicador *backward* muestra cuánto valor añadido extranjero contienen las exportaciones propias y señala una posición más avanzada en la cadena de valor, donde se utilizan y transforman productos o componentes procedentes de otros territorios. En cambio, el indicador *forward* muestra cuánto valor añadido propio incorporan otros territorios en sus exportaciones y señala una posición más inicial en la cadena de valor, ligada a la producción de componentes o materiales que otros transforman después.

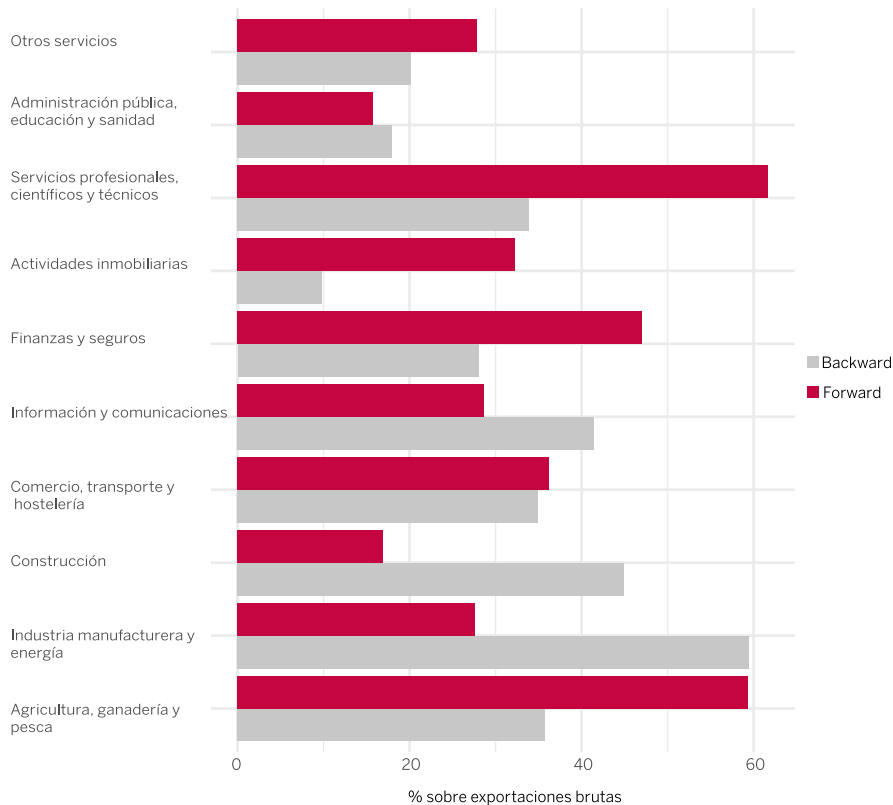
La industria manufacturera y energética presenta el *backward* más elevado (59,4 %) y un *forward* bajo (27,6 %), lo que la sitúa en las fases más avanzadas de las cadenas globales: Hego Euskal Herria importa componentes y materias primas de múltiples proveedores para producir bienes elaborados de exportación. Esta posición es coherente con la concentración exportadora en automoción y maquinaria, sectores que requieren una gran variedad de inputs externos. La construcción (*backward* 44,9 %, *forward* 17 %) y la información y comunicaciones (*backward* 41,4 %, *forward* 28,6 %) ocupan también posiciones más avanzadas en la cadena, incorporando valor añadido foráneo significativo en su producción.

En el extremo opuesto, los servicios profesionales, científicos y técnicos presentan el *forward* más elevado (61,7 %) con un *backward* moderado (33,9 %), lo que indica que Hego Euskal Herria actúa como proveedor de conocimiento e inputs de servicio que otros territorios incorporan en su propia producción exportada. Las finanzas y seguros muestran un perfil similar (*forward* 47 %, *backward* 33,9 %).

backward 28 %), actuando como proveedor de servicios financieros en las cadenas productivas de otros territorios. La agricultura presenta también un forward elevado (59,4 %), coherente con su función de proveedor de materias primas y productos primarios.

Los servicios públicos, las actividades inmobiliarias y otros servicios presentan niveles bajos en ambos indicadores, lo que refleja su escasa integración en cadenas globales y su carácter predominantemente doméstico.

Gráfico 33. Participación backward y forward por sector de Hego Euskal Herria



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de las Tablas Input-Output MRIO FIGARO (Eurostat, 2017)

Relocalización: dependencia externa y orientación de la producción

Finalmente, los gráficos 34 y 35 permiten identificar qué sectores presentan mayores oportunidades de relocalización productiva, cruzando dos dimensiones: la dependencia importadora por euro de producción y la importancia del sector como proveedor de inputs intermedios hacia otros sectores. El tamaño de cada punto indica la orientación exportadora.

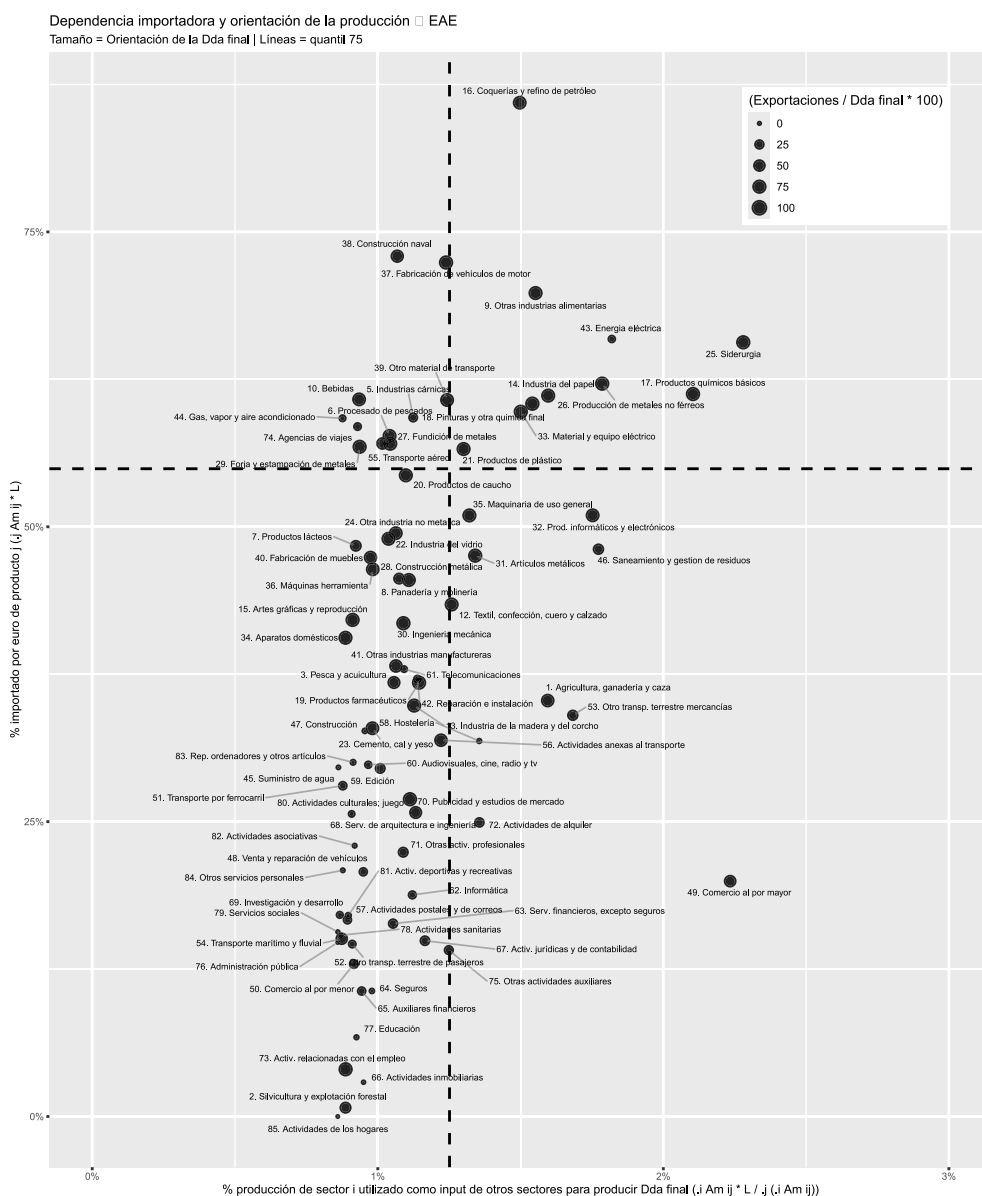
De cara al objetivo político de avanzar hacia la soberanía productiva, la lectura más relevante es la de los sectores con alta dependencia importadora y orientación predominantemente interna, ya que son aquellos donde la relocalización tendría mayor impacto directo sin necesidad de transformar el modelo exportador. En la CAPV destacan los sectores energéticos (producción de energía eléctrica y suministro de gas y vapor), que combinan una dependencia exterior elevada con un papel central como proveedores de inputs al conjunto del sistema productivo y una exportación mínima. Dado que, como se ha visto, la mayor parte de los inputs energéticos provienen del mercado español y de la Europa central, la transición hacia energías renovables de producción local representa aquí la palanca de relocalización más directa. La reparación e instalación

de maquinaria y la construcción son también sectores muy orientados al mercado interno cuyos inputs podrían relocalizarse progresivamente. En Navarra, el suministro de energía presenta un perfil similar, mientras que la industria química destaca como el sector con mayor peso como proveedor de inputs intermedios al conjunto de la economía navarra, con una dependencia importadora significativa que la convierte en un nudo crítico de vulnerabilidad estructural.

En el extremo opuesto, sectores como las coquerías, la siderurgia o la fabricación de vehículos de motor y la industria de la alimentación son sectores con elevada dependencia de importaciones, pero cuya producción tiene una baja orientación al consumo interno. Son, por lo tanto, sectores que no requieren necesariamente una relocalización prioritaria, sino industrias cuya capacidad productiva puede reconvertirse para la cobertura ampliada de las necesidades de la población.

Gráfico 34. Dependencia importadora y orientación de la producción en la CAPV

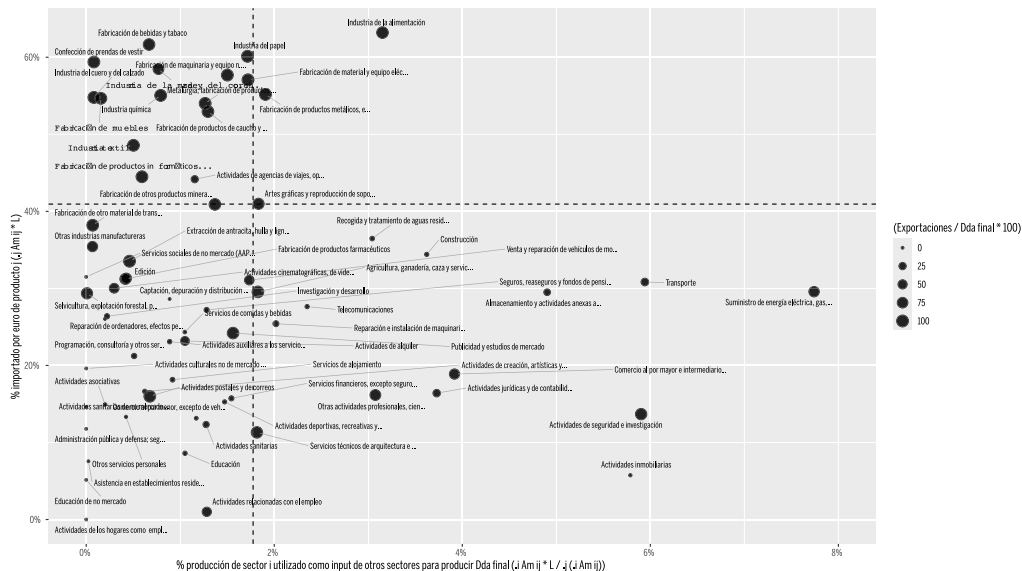
(Datos de 2022)



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eustat (Marco Input-Output)

Gráfico 35. Dependencia importadora y orientación de la producción en Navarra

(Datos de 2016)



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Nastat (Marco Input-Output)

3.2.3. Indicadores de la industria

Como hemos podido analizar, la industria en Hego Euskal Herria desempeña un papel clave en el tejido económico, con un peso relativo superior al del entorno europeo. Hego Euskal Herria ha desarrollado históricamente un modelo productivo fuertemente vinculado a sectores como la automoción, la máquina-herramienta, la energía, la siderurgia o la agroindustria, apoyados por una notable capacidad tecnológica y un ecosistema sólido. Esta tradición industrial ha favorecido una especialización competitiva en determinados nichos del mercado europeo e internacional.

Asimismo, diversas aportaciones teóricas y empíricas coinciden en que el análisis del “peso industrial” no puede limitarse a lo que capturan las estadísticas industriales convencionales, ya que la externalización y la creciente interdependencia han desplazado hacia los servicios una parte sustantiva de las funciones dinámicas de la industria. La literatura muestra que, junto a las manufacturas, determinados servicios (en especial los ligados a las TIC, telecomunicaciones, servicios a empresas y finanzas) comparten rasgos de “motores del crecimiento” (productividad, transmisión de innovaciones, internacionalización), por lo que evaluar la relevancia industrial exige incorporar estos vínculos y, en muchos casos, ampliar el perímetro a la “industria + servicios a la producción”. Es decir, medir conjuntamente industria y servicios productivos permite obtener una imagen no sesgada de su peso y evolución.

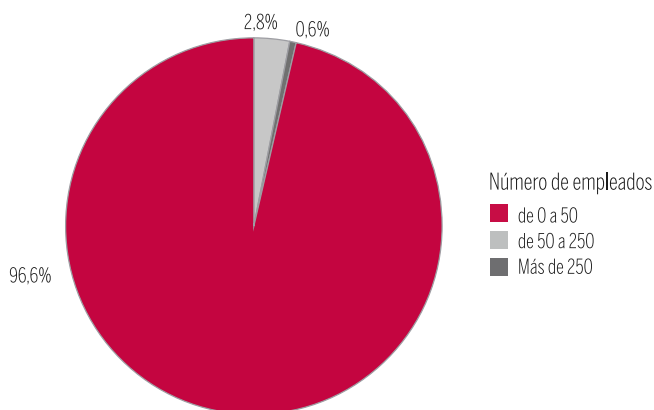
Existen distintos criterios para clasificar industria y servicios en función del objetivo analítico. Las clasificaciones estadísticas (ISIC/NACE/CNAE) agrupan por similitud del proceso productivo y, a escalas más agregadas, por tipo de bien o servicio, usos e inputs tecnológicos. En el caso de los servicios, además, conviene distinguir entre: (i) modalidad de oferta (mercantiles vs. no mercantiles), (ii) tipo de demanda (consumo final vs. servicios a la producción) y (iii) naturaleza o intensidad tecnológica (especialmente la intensidad de conocimiento) (Orkestra, 2023). En este trabajo se sigue la clasificación de la Comisión Europea (2003) basada en NACE Rev.2, siguiendo la propuesta de Karaomerlioglu y Carlsson (1999). Dos rasgos son clave: (i) excluye los servicios no mercantiles y la construcción; y (ii) considera servicios destinados a otras unidades productoras (sean o no industriales), no solo “servicios para la industria”.

3.2.3.1. Características del tejido industrial

Tamaño

El análisis de la estructura empresarial en Hego Euskal Herria revela un tejido altamente polarizado en términos de tamaño, con implicaciones relevantes en cuanto a su capacidad tecnológica, organizativa y de transformación estructural. Los gráficos muestran que más del 96% de las empresas cuentan con menos de 50 personas empleadas, cifra prácticamente inalterada en la última década. Este predominio de las microempresas supone una limitación objetiva para procesos que requieren escala: inversión en I+D, internacionalización, formación continua, digitalización o transición ecológica.

Gráfico 36. Porcentaje de empresas por tamaño

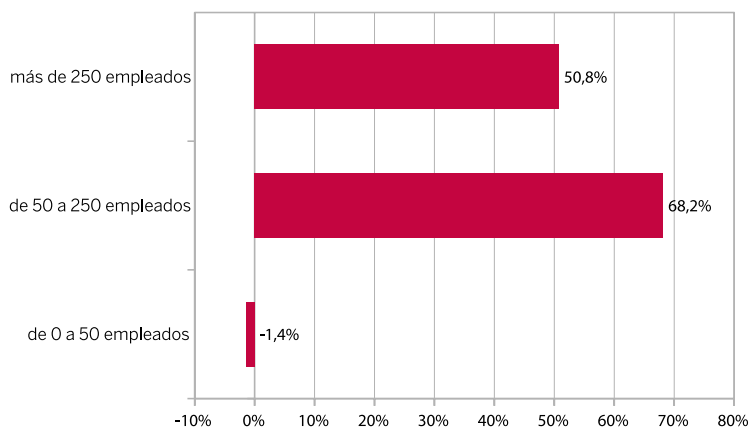


Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

Sin embargo, los datos más recientes revelan una dinámica de crecimiento neto en el segmento de empresas medianas (50 a 250 personas) y grandes (más de 250), con incrementos del 68% y 51% respectivamente, frente a una caída en las microempresas. Este cambio incipiente refleja procesos de consolidación, escalado de empresas emergentes o atracción de inversión extranjera. Ahora bien, el análisis por sectores y tecnologías matiza esta lectura.

Gráfico 37. Cambio porcentual del peso de las empresas por tamaño (2014-2024)

(último año disponible - 10)

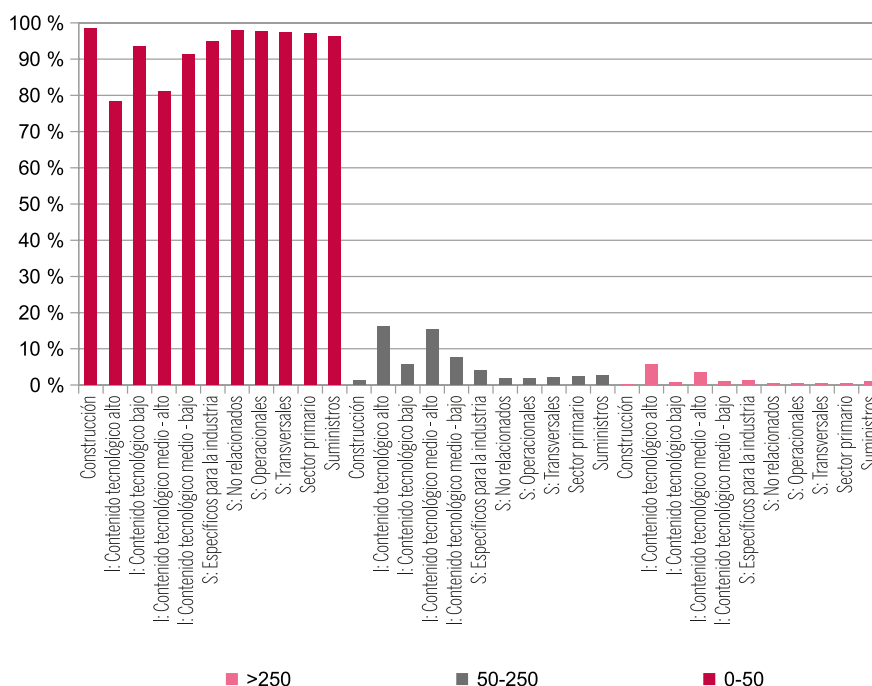


Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

El gráfico que desglosa el tamaño de las empresas según nivel tecnológico muestra que incluso en los sectores industriales de alta tecnología, la gran mayoría de las empresas siguen siendo muy pequeñas. Más del 90 % de las empresas de alta y media-alta tecnología industrial tienen menos de 50 personas empleadas, lo cual limita seriamente su impacto agregado y su capacidad de tracción. Este patrón se repite también en los servicios intensivos en conocimiento, donde la fragmentación empresarial puede dificultar la articulación de ecosistemas tecnológicos fuertes.

A pesar de esta fragmentación, el crecimiento empresarial en la última década ha sido especialmente notable en segmentos de mayor contenido tecnológico e industrial, lo que puede indicar la emergencia de nichos competitivos. Esto se confirma con el gráfico de variación por sector y tamaño, donde se observan incrementos significativos de empresas medianas y grandes en ramas como maquinaria, automoción, electrónica, informática o fabricación de productos farmacéuticos. Este crecimiento está, en muchos casos, ligado a la atracción de capital extranjero.

Gráfico 38. Porcentaje de empresas por tamaño y contenido tecnológico
(último año disponible)

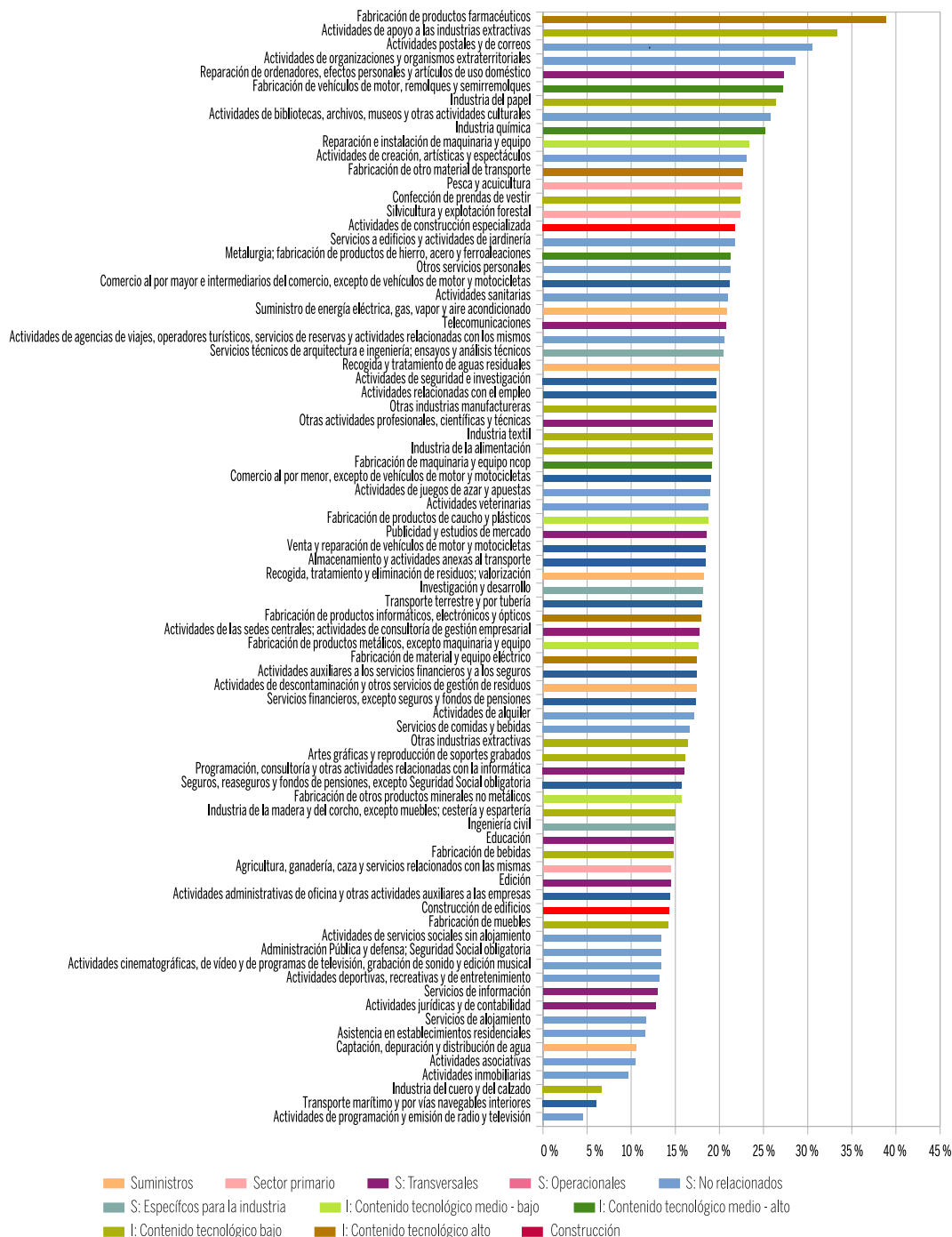


Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

Precisamente, el gráfico sobre empresas con mayoría de capital extranjero muestra una fuerte concentración en sectores tecnológicamente avanzados y estratégicos: farmacéutico, automoción, TIC, química fina, etc. Esto sugiere que el tejido empresarial más tecnificado y escalado tiende a estar altamente internacionalizado y en parte desanclado, lo cual plantea riesgos de dependencia estructural, vulnerabilidad ante decisiones corporativas externas y dificultades para generar encadenamientos locales sólidos.

Gráfico 39. Porcentaje de empresas con más del 51% de capital extranjero por sector y contenido tecnológico

(último año disponible)



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

Este proceso de desanclaje productivo no puede entenderse al margen del poder estructural que ejercen actualmente las grandes corporaciones a escala internacional. En el contexto de la globalización financiera y las cadenas de valor transnacionales, las decisiones estratégicas sobre

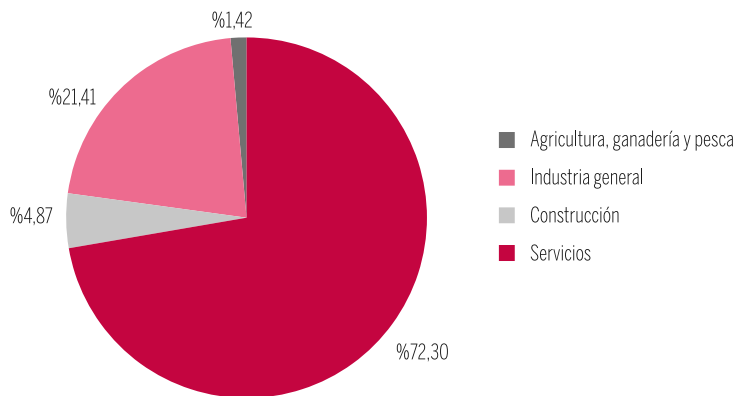
inversión, localización o especialización sectorial responden cada vez más a lógicas corporativas que escapan del control democrático. La competencia entre territorios por atraer capital agrava esta dinámica, debilitando la capacidad reguladora de los gobiernos y reduciendo su margen para condicionar el comportamiento empresarial, lo cual tensiona los intentos de orientar estructuralmente el modelo productivo.

En contraste, la capacidad de intervención de las políticas industriales por parte de las instituciones públicas es especialmente significativa cuando se orienta a pequeñas y medianas empresas (pymes), debido a su mayor vulnerabilidad y dependencia del apoyo externo. Como indican los resultados publicados por Orkestra en relación con su trabajo con las Agencias de Desarrollo Local, las pymes presentan limitaciones importantes en recursos humanos y económicos que dificultan su capacidad para innovar y adaptarse a las exigencias del entorno. En este contexto, la acción pública y el acompañamiento de agentes intermedios juegan un papel crucial para sensibilizar, diagnosticar y facilitar procesos de transformación organizativa que permitan superar estas barreras estructurales.

3.2.4. Empleo

En 2024 la estructura sectorial del empleo evidencia el marcado predominio del sector servicios, que concentra el 72,3 % del total de las personas ocupadas. La industria representó el 21,4 % del empleo en Hego Euskal Herria, con 278.400 personas ocupadas según datos de la EPA. Por su parte, la construcción representa un 4,9 %, en niveles contenidos tras el ajuste posterior a la crisis de 2008, mientras que la agricultura apenas alcanza un 1,4 %, consolidando su papel residual en el conjunto de la estructura productiva.

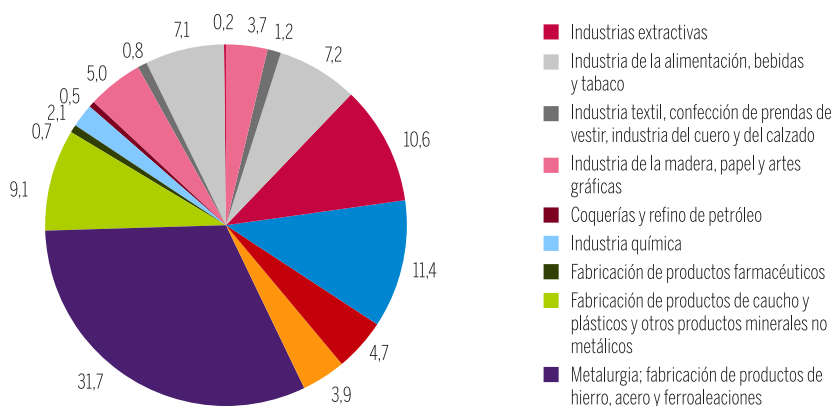
Gráfico 40. Distribución del empleo por sectores en 2024



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, Encuesta de Población Activa (INE)

El siguiente gráfico muestra la distribución del empleo por ramas de actividad industrial en la CAPV. La rama más destacada es la metalurgia y fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones con 68.381 personas empleadas (31,7%), seguida por la industria química (11,4%) y la industria de la alimentación, bebidas y tabaco (10,6%). También tienen un peso importante la fabricación de productos de caucho, plásticos y minerales no metálicos (9,1%) y la industria textil, confección de prendas de vestir, cuero y calzado (7,2%). El resto de sectores aparecen con porcentajes menores.

Gráfico 41. Distribución del empleo por ramas en la CAPV en 2024



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eustat

El gráfico por sexo y por rama refleja una clara segregación laboral por género dentro de la industria en la CAPV: los hombres predominan en los sectores pesados, técnicos y de energía, mientras que las mujeres están sobrerrepresentadas en ramas asociadas al textil, la alimentación y la farmacia. A nivel general, la participación femenina en la industria (23%) sigue siendo muy baja, lo que muestra un fuerte desequilibrio estructural.

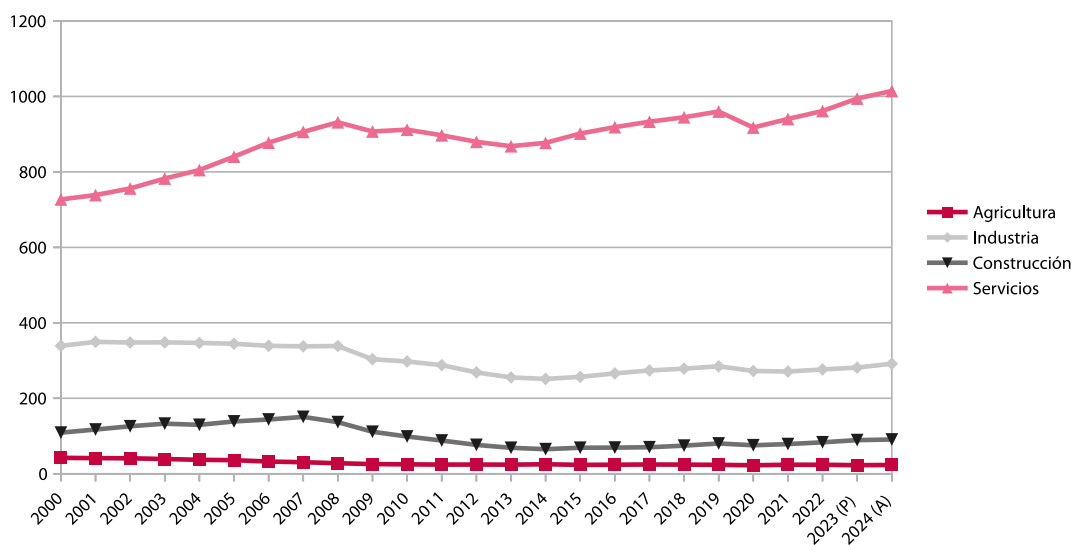
Gráfico 42. Empleo de la industria por sexo en 2023



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eustat

Los siguientes gráficos reflejan un claro proceso de terciarización del empleo en Hego EH entre 2000 y 2024, con un crecimiento sostenido del sector servicios, especialmente hasta 2008 y tras 2014. Destaca, sin embargo, la pérdida progresiva de peso de la industria, que pese a su relevancia histórica en la economía, muestra una tendencia descendente continua desde 2000 y apenas logra estabilizarse tras 2014, sin recuperar los niveles previos. Esta evolución evidencia una reconfiguración estructural del mercado laboral, donde las actividades industriales ceden protagonismo a los servicios, mientras sectores como la construcción y la agricultura acusan también un fuerte retroceso.

Gráfico 43. Evolución del empleo por sector en Hego EH

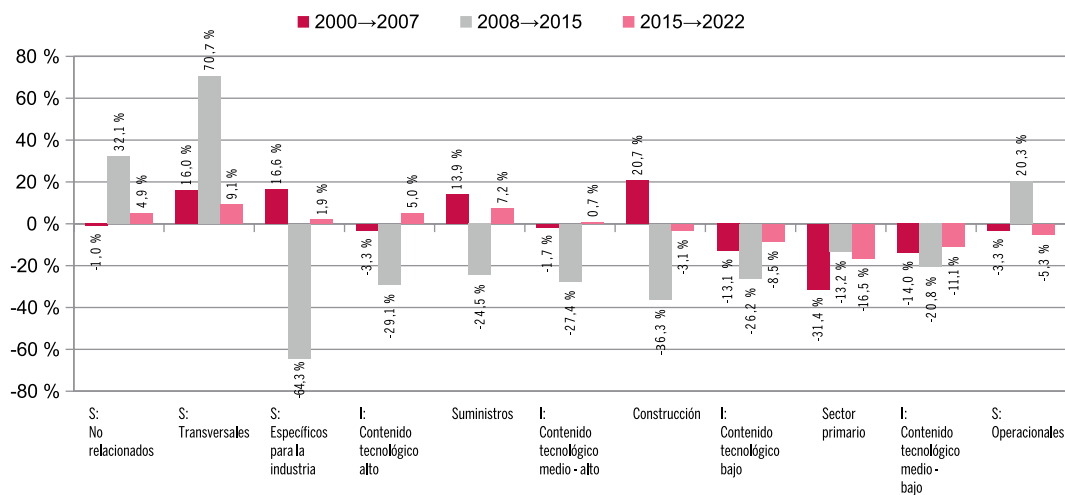


Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eustat

Finalmente, el gráfico que se muestra a continuación señala los cambios desagregados por sector y contenido tecnológico. Entre 2000 y 2008, el empleo ganó peso en la construcción y en los servicios (especialmente los transversales y los vinculados a la industria), mientras el sector primario y buena parte de la manufactura (medio-bajo y bajo contenido tecnológico) retrocedieron, reflejando un proceso de desindustrialización relativa en paralelo al boom inmobiliario. Con la crisis de 2008-2014 este patrón se invirtió: la construcción y los servicios específicos para la industria se desplomaron, la manufactura perdió aún más peso y la ocupación se desplazó hacia los servicios transversales y no relacionados, reforzando la terciarización del empleo.

En el periodo 2015-2022 se observa una recomposición parcial: los servicios específicos para la industria recuperan terreno y algunos segmentos manufactureros estabilizan o incluso aumentan ligeramente su peso, mientras la construcción apenas repunta y los servicios transversales siguen siendo dominantes. En conjunto, la trayectoria revela que la ocupación se ha desplazado estructuralmente hacia los servicios, aunque en la fase más reciente se aprecia cierta recuperación de los eslabones productivos ligados a la industria.

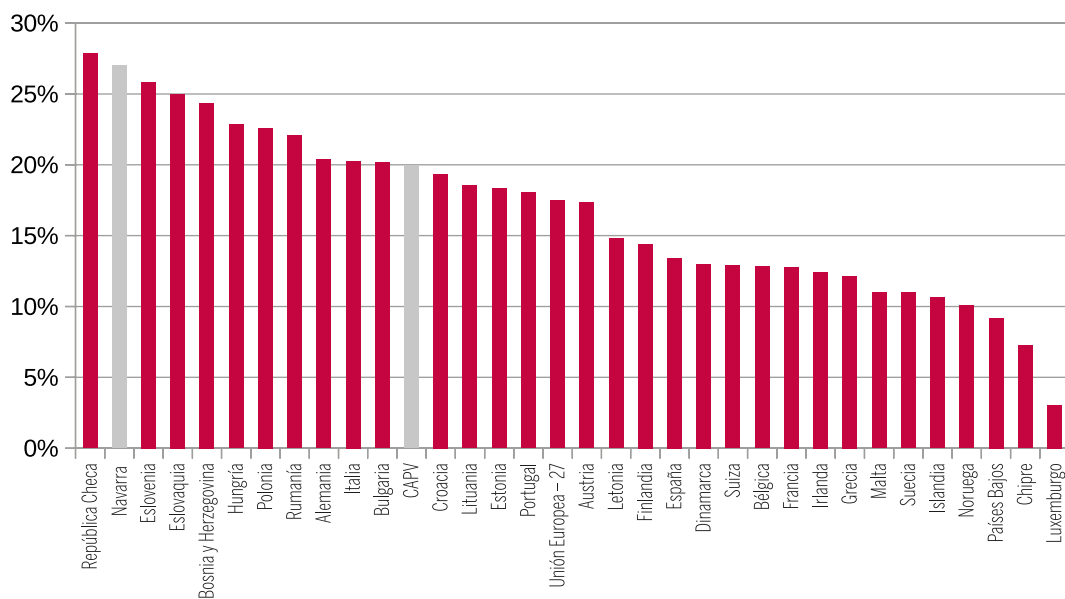
Gráfico 44. Evolución de la ocupación por contenido tecnológico



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eustat

La comparativa de la estructura del empleo revela que la CAPV, pero en particular Navarra, son territorios excepcionalmente industrializadas dentro del contexto europeo. Con un porcentaje de empleo industrial que asciende al 27% en el caso de Navarra, es el segundo territorio de Europa en cuanto al empleo industrial. La CAPV se sitúa en valores superiores a la media de la UE (20% vs 17,5%), al nivel de países como Alemania o Italia, y muy por encima del Estado (13,4%).

Gráfico 45. Peso del empleo industrial sobre el total en los países de la UE en 2023



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Eurostat

3.2.5. Estructura territorial

El análisis conjunto de la distribución territorial del PIB y de la ocupación por sectores en Hego Euskal Herria revela desequilibrios estructurales significativos tanto a nivel sectorial como territorial. En primer lugar, se constata una divergencia clara entre las estructuras del PIB y del empleo: los sectores que generan mayor valor añadido no son necesariamente los que concentran más empleo. Esta discrepancia pone de manifiesto diferencias sustanciales en la productividad aparente del trabajo. Por ejemplo, actividades como el refino de petróleo o la industria farmacéutica en Bizkaia, o la automoción en Araba, aportan un peso considerable al PIB pese a ocupar relativamente pocas personas, lo que refleja su alto grado de capitalización y tecnificación. En cambio, los servicios (especialmente en Bizkaia y Araba) generan mucho empleo pero con un peso proporcionalmente menor en el PIB, lo que sugiere una productividad media más baja.

Desde el punto de vista territorial, el valor añadido industrial tiende a concentrarse en pocos núcleos urbanos o corredores estratégicos, mientras que el empleo presenta una distribución más dispersa, especialmente en sectores como los servicios, la construcción o la industria alimentaria, que están más presentes en áreas periféricas y rurales. Esto provoca que ciertos territorios concentren una parte importante del PIB sin ser los principales generadores de empleo, acentuando las desigualdades territoriales en términos de renta, oportunidades laborales y cohesión social. Asimismo, se observan patrones diferenciados según el territorio: Gipuzkoa muestra una estructura coherente y una especialización industrial que se refleja tanto en el PIB como en el empleo, aunque ello implica cierta vulnerabilidad frente a crisis sectoriales; Araba presenta una economía más polarizada, con una fuerte dependencia de Vitoria-Gasteiz; mientras que Navarra destaca por su mayor diversificación y equilibrio territorial, con un tejido productivo más descentralizado y resiliente.

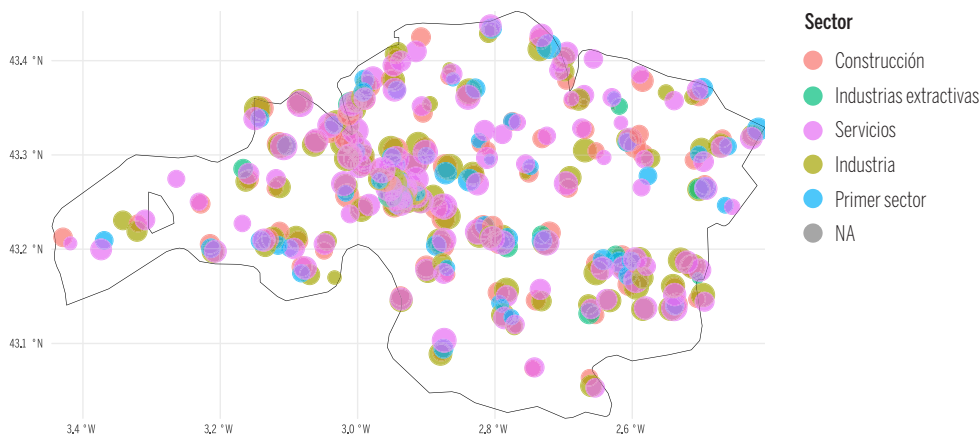
3.2.5.1. PIB

En conjunto, los mapas evidencian diferencias en la configuración territorial del tejido económico: Bizkaia destaca por su centralidad metropolitana, Gipuzkoa por su base industrial distribuida, Navarra por su dispersión y equilibrio territorial, y Araba por su fuerte centralización y polarización.

En Bizkaia se observa una gran concentración de actividad económica en el área metropolitana de Bilbao. La presencia de todos los sectores es intensa en esta zona, destacando especialmente los servicios, que aparecen de forma muy extendida y con un peso relevante. La industria también tiene un peso considerable, aunque se encuentra algo más dispersa territorialmente. Es notable la coexistencia de múltiples sectores en la mayoría de los puntos, lo que sugiere una economía relativamente diversificada territorialmente, aunque con clara centralidad en torno a Bilbao.

Concretamente, en el sector industrial, el mapa refleja un tejido diverso, pero con polos bien definidos. Destaca especialmente el peso de la industria farmacéutica, concentrada en el entorno de Bilbao, junto con sectores como la fabricación de productos metálicos, la alimentación y las actividades gráficas. Un caso singular es el elevado peso de las coquerías y del refino de petróleo en la margen izquierda, lo que indica su relevancia en el PIB local, aunque se trate de una actividad poco intensiva en empleo. En general, la industria de Bizkaia combina sectores de media y alta tecnología con actividades más tradicionales, y se concentra en la franja metropolitana central, con menor densidad hacia el sur y el oeste.

Figura 2. PIB municipal por sectores de Bizkaia en 2024

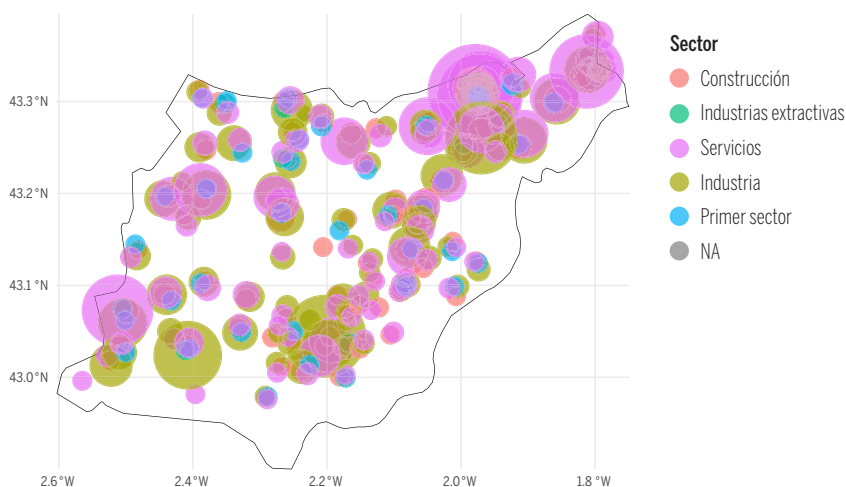


Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

En Gipuzkoa, aunque también hay una buena dispersión sectorial, el patrón es algo distinto. La industria presenta una mayor relevancia relativa que en Bizkaia, con numerosos puntos de gran tamaño en el centro y sur del territorio (Goierri y Tolosaldea), reflejando el peso del tejido industrial guipuzcoano. También son visibles núcleos importantes de servicios, especialmente en la franja costera. Se detecta una menor presencia de sectores como la construcción o el sector primario, salvo en zonas periféricas concretas.

En el caso de la industria, se observa una fuerte concentración en el eje interior-centro-sur, con un peso elevado de la metalurgia, la fabricación de maquinaria, y la fabricación de productos de caucho y plásticos. También hay presencia significativa de la industria alimentaria en zonas periféricas. El mapa confirma el carácter de Gipuzkoa como territorio con fuerte especialización industrial, basado en actividades de media y media-alta tecnología, y un patrón más equilibrado territorialmente que Bizkaia.

Figura 3. PIB municipal por sectores de Gipuzkoa en 2024

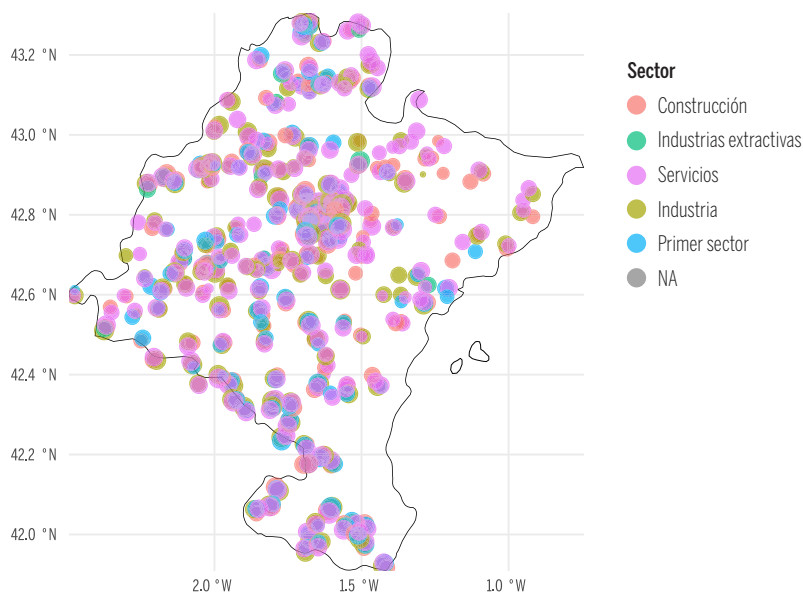


Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

En el caso de Navarra, el mapa muestra una gran dispersión geográfica de la actividad económica, con presencia destacada de los servicios en todo el territorio, incluyendo zonas rurales, lo cual podría estar relacionado con la capitalidad administrativa de Iruña y con una estructura territorial más policéntrica. La industria también tiene presencia significativa, especialmente en el área central, mientras que el primer sector aparece repartido por casi todo el territorio, lo que refleja su peso relativo en la economía navarra rural. La superposición de muchos sectores en un mismo punto sugiere coexistencia y cierta diversificación local.

El mapa de Navarra muestra una distribución territorial mucho más dispersa y densa de actividades manufactureras. La industria alimentaria aparece como el sector dominante en términos de número de localizaciones, repartido por casi todo el territorio. Junto a ella, destacan otros sectores como la fabricación de productos metálicos, fabricación de vehículos de motor (en el entorno de Iruña y el sur), y la fabricación de productos electrónicos e informáticos. El peso relativo más bajo de la metalurgia y la maquinaria en comparación con Gipuzkoa o Bizkaia sugiere una estructura industrial diferente, con mayor presencia de industrias de transformación y orientadas al consumo final. También destaca la menor concentración y mayor equilibrio territorial.

Figura 4. PIB municipal por sectores de Navarra en 2024



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

Por último, en Araba se aprecia un patrón más polarizado. La actividad económica aparece concentrada en torno a Gasteiz, donde dominan claramente los servicios y la industria, con círculos de gran tamaño. El resto del territorio muestra una actividad más tenue y especializada, con una presencia relativamente mayor del sector primario en la periferia. Este mapa refleja con claridad el carácter fuertemente centralizado del tejido económico alavés en la zona de Gasteiz, donde se localizan múltiples industrias: alimentación, productos metálicos, farmacéutica, química, etc. También se observa un núcleo relevante de fabricación de bebidas en la zona sur (probablemente en Rioja Alavesa), así como presencia de la industria del automóvil y derivados. A pesar de tener un menor número de puntos que los otros territorios, los sectores representados son diversos, aunque con una dependencia importante de núcleos concretos. La industria de Araba parece más polarizada, con zonas rurales con baja o nula aportación industrial al PIB.

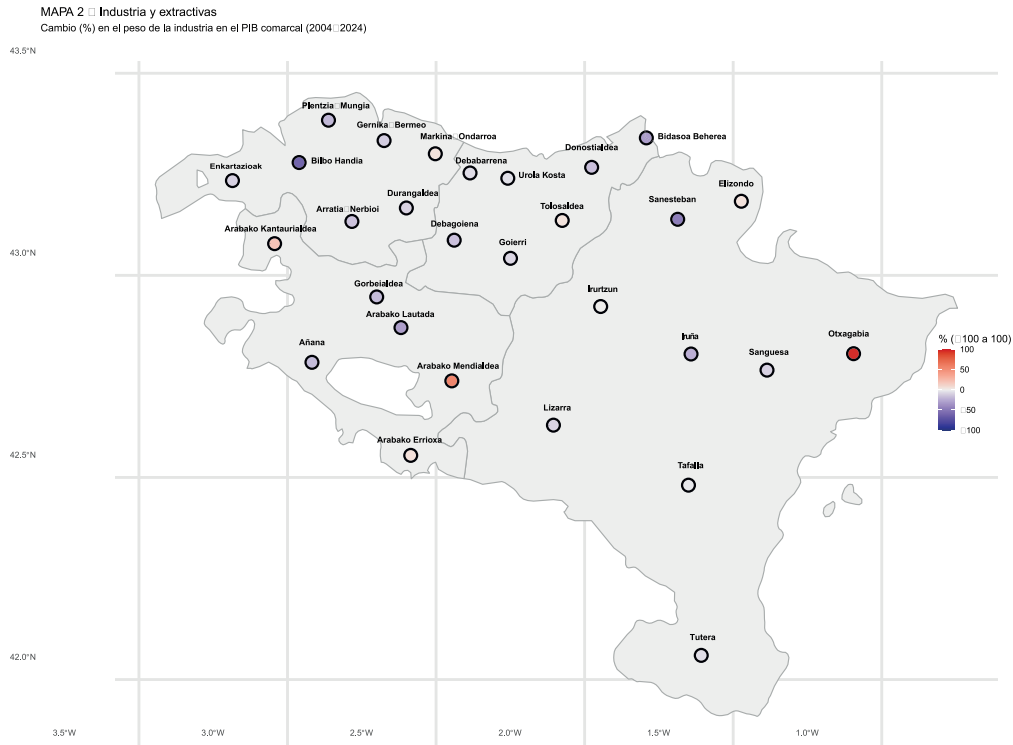
Figura 5. PIB municipal por sectores de Araba en 2024



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

El peso de la industria en el PIB ha retrocedido en la práctica totalidad de las comarcas de Hego Euskal Herria en las últimas dos décadas, con asimetrías territoriales notables. La perspectiva a veinte años (2004–2024) revela la magnitud real del proceso. Bilbo Handia acumula una pérdida de más de 63 puntos porcentuales en ese período, reflejo de una terciarización intensa. Enkartzazioak, Arratia-Nerbioi, Gernika-Bermeo y Plentzia-Mungia siguen tendencias similares. En Gipuzkoa, Donostialdea pierde 17 puntos en ambos horizontes temporales, mientras que Debagoiena, históricamente industrial, retrocede 17 puntos a veinte años. Las excepciones positivas son escasas: Debarrena y Tolosaldea mantienen o ganan ligeramente peso industrial, y Goierri muestra cierta resistencia a diez años. En Navarra, los contrastes son extremos: Doneztebe registra las caídas más severas de toda la muestra en PIB y ocupación, mientras que Tafalla y Tuteran muestran una notable estabilidad. El caso de Otsagabia destaca estadísticamente con una ganancia de casi 279 puntos a veinte años, probablemente por la instalación de una gran actividad industrial en un territorio de base económica muy pequeña.

Figura 6. Cambio porcentual del PIB industrial por comarcas (2004-2024)



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

3.2.5.2. Empleo

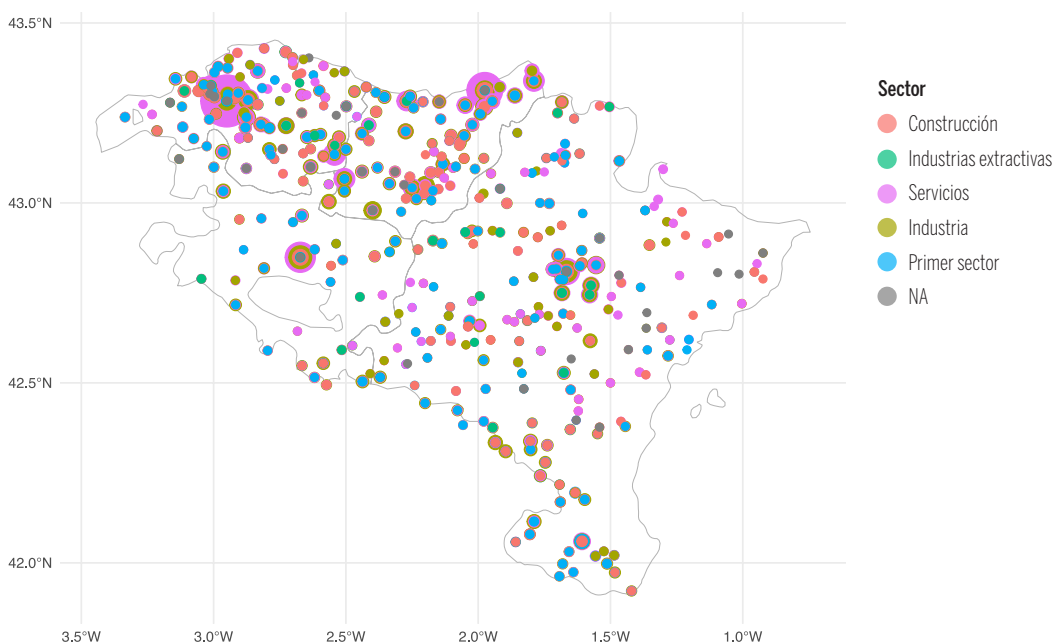
En Bizkaia, el peso del empleo se concentra de forma muy clara en el área metropolitana de Bilbao, donde predominan los servicios con gran intensidad. Es evidente que el sector servicios es el principal motor de empleo en el territorio, en especial en el eje Bilbao-Barakaldo-Getxo. La industria también tiene una presencia relevante, aunque más dispersa. Otros sectores (como el primario o la construcción) tienen un papel mucho más reducido. En este caso, el mapa refuerza la imagen de un tejido económico con alta terciarización del empleo y una fuerte concentración urbana.

Gipuzkoa muestra un patrón más equilibrado entre sectores, con una mayor presencia relativa de la industria en términos de empleo. El empleo industrial se distribuye de forma bastante homogénea por todo el territorio, especialmente en el interior. También destacan los servicios, aunque no con la misma dominancia que en Bizkaia. Aparece un tejido económico más diversificado, con coexistencia frecuente de industria y servicios en muchos núcleos. Esta dualidad confirma el carácter industrial del territorio, combinado con una base de servicios significativa.

El mapa de Navarra refleja una estructura económica muy distribuida territorialmente. El empleo en servicios se extiende por todo el territorio, pero sin absorber la centralidad que presenta en Bizkaia. Hay una notable presencia del empleo industrial, especialmente en la zona media y sur, además de una mayor visibilidad del sector primario, que aparece en muchas zonas rurales. Destaca la concentración alrededor de Iruñea y Tudela, pero también se aprecian polos de empleo repartidos de forma policéntrica. El resultado es una imagen de equilibrio territorial y sectorial, donde servicios e industria conviven con mayor peso del sector agrario.

En Araba, el empleo se concentra claramente en torno a Vitoria-Gasteiz, donde los servicios y la industria ocupan la mayor parte del mapa. Fuera de la capital, el empleo es mucho menor en volumen y más fragmentado sectorialmente. El resto del territorio presenta pequeñas bolsas de empleo industrial o agrario, pero sin grandes aglomeraciones. Esta concentración refuerza la imagen de una economía fuertemente polarizada, con una capital que absorbe la mayor parte del empleo y una periferia con funciones más específicas o residuales.

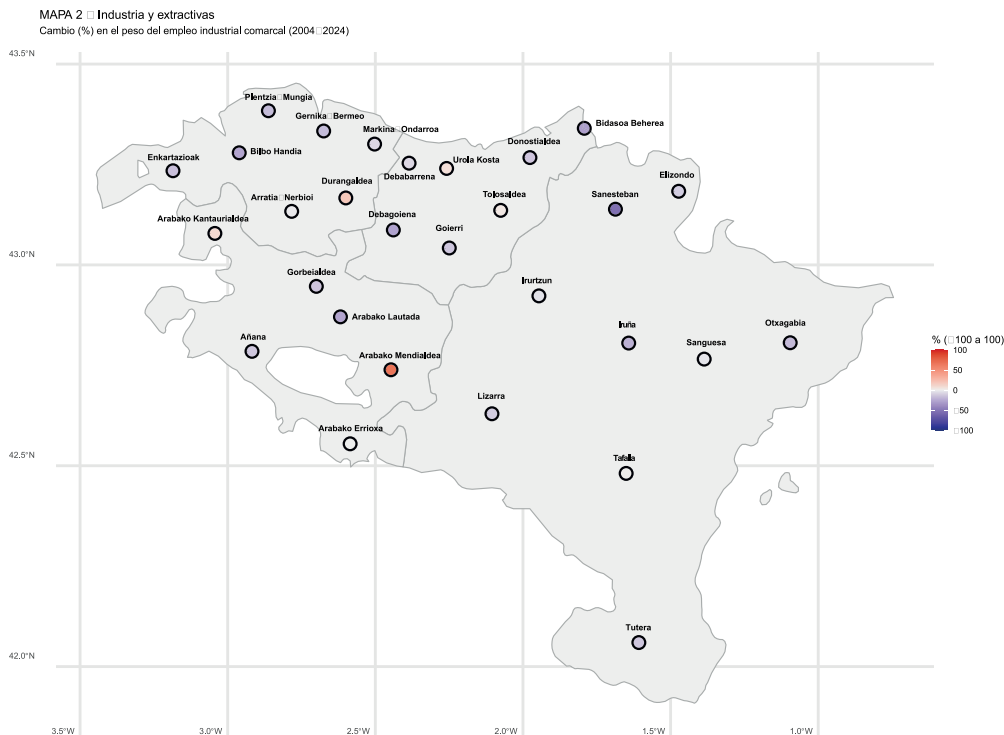
Figura 7. Ocupación por municipios y sectores en Hego EH en 2024



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

En cuanto a la ocupación industrial, el patrón es generalmente coherente con el del PIB, aunque con divergencias relevantes. En algunos casos, el empleo resiste mejor que el peso en el PIB, lo que podría indicar procesos de pérdida de productividad relativa o de menor valor añadido por puesto de trabajo. Araba Mendialdea es un caso singular: pierde ocupación industrial a diez años (-21 puntos) pero la recupera con fuerza a veinte (+69 puntos), apuntando a una reindustrialización en el período 2004-2014. Baztan presenta también un comportamiento destacable, con una ganancia de ocupación a diez años (+43 puntos) que se revierte parcialmente a veinte (-12 puntos). En conjunto, la desindustrialización estructural es más pronunciada en las comarcas urbanas y del eje del Nervión, frente a una mayor resistencia en algunas comarcas intermedias de Gipuzkoa y en territorios navarros de menor base industrial. La pérdida de peso industrial en el PIB es, en la mayoría de los casos, más acusada que la pérdida de ocupación, lo que apunta a un deterioro del valor añadido industrial por persona trabajadora en relación con el conjunto de la economía.

Figura 8. Cambio porcentual del empleo por comarcas (2004-2024)



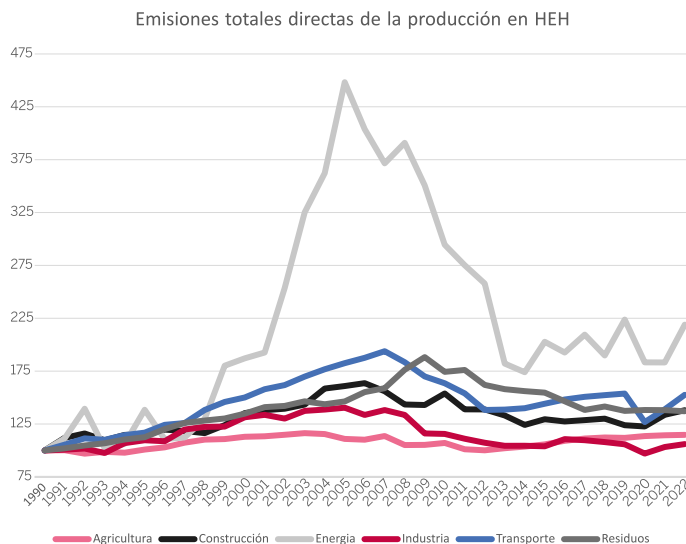
Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de Registro Mercantil (SABI)

3.2.6. Metabolismo de la industria

Los últimos años, las consecuencias de la crisis ecológica han comenzado a ser más severas. En 2022, la industria en la CAPV emitió el 29,51 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que el transporte emitió el 35,81 %. En Navarra la industria emitió el 24,1 % y el transporte el 19,83 %. Son los sectores que más emisiones generan, junto con la producción energética. No obstante, conviene señalar que estas cifras subestiman el impacto real, ya que las contabilidades oficiales no registran las emisiones asociadas al transporte internacional ni las embebidas en los productos y materias primas importados (Almazán y González Reyes, 2023). Esta situación no es nueva ni coyuntural. Si se analiza la evolución histórica de las emisiones en Hego Euskal Herria desde 1990, se observa cómo, pese a algunas mejoras parciales, ninguno de los sectores ha logrado reducir sus emisiones por debajo de los niveles de 1990.

El transporte es el que ha experimentado un crecimiento más sostenido y preocupante, alcanzando en 2007 un índice de casi 194 respecto a 1990, casi el doble de las emisiones de partida, antes de iniciar un descenso ligado principalmente a la crisis económica de 2008 y a la pandemia de 2020. Aun así, en 2022 el índice se situaba todavía en 152, muy por encima del nivel de 1990. La industria, por su parte, creció hasta principios de los 2000 y ha ido reduciéndose progresivamente desde entonces, situándose en 2022 en un índice de 106, lo que refleja cierta desintensificación del sector aunque sin una reducción absoluta significativa. Los residuos, en cambio, muestran una tendencia creciente prácticamente ininterrumpida desde 1990 hasta 2008, alcanzando un índice de 176, para descender gradualmente hasta situarse en 137 en 2022, todavía muy por encima del punto de partida.

Gráfico 46. Evolución de las emisiones totales por sectores emisores de Hego Euskal Herria
(1990 = 100)



Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de los datos de EDGAR (Eurostat, 2022)

Esta trayectoria está estrechamente ligada al modelo energético sobre el que se sustenta la actividad industrial. El consumo energético de la industria en la CAPV en 2023 se basó en la electricidad (42,23 %) y el gas natural (38,91 %), mientras que las renovables representaron solo el 8,89 % del consumo del sector. Aunque no se disponen de datos relativos a Navarra, se puede concluir que las necesidades energéticas de la industria navarra no difieren sustancialmente de las de la CAPV. Esta dependencia energética no es nueva: ya en 2019 la economía vasca consumía noventa veces más energía de la que era capaz de producir, con una dependencia prácticamente total del petróleo y el gas natural importados.

El metabolismo de la economía de Hego Euskal Herria, y en concreto de la industria, depende de numerosos factores que no están bajo control directo, lo que genera una evidente situación de vulnerabilidad. El sector está basado en la energía fósil y el extractivismo. La industria es muy dependiente del transporte y el transporte, a su vez, dependiente del petróleo: el 92,57 % del transporte total en la CAPV depende de combustibles fósiles, y solo el 6,57 % funciona con renovables, datos que son igualmente extrapolables a Navarra. Esta petrodependencia del transporte es estructuralmente determinante, ya que sin una logística fluida a largas distancias el conjunto de la actividad industrial entraría en tensión severa.

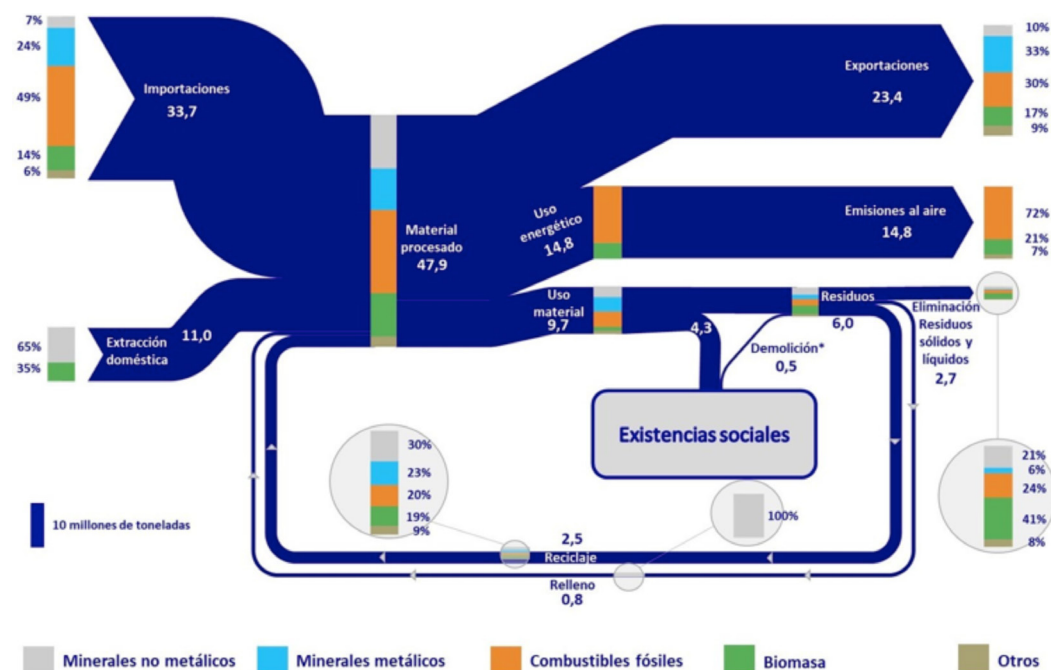
Todo ello responde a un modelo en el que la industria actúa como digestor de recursos importados: importa combustibles fósiles y minerales procedentes del exterior, los transforma y los vuelve a exportar. Las actividades que más facturan y generan más empleo son precisamente las relacionadas con este funcionamiento basado en importación y exportación, como los productores de mercancías de alto valor añadido como automóviles o acero, los sectores dependientes de la logística globalizada, los sectores de alta intensidad energética y, en el caso de Navarra, la industria alimentaria. Este modelo metabólico, sin embargo, tiene múltiples límites.

3.2.6.1. Límites materiales

La mayoría de los materiales utilizados en Hego Euskal Herria no son renovables ni fácilmente reciclables, siendo el 75 % de los materiales utilizados en la CAPV importados. Los minerales suponen el 31 % de las importaciones totales de la CAPV y, más concretamente, los combustibles fósiles representan el 34 % de los materiales utilizados y los minerales metálicos el 18 %, importándose ambos en un 99 % desde el exterior. Además, el acceso a algunos materiales estratégicos clave para la economía se hace cada vez más difícil: cobre para la electricidad, fósforo para la producción de alimentos, teluro y plata para la electrónica y los captadores de energías renovables, o plástico para la agricultura bajo invernadero. Estos materiales deberían ser sustituidos por otros que pudieran ser reutilizados o reciclados. La propia Unión Europea ha identificado oficialmente estos minerales como un talón de Aquiles metabólico y geopolítico, ordenándolos según su riesgo de suministro.

A esta escasez de minerales se suma que los combustibles fósiles representan el 49 % de las importaciones de la CAPV, en un momento en el que su extracción está llegando a su pico. El pico del petróleo mundial fue probablemente alcanzado en 2018 y el del diésel en 2016, combustible central para el transporte y la agricultura. A ello se añade que el principal suministrador de gas al Estado español, Argelia, ha alcanzado ya su cénit de extracción, lo que deja un margen de maniobra muy reducido ante posibles interrupciones del suministro. Todo ello, en un contexto de emergencia climática reconocida por las propias instituciones de la CAPV y de Navarra, hace de la reducción de la dependencia fósil una prioridad ineludible.

Figura 9. Diagrama de Sankey de la economía vasca en 2016



Nota: las sumas de flujos pueden no coincidir con los totales debido al redondeo.

Fuente: IHOBE, 2018

3.2.6.2. Límites de la energía renovable

Frente a este panorama, podría pensarse que las energías renovables ofrecen una salida viable. Sin embargo, las renovables no pueden sustituir completamente a la energía fósil y nuclear. Sus características son muy diferentes a las de la energía fósil: la energía se encuentra muy dispersa y no puede almacenarse de la misma manera. Incluso en un escenario de máximos, solo serían capaces de proporcionar aproximadamente la mitad de la energía que hoy suministran los combustibles fósiles. A ello se suma que la electricidad representa únicamente alrededor del 23 % del consumo energético de Hego Euskal Herria, mientras que el 77 % restante no está electrificado y difícilmente podrá estarlo, especialmente en el caso del transporte y el sector petroquímico. Por tanto, es necesaria una transición energética que vaya acompañada inevitablemente de una reducción del consumo energético global.

3.2.6.3. Residuos industriales

En estrecha relación con lo anterior, en Hego Euskal Herria la cantidad de residuos industriales sigue una tendencia creciente, siendo la generación excesiva de residuos uno de los rasgos más característicos de la economía capitalista. En la CAPV, los residuos industriales en 2019 ascendieron a 6.674.779 toneladas, y en Navarra a 829.987 toneladas, siendo este el último dato disponible, correspondiente a 2021. Por el momento, las tasas de reciclaje de los residuos industriales son bajas, lo que no es ajeno a la lógica estructural del modelo: el reciclaje apenas suponía el 7 % del total de materiales utilizados por la economía vasca en 2016, una cifra notablemente alejada de cualquier pretensión de circularidad.

En la CAPV, el 65 % de los residuos no peligrosos fueron reutilizados o reciclados, el 33 % fue a vertedero y el 2 % se incineró. En el caso de los residuos peligrosos, el 65 % se recicló y el 34 % se depositó en vertederos especiales, mientras que el 2 % restante se incineró. En Navarra, el 81 % de los residuos no peligrosos fueron reciclados y el 19 % fue a vertedero, aunque solo el 37 % de los residuos peligrosos se recicló en 2021 y el 63 % restante se depositó en vertedero.

La cantidad de residuos industriales que se depositan en vertederos sigue siendo muy elevada, y tras lo ocurrido en Zaldibar, los residuos industriales continúan siendo un problema relevante. Las miles de toneladas de residuos que se llevaban a ese vertedero no han desaparecido, sino que ahora se trasladan a otros vertederos, de modo que el problema persiste. Aunque la incineración de residuos industriales es hoy limitada, las plantas de tratamiento proyectadas tienden a esta tecnología, a pesar de que el reciclaje de papel y plástico ha experimentado avances significativos y existen alternativas tecnológicas más adecuadas.

En todo caso, una transformación sustancial del metabolismo industrial que lo acerque a la circularidad implicará necesariamente ir más allá de las medidas de reciclaje, apostando por la reducción del consumo y la reutilización como prioridades, e integrando los residuos en los ciclos ecosistémicos como única vía para alcanzar tasas de circularidad realmente significativas.

4. RETROSPECTIVA DE POLÍTICA INDUSTRIAL

4.1. Unión Europea

La política industrial europea ha evolucionado significativamente, transitando desde una perspectiva reactiva y horizontal, limitada a corregir fallos del mercado, hacia una estrategia mucho más activa y estratégica. Este cambio, sin embargo, no ha estado exento de contradicciones ni de tensiones internas. Aunque el giro se hizo especialmente evidente tras la crisis financiera de 2008 y se intensificó con la pandemia de la COVID-19, la guerra en Ucrania y los desafíos geopolíticos recientes, la transformación ha estado marcada por un discurso ambicioso que con demasiada frecuencia ha ido acompañado de prácticas que favorecen intereses corporativos antes que el bienestar del conjunto de la sociedad.

Durante décadas, la UE mantuvo un enfoque no intervencionista centrado en el mercado único, respaldado por el artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este enfoque, reafirmado por la Estrategia de Lisboa de 2000, concebía la política industrial como un instrumento horizontal, sin apuestas sectoriales ni mecanismos de planificación estratégica. Fue solo a partir de 2005, con la revisión de la Estrategia de Lisboa, y más aún con Europa 2020 (2010), cuando se empezó a hablar de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. No obstante, estos conceptos se tradujeron con frecuencia en políticas que favorecían la competitividad más que la sostenibilidad o la equidad, con un fuerte énfasis en la digitalización, la innovación y el apoyo a sectores tecnológicos punteros, sin abordar de forma estructural la desigualdad o la precariedad laboral.

En paralelo, la gobernanza económica europea se fue reconfigurando en clave de ajuste estructural neoliberal. Las juntas nacionales de productividad, creadas como apoyo auxiliar del Semestre Europeo, institucionalizaron la vigilancia de los costes laborales unitarios y la presión sobre los salarios desde organismos técnicamente independientes y políticamente no electos. Con ello se marginaba a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y a los sindicatos del proceso de fijación salarial, en una dinámica de neoliberalismo autoritario que buscaba aislar las decisiones económicas de la contestación democrática.

Con la comunicación “Por un renacimiento industrial europeo” (2014) y el Plan Juncker (EFSI, 2015), se oficializó un objetivo de incremento del peso industrial en el PIB, basado en el apalancamiento financiero mediante garantías públicas que movilizaban inversión privada. Esta lógica, que desde entonces ha presidido la arquitectura financiera de la política industrial europea, planteó ya serias dudas sobre la socialización de riesgos y la privatización de beneficios.

En el mismo período, la política de Especialización Inteligente (Smart Specialisation), adoptada en 2014 como pilar de la política de cohesión, buscaba cerrar la brecha de innovación integrando tecnologías de la Industria 4.0 en la base productiva regional. Sin embargo, su lógica de selección competitiva tiende a beneficiar a las regiones que ya cuentan con industrias intensivas en conocimiento, clústeres tecnológicos avanzados y mayor capacidad de atraer inversión privada. Las economías del sur y del este de Europa, con estructuras productivas menos intensivas en conocimiento y presupuestos regionales contraídos por la austeridad, enfrentan desventajas estructurales que la Especialización Inteligente no corrige, sino que tiende a consolidar, profundizando las asimetrías norte-sur y oeste-este en lugar de atenuarlas. Cabe señalar, además, que el trabajo organizado no es reconocido siquiera como un agente colaborativo en el diseño, implementación o evaluación de estas estrategias.

Posteriormente, el Green Deal europeo (2019), pese a su retórica transformadora, ha sido criticado por reproducir dinámicas insostenibles bajo un nuevo ropaje verde, favoreciendo megaproyectos promovidos por grandes actores económicos en detrimento de una transición verdaderamente justa y democrática. El año siguiente, la Comunicación de 2020 “Un nuevo modelo

de industria para Europa”, y su actualización en 2021, marcaron una escalada en la intervención pública con un lenguaje centrado en la autonomía estratégica, pero sin cuestionar el modelo extractivista o productivista dominante. Se desplegaron instrumentos financieros de gran envergadura: Next Generation EU (750.000 millones de euros), Horizonte Europa (95.500 millones), el Fondo de Transición Justa (100.000 millones), el Fondo de Innovación y el FSE+, entre otros.

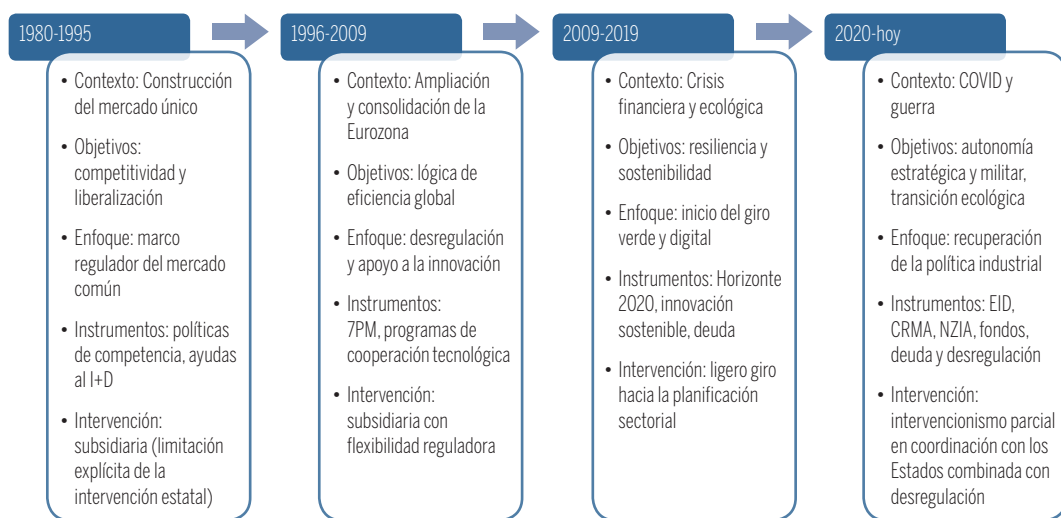
El instrumento central de este período fue InvestEU, el programa de inversión de la UE para el ciclo presupuestario 2021-2027. Conviene precisar que la UE no invierte directamente a través de él: su propia denominación es reveladora, InvestEU y no EUInvest. Se trata en realidad de un esquema de capacidad de riesgo que provee garantías para que inversores públicos y privados asuman riesgos, utilizando las reservas presupuestarias de la UE como colchón. Funciona, en la práctica, como un asegurador público que mutualiza el riesgo y cobra una prima a cambio de protección financiera. La selección de proyectos se delega a intermediarios financieros privados que actúan como *gatekeepers* del capital garantizado públicamente y toman decisiones de inversión orientadas al beneficio privado. Este diseño institucional no es accidental: el capital financiero organizado participó activamente en su configuración, exigiendo mayores coberturas públicas de riesgo y mayor flexibilidad para los inversores privados. El resultado es una arquitectura en la que los riesgos se socializan y los beneficios se privatizan, mientras el Parlamento Europeo carece de capacidad para supervisar los instrumentos fuera de presupuesto y el Tribunal de Cuentas Europeo no está autorizado a auditar los fondos gestionados por el Grupo BEI. Aunque estos fondos han movilizado enormes recursos, su implementación ha favorecido principalmente a grandes empresas, dejando a las pymes y a las economías locales en posiciones subordinadas.

Las iniciativas legislativas más recientes, como la European Chips Act, la Critical Raw Materials Act y la Net-Zero Industry Act, intensifican la apuesta por la autosuficiencia tecnológica y energética, pero también suponen una carrera por el control de recursos estratégicos que puede agravar el extractivismo global. La Estrategia Industrial de Defensa (2024) refuerza esta tendencia al incluir objetivos de rearme y militarización económica, en un contexto en el que las prioridades sociales y ecológicas urgentes quedan relegadas. Concretamente, la Comisión Europea presentó el 5 de marzo de 2024 el documento *A New European Defence Industrial Strategy*, que marca un salto cualitativo en la aceleración belicista del proyecto europeo. En este marco, se propone modificar las reglas internas del Banco Europeo de Inversiones para permitir la financiación directa de industrias militares europeas, hasta ahora excluidas, así como la creación de una Junta de Preparación Industrial de Defensa en Bruselas y un Programa Europeo de Armamento que permita compras conjuntas exentas de IVA. A los ya existentes Fondos Europeos de Defensa (8.000 millones de euros) se han sumado otros 1.500 millones para el periodo 2025-2027, dirigidos a reforzar la fabricación de armas y facilitar compras conjuntas entre países socios.

La “Brújula para la Competitividad” (2025) consolida y formaliza esta trayectoria. Pese a sus tres pilares (innovación, descarbonización y seguridad económica) y sus cinco facilitadores (simplificación, mercado único, inversión, talento y coordinación), la estrategia no plantea mecanismos de intervención para una transformación real del modelo económico. Su objetivo declarado es completar la Unión de Mercados de Capitales, rebautizada como Unión de Ahorro e Inversión, lo que revela con claridad la lógica subyacente: la intervención pública a través de instrumentos como InvestEU se concibe como transitoria, destinada a estimular los mercados de capitales privados hasta que estos sean suficientemente profundos para financiar la industria por sí solos, momento en el que la intervención pública debería retirarse. Lejos de construir capacidad pública de orientación estratégica, esta agenda profundiza la financiarización de la política industrial y erosiona la capacidad futura del Estado para dirigir la inversión hacia objetivos colectivos. La transición ecológica queda así subordinada al crecimiento económico y a la competitividad global, mientras se omite la discusión sobre los límites materiales del planeta y las profundas desigualdades sociales.

Aunque la política industrial europea actual representa una evolución respecto a etapas anteriores, el nuevo paradigma sigue reproduciendo lógicas de acumulación que benefician a grandes

corporaciones, muchas veces en nombre de la sostenibilidad o la autonomía. La nueva política industrial de la UE constituye un ensamblaje contradictorio: sus ambiciones desarrollistas colisionan sistemáticamente con instrumentos heredados del neoliberalismo que las subvierten. InvestEU delega las decisiones de asignación al capital financiero privado; la Especialización Inteligente consolida las asimetrías territoriales que dice querer corregir; las juntas de productividad comprimen los salarios desde organismos no electos; y la política de defensa reasigna recursos públicos hacia el rearme. La abundancia de instrumentos financieros, legislativos y de gobernanza no se traduce en mecanismos efectivos para una transformación justa, equitativa ni ecológicamente viable. El reto, por tanto, no es solo intervenir más, sino intervenir de forma diferente, orientando los recursos hacia una verdadera transición social y ecológica que priorice las necesidades colectivas sobre los intereses del capital transnacional.



4.2. Estado español

La política industrial en el Estado español ha seguido un camino similar al europeo. Marcado por una transición lenta y plagada de contradicciones, ha evolucionado desde una concepción liberal que dominó las primeras décadas de democracia hasta una intervención creciente, aunque todavía muy condicionada por las dinámicas de competitividad global. Lejos de ser una política estructural coherente, ha sido más bien una sucesión de medidas reactivas, programas dispersos y reformas parciales que, en muchos casos, han favorecido la concentración de poder económico, la financiarización y la subordinación del interés público a los objetivos de grandes corporaciones. A ello se suma la ausencia persistente de una perspectiva de género, que durante años no ha sido integrada en los objetivos ni en los instrumentos de la política industrial, manteniéndose al margen de las prioridades institucionales en esta materia.

En los años ochenta y noventa, la reconversión industrial y la privatización de empresas públicas como Telefónica, Repsol o Endesa marcaron una primera etapa de desmantelamiento del tejido industrial tradicional. Aunque estas políticas pretendían fomentar la eficiencia y la modernización, sus consecuencias sociales fueron graves: despidos masivos, pérdida de empleos estables y debilitamiento del control público sobre sectores estratégicos. A nivel autonómico, se desplegaron esfuerzos de desarrollo regional que, si bien promovieron infraestructuras y redes locales de innovación, no contaron con una estrategia estatal de cohesión industrial.

Con la aprobación del Plan Integral de Política Industrial 2020 en 2010 y la Agenda para el Fortalecimiento del Sector Industrial en 2014, se intentó revalorizar el papel de la industria como motor

económico, especialmente en contextos de crisis. Sin embargo, estas iniciativas, centradas en incentivos fiscales, digitalización, clústeres y apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), carecieron de una visión transformadora profunda y se limitaron a facilitar la inserción de empresas en los mercados globales más que a consolidar un modelo industrial sostenible y resiliente.

En 2018, el Marco Estratégico de la España Industrial 2030 introdujo nuevos ejes de actuación: digitalización, innovación, capital humano, sostenibilidad, regulación y financiación. A pesar de su enfoque integral, volvió a subordinar la reindustrialización al crecimiento económico, sin cuestionar los límites ecológicos ni las desigualdades estructurales. Las medidas como el Estatuto del Consumidor Electrointensivo, la Estrategia Industria Conectada 4.0 o los incentivos para la eficiencia energética siguieron apostando por la competitividad y el acceso estable a la energía, sin avanzar hacia una transformación radical del modelo productivo ni garantizar una participación paritaria en los sectores emergentes.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, articulado con fondos europeos tras la pandemia, impulsó inversiones en digitalización, transición verde y cohesión territorial. No obstante, su implementación también ha reproducido los desequilibrios estructurales: la concentración de fondos en grandes corporaciones, la falta de participación de las pymes y de los agentes sociales, y una visión instrumental de la sostenibilidad como motor de crecimiento más que como un objetivo de justicia ecológica y social.

El Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica (2024) representa un avance hacia un marco más coordinado y con mayores instrumentos de intervención. Se introducen conceptos como ecosistemas industriales estratégicos, la Reserva Estratégica (RECAPI) y los Proyectos Industriales Estratégicos, junto con nuevas herramientas como el Visor Cartográfico Estatal, un Registro Integrado Industrial o la certificación de empresas clave para la autonomía estratégica. Además, se establecen mecanismos para evitar la deslocalización mediante la devolución de ayudas, sanciones e incentivos a la reindustrialización. La creación de la Mesa de Reindustrialización y el reconocimiento de la economía social como opción de continuidad productiva en casos de cierre son elementos positivos, aunque limitados por la falta de obligatoriedad y de recursos garantizados.

No obstante, resulta llamativo que, pese a su amplitud, la ley no contemple medidas concretas de acción positiva ni mecanismos de seguimiento con enfoque de género. Es en esta norma donde la cuestión de género aparece de forma explícita por primera vez, aunque de manera tardía y limitada. Se prevén pocos instrumentos y estos son poco concretos. Además, la mayoría de las medidas se orientan a reducir la brecha salarial "por arriba", promoviendo la incorporación de mujeres en puestos directivos y sectores tecnológicos (STEAM), pero sin revalorizar ni apoyar de manera estructural los sectores históricamente feminizados y precarizados, que también forman parte del entramado económico e industrial. Esta ausencia limita seriamente la capacidad transformadora de la política industrial en términos de equidad de género.

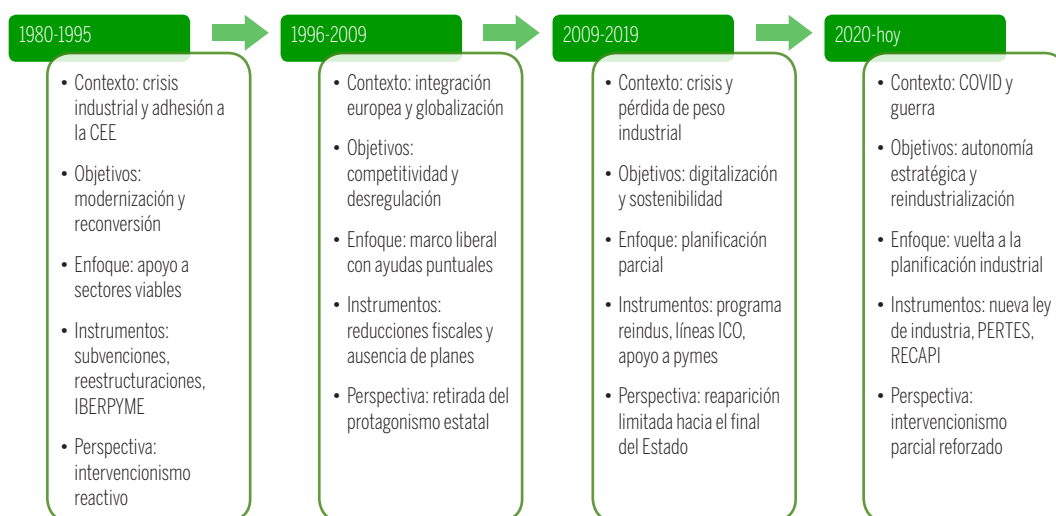
Entre los instrumentos previstos en esta ley destacan también la mejora de los procesos administrativos para reducir barreras a la inversión, el apoyo directo a la industria intensiva en energía mediante medidas de transición energética, así como la financiación preferente, exenciones fiscales y agilización de trámites para proyectos certificados como estratégicos. No obstante, debe criticarse el uso recurrente de deducciones y exenciones fiscales como herramienta principal de política económica, ya que reducen significativamente el margen fiscal para implementar políticas públicas al disminuir la recaudación del Estado. Además, no cumplen una función redistributiva, puesto que no están condicionadas a un aumento proporcional de la contribución por parte de las rentas más altas o de los actores con mayor capacidad económica. Este tipo de incentivos tiende a beneficiar a los sectores con más recursos, y no necesariamente a quienes más lo necesitan o a los sectores estratégicos para una transición justa, al ser las empresas más grandes e internacionalizadas las que tienen mayor capacidad para beneficiarse a través de la ingeniería fiscal.

Asimismo, se incluye el impulso a la formación industrial, programas para fomentar profesiones STEAM, la atracción de talento y el acceso a mercados exteriores mediante programas de internacionalización y acuerdos de reconocimiento de certificaciones. La ley también contempla herramientas de planificación y gobernanza como el Consejo Estatal de Política Industrial, el Foro de Alto Nivel de la Industria Española, la Conferencia Sectorial de Industria y Pyme y el Comité de Inversiones Estratégicas, que buscan articular de forma más cohesionada la política industrial desde distintos niveles y actores institucionales y sociales.

Desde el punto de vista ambiental, los marcos normativos vigentes como la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (Ley 7/2021) o el borrador de la Ley de Movilidad de 2024 prevén algunos mecanismos relevantes, aunque insuficientes. La primera liga la política industrial a la transición energética y la innovación, promoviendo ayudas e incentivos a industrias que reduzcan su huella ambiental o adopten tecnologías limpias. No obstante, no se plantean mecanismos que obliguen a abandonar sectores contaminantes ni se articulan planes de reconversión productiva que reorienten el modelo industrial. En cambio, se fomenta la competitividad y la inversión como motor del cambio, perpetuando una lógica de crecimiento sin transformación estructural. Además, estos marcos normativos tampoco integran mecanismos que aseguren una transición ecológica con justicia de género, ignorando el impacto diferencial de los procesos de descarbonización sobre hombres y mujeres en el ámbito laboral e industrial.

Por su parte, la futura Ley de Movilidad contempla la obligatoriedad de planes de movilidad sostenible en empresas y parques industriales de gran tamaño, así como medidas para descarbonizar la logística de mercancías. Aunque estas medidas pueden contribuir a reducir emisiones, su alcance dependerá de la implementación efectiva por parte de las comunidades autónomas, sin que exista por el momento una dotación presupuestaria vinculante. Además, el énfasis en mantener la fluidez del transporte de mercancías como prioridad económica puede entrar en tensión con los objetivos reales de reducción de movilidad y relocalización productiva.

A pesar de estos avances, la ley continúa priorizando la competitividad y la internacionalización sobre la relocalización y la transformación ecológica. El fomento de la descarbonización se limita a medidas de eficiencia energética, almacenamiento de carbono o tecnologías sintéticas aún no maduras, sin cuestionar el modelo energético ni los sectores más contaminantes. La economía circular se menciona como principio, pero sin mecanismos vinculantes ni objetivos ambiciosos. La seguridad energética y el acceso a precios competitivos siguen prevaleciendo sobre una planificación que garantice una industria al servicio de una transición ecosocial.



4.3. Hego Euskal Herria

La política industrial de la CAPV y Navarra ha experimentado una evolución profunda a lo largo de las últimas cuatro décadas, pasando de una etapa de reconversión traumática a un modelo centrado en la competitividad, la internacionalización y la colaboración público-privada. Aunque ambos territorios han desarrollado arquitecturas institucionales consolidadas y herramientas de intervención numerosas, el modelo sigue presentando importantes limitaciones estructurales. La planificación ha estado marcada por una fuerte orientación tecnocrática, un sesgo a favor de las grandes empresas y un enfoque limitado en cuanto a redistribución, sostenibilidad e igualdad de género. Durante años, esta última ha estado ausente de la planificación estratégica, y solo ha empezado a aparecer de forma marginal en los documentos más recientes, sin herramientas específicas ni ambición transformadora.

Durante los años ochenta, la respuesta a la crisis de los sectores maduros en la CAPV se centró en la reconversión industrial y el rescate de empresas viables mediante subvenciones, préstamos y fondos públicos, articulados a través de la creación de instrumentos como SPRI (1981), ELKARGI (1986) o el Ente Vasco de la Energía (1982). Estos instrumentos buscaban salvar el tejido productivo y promover la modernización, diversificación y eficiencia energética. En paralelo, se impulsó la creación de parques tecnológicos como el de Zamudio (1985), y se desplegaron agencias de desarrollo comarcales. Aunque estas medidas ayudaron a evitar una desindustrialización total, los costes sociales fueron elevados, con importantes pérdidas de empleo estable. En Navarra, la política industrial en esta etapa tuvo menor desarrollo institucional, y se centró más en el acompañamiento a sectores tradicionales y en la consolidación del tejido existente.

Esta dinámica puso de manifiesto un patrón que marcaría las décadas siguientes: la intervención pública tendía a activarse una vez consumada la crisis, sin protocolos de detección temprana de empresas en dificultades, sin mecanismos sistemáticos de seguimiento de las participadas y con escasa coordinación con los agentes sindicales. La política industrial operaba, así, de forma reactiva, respondiendo a los efectos del proceso de desindustrialización más que anticipándolos o gobernándolos.

Durante los años noventa y 2000, el discurso de la competitividad adquirió centralidad en ambos territorios. En Euskadi, el Plan de Promoción de la Internacionalización Empresarial (PIPE 2000-2003) y, sobre todo, la Ley de Industria (Ley 4/2004) marcaron un cambio estructural. Esta ley consolidó un enfoque liberal, centrado en facilitar condiciones marco sin asumir funciones de planificación directa ni prever instrumentos de control o gobernanza económica desde lo público. Este modelo, denominado intervención soft, se caracteriza por acompañar y facilitar las decisiones empresariales sin condicionarlas, renunciando a instrumentos de dirección estratégica, condicionalidad social o mecanismos de control sobre el destino de los recursos públicos.

Navarra desplegó varios Planes Tecnológicos (1996-1999, 2000-2003, 2004-2007) y el Plan Moderna (2009-2012), orientados a fomentar sectores como la automoción, agroalimentación y energías renovables. La creación de centros tecnológicos (AIN, CNTA, CENER) acompañó esta etapa, junto con la consolidación de clústeres sectoriales en ambos territorios, especialmente en la CAPV, donde se convirtió en uno de los rasgos más distintivos del modelo industrial. Estos, si bien generaron estructuras estables de colaboración sectorial, tendieron a reproducir dinámicas de gobernanza cerradas donde las grandes empresas ejercían un control desproporcionado sobre las prioridades y los recursos públicos, actuando como intermediarias privilegiadas en el reparto de ayudas sin estar sujetas a criterios de condicionalidad social o ambiental. Tampoco en esta fase se integró una mirada de género ni se abordó la segmentación estructural del empleo industrial.

A partir de la década de 2010, se consolida un modelo más sofisticado, con múltiples instrumentos financieros (fondos de capital riesgo como Seed Capital, FCR-Pyme, Finkatuz desde 2020), fiscales (deducciones a la I+D+i, bonificaciones sectoriales) y programáticos (Hazitek, Elkartek, Emaitek,

BDHI, Industria Digitala). El Plan de Industrialización de Euskadi 2014-2016 dio paso al Plan de Desarrollo Industrial 2017-2020 y al actual 2021-2024. Navarra desarrolló entre tanto su Estrategia de Especialización Inteligente S3 (2016) y el Plan de Industria 2020, y posteriormente la Estrategia S4 (2021), que introdujo un enfoque de cadenas de valor. Fue durante esta última década cuando se institucionalizaron también los partenariados tecnológicos, la compra pública de innovación y los programas de atracción de inversión extranjera (Invest in Navarra, Basque Trade & Investment).

Por lo tanto, aunque se ha ampliado la intervención pública en términos de instrumentos, su orientación sigue estando dirigida principalmente a reducir costes empresariales, movilizar inversión privada y apoyar sectores de alta tecnología. Esta orientación tiene consecuencias prácticas que van más allá de la ineficacia distributiva. En los procesos de crisis empresarial, la ausencia de protocolos de anticipación, la escasa voluntad de intervención en procesos concursales y la falta de coordinación interdepartamental generan situaciones de inacción institucional con elevados costes sociales y económicos.

Casos como Fagor Electrodomésticos, Xey (Zumaia), CEL (Enkarterri) o La Naval (Sestao) ilustran este patrón: en todos ellos el sector público contaba con participación accionarial directa o había otorgado préstamos significativos, y en ninguno se desplegaron instrumentos suficientes para garantizar la continuidad productiva y el mantenimiento del empleo.

En cuanto a sectores prioritarios, los planes industriales de la CAPV destacan la automoción, la industria aeronáutica, la energía, los biosaludables, la fabricación avanzada, los contenidos digitales y el ámbito medioambiental como ejes estratégicos de especialización. Además, se identifican áreas como los sistemas inteligentes, la movilidad sostenible, el almacenamiento energético, las soluciones urbanas integradas, los nuevos materiales y la ecoinnovación como espacios de oportunidad estratégica. En Navarra, se señalan sectores clave como el agroalimentario, la automoción, las energías renovables, la biotecnología, la salud, la industria farmacéutica, la electrónica, el turismo sostenible, la industria de la construcción verde y la economía circular. Estos sectores se presentan como palancas para el desarrollo competitivo, la innovación y la creación de empleo, aunque no siempre están alineados con criterios de justicia social o ecológica.

Entre los instrumentos recientes más destacados se encuentra el fondo Finkatuz (2020), orientado a garantizar el arraigo de empresas estratégicas en Euskadi, mediante participaciones minoritarias en su capital. El Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación PCTI 2030 (CAPV), la Estrategia 3E2030, o los centros de fabricación avanzada y digitalización también han supuesto una apuesta por la alta tecnología y el liderazgo internacional. En Navarra, el Plan Reactivar Navarra/Nafarroa Suspertu (2020) y la Estrategia S4 han guiado los fondos europeos del Plan de Recuperación (2021-2023), aunque con una ejecución muy centrada en grandes corporaciones. En ambos casos, la transición ecológica y digital se aborda desde una lógica de oportunidad competitiva más que como un proceso de transformación social y económica profunda.

En marzo de 2024, el Gobierno Vasco anunció la creación de la Alianza Financiera Vasca, junto con nueve entidades financieras, con el objetivo de movilizar 4.000 millones de euros durante la legislatura para la transformación industrial de la CAPV. Esta iniciativa surge en un contexto de creciente vulnerabilidad industrial y pérdida de capacidad productiva y culmina con la presentación en junio de 2025 del Plan de Industria - Euskadi 2030, estructurado en torno a tres ejes (más industria, mejor industria y menos emisiones) y un eje transversal de simplificación administrativa.

Con cerca de 3.900 millones de euros previstos en inversión pública hasta 2028, el plan aspira a movilizar un total de 15.900 millones sumando aportes privados, en parte a través de la Alianza Financiera Vasca, constituida junto a nueve entidades financieras para canalizar 1.200 millones de euros hacia los llamados Proyectos Transformadores. Esta alianza público-privada, sin embargo, ha sido objeto de críticas por estar orientada exclusivamente a mitigar riesgos privados sin

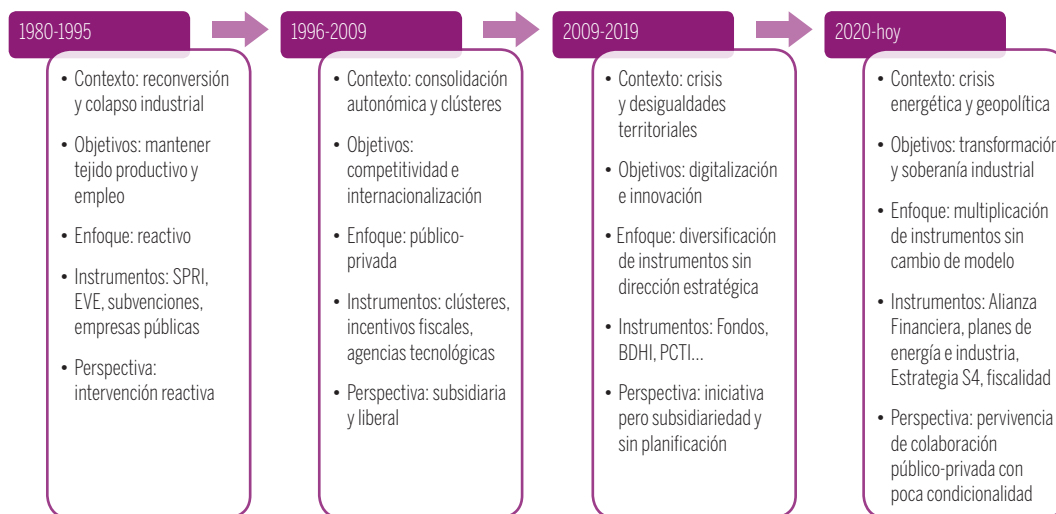
condicionalidades sociales, ecológicas o laborales, y sin excluir actividades controvertidas como la industria armamentística. Este enfoque no es nuevo: reproduce el mismo patrón estructural que se repite desde las primeras décadas de la política industrial vasca, consistente en la socialización de los riesgos de inversión y la privatización posterior de los beneficios. Empresas como Gamesa, Euskaltel, ITP o Cementos Lemona fueron impulsadas con importantes aportaciones públicas y terminaron transfiriéndose a capital privado, en muchos casos extranjero, sin mecanismos de retorno social ni condiciones que garantizaran el arraigo productivo. La Alianza Financiera Vasca, en este sentido, no representa una ruptura con esta lógica, sino su actualización la misma arquitectura institucional existente sin alterar sus fundamentos.

En este sentido, aunque el Plan incorpora figuras como la clasificación IRABAZI, HAZI y JAUZI, y reconoce objetivos como el arraigo, la sostenibilidad o la economía circular, la orientación sigue centrada en la competitividad internacional, el liderazgo empresarial privado y el apoyo a sectores exportadores de alta tecnología. También crea una nueva figura denominada Proyectos Transformadores, proyectos empresariales que sin embargo no se inscriben en una planificación ecosocial coherente ni cuentan con mecanismos robustos de condicionalidad o control público.

Desde el punto de vista legislativo, la comparación entre marcos normativos resulta reveladora. La Ley de Industria de la CAPV (2004) no contempla estructuras de gobernanza pública fuertes ni mecanismos de intervención estratégica. El anteproyecto de Ley Foral de Industria y Fomento Empresarial de Navarra (2023) incorpora mayores elementos de intervención, como la definición de sectores estratégicos, la posibilidad de recuperación de ayudas ante deslocalizaciones, la articulación de una política industrial integrada y una mayor implicación del sector público en la orientación del desarrollo. No obstante, sigue siendo menos ambicioso que la Ley estatal de Industria y Autonomía Estratégica (2024), que incorpora herramientas como la Reserva Estratégica (RECAPI), los Proyectos Industriales Estratégicos, exigencias de retorno público, y principios de coordinación multiescalar. La ley navarra queda, por tanto, en una posición intermedia, con mayor ambición que la vasca pero sin alcanzar el potencial transformador del marco estatal.

Desde el punto de vista ambiental, cabe señalar también las leyes y estrategias ambientales que han acompañado los planes industriales. En Euskadi, la Estrategia de Cambio Climático Klima 2050 (aprobada en 2015) establece metas de reducción de emisiones y adaptación, pero no establece obligaciones específicas para el sector industrial ni mecanismos de condicionalidad para las ayudas públicas. La Ley de Sostenibilidad Energética (2019) y la Ley de Transición Energética y Cambio Climático (2024) han reforzado objetivos de eficiencia y renovables, aunque sin cuestionar el modelo energético dominante ni vincular directamente los fondos industriales a criterios de justicia ambiental. En Navarra, la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética (2022) introduce metas de neutralidad climática y herramientas como los planes sectoriales o los presupuestos de carbono, pero aún no ha sido integrada plenamente en la política industrial. En ambos casos, la legislación ambiental ofrece un marco normativo relevante, aunque con escasa capacidad vinculante sobre la orientación productiva y con instrumentos que siguen siendo voluntarios o dependientes de convocatorias dispersas.

En lo relativo al género, tanto en Navarra como en la CAPV es en los últimos planes y leyes de industria, aparecen más referencias explícitas a la igualdad, mediante medidas de impulso al liderazgo femenino y programas de atracción de talento STEAM. Estas medidas, sin embargo, son parciales y simbólicas, centradas en reducir la brecha salarial “por arriba”, sin atender la precariedad estructural de los sectores feminizados ni la ausencia de mujeres en la toma de decisiones estratégicas. La política industrial vasca y navarra continúa operando desde una lógica masculinizada del desarrollo, centrada en sectores tradicionales y empresas de gran tamaño, sin revalorizar ni integrar las economías del cuidado ni los sectores intensivos en trabajo reproductivo.



4.4. Marco de referencia actual

El repaso a las políticas industriales de la Unión Europea, el Estado español y Hego Euskal Herria revela un patrón común: la proliferación de instrumentos, planes y marcos normativos no se ha traducido en una transformación real del modelo productivo en ningún sentido. En todos los niveles se observa una tensión estructural entre el discurso de la transición ecológica, la autonomía estratégica y la justicia social, por un lado, y la práctica de una intervención pública subordinada a la lógica de la competitividad, la financiarización y los intereses de las grandes corporaciones, por otro. La gobernanza sigue siendo tecnocrática, con escasa participación sindical efectiva, ausencia de condicionalidades sociales y ambientales robustas, y una persistente lógica de socialización de riesgos y privatización de beneficios. En lo relativo a la perspectiva de género, esta aparece de forma tardía y marginal en todos los niveles, sin mecanismos suficientes para abordar la segmentación estructural del empleo ni para revalorizar los sectores con alta presencia de mujeres.

La tabla siguiente resume los principales instrumentos normativos y programáticos en materia de industria, tecnología y cambio climático en los tres niveles institucionales, actualmente vigentes.

Tabla 2. Resumen del marco de ordenamiento actual en materia de política industrial y climática

Ámbito	Nombre	Año	Descripción
Unión Europea	Estrategia Industrial Europea	2021	Actualización de la estrategia para reforzar resiliencia, autonomía estratégica y transición ecológica y digital.
Unión Europea	Clean Industrial Deal	2025	Plan para impulsar la industria limpia como parte del Green Deal, con foco en descarbonización, circularidad y soberanía tecnológica.
Unión Europea	Estrategia Industrial de Defensa (EID)	2024	Impulso a la industria militar con nuevos instrumentos financieros, compras conjuntas y exención de IVA.

Ámbito	Nombre	Año	Descripción
España	Ley de Industria y Autonomía Estratégica (proyecto)	2024	Nueva ley estatal con herramientas como RECAPI, proyectos estratégicos y retorno público de ayudas.
España	Marco Estratégico de la España Industrial 2030	2018	Marco estratégico a largo plazo centrado en competitividad, sostenibilidad y digitalización.
España	Ley de Cambio Climático y Transición Energética	2021	Establece objetivos de descarbonización, integración climática sectorial y presupuestos de carbono.
España	Ley de Movilidad Sostenible (borrador)	2024	En trámite. Borrador publicado en febrero 2024 con medidas para promover movilidad baja en emisiones.
Navarra	Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética	2022	Marco normativo con metas de neutralidad climática y herramientas como planes sectoriales y presupuestos de carbono.
Navarra	Ley Foral de Industria y Fomento Empresarial (borrador)	2024	Centrado en las cadenas de valor, el empleo de calidad, la cohesión territorial y la sostenibilidad, mediante instrumentos como proyectos estratégicos, gobernanza multiactor y un fondo de industrialización propio. Sin embargo, pese a su retórica orientada al bien común y los valores sociales, el texto carece de mecanismos claros de condicionalidad, seguimiento o sanción que garanticen el cumplimiento de objetivos públicos frente a la iniciativa privada.
Navarra	Plan Industrial de Navarra 2021-2025	2021	Plan estratégico que guía la política industrial vigente, con enfoque en sostenibilidad, digitalización y resiliencia.
Navarra	Estrategia S4 (Especialización Inteligente)	2021	Nueva estrategia con enfoque en cadenas de valor, autonomía productiva y transformación estructural.
Navarra	Plan Energético de Navarra Horizonte 2030	2018	Plan estratégico vigente que orienta la transición energética en Navarra hacia un modelo renovable, eficiente y autónomo.
CAPV	Ley de Industria de Euskadi	2004	Ley aún vigente. Marco liberal sin instrumentos de planificación estratégica ni condicionalidad pública.

Ámbito	Nombre	Año	Descripción
CAPV	Plan de Industria - Euskadi 2030	2025	Plan actual del Gobierno Vasco, introduce nuevas categorías sectoriales y reconoce objetivos como la sostenibilidad o el arraigo, carece de planificación ecosocial, de condicionalidades robustas y de mecanismos de control público efectivos.
CAPV	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación PCTI 2030	2020	Estrategia vasca de I+D+i orientada a reforzar el ecosistema científico-tecnológico e industrial.
CAPV	Estrategia Energética 3E2030	2021	Guía la transición energética vasca hacia un modelo eficiente, renovable y seguro.
CAPV	Estrategia de Cambio Climático Klima 2050	2015	Plan estratégico de adaptación y mitigación del cambio climático a largo plazo en Euskadi.
CAPV	Ley de Sostenibilidad Energética	2019	Regula la eficiencia energética en edificios públicos y fomenta las energías renovables.
CAPV	Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables (PTS) (borrador)	2023	Instrumento de ordenación territorial para la implantación de energías renovables en Euskadi.

Fuente: Gabinete de Estudios de ELA

5. PROPUESTAS

Hego Euskal Herria no es una excepción al capitalismo global, sino una expresión concreta de sus contradicciones. El diagnóstico desarrollado en este documento muestra que, bajo una apariencia de solidez industrial y capacidad exportadora, se acumulan vulnerabilidades estructurales de fondo. La rentabilidad del capital se ha sostenido no mediante la expansión productiva, sino mediante la redistribución regresiva del valor añadido: los salarios reales por unidad de producto han caído, la inversión no ha recuperado los niveles previos a 2008 y el endeudamiento de las grandes empresas manufactureras ha crecido sin que ello se haya traducido en una transformación real del aparato productivo. Es una rentabilidad parasitaria, que se alimenta de la contención salarial y no del dinamismo económico.

Al mismo tiempo, la inserción externa de Hego Euskal Herria revela una posición estructuralmente subordinada. La economía vasca se ha integrado crecientemente en las cadenas globales de valor y en la división territorial del trabajo española, pero lo ha hecho desde los eslabones que generan menos capacidad de decisión: proveedora de inputs en servicios, ensambladora de componentes externos en manufactura y dependiente de los nodos que concentran el control sobre los recursos estratégicos, como la energía, los servicios avanzados y el capital financiero. Esta subordinación no es coyuntural ni el resultado de una política equivocada: es la expresión territorial de una lógica de acumulación que tiende a concentrar el valor en los centros y a transferirlo desde las periferias, incluidas las periferias industrialmente desarrolladas.

Frente a este diagnóstico, décadas de política industrial han intervenido de forma reactiva, sin condicionalidad real, socializando riesgos y privatizando beneficios. Los planes se han sucedido, los instrumentos se han multiplicado, pero el modelo no ha cambiado: sigue orientado a la competitividad exportadora, al liderazgo empresarial privado y al apoyo a sectores de alta tecnología, sin cuestionar la distribución del excedente, la posición en las cadenas de valor ni los límites materiales del planeta.

Partiendo del contexto actual, las propuestas que siguen aspiran a una transformación profunda del sistema económico e industrial en clave ecosocial, que permita poner la producción y el consumo al servicio de las necesidades de la población trabajadora. Esta transformación debe orientarse a garantizar diversas formas de soberanía (productiva, laboral, alimentaria, energética, financiera y política) que, en el caso de Hego Euskal Herria, sirvan como base para una transición justa y democrática.

Las propuestas se articulan en torno a dos tipos de medidas complementarias. Por un lado, medidas de carácter reformista, orientadas a mejorar las condiciones laborales, ampliar la capacidad de intervención sindical y contener el poder empresarial en el marco institucional vigente. Por otro, medidas de carácter transformador, que apuntan a modificar las relaciones de poder sobre las que se asienta el modelo actual: avanzar hacia formas de propiedad pública, social y colectiva; democratizar la toma de decisiones económicas; y reorganizar el metabolismo productivo dentro de los límites ecológicos. Ambos tipos de medidas no son excluyentes: las primeras crean condiciones materiales y políticas para las segundas.

Para ser efectivas, estas propuestas deben actuar de forma simultánea sobre todos los ámbitos que determinan la estructura productiva: la inversión y la innovación, la formación, el acceso a recursos, las infraestructuras, la demanda interna y externa, la financiación, el marco normativo y la gobernanza. Intervenir en un solo ámbito sin coherencia con los demás reproduce desequilibrios o genera efectos limitados. Además, la intervención no debe pensarse sector a sector de forma aislada, sino sobre el conjunto de las interdependencias productivas en el territorio: las cadenas de valor, los flujos de materiales y conocimiento y las complementariedades entre sectores que dan cohesión al tejido económico local. La política industrial transformadora exige, por tanto, una visión de conjunto que articule estos ámbitos en torno a una dirección política clara y territorialmente arraigada.

Esta dirección se asienta en tres principios que atraviesan el conjunto de las propuestas. Primero, la propiedad social de los medios de producción en los sectores estratégicos, como condición para limitar la concentración corporativa y orientar la producción al interés general. Segundo, la organización democrática del trabajo y de las decisiones de inversión, situando a las personas trabajadoras y sus organizaciones en el centro de la gobernanza económica. Tercero, una producción orientada a la satisfacción de necesidades sociales y ecológicas, y no a la maximización del beneficio privado. Estos tres principios no constituyen un horizonte lejano, sino el criterio desde el que evaluar cada medida concreta y la dirección hacia la que deben apuntar, de forma acumulativa, el conjunto de las transformaciones propuestas.

5.1. Gobernanza y propiedad

El modelo de coordinación económica dominante, basado en la interacción entre empresas, Estado y una supuesta sociedad civil neutral, parte de una premisa que rechazamos: que existe una independencia real entre el Estado y los intereses corporativos, y que la sociedad civil opera al margen de las relaciones de clase. En una economía capitalista, la estructura de clases determina el acceso desigual a los recursos y al poder de decisión, y el Estado no es un árbitro neutral, sino un espacio de disputa en el que los intereses del capital tienen una posición estructuralmente privilegiada. Frente a esto, apostamos por una política industrial que tenga como sujeto a la mayoría trabajadora, articulada a través de mecanismos de coordinación efectiva entre el Estado, las personas trabajadoras y las unidades productivas comunitarias.

Esta coordinación requiere una estructura que garantice la participación en la toma de decisiones estratégicas a las personas trabajadoras, a los miembros de la economía social transformadora y, a nivel territorial, a consumidores y comunidades. A largo plazo, esta democratización de las decisiones debe ir desplazando al mercado y a la rentabilidad privada del centro de los objetivos sociales de la producción, avanzando hacia una planificación democrática según criterios ecosociales. Esta planificación no debe ser totalizadora: debe buscar el equilibrio entre producción centralizada, desarrollada a través de empresas públicas verticalmente integradas, y producción descentralizada, propia de cadenas o circuitos cortos desarrollados por empresas de economía social transformadora.

En cuanto a la propiedad, rechazamos las propuestas de adquisición de acciones por parte de las personas trabajadoras como método de democratización económica. Esta vía individualiza la relación entre trabajadores y empresa, diluye la fuerza colectiva y no aborda las relaciones estructurales de poder que sostienen el control capitalista: el capital financiero, las redes transnacionales y la influencia sistémica sobre las políticas públicas. En su lugar, apostamos por avanzar hacia una estructura de propiedad mixta, con predominio público en sectores intermedios o intensivos en capital (fiscalizada mediante la colaboración con sindicatos y consejos económicos locales) y propiedad cooperativa o comunitaria en sectores de bienes finales. En lo relativo a la tierra, el objetivo es implementar una política dual que combine el derecho directo y el usufructo, con propiedad colectiva municipal y uso beneficiario por parte de cooperativas o unidades familiares, para fomentar economías de escala evitando la concentración y la especulación.

Proponemos las siguientes medidas:

5.1.1. Arquitectura institucional

- Dotar de formación permanente y específica a todo el personal funcionario que participe en los distintos niveles de dirección y desarrollo de la política industrial, y en particular a quienes intervengan en representación de algún departamento del gobierno en el asesoramiento, apoyo o mediación en procesos de crisis empresarial, concurso de acreedores o transforma-

ción de empresas en crisis en sociedades laborales, cooperativas y de economía social. Dicha formación deberá contemplar, entre otras materias: derechos sindicales de información y consulta; participación sindical y de las personas trabajadoras en la gestión y propiedad de las empresas; derecho mercantil y concursal; metodología para la supervisión del diagnóstico económico-financiero de la empresa y de los consiguientes planes de viabilidad industrial y de empleo; fórmulas de financiación y entrada de capital públicas y privadas; y elementos legales, económicos y procedimentales de transformación de empresas en crisis en sociedades laborales, cooperativas y de economía social.

- Incrementar el empleo público especializado en las áreas necesarias para apoyar los procesos de política industrial transformadora, especialmente en: las direcciones de Trabajo, Seguridad Social e Inspección de Trabajo, para la intervención en procesos de regulación colectiva y concursos de acreedores; la dirección de Economía Social, para la eventual intervención en procesos de transformación de empresas en crisis en proyectos de economía social; la dirección de Desarrollo Industrial y la agencia de desarrollo, para el impulso de la relocalización de cadenas productivas y la intervención en empresas participadas con capital público; y la dirección de Política Financiera, para la evaluación y seguimiento de avales, garantías, préstamos y participación pública en capital.
- Impulsar la autonomía relativa de los gobiernos locales mediante reformas normativas que les permitan diseñar planes de desarrollo económico propios, con capacidad para gestionar recursos y definir prioridades sectoriales.
- Integrar en una estrategia nacional todas las relaciones y apoyos públicos a pequeñas y medianas empresas, reconociendo su peso estructural y el potencial impacto territorial de una alineación de instrumentos y condicionalidades.
- Creación de un centro de investigación público en colaboración con universidades públicas para el análisis de tendencias globales y su impacto local, la evaluación periódica del tejido industrial y el diseño y ajuste de las políticas.
- Creación de un Ente Vasco de Participaciones Industriales, encargado de coordinar las iniciativas empresariales públicas con las privadas y cooperativas, garantizando su alineación con los objetivos estratégicos y el arraigo territorial.
- Iniciar mesas de trabajo territoriales en el marco de las agencias territoriales de desarrollo con participación sindical y comunitaria vinculante. Estas mesas de trabajo deben servir como base para desarrollar la figura de los Consejos Económicos Locales, espacios que articulen las necesidades de consumo, empleo y planificación productiva, con herramientas como mapas de cadenas productivas, análisis de flujos intersectoriales y plataformas participativas.
- Desarrollo de una agencia institucional única para la dirección de la política industrial, con estructura descentralizada articulada en consejos económicos locales y órganos de articulación entre escalas territoriales.

5.1.2. Intervención en empresas y propiedad

- Desarrollar un sistema público de seguimiento y alerta temprana del tejido industrial que permita identificar de forma anticipada empresas en dificultades, sectores en declive estructural o riesgos de deslocalización, articulado a través de los centros de investigación y la agencia institucional única, con participación sindical en la recogida y análisis de información. Este sistema debe alimentar los protocolos de intervención pública previstos para empresas en crisis, garantizando una respuesta preventiva antes de que la situación sea irreversible.

- Desarrollar protocolos públicos de actuación ante empresas en crisis, con auditoría social y control democrático, que comprendan y regulen lo siguiente:
 - Conceder avales, préstamos o subvenciones con garantías hipotecarias de primer nivel para empresas en crisis.
 - Proveer recursos que permitan el seguimiento de estas ayudas, designando personas analistas responsables del seguimiento de las inversiones, con asistencia con voz y voto a los consejos de administración y comités de dirección.
 - Promover la participación activa de la plantilla en el seguimiento de la actividad económica y empresarial, a través de su representación sindical en todas las empresas que dispongan de capital o préstamos participativos de carácter público.
 - Personación en fase concursal por parte del Estado para defender el crédito público y la actividad productiva, adquirir unidades productivas sin cargas y asegurar su transformación posterior en empresas públicas o cooperativas, y apoyar la continuidad de la actividad con medidas de recapitalización financiera, quitas de deuda o transformación de deuda en capital.
 - Compra pública de unidades productivas en liquidación mercantil o concursal para su relanzamiento, mantenimiento de actividad y transformación progresiva de la propiedad en pública o cooperativa, según características y necesidades de la empresa y el sector. Su viabilidad debe tener en cuenta no solamente criterios financieros, sino también de inserción en cadenas cortas y de respuesta a las necesidades del territorio.
- Fomentar procesos de fusión entre empresas de tamaño pequeño y mediano en sectores estratégicos, con el objetivo de alcanzar una masa crítica que permita incrementar la eficiencia productiva, fortalecer la capacidad inversora en I+D y mejorar la posición negociadora frente a grandes corporaciones y cadenas globales de valor. Estos procesos deben orientarse hacia fórmulas de propiedad cooperativa o social, garantizando el arraigo territorial y la participación de las personas trabajadoras en la gestión.
- Adquisición pública de empresas situadas en sectores clave, especialmente aquellos que constituyen la base industrial del territorio.
- Creación de fondos de inversión de personas asalariadas como herramienta de transición hacia un tejido empresarial de propiedad social.

5.2. Financiación e inversión

La cuestión de la financiación y la inversión no es únicamente técnica: es, ante todo, una decisión política sobre qué se produce, para quién y con qué fines. El sistema actual está profundamente condicionado por la lógica especulativa del capital financiero, que tiende a favorecer el beneficio a corto plazo, la opacidad y la concentración de poder. Lejos de estar al servicio de la economía productiva y del interés colectivo, la intermediación financiera privada y el apalancamiento han incrementado la fragilidad del sistema económico y han dificultado la orientación estratégica de los recursos. La inversión productiva, por su parte, ha quedado subordinada a la rentabilidad financiera: las decisiones sobre qué se invierte, dónde y con qué objetivos han escapado sistemáticamente al control democrático, reproduciendo el patrón estructural de socialización de riesgos y privatización de beneficios que caracteriza décadas de política industrial en Hego Euskal Herria.

Para transformar esta realidad, es necesario construir una arquitectura financiera y de inversión pública, descentralizada y democráticamente controlada, capaz de movilizar el ahorro y orientar la inversión hacia una transición ecosocial justa. Esto implica limitar el papel de los intermediarios privados, poner fin a la lógica rentista, garantizar mecanismos efectivos de condicionalidad y transparencia, recuperar para el interés común sectores clave como los seguros o la financiación a largo plazo, y situar la inversión pública como motor de transformación estructural, sujeta a control democrático y no como simple complemento de la iniciativa privada.

Proponemos las siguientes medidas:

5.2.1. Condicionalidad y control democrático

- Establecer criterios claros de condicionalidad en toda la financiación e inversión pública (criterios territoriales, relaciones con proveedores y clientes locales, compromisos de reinversión del excedente orientados al valor de uso social) con capacidad sancionadora, para evitar que los recursos públicos se conviertan en mecanismos de socialización de pérdidas o refuercen prácticas especulativas.
- Reforzar los derechos sindicales de información y consulta sobre las decisiones de inversión en los centros de trabajo, añadiendo cláusulas específicas en los convenios colectivos y reconociendo el derecho de veto del comité de empresa.
- Fomentar la inversión local frente a la inversión extranjera directa, aprovechando los márgenes del marco normativo europeo actual (RE 2019/452) para reforzar el desarrollo territorial y reducir la dependencia financiera exterior.
- Elaborar catálogos sectoriales que definan qué sectores requieren inversión y qué sectores deben restringirse, según criterios de sostenibilidad, integración territorial y viabilidad estratégica. Crear agencias públicas de inversión encargadas de actualizar estos catálogos de forma periódica.
- Poner en marcha mecanismos de auditoría pública y comunitaria que evalúen periódicamente la transparencia, el impacto y el cumplimiento de criterios estratégicos en las inversiones públicas.
- Supervisar activamente y limitar progresivamente la intermediación financiera privada y el apalancamiento, reduciendo el rentismo improductivo y asegurando que el crédito sirva al interés colectivo.
- Movilizar el capital acumulado en las EPSV (ahorro de la clase trabajadora vasca) para invertir en la industria de Hego Euskal Herria y en vivienda pública, garantizando las administraciones públicas la protección de las pensiones futuras y la rentabilidad de las inversiones en caso de pérdidas. Ese dinero debe servir para impulsar empresas arraigadas en Euskal Herria, mejorar el empleo y apoyar una transición ecosocial. Además, es necesario aumentar el control público sobre las inversiones y se deben rechazar los fondos que se destinen a industrias armamentísticas o a empresas que empeoren las condiciones laborales.
- Someter a consulta pública cualquier inversión de impacto territorial significativo, evaluando sus efectos medioambientales y sobre el empleo antes de su aprobación.

5.2.2. Arquitectura financiera transformadora

- Creación de un fondo vasco para la transición energética justa, con tasas preferenciales para empresas integradas en sistemas productivos locales o cadenas de valor cortas, que garantice el mantenimiento de condiciones laborales dignas y planes de formación y recolocación en sectores en proceso de cierre o reconversión.
- Iniciar la creación de una aseguradora pública como primer paso hacia la publicación del sector asegurador, que actualmente canaliza flujos financieros fuera del control regulatorio.
- Creación de una banca pública de desarrollo con capacidad para proporcionar financiación a largo plazo y anticíclica, con estructura dual: a nivel nacional, para la planificación estratégica e inversiones de gran escala; a nivel territorial, para el apoyo a proyectos locales, cooperativos y comunitarios.
- Incrementar progresivamente la participación de capital público en empresas estratégicas como herramienta para dirigir la producción según objetivos estratégicos, evitar la proliferación de empresas zombies y asegurar el cumplimiento de las condiciones ligadas a la financiación pública.

5.2.3. Inversión e innovación

- Aumento progresivo del tipo marginal del impuesto sobre la renta a partir de cinco veces el SMI, hasta llegar al 100% en el medio plazo. La concentración del excedente en las empresas liberaría circulante que podría ir a la inversión productiva, actualmente desincentivada debido a la centralidad de la distribución de dividendos.
- Añadir obligaciones en materia de empleo, condiciones de trabajo y relación con el territorio en todos los programas y actuaciones por parte de las instituciones a la hora de promover inversiones.
- Añadir condiciones a las ayudas públicas asociadas a la reinversión del excedente en diversificación productiva local, evaluando también su impacto social y ambiental.
- Creación de un inventario público de capacidades tecnológicas y productivas infrutilizadas.
- Impulsar un sistema público de investigación y desarrollo de misiones tecnológicas orientadas a la transición ecosocial para su implementación en el tejido productivo.
- Establecer la obligatoriedad de contar con la autorización del consejo económico local para el desarrollo de una inversión en un territorio determinado, previa fase de información y consulta de sus posibles impactos medioambientales y de empleo.
- Creación de centros público-comunitarios de innovación y transferencia tecnológica vinculados a las cadenas de producción cortas o sistemas productivos locales para promover el uso de tecnologías apropiadas al contexto productivo local y sistematizar el conocimiento tácito existente en el territorio.
- Alcanzar progresivamente una mayor autonomía tecnológica apostando por formas empresariales como las AIE o joint ventures, tomando el ejemplo de experiencias de éxito de países como China.
- La creación de una moneda local con que fomente criterios de relocalización, economía

circular o promoción del euskera, para formalizar una alternativa social y local a las relaciones entre cooperativas y pequeños productores y consumidores.

5.3. Marco normativo y derechos sindicales

El marco normativo vigente en Hego Euskal Herria¹⁶ refleja décadas de intervención pública subordinada a la lógica de la competitividad y la no injerencia en las decisiones empresariales. Ninguno de estos marcos garantiza de forma vinculante la permanencia territorial del tejido productivo, la condicionalidad social y ecológica de las ayudas públicas, ni la participación real de las personas trabajadoras y sus organizaciones en las decisiones estratégicas. Superar estos límites requiere no solo mejorar los instrumentos existentes, sino construir un marco jurídico propio, de base vasca, que sitúe la soberanía productiva, los derechos sindicales y la planificación democrática como principios jurídicamente vinculantes.

En paralelo, el marco de relaciones laborales heredado de las reformas de 2010 y 2012, y consolidado en 2022, ha debilitado estructuralmente la capacidad de intervención sindical, facilitado los despidos y cierres, y erosionado el poder de negociación colectiva. Revertir estas reformas es una condición necesaria para que cualquier política industrial transformadora tenga un anclaje real en los centros de trabajo.

Proponemos las siguientes medidas:

5.3.1. Superación del marco normativo actual

- Derogación de las reformas laborales de 2010 y 2012 (y su consolidación en 2022) en medidas orientadas a facilitar los despidos, como:
 - La posibilidad de despedir a pesar de tener beneficios.
 - Eliminar el control administrativo de los despidos colectivos.
 - Abaratar el despido.
 - Eliminar los salarios de tramitación.
 - Posibilitar que las empresas no apliquen convenios pactados.
 - Reducir las coberturas del FOGASA.
- Establecer la obligatoriedad de convocar la Mesa de Reindustrialización prevista en el proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica estatal, con funciones vinculantes de forma que se impida de forma legal el cierre.
- Consolidar el arraigo como principio rector de toda política pública de desarrollo económico, más allá de su consideración como simple criterio voluntario.
- Establecer la obligación de reintegrar ayudas o subvenciones públicas en caso de deslocalización empresarial.
- Aplicar la expropiación del inmovilizado por valor del suelo no urbanizable a empresas que decidan cerrar centros productivos rentables sin justificación estructural.
- Impedir legalmente el cierre o la deslocalización de centros de trabajo económicamente viables, facultando a la autoridad laboral para formular denuncias y proponer sanciones ante indicios de fraude.

¹⁶ Ley vasca de Industria de 2004, el anteproyecto foral navarro de 2023 y la Ley estatal de Industria y Autonomía Estratégica de 2024

- Establecer un marco normativo que obligue a evaluar el ciclo de vida completo de las instalaciones de energías renovables, priorizando proyectos de menor impacto ambiental y limitando las macroinstalaciones.
- Establecer por norma la desinversión estructural y progresiva en combustibles fósiles y el bloqueo de nuevas infraestructuras, y la reconversión de la actual industria con mantenimiento del empleo.
- Impulsar los cambios legislativos necesarios para que la competencia para restringir el uso y explotación de combustibles fósiles radique en Hego Euskal Herria.
- Impulsar los cambios legislativos necesarios para que la competencia para decretar la expropiación, la intervención de empresas o la limitación de la inversión cuando así lo exija el interés general radique en Hego Euskal Herria.
- Reformar la normativa para ampliar las competencias económicas de los gobiernos locales, de modo que puedan definir planes de desarrollo económico y circularidad, gestionar recursos para la creación de unidades productivas y establecer prioridades sectoriales.
- Impulsar los cambios legislativos necesarios en el Estatuto de los Trabajadores para permitir establecer un SMI autonómico, así como otras competencias relacionadas con la jornada de trabajo y las causas de despido individual, colectivo o suspensión de contratos, así como el resto de legislación laboral en Hego Euskal Herria.
- Establecer un régimen fiscal progresivo territorializado, aplicando recargos sobre beneficios no reinvertidos localmente y actividades poco integradas territorialmente, incentivando la producción localizada, cooperativa y con empleo estable.

5.3.2. Derechos sindicales de información, consulta y control

- Permitir que las decisiones sobre cierres o reestructuraciones sean tomadas en el ámbito local, evitando imposiciones de sindicatos estatales y garantizando una respuesta a las necesidades del territorio.
- Profundizar y reforzar los derechos de información y consulta vinculante en las empresas mediante la modificación del artículo 64 del RDL 2/2025 (Estatuto de los Trabajadores), ampliable mediante negociación colectiva, añadiendo cláusulas específicas y el derecho a veto del comité de empresa en materia de inversión, internacionalización o exportación, entre otros.

5.4. Fuerza de trabajo: condiciones de trabajo y formación

La transformación del aparato productivo implica un cambio profundo en la organización del trabajo y en las condiciones en que las personas trabajadoras participan en la vida económica. Para que las personas trabajadoras puedan participar de forma activa en el mercado de trabajo, la formación profesional debe entenderse como parte de un proceso más amplio: la producción social de la fuerza de trabajo. Esto no se limita a disponer de conocimientos técnicos, sino que implica garantizar condiciones materiales para trabajar.

Esto exige reconocer y valorar el conjunto de trabajos de cuidados (alimentación, salud, descanso, afecto, organización del tiempo), históricamente invisibilizados, realizados en el ámbito familiar, de forma privada y mayoritariamente por mujeres, que sostienen la vida cotidiana y

hacen posible la disponibilidad de fuerza de trabajo. Frente a la idea del “hombre campeón”, que aparece en el mercado laboral como si no necesitara sostén alguno, es urgente revalorizar estos cuidados y avanzar hacia su publicación. Esta parte fundamental del proceso de formación de la fuerza de trabajo debe ser asumida como responsabilidad colectiva y articulada dentro de las políticas públicas de empleo, formación y bienestar.

Desde esta misma perspectiva, las condiciones de trabajo (el salario, la jornada, la estabilidad, la corresponsabilidad...) no pueden entenderse como una cuestión separada de la formación, sino parte del mismo proceso: sin condiciones dignas, la disponibilidad real de la fuerza de trabajo queda comprometida. Las políticas de formación y las condiciones laborales se refuerzan mutuamente y deben planificarse de forma coherente.

Desde esta perspectiva, las condiciones de trabajo no son una variable de ajuste del mercado, sino una dimensión constitutiva de la justicia social y de la sostenibilidad del modelo productivo. Se apuesta, por lo tanto, por un modelo en el que el trabajo sea estable, bien remunerado, no precarizado y socialmente reconocido en toda su diversidad: tanto el trabajo productivo remunerado como el trabajo reproductivo y de cuidados.

En materia de formación profesional, la creciente financiación privada ha condicionado los planes de estudio, reduciendo su pluralidad y reforzando su orientación al mercado. Es necesario revisar críticamente la formación profesional con el objetivo de darle una visión empoderadora, que genere un vínculo de las personas trabajadoras con el proceso productivo y el fruto de su trabajo, y que sirva como base para la transformación de la estructura productiva hacia la economía social transformadora.

El diseño de la formación debe partir de un análisis riguroso, continuo y comarcalizado de las necesidades formativas de las empresas y de las personas trabajadoras, contribuyendo al arraigo territorial del empleo y a la mejora del tejido productivo.

Proponemos las siguientes medidas:

5.4.1. Formación y cuidados

- Establecer mapas comarcales de necesidades formativas, con participación sindical y comunitaria vinculante.
- Incluir cláusulas específicas de corresponsabilidad en cuidados en todos los convenios colectivos. Estas cláusulas deben reconocer la dimensión social del trabajo reproductivo y establecer medidas concretas que redistribuyan su carga, como:
 - Ampliación y flexibilización de permisos por cuidados.
 - Horarios compatibles con la vida.
 - Servicios de apoyo en el lugar de trabajo.
 - Garantías de no discriminación por carga familiar
- Avanzar hacia la publicación de los cuidados y su integración en la política industrial.
- Priorizar los centros públicos de formación profesional y limitar la asignación de fondos a estructuras que no garanticen transparencia.
- Crear centros públicos de formación técnico-profesional ecosocial vinculados a sectores estratégicos y de cuidados.
- Reforzar los servicios públicos de empleo como eje central de intermediación laboral, abandonando el actual modelo de subvención a entidades privadas sin garantías de calidad o equidad.

- Desarrollar servicios de recualificación profesional (upskilling), especialmente ante la digitalización y automatización.
- Reducir la precariedad en la educación secundaria y superior.
- Mejorar la financiación de la universidad pública y reducir la temporalidad del personal docente e investigador, así como la brecha de género existente.
- Revisar de forma crítica de los planes de estudio universitarios y secundarios para garantizar la pluralidad, pensamiento crítico y orientación transformadora frente a la mercantilización del conocimiento.

5.4.2. Condiciones de trabajo

- Establecimiento de un salario mínimo interprofesional equivalente al 60% del PIB per cápita. El cálculo actual basado en el salario medio presenta un límite estructural: en un contexto de represión salarial, anclar el SMI al salario medio concentra los salarios en la parte baja de la distribución y deja fuera buena parte de la producción de renta, que proviene del conjunto del trabajo de las personas trabajadoras. El PIB per cápita, en cambio, recoge la totalidad de la riqueza generada y constituye una referencia más justa para fijar el suelo salarial.
- Reducción paulatina de la jornada laboral sin reducción de salario, como herramienta para garantizar el reparto del trabajo en el marco de un escenario que comportará choques desiguales a nivel sectorial.
- Desarrollo de las propuestas elaboradas por ELA en Abril de 2022 en materia de vivienda, al ser la situación habitacional un determinante clave de la renta disponible de las familias.

5.5. Recursos, infraestructuras y territorio

Uno de los principales obstáculos para una transición ecosocial justa es la profunda dependencia externa de materiales, energía y recursos estratégicos que sustenta el modelo productivo actual. Además del impacto en términos de soberanía, buena parte de estos recursos se extraen en contextos marcados por conflictos territoriales, vulneraciones de derechos sociales, impactos ecológicos irreversibles y lógicas coloniales de apropiación, con una gran presencia de costes laborales bajos, como hemos observado.

En este sentido, resulta fundamental repensar no sólo el acceso, sino también el uso de los recursos. Por un lado, la política industrial debe incorporar una perspectiva crítica sobre la extracción, la relocalización productiva, la reutilización y la planificación del metabolismo económico, con el objetivo de reducir drásticamente la presión sobre los territorios externos y reforzar la soberanía material. Esto implica reconfigurar las cadenas productivas en función de la disponibilidad real y sostenible de recursos, acabando con la dependencia estructural del exterior, y desarrollar un modelo económico territorializado, basado en la soberanía sobre los recursos naturales y productivos, gestionados desde una lógica de justicia ecológica y equidad social.

Por otro lado, resulta imprescindible consolidar una gobernanza democrática de los recursos estratégicos (incluidos los naturales, energéticos y logísticos) en manos públicas o comunitarias, de manera que queden al servicio del interés general: la innovación tecnológica, si no se acompaña de criterios de suficiencia y de una planificación democrática de las necesidades, puede intensificar aún más el consumo: este fenómeno se conoce como la paradoja de Jevons, que

describe cómo los avances en eficiencia pueden provocar un aumento neto en el uso de recursos si no se establecen límites sociales y ecológicos.

En otro sentido, las infraestructuras son una condición material que organiza la producción, el consumo y la vida cotidiana. Su diseño y distribución territorial determinan qué se produce, dónde y para quién. Por ello, es imprescindible intervenir en su planificación desde criterios de proximidad, sostenibilidad ecológica, eficiencia del uso del suelo y democratización del acceso. Una política industrial transformadora debe relocalizar y descentralizar las infraestructuras, orientándolas al servicio de los sistemas productivos locales y de las necesidades sociales. En este marco, la transformación estructural del modelo de movilidad es un eje clave: la electrificación no puede ser el único objetivo, sino que debe combinarse con la reducción general de la movilidad de mercancías, el impulso del transporte público y colectivo, y la reorganización territorial en clave de proximidad y suficiencia.

En cuanto a los servicios e intangibles, garantizar el acceso colectivo y democrático a los servicios industriales avanzados y a los recursos intangibles (como el conocimiento, el software, los datos o la inteligencia artificial) resulta fundamental para reducir las dependencias estructurales y construir soberanía tecnológica. Lejos de dejar este ámbito en manos del mercado y de las grandes corporaciones digitales, se propone la creación de un ecosistema de infraestructuras y servicios públicos y comunitarios que ponga los recursos intangibles al servicio de los sistemas productivos locales y del interés general.

Proponemos las siguientes medidas:

5.5.1. Metabolismo material

- Realizar auditorías territoriales que identifiquen los recursos naturales, materiales y humanos existentes, así como su nivel de disponibilidad, sostenibilidad y dependencia externa.
- Impulsar una revisión crítica de las relaciones exteriores desde una perspectiva ecosocial, sometiendo a escrutinio la huella ecológica y social, así como el impacto en la explotación de recursos no renovables.
- Establecer mecanismos para favorecer el acopio compartido de insumos clave por parte de unidades productivas de un mismo complejo territorial, evitando así la competencia por recursos escasos.
- Alargar la vida útil de tecnologías eólicas, fotovoltaicas y vehículos eléctricos como medida clave para reducir la extracción de materias primas críticas.
- Desarrollar la industria de la minería urbana, aumentando las tasas de recogida y reciclaje para que una parte significativa de la demanda de minerales se cubra a través de materiales recuperados.
- Reducir a la mitad la extracción de materias primas críticas, priorizando modelos de suficiencia y justicia social. Entre las acciones estratégicas se encuentran: el cambio del modelo de movilidad (reducción drástica de vehículos privados), la planificación democrática del suministro y la relocalización productiva.

5.5.2. Energía y economía circular

- Establecer una moratoria sobre nuevas incineradoras de residuos industriales, dado que esta tecnología contradice los principios de la economía circular. En su lugar, las inversiones deben destinarse a plantas de reciclaje avanzadas que permitan mejorar sustancialmente las tasas de recuperación de materiales.
- Aplicar la normativa europea (Directiva UE 2018/851) que obliga a priorizar la reutilización de residuos como materia prima, garantizando el cumplimiento efectivo de la jerarquía de residuos, que establece como objetivo la sustitución del modelo lineal por uno circular.
- Prohibir la ubicación de instalaciones energéticas renovables en zonas protegidas, de gran valor ecológico o suelos agrícolas, asegurando que su implantación se ajuste a una escala adecuada a las necesidades reales del territorio.
- Garantizar la participación de las comunidades locales afectadas por proyectos extractivos en la toma de decisiones, asegurando su derecho a veto y su capacidad de definir alternativas territoriales.
- Implementar planes comarcales de economía circular, orientados a reducir la generación de residuos, fomentar el reciclaje y la reutilización de materiales, relocalizar cadenas de producción y disminuir la dependencia de recursos externos. Esto implica transformar el modelo productivo, de movilidad y consumo, y apostar por sectores industriales sostenibles que funcionen con energías renovables.
- Crear una empresa pública de energía renovable, que no solo garantice el derecho universal al acceso a la energía, sino que funcione como herramienta para la redistribución de rentas. Esta empresa debe combinar una coordinación descentralizada con una articulación territorial de la demanda mediante redes cooperativas y de economía social transformadora.

5.5.3. Planificación territorial

- Elaborar un catálogo de infraestructuras industriales existentes y necesidades sectoriales, con el objetivo de corregir disfunciones territoriales y planificar los usos industriales en función de criterios de eficiencia, optimización del suelo y sostenibilidad ecológica.
- Expropiación por el valor del suelo no urbanizable del conjunto del inmovilizado que contengan esas empresas que decidan cerrar centros productivos de los que obtengan beneficios.
- Fomentar el desarrollo de cadenas de producción cortas, reduciendo los costes logísticos, la dependencia de transporte externo y la huella ecológica. La proximidad entre producción y consumo refuerza la planificación económica democrática desde los consejos económicos locales.
- Poner en marcha procesos de reordenación del territorio urbano e industrial basados en las necesidades locales, los compromisos sectoriales estratégicos y los principios del desarrollo ecológico. Esta reordenación debe priorizar la eficiencia del uso del suelo, la integración territorial y la resiliencia ante el cambio climático.
- Diseñar y desarrollar parques industriales territoriales planificados en función de los complejos productivos locales y de gobernanza público-comunitaria, que garanticen el acceso a insumos clave y servicios comunes compartidos entre unidades productivas, reduciendo duplicidades y mejorando la eficiencia.

5.5.4. Movilidad y logística

- Promover planes de movilidad empresarial y por área industrial que reduzcan el uso del vehículo privado y fomenten alternativas sostenibles como el transporte colectivo, compartido o movilidad activa.
- Incentivar el uso compartido de vehículos y de bicicletas mediante esquemas de carsharing o iniciativas comunitarias de transporte, adaptadas tanto a entornos rurales como industriales.
- Impulsar una red ferroviaria adaptada a las necesidades del territorio, diseñada en base a criterios económicos, sociales y ecológicos. Esta red debe priorizar el aprovechamiento de vías existentes, condicionar cualquier nueva construcción al consenso social y asegurar que su coste económico, energético y ambiental sea proporcional al servicio prestado.
- Reorganización de los nodos logísticos a nivel territorial, de forma coherente con la descentralización y relocalización de la estructura productiva.
- Fomentar la movilidad ferroviaria de mercancías como alternativa prioritaria al transporte por carretera, reduciendo significativamente la huella ambiental del sector logístico.

5.5.5. Servicios industriales avanzados

- Crear una base de datos pública que identifique actores públicos y cooperativas capaces de ofrecer servicios industriales avanzados. Esta herramienta facilitará el acceso a soluciones locales, reducirá la dependencia de grandes consultoras privadas y fortalecerá el tejido económico de proximidad.
- Establecer la compra pública estratégica como principio orientador del gasto público, priorizando la contratación de servicios avanzados generados por entidades públicas o cooperativas frente a empresas privadas transnacionales sin arraigo en el territorio

5.5.6. Soberanía tecnológica

- Iniciar el desarrollo de una infraestructura pública de centros de datos, gestionados con criterios de seguridad, accesibilidad y soberanía digital, que permita almacenar y procesar información crítica de forma democrática.
- Desarrollar e implementar un software público de código abierto, accesible y auditado colectivamente, que favorezca la transparencia, a la vez que facilite su adopción en los centros productivos y su independencia tecnológica.
- Impulsar el desarrollo público de una inteligencia artificial (IA) orientada a resolver necesidades sociales concretas y a mejorar el funcionamiento de servicios públicos y sectores productivos comunitarios, desde una lógica de control democrático y beneficio colectivo.

5.6. Arraigo y soberanía

El arraigo y la soberanía son dos dimensiones clave para una política industrial transformadora. En un contexto dominado por las cadenas globales de valor, apostar por el *upgrading* subordinado dentro de esas cadenas (es decir, por mejorar capacidades productivas sin cuestionar la

dependencia respecto a actores transnacionales) conduce a una posición periférica estructural, como ejemplifica el caso de la industria automovilística en Hego Euskal Herria, lo que dificulta generar rupturas tecnológicas propias y, por lo tanto, amenaza con conducir a una futura posición periférica. Frente a ello, proponemos avanzar hacia un modelo autocentrado, que acerque los centros de consumo a los de producción y que interrelacione la dimensión ecológica, económica, política y social desde la proximidad y la soberanía.

En este sentido, el horizonte estratégico debe ser construir un modelo económico territorializado, donde la producción y el consumo estén arraigados en los territorios, conectados por relaciones de proximidad, control democrático y sostenibilidad ecológica; donde la soberanía integral incluya la redistribución de recursos materiales e intangibles, el control público o cooperativo de los sectores estratégicos y la articulación de los derechos sociales, lingüísticos y culturales como base de una comunidad democrática y cohesionada.

Para ello, el arraigo implica impedir que la localización de la producción se decida en función de lógicas exclusivamente financieras y establecer mecanismos que garanticen la permanencia territorial del tejido productivo, su compromiso con el entorno y su inserción en una estrategia colectiva. La soberanía, por su parte, no puede limitarse a la autosuficiencia: debe entenderse como la capacidad efectiva de decidir sobre los recursos, los excedentes y los circuitos productivos en función del bienestar colectivo, la justicia social y la sostenibilidad ecológica. Esto requiere medidas de redistribución del excedente, relocalización de actividades y una apuesta clara por la cohesión lingüística, cultural y social como parte constitutiva de la soberanía.

Algunas de las medidas más directamente vinculadas al arraigo, como la prohibición legal de cierres y deslocalizaciones, la obligación de reintegrar ayudas públicas o la obligatoriedad de la Mesa de Reindustrialización, que se recogen en el apartado 5.3, dado su carácter eminentemente normativo.

Proponemos las siguientes medidas:

5.6.1. Arraigo

- Iniciar procesos de inversión pública estratégica (mayoritaria o minoritaria) con participación en la gestión en empresas viables consideradas estratégicas o potencialmente amenazadas por cierres, desinversión extranjera o fugas de capital.
- Establecer un régimen fiscal progresivo territorializado, aplicando recargos sobre beneficios no reinvertidos localmente y actividades poco integradas territorialmente, e incentivando la producción localizada, cooperativa y con empleo estable.
- Consolidar el arraigo como principio rector de toda política pública de desarrollo económico, más allá de su consideración como un simple criterio voluntario.

5.6.2. Soberanía

- Reorientar las partidas presupuestarias públicas en materia de internacionalización hacia políticas de relocalización productiva.
- Promover encadenamientos productivos entre sectores tradicionales y emergentes a nivel local, fortaleciendo la base económica del territorio.

- Crear incentivos para la reutilización del excedente empresarial en nuevas actividades productivas complementarias o diversificadas, mediante mecanismos de cofinanciación, incubadoras de unidades productivas y formación para la reconversión laboral, en el marco de las Agencias Territoriales de Desarrollo.
- Iniciar la redistribución territorial del excedente empresarial mediante mecanismos fiscales y financieros que canalicen parte del beneficio hacia fondos municipales de inversión social participativa.
- Integrar la dimensión cultural y lingüística en la política industrial, garantizando los derechos lingüísticos del pueblo vasco mediante una política pública activa que promueva el uso, la transmisión y la presencia del euskera en todos los ámbitos de la vida social.
- La socialización de los trabajos de cuidados, su reconocimiento como pilar del bienestar colectivo y su integración en el ámbito público se desarrollan en el apartado 5.4, dada su conexión directa con las condiciones de trabajo y la reproducción social. La soberanía, no obstante, exige también avanzar en este ámbito como condición de autonomía colectiva: sin infraestructuras comunitarias de cuidado, no hay soberanía real sobre el tiempo ni sobre la vida.

5.7. Demanda

Para construir una política industrial transformadora, no basta con reorganizar la oferta productiva: es imprescindible actuar también sobre la demanda, tanto interna como externa. Fortalecer la demanda interna permite garantizar la sostenibilidad del tejido productivo desde el arraigo, la proximidad y la articulación territorial. A su vez, intervenir en las estrategias de internacionalización es clave para evitar que las dinámicas económicas externas reproduzcan desigualdades estructurales, dependencia o extractivismo. Frente a los enfoques centrados exclusivamente en la competitividad exportadora, se propone una orientación democrática, redistributiva y solidaria de la demanda, que priorice el bienestar de las comunidades locales y la justicia global, con los consejos económicos locales como herramienta efectiva de planificación y asignación de recursos públicos, haciéndolos espacios estables de autogobierno económico territorial, y con una política exterior económica basada en la cooperación y la solidaridad internacionalista.

Algunas de las medidas que inciden sobre la demanda interna (como el establecimiento de un salario mínimo interprofesional equivalente al 60% del PIB per cápita, la derogación de las reformas laborales de 2010 y 2012, la reducción de la jornada laboral o las propuestas en materia de vivienda) se desarrollan en los apartados 5.3 y 5.4, dado su carácter primario en materia de condiciones de trabajo y derechos laborales. Su impacto sobre la demanda agregada y el consumo doméstico es, no obstante, un efecto central y buscado de estas medidas, que las convierte también en instrumentos de política de demanda.

Proponemos las siguientes medidas:

5.7.1. Demanda interna

- Creación de agencias públicas territoriales intermediarias entre productores y consumidores bajo criterios de proximidad, de forma que se asegure el empleo en el sector de la agricultura y la ganadería.
- Creación de los consejos económicos locales con capacidad para intervenir en la orientación de la economía desde el territorio, conectando la oferta productiva con las necesidades reales de la población, además de las funciones descritas en el apartado 5.1.

5.7.2. Demanda externa

- Fomentar espacios de confluencia sectorial para la internacionalización de empresas y unidades productivas medianas y pequeñas, promoviendo alianzas estratégicas que permitan compartir recursos, conocimientos y capacidades, acceder colectivamente a nuevos mercados internacionales y afrontar de forma cooperativa la realidad cambiante en el marco de una posible globalización multipolar.
- Impulsar una revisión crítica de la política de socios comerciales, evaluando las necesidades y las oportunidades que presenta el nuevo contexto internacional, con el objetivo de desarrollar una hoja de ruta propia, que no esté sujeta a los intereses políticos de Estados Unidos o de la OTAN, con el objetivo de terminar consolidando nuevas relaciones comerciales estables fuera del bloque otanista.
- Establecer criterios claros de condicionalidad al acceso a los programas de promoción y ayuda a la internacionalización (criterios de transferencia tecnológica equitativa, derechos laborales y ambientales, generación de valor agregado local, compromisos de reinversión del excedente en el desarrollo local, compromiso de permanencia y huella ambiental de todo el proceso productivo y de inversión), con capacidad sancionadora, para evitar la promoción y perpetuación de prácticas que suponen una relación desigual o de explotación entre el Norte y el Sur global y que, en vez de constituir un motor de desarrollo, suponen un ancla para el mismo.
- Crear un Centro Vasco de Empresas Transnacionales y Derechos Humanos, espacio estratégico para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en el ámbito de la internacionalización empresarial. Este centro se plantea como una entidad autónoma que regule normativamente y controle las acciones corporativas, promoviendo una lógica de alianza público-social y fortaleciendo la participación de la ciudadanía organizada.
- Desarrollo de un catálogo de productos exportables, de actualización periódica, que determine qué productos o qué parte de los mismos es necesario reservar al mercado doméstico.

5.8. Política sectorial: priorización, transformación y reorientación de la inversión

Una política industrial transformadora exige decidir colectivamente qué sectores deben expandirse, cuáles deben transformarse y cuáles deben reducirse. Pero no debe limitarse a intervenir en sectores aislados: es necesario identificar y reorganizar las cadenas de valor que se consideren estratégicas, priorizando aquellas que permitan satisfacer necesidades básicas, reducir la dependencia externa, mejorar el arraigo territorial y avanzar hacia un metabolismo económico justo y sostenible. Esta reorganización requiere tanto potenciar eslabones débiles como relocar actividades clave o reconvertir procesos productivos nocivos. Las políticas sectoriales deben dirigirse, por tanto, al conjunto de la cadena y no únicamente a los sectores concretos.

La determinación y concreción de las intervenciones sectoriales pasa muchas veces por detalles técnicos que escapan al alcance de este documento; por ello, las propuestas de este apartado son orientativas y deben leerse en conexión con las medidas desarrolladas en los apartados anteriores, a las que se remite de forma explícita.

Para el análisis de las interdependencias sectoriales, dependencias y orientación de la producción se han utilizado las tablas input-output de la CAPV (2022) y Navarra (2016) (véase el punto 3.2.2.6), que se resumen en la tabla 3. Las cadenas se organizan en tres grandes grupos según su función en el metabolismo económico: sectores de reproducción social, sectores de transición ecológica y sectores de capacitación tecnológica. A estos se añade un apartado de desinversión.

Tabla 3. Diagnóstico por cadenas en vistas a la relocalización productiva para la soberanía

Cadena	Dependencia importadora	Orientación externa	Vulnerabilidades principales
Alimentación	Alta (química, plásticos, lácteos)	Alta (bebidas, química)	Pérdida de suelo fértil, exceso de movilidad
Construcción	Alta (acero, metales, plásticos)	Alta (siderurgia, metales)	Residuos industriales, ineficiencia energética
Cuidados	Alta (farmacia)	Media (farmacia)	Precariedad laboral, externalización
Servicios básicos	Baja-media	Muy baja	Privatización, infrafinanciación
Bienes de consumo básico	Alta (textil, química)	Alta (manufacturas)	Dependencia importadora en manufacturas
Energía	Muy alta (gas)	Baja	Dependencia fósil, falta control democrático
Reciclaje y economía circular	Baja	Baja	Diseño poco reciclable, obsolescencia programada
Movilidad	Alta (componentes eléctricos)	Alta (automoción)	Dependencia fósil, componentes importados
Logística y transporte	Media	Alta (material transporte)	Movilidad excesiva, huella fósil
Diseño, ingeniería y maquinaria	Alta (componentes eléctricos)	Alta (maquinaria)	Cuellos de botella tecnológicos
Servicios a empresas	Baja-media	Heterogénea	Dependencia grandes corporaciones digitales, dependencia de Madrid para la demanda doméstica

Fuente: Gabinete de Estudios de ELA, a partir de las tablas Input – Output MRIO FIGARO (Eurostat, 2017)

5.8.1. Cadenas para la reproducción social

5.8.1.1. Alimentación

La cadena alimentaria presenta una alta dependencia importadora en insumos químicos (básicos y finales), materiales de envase y embalaje (plástico/caucho) y algunas industrias intermedias como lácteos y panadería/molinería. En la CAPV se observa una marcada orientación exportadora en química básica, química final y bebidas, sectores que además acumulan una intensa dependencia importadora. En Navarra destacan la alimentación agregada y las bebidas con el mismo patrón. Agricultura y pesca, en cambio, presentan baja intensidad importadora en ambos territorios. A esto se suma un exceso de movilidad de mercancías y un urbanismo extensivo que consume suelo fértil y dificulta la distribución de proximidad. El 55,3% de las importaciones proviene del Estado español, con fuerte concentración en Andalucía (39,3% de las importaciones españolas del sector), y el 35,3% de la UE, lo que indica que la dependencia exterior se circunscribe mayoritariamente al ámbito europeo.

El objetivo estratégico es avanzar hacia la soberanía alimentaria, garantizar la conservación de la biodiversidad y mantener los sumideros de carbono. Conviene priorizar la relocalización en los eslabones con mayor dependencia importadora, principalmente insumos químicos y materiales de envase, y reorientar hacia el mercado doméstico los sectores con orientación exterior menos marcada, como lácteos y panadería/molinería. No procede relocalizar lo que está claramente volcado al exterior, como bebidas o química exteriorizada, sino reorientar recursos. Resulta asimismo imprescindible relocalizar actividades a lo largo de toda la cadena, desde la producción hasta la distribución, promoviendo modelos agroecológicos y sostenibles, y completar esta estrategia con una reordenación del territorio que preserve el suelo fértil y facilite una red logística de cercanía.

Proponemos las siguientes medidas:

- Impulsar la incorporación de jóvenes al sector agrario mediante ayudas específicas, fomentar la formación en prácticas agroecológicas y apoyar la silvicultura sostenible, especialmente a través del fomento del bosque autóctono y la eliminación progresiva de especies foráneas como el pino y el eucalipto.
- Facilitar permisos para la venta directa al por menor por parte de pescadores y pescadoras, incentivando una pesca local con valor añadido territorial.
- Creación de una empresa pública de distribución y logística gestionada de forma público-comunitaria a escala local, con el objetivo de garantizar precios justos tanto para productores como para consumidores, eliminando el margen especulativo de los intermediarios (véase 5.1, Intervención en empresas y propiedad).
- Establecer condicionalidad en la financiación pública a empresas de la cadena, vinculándola a criterios de proximidad, integración territorial y reinversión del excedente en circuitos locales (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático).
- Priorizar la relocalización en insumos químicos y materiales de envase mediante la condicionalidad en la financiación pública, vinculándola a criterios de proximidad, integración territorial y reinversión del excedente en circuitos locales (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático).
- Reordenación del territorio guiada por criterios ecosociales, que preserve el suelo fértil y facilite una red logística de cercanía (véase 5.5, Planificación territorial).
- Promover encadenamientos productivos entre el sector agroalimentario y la bioeconomía (véase 5.6, Soberanía).

5.8.1.2. Construcción

La construcción es una de las cadenas más intensivas en materiales y energía, con alta dependencia importadora concentrada en acero y siderurgia, metales no férreos, plásticos y química de pinturas y adhesivos. El cemento, el vidrio y otros minerales no metálicos muestran una intensidad importadora media. En la CAPV, la orientación exportadora es elevada en siderurgia y metal, plásticos y química final; en Navarra destacan productos metálicos, madera y corcho, muebles y plástico. El propio sector de la construcción destina su producción mayoritariamente al mercado doméstico, pero su contenido importado total es significativo por el volumen del sector y la tracción de insumos. A esto se añade una elevada generación de residuos industriales con tasas de reciclaje insuficientes, uso intensivo de energía fósil y un parque edificado con déficits notables de eficiencia energética. Desde el punto de vista de la procedencia, la construcción es el sector con mayor con-

centración en el Estado español (82,3%), con presencia extraeuropea prácticamente nula, lo que lo convierte en uno de los sectores con mayor potencial de relocalización a corto plazo.

El objetivo estratégico es múltiple: mejorar la eficiencia energética de las edificaciones, fomentar el uso de materiales reciclados o reutilizables y garantizar el derecho universal a una vivienda digna y sostenible. Conviene priorizar los eslabones con mayor dependencia importadora y alta centralidad como inputs: acero y metales no ferrosos, productos metálicos y materiales de envase y recubrimiento. La prioridad en cemento y vidrio es menor, dado que su intensidad importadora es media. Se propone una reorientación de recursos desde actividades exportadoras hacia la relocalización de la industria de maquinaria y materiales de construcción, impulsando a la vez el uso de madera estructural y materiales reciclados.

Proponemos las siguientes medidas:

- Facilitar la rehabilitación del parque de viviendas existente mediante ayudas amplias y sostenidas a las obras de aislamiento térmico
- Promover la formación profesional en construcción bioclimática como paso necesario para transformar la práctica constructiva del sector (véase 5.4, Formación y cuidados).
- Impulsar la I+D en reciclaje de residuos industriales, con el objetivo de reducir tanto la generación como la extracción de nuevos recursos (véase 5.2, Inversión e innovación).
- Priorizar la relocalización de la producción necesaria para la demanda interna en acero, metales no ferrosos y materiales de recubrimiento mediante la condicionalidad en la financiación pública, vinculándola a criterios de circularidad, eficiencia energética y arraigo territorial (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático).
- Aplicar un régimen fiscal progresivo territorializado sobre beneficios no reinvertidos localmente en empresas del sector poco integradas territorialmente (véase 5.6, Arraigo).
- Desarrollo de las propuestas elaboradas por ELA en abril de 2022 en materia de vivienda, al ser la situación habitacional un determinante clave de la renta disponible de las familias (véase 5.4, Condiciones de trabajo).

5.8.1.3. Cuidados

La cadena de cuidados es esencial para el sostenimiento de la vida y el bienestar colectivo, pero ha sido históricamente invisibilizada y precarizada dentro del sistema económico. Presenta una fuerte dependencia externa en productos farmacéuticos y una orientación exportadora en la industria farmacéutica que la inserta en cadenas globales. Los servicios sanitarios y sociales, así como el comercio minorista vinculado al cuidado cotidiano, se orientan mayoritariamente al mercado interno y no muestran una elevada dependencia importadora directa; sus debilidades responden más a infrafinanciación, externalización y malas condiciones laborales. Los trabajos que integran esta cadena son altamente feminizados, se desarrollan en condiciones precarias y en muchos casos dentro de la economía sumergida. La precariedad no es solo laboral, sino estructural: el sistema público apenas garantiza una cobertura básica y buena parte de los cuidados se dejan en manos del mercado o del trabajo no remunerado. Desde el punto de vista de la procedencia de las importaciones, el sector de administración, educación y sanidad presenta una dependencia del Estado español del 77,3% y de la UE del 14,3%, con presencia extraeuropea marginal, lo que indica que las vulnerabilidades de esta cadena no son principalmente de dependencia exterior sino de modelo de provisión.

El objetivo fundamental es garantizar el derecho universal a recibir cuidados dignos mediante la construcción de un sistema público de cuidados que asegure condiciones laborales adecuadas para quienes los prestan. Esto implica desarrollar y ampliar los servicios públicos vinculados a la atención sanitaria, social y doméstica, así como revertir los procesos de externalización mediante la publicación de servicios. En el ámbito farmacéutico, conviene fortalecer el abastecimiento interno de medicamentos esenciales y genéricos, activar compras públicas con criterios de resiliencia y constituir reservas estratégicas. Donde la dependencia de insumos importados sea relevante, conviene priorizar la sustitución en segmentos con demanda doméstica estable: material sanitario básico, productos de apoyo y equipamientos de uso cotidiano en centros y hogares.

Proponemos las siguientes medidas:

- Desarrollar y ampliar los servicios públicos vinculados a la atención sanitaria, social y doméstica, revertiendo los procesos de externalización mediante la publicación de servicios (véase 5.1, Intervención en empresas y propiedad).
- Activar compras públicas con criterios de resiliencia en el ámbito farmacéutico y constituir reservas estratégicas de medicamentos esenciales y material sanitario básico (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático).
- Reconocer económicamente los trabajos de cuidados remunerados y no remunerados e integrarlos en el centro de las políticas públicas (véase 5.4, Condiciones de trabajo).
- Avanzar hacia la socialización de los trabajos de cuidados, impulsando la creación de infraestructuras comunitarias de cuidado y garantizando condiciones laborales dignas para quienes los desempeñan (véase 5.6, Soberanía).
- Cláusulas específicas en materia de corresponsabilidad en los convenios colectivos del sector, reconociendo la dimensión social del trabajo reproductivo y estableciendo medidas concretas que redistribuyan su carga (véase 5.4, Formación y cuidados).
- Creación de centros públicos de formación técnico-profesional ecosocial vinculados al sector de cuidados, con fuerte orientación práctica y comunitaria (véase 5.4, Formación y cuidados).

5.8.1.4. Servicios básicos

Los servicios básicos -abastecimiento y tratamiento de agua, transporte colectivo, educación, telecomunicaciones, servicios sociales- son esenciales para garantizar el bienestar colectivo y el acceso universal a derechos fundamentales. La mayoría presenta una orientación mayoritariamente doméstica, con dependencia importadora baja en educación y servicios sociales, media en transporte de pasajeros y gestión de residuos y aguas, y relativamente más alta en servicios de información y telecomunicaciones, por el peso del equipamiento y el software. A estas vulnerabilidades se añade la existencia de servicios privatizados o externalizados que dificultan el acceso universal y limitan el control democrático sobre sectores estratégicos, sometiendo actividades básicas a lógicas de rentabilidad que desatienden su función social. Desde el punto de vista de la procedencia, la administración, educación y sanidad muestra una dependencia española del 77,3%, con presencia extra-europea marginal, lo que confirma que las vulnerabilidades de esta cadena no son principalmente de dependencia exterior sino de modelo de provisión y financiación.

El objetivo es garantizar la cobertura ampliada de las necesidades de la población, minimizando la huella ecológica de la provisión y asegurando la sostenibilidad social y medioambiental del sistema. Las prioridades de relocalización se concentran en tres ámbitos: la gestión y tratamien-

to de residuos y aguas, con especial atención a cerrar circuitos locales de maquinaria, mantenimiento y reactivos; la infraestructura digital básica y las telecomunicaciones en su componente de mantenimiento y equipamiento crítico; y el transporte colectivo de pasajeros en su operación y mantenimiento locales. En telecomunicaciones, resulta necesaria una intervención pública que incluya mecanismos de blindaje frente a la inversión externa, en base al Reglamento Europeo 2019/452, para garantizar la soberanía tecnológica y la orientación social del sector.

Proponemos las siguientes medidas:

- Desarrollar y ampliar los servicios públicos básicos, acompañando este proceso de publicación de aquellos actualmente externalizados, y desarrollar protocolos de intervención ante nuevos procesos de privatización (véase 5.1, Intervención en empresas y propiedad).
- Establecer condicionalidad en la financiación pública de los servicios básicos vinculada a criterios de calidad laboral, proximidad y sostenibilidad (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático).
- Establecer mecanismos de blindaje frente a la inversión extranjera en telecomunicaciones e infraestructura digital crítica, en base al RE 2019/452 (véase 5.3, Superación del marco normativo actual).
- Ampliar los derechos sindicales de información y control sobre las decisiones de inversión, externalización y gestión en los servicios básicos (véase 5.3, Derechos sindicales de información, consulta y control).
- Reasignar recursos desde los sectores orientados al exterior hacia el fortalecimiento del mercado interno y el desarrollo local de sistemas de gestión de residuos (véase 5.6, Arraigo).
- Implementar planes comarcales de economía circular aplicados a la gestión de residuos y aguas, cerrando ciclos materiales a escala territorial (véase 5.5, Energía y economía circular).

5.8.1.5. Bienes y actividades de consumo básico

La producción y provisión de bienes de consumo básico (ropa, calzado, productos de higiene, bienes culturales y determinados servicios recreativos) presenta realidades muy distintas dentro de una misma cadena. Las manufacturas de consumo, en particular textil, confección y calzado, química de uso final y otras manufacturas, muestran una orientación exterior apreciable y alta intensidad importadora. En cambio, el comercio minorista, la hostelería y los servicios informáticos se orientan mayoritariamente al mercado interno con dependencia importadora baja o moderada. En el ámbito cultural y recreativo predomina la orientación doméstica, con la excepción de ciertos segmentos audiovisuales, especialmente en Navarra. En el caso de la venta y reparación de vehículos, el perfil es más abierto en Navarra que en la EAE. Desde el punto de vista de la procedencia, la dependencia española es elevada en el conjunto del sector, con Cataluña, el País Valencià y Andalucía como principales proveedores dentro del bloque estatal.

El objetivo es garantizar la cobertura ampliada de las necesidades de la población, reduciendo la huella ecológica de los patrones de consumo y asegurando la sostenibilidad social y medioambiental del sistema. Conviene priorizar la relocalización hacia el mercado interno en los eslabones manufactureros con mayor dependencia importadora: textil, confección y calzado, química de uso final y otras manufacturas de consumo final. En hostelería y comercio minorista la prioridad no es la relocalización industrial sino mejorar el aprovisionamiento de proximidad y reducir consumos materiales y energéticos, apostando por cadenas logísticas cortas. En venta y reparación

de vehículos, el foco pasa por disminuir la dependencia de insumos importados y orientar la demanda hacia opciones de menor huella ecológica.

Proponemos las siguientes medidas:

- Priorizar la relocalización en los eslabones manufactureros con mayor dependencia importadora (textil, confección y calzado, química de uso final y otras manufacturas de consumo final) mediante la condicionalidad en la financiación pública y un régimen fiscal progresivo territorializado sobre beneficios no reinvertidos localmente (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático, y 5.6, Arraigo).
- Mejorar el aprovisionamiento de proximidad en hostelería y comercio minorista, apostando por cadenas logísticas cortas y agencias públicas territoriales intermediarias entre productores y consumidores (véase 5.5, Planificación territorial, y 5.7, Demanda interna).
- Disminuir la dependencia de insumos importados en la venta y reparación de vehículos, orientando la demanda hacia opciones de menor huella ecológica (véase 5.5, Movilidad y logística).
- Impulsar la reparación como práctica económica con valor añadido local, apoyando la creación de nodos comarcales de reparación y reutilización (véase 5.5, Energía y economía circular).

5.8.2. Cadenas para la transición ecológica

5.8.2.1. Energía

El sistema energético constituye un nodo estratégico del metabolismo económico, pero presenta importantes vulnerabilidades. Es una cadena con alto contenido importador por euro, especialmente en el suministro de gas, con valores medios-altos en electricidad, y con baja orientación exportadora en ambos territorios, ya que la mayor parte del output se dirige al mercado interno y a usos intermedios. A esta dependencia externa se suman otras limitaciones estructurales: los límites físicos y materiales de la electrificación, la persistencia de una generación eléctrica no renovable, la construcción de grandes infraestructuras energéticas sobre suelos de alto valor ecológico y agrario, y la falta de participación social en las decisiones estratégicas que afectan a la planificación energética y territorial. Desde el punto de vista de la procedencia, la dependencia exterior es muy alta en gas, con una diversificación geográfica más amplia que en otros sectores, lo que refuerza la urgencia de avanzar hacia la autosuficiencia energética.

El objetivo es doble: avanzar en la transición energética desde fuentes fósiles hacia fuentes renovables en todos los ámbitos de la economía, y reducir el consumo global de energía y aumentar la autosuficiencia energética de forma progresiva. Para ello, se requiere una planificación democrática y participativa de la producción renovable, que tenga en cuenta no solo la rentabilidad económica de los proyectos, sino también su viabilidad ecológica, territorial y social. Es asimismo imprescindible acometer una desinversión estructural en infraestructuras y tecnologías asociadas a los combustibles fósiles, impulsar la electrificación del transporte público y avanzar hacia un modelo energético renovable en los procesos productivos industriales.

Proponemos las siguientes medidas:

- Crear una empresa pública de energía renovable que garantice el derecho universal al acceso a la energía y funcione como herramienta para la redistribución de rentas, combinando coordinación descentralizada con articulación territorial mediante redes cooperativas y de economía social transformadora (véase 5.1, Intervención en empresas y propiedad).
- Establecer condicionalidad en la financiación pública al sector energético vinculada a criterios de soberanía energética, control democrático y justicia climática (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático).
- Creación de un fondo vasco para la transición energética justa, con tasas preferenciales para empresas integradas en sistemas productivos locales o cadenas de valor cortas (véase 5.2, Arquitectura financiera transformadora)
- Establecer por norma la desinversión estructural y progresiva en combustibles fósiles y el bloqueo de nuevas infraestructuras asociadas (véase 5.3, Superación del marco normativo actual).
- Establecer por norma la planificación democrática y participativa de las energías renovables, garantizando el derecho a veto de las comunidades en proyectos de alto impacto, con evaluación obligatoria del ciclo de vida completo y prohibición de ubicación en zonas protegidas o suelos de alto valor ecológico y agrícola (véase 5.3, Superación del marco normativo actual).
- Impulsar la electrificación del transporte público y avanzar hacia un modelo energético renovable en los procesos productivos industriales (véase 5.5, Movilidad y logística).
- Prohibir la ubicación de instalaciones energéticas renovables en zonas protegidas, de gran valor ecológico o suelos agrícolas (véase 5.5, Energía y economía circular).

5.8.2.2. Reciclaje y economía circular

Los sectores vinculados a la recogida, tratamiento y valorización de residuos presentan una orientación mayoritariamente doméstica, con salidas exteriores puntuales y heterogéneas según actividad y material, lo que evidencia una desconexión entre la generación de residuos a nivel local y su tratamiento. La estructura productiva dominante se basa en bienes diseñados sin criterios de reciclabilidad, lo que dificulta enormemente su recuperación o reutilización. A esto se suma la persistencia de dinámicas empresariales que refuerzan la obsolescencia programada, dificultando el alargamiento de la vida útil de los productos. Desde el punto de vista de la dependencia importadora, es baja en este sector, lo que indica que las principales limitaciones no son de dependencia exterior, sino de diseño del modelo productivo y de falta de infraestructuras locales de tratamiento.

El objetivo central es construir un sistema productivo basado en la economía circular. Ello requiere impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico orientado a una gestión sostenible de los residuos, desde su diseño hasta su tratamiento, fomentar la reparación como práctica económica con valor añadido local, y reasignar los recursos orientados a la exportación hacia el desarrollo de capacidades locales de reciclaje. En clave de relocalización, se propone consolidar mercados internos para materiales secundarios, crear nodos comarcales de preparación para la reutilización y reparación, y mejorar la logística inversa para elevar la calidad de la recogida, cerrando así los ciclos materiales a escala territorial.

Proponemos las siguientes medidas:

- Impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico orientado a una gestión sostenible de los residuos, desde su diseño hasta su tratamiento (véase 5.2, Inversión e innovación).
- Establecer una moratoria sobre nuevas incineradoras de residuos industriales e invertir en plantas de reciclaje avanzadas (véase 5.5, Energía y economía circular).
- Aplicar la normativa europea (Directiva UE 2018/851) que obliga a priorizar la reutilización de residuos como materia prima, garantizando el cumplimiento efectivo de la jerarquía de residuos (véase 5.3, Superación del marco normativo actual).
- Consolidar mercados internos para materiales secundarios y crear nodos comarcales de preparación para la reutilización y reparación (véase 5.5, Energía y economía circular).
- Mejorar la logística inversa para elevar la calidad de la recogida, cerrando los ciclos materiales a escala territorial (véase 5.5, Movilidad y logística).
- Fomentar la actividad de reparación como práctica económica y laboral con valor añadido local, apoyando tanto la creación de empleo como la reducción de residuos (véase 5.5, Energía y economía circular).
- Implementar planes comarcales de economía circular orientados a reducir la generación de residuos, fomentar el reciclaje y la reutilización de materiales y disminuir la dependencia de recursos externos (véase 5.5, Energía y economía circular).
- Desarrollar la industria de la minería urbana, aumentando las tasas de recogida y reciclaje para que una parte significativa de la demanda de minerales se cubra a través de materiales recuperados (véase 5.5, Metabolismo material).
- Alargar la vida útil de tecnologías eólicas, fotovoltaicas y vehículos eléctricos como medida clave para reducir la extracción de materias primas críticas (véase 5.5, Metabolismo material).

5.8.2.3. Movilidad

La fabricación de vehículos de motor presenta una orientación exportadora elevada en ambos territorios, acompañada de una fuerte dependencia de componentes importados, concentrada especialmente en material y equipo eléctrico y en productos informáticos y electrónicos, que actúan como cuellos de botella tecnológicos para la automoción. Los servicios de transporte de pasajeros (ferrocarril y otro transporte terrestre) mantienen, en cambio, una orientación eminentemente interna y una exposición exterior reducida. A esto se suma una baja electrificación del parque móvil, el uso intensivo de energía fósil en el transporte y la persistencia de incentivos a la compra de vehículos con motores de combustión. Desde el punto de vista de la procedencia, la dependencia de componentes eléctricos y electrónicos tiene un origen extraeuropeo significativo, con China y el resto del mundo como proveedores relevantes, lo que añade una dimensión geopolítica y climática a la vulnerabilidad tecnológica del sector.

El objetivo es avanzar hacia un modelo de movilidad sostenible, tanto en términos energéticos como sociales y territoriales. No se trata de relocalizar lo que está claramente orientado al exterior (vehículos y buena parte del equipamiento eléctrico y electrónico) sino de reorientar recursos hacia el desarrollo del mercado interno y la producción local de componentes y submódulos estandarizados con destino doméstico, junto con el fortalecimiento de los servicios de transporte

de pasajeros. Esto implica también reducir la movilidad innecesaria de personas y mercancías y rediseñar el ordenamiento territorial bajo criterios ecosociales que favorezcan la proximidad.

Proponemos las siguientes medidas:

- Ampliar las redes de transporte público ferroviario y por carretera, rediseñando el ordenamiento territorial bajo criterios ecosociales que favorezcan la proximidad y reduzcan la necesidad de desplazamientos extensivos (véase 5.5, Movilidad y logística).
- Reorientar recursos hacia el desarrollo del mercado interno y la producción local de componentes y submódulos estandarizados con destino doméstico, priorizando esta reorientación mediante la condicionalidad en la financiación pública (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático).
- Impulsar la I+D en material y equipo eléctrico y en componentes electrónicos para reducir la dependencia tecnológica externa en los eslabones críticos de la cadena de automoción (véase 5.2, Inversión e innovación).
- Promover planes de movilidad empresarial y por área industrial que reduzcan el uso del vehículo privado y fomenten alternativas sostenibles (véase 5.5, Movilidad y logística).
- Incentivar el uso compartido de vehículos y bicicletas mediante esquemas de carsharing o iniciativas comunitarias de transporte (véase 5.5, Movilidad y logística).
- Impulsar una red ferroviaria adaptada a las necesidades del territorio, diseñada en base a criterios económicos, sociales y ecológicos (véase 5.5, Movilidad y logística).

5.8.2.4. Logística y transporte

La logística y el transporte juegan un papel transversal en el funcionamiento del conjunto del sistema productivo, articulando los flujos de materias primas, bienes intermedios y productos terminados a lo largo de las cadenas de valor. Actualmente, la cadena presenta una fuerte orientación exterior en los segmentos de producción de material de transporte, insertados en redes globales con escasa conexión con las necesidades locales. En la CAPV se suma un perfil muy abierto del transporte marítimo y una mayor apertura en almacenamiento y actividades anexas, mientras que en Navarra estas últimas mantienen una orientación más doméstica. La configuración actual del conjunto de la estructura productiva refuerza dinámicas de movilidad excesiva, consumo energético intensivo de origen fósil e impactos asociados a la construcción de grandes infraestructuras y al aumento de flujos de importación y exportación que podrían evitarse con una organización más cercana de las cadenas. Desde el punto de vista de la procedencia, la dependencia española es elevada en el conjunto del sector de comercio, transporte y hostelería (57,1%), con Madrid y Cataluña como principales proveedores de servicios avanzados de transporte.

El objetivo principal es construir un modelo de logística de proximidad que contribuya a reducir la movilidad de mercancías, relocalizar actividades estratégicas y minimizar la huella ecológica del transporte. Para ello, se propone reducir el volumen de mercancías transportadas mediante la reestructuración de las cadenas productivas con criterios de proximidad y articulación territorial, electrificar las flotas y fortalecer el tejido de almacenamiento y actividades anexas priorizando su función de servicio al mercado interno, y reasignar recursos hacia el desarrollo de medios y equipos de transporte adaptados a las necesidades del mercado interno.

Proponemos las siguientes medidas:

- Reducir el volumen de mercancías transportadas mediante la reestructuración de las cadenas productivas con criterios de proximidad y articulación territorial, y reorganizar los nodos logísticos a nivel territorial de forma coherente con la descentralización y relocalización de la estructura productiva (véase 5.5, Movilidad y logística).
- Electrificar las flotas de transporte y fortalecer el tejido de almacenamiento y actividades anexas, priorizando su función de servicio al mercado interno, mediante la condicionalidad en la financiación pública (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático).
- Reasignar recursos públicos y privados hacia el desarrollo de medios y equipos de transporte adaptados a las necesidades del mercado interno (véase 5.2, Inversión e innovación).
- Fomentar la movilidad ferroviaria de mercancías como alternativa prioritaria al transporte por carretera (véase 5.5, Movilidad y logística).
- Fomentar el desarrollo de cadenas de producción cortas, reduciendo los costes logísticos, la dependencia de transporte externo y la huella ecológica (véase 5.5, Planificación territorial).

5.8.3. Cadenas para la capacitación tecnológica

5.8.3.1. Diseño, ingeniería y maquinaria avanzada

La cadena de diseño, ingeniería y maquinaria avanzada constituye una base técnico-productiva imprescindible para el conjunto del sistema industrial, proporcionando los conocimientos, herramientas y equipamientos necesarios para desarrollar, transformar y sostener múltiples sectores. Los sectores que la integran presentan una orientación exterior media-alta, especialmente visible en maquinaria de uso general y material eléctrico, y también en metales básicos en la CAPV, mientras que en Navarra destacan material eléctrico y segmentos de maquinaria. Esta inserción internacional se combina con un contenido importador elevado tanto en la demanda externa como en la interna, con dependencias notables en componentes eléctricos y electrónicos y en insumos metálicos. Por el contrario, los servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, ensayos y análisis y actividades auxiliares mantienen intensidades importadoras contenidas y una función de soporte al tejido productivo que sigue siendo clave. Desde el punto de vista de la procedencia, la industria manufacturera presenta una dependencia española del 43,6% y europea del 34,9%, con una presencia extraeuropea relevante de China (3,6%) y el resto del mundo (7,8%), lo que refleja dependencias tecnológicas de difícil sustitución a corto plazo.

El objetivo estratégico es garantizar una oferta técnica suficiente, diversificada y adaptada a las necesidades locales, que permita sostener la transformación del metabolismo económico de forma justa y sostenible. La reorientación debe priorizar los eslabones con alta dependencia importadora y vocación doméstica y alto efecto tractor, como la reparación e instalación de maquinaria y equipos, y acompañarse de reinversión de excedentes que permita diversificar la oferta técnica a escala local. Las prioridades de relocalización son material y equipo eléctrico, máquinas-herramienta y maquinaria de uso general; y cuando la dependencia de insumos básicos sea determinante, laminación, fundición y otros metales. Como soporte transversal, conviene reforzar los servicios técnicos de ingeniería, ensayos y mantenimiento con arraigo territorial.

Proponemos las siguientes medidas:

- Aumentar la producción local de componentes reasignando los recursos actualmente

orientados a la exportación, priorizando esta reorientación mediante la condicionalidad en la financiación pública vinculada a reinversión del excedente en el mercado interno (véase 5.2, Condicionalidad y control democrático).

- Impulsar la I+D en material y equipo eléctrico y en máquinas-herramienta, con el fin de reducir importaciones ligadas a cuellos tecnológicos y construir una base productiva con mayor capacidad de respuesta a las necesidades internas (véase 5.2, Inversión e innovación).
- Alcanzar progresivamente una mayor autonomía tecnológica apostando por formas empresariales como las AIE o joint ventures, tomando el ejemplo de experiencias de éxito de países como China (véase 5.2, Inversión e innovación)
- Reforzar los servicios técnicos de ingeniería, ensayos y mantenimiento con arraigo territorial, orientados a resolver necesidades del mercado interno, mediante la compra pública estratégica (véase 5.5, Servicios industriales avanzados).
- Crear centros público-comunitarios de innovación y transferencia tecnológica vinculados a las cadenas de producción cortas o sistemas productivos locales para promover el uso de tecnologías apropiadas al contexto productivo local y sistematizar el conocimiento tácito existente en el territorio (véase 5.2, Inversión e innovación).

5.8.3.2. Servicios a empresas

Los servicios a empresas, especialmente los servicios avanzados relacionados con la informática, el asesoramiento técnico, el ámbito financiero o la investigación, ocupan un lugar clave en la arquitectura productiva contemporánea. La orientación exterior es heterogénea: en la CAPV se observa una salida al exterior significativa en edición y en parte de los servicios financieros, mientras que telecomunicaciones, informática e I+D aparecen mayoritariamente ligadas al mercado interno con dependencia importadora contenida. En Navarra destacan con fuerte salida exterior publicidad y estudios de mercado, mientras que financieros, seguros y telecomunicaciones mantienen un perfil principalmente doméstico. Desde el punto de vista de la procedencia, los servicios profesionales y técnicos muestran una elevada concentración en Madrid (30,0%) y Cataluña (20,2%) dentro del bloque español (59,1%), lo que pone de manifiesto la centralización de los servicios avanzados en los dos grandes nodos metropolitanos del Estado. En finanzas y seguros destaca además la presencia del resto del mundo (16,0%) y de América del Norte (3,7%), reflejando la integración del sistema financiero en circuitos globales de capital con escaso arraigo territorial.

El objetivo es doble: fomentar la expansión de la oferta de servicios avanzados propios y consolidar su valor añadido y arraigo territorial, de modo que acompañen y refuercen el desarrollo de los sectores estratégicos necesarios para la transformación de la economía. Es fundamental también fortalecer el arraigo territorial del sistema financiero, favoreciendo instrumentos financieros locales orientados a las necesidades del tejido productivo interno y reduciendo la dependencia de los grandes centros financieros globales.

Proponemos las siguientes medidas:

- Impulsar los servicios informáticos y las actividades de investigación y desarrollo mediante un sistema público de I+D de misiones tecnológicas orientadas a la transición ecosocial (véase 5.2, Inversión e innovación).
- Crear una base de datos pública que identifique actores públicos y cooperativas capaces de ofrecer servicios industriales avanzados, reduciendo la dependencia de grandes consultoras privadas sin arraigo territorial (véase 5.5, Servicios industriales avanzados).

- Establecer la compra pública estratégica como principio orientador del gasto público, priorizando la contratación de servicios avanzados generados por entidades públicas o cooperativas frente a empresas privadas transnacionales sin arraigo en el territorio (véase 5.5, Servicios industriales avanzados)
- Fortalecer el arraigo territorial del sistema financiero mediante la creación de una banca pública de desarrollo y la movilización del ahorro acumulado en las EPSVs hacia la industria y la vivienda de Hego Euskal Herria (véase 5.2, Arquitectura financiera transformadora)
- Impulsar el desarrollo público de una inteligencia artificial orientada a resolver necesidades sociales concretas y mejorar el funcionamiento de servicios públicos y sectores productivos comunitarios (véase 5.5, Soberanía tecnológica).

5.8.4. Desinversión

Una política industrial transformadora no puede limitarse a impulsar sectores estratégicos: también debe incluir decisiones explícitas de reducción o retirada progresiva de actividad en aquellas ramas que resultan ecológica, social o geopolíticamente insostenibles. Es imprescindible establecer criterios claros de desinversión pública, y, eventualmente, de prohibición o reconversión, en determinados sectores cuya continuidad entra en contradicción directa con los objetivos de transición ecosocial y de soberanía económica.

Entre los sectores prioritarios para la desinversión se encuentran las industrias extractivas, las coquerías y el refino de petróleo, el transporte aéreo, y las actividades turísticas globalizadas. Asimismo, se considera esencial detener el apoyo público y avanzar en la reconversión del sector dedicado a la fabricación de armas y municiones, orientando las capacidades industriales y tecnológicas hacia fines socialmente útiles.

La desinversión en estos sectores debe ir acompañada de transiciones laborales justas que garanticen el mantenimiento de ingresos, planes de formación y recolocación para las personas trabajadoras afectadas, y participación sindical en la toma de decisiones (véase 5.2, Arquitectura financiera transformadora, y 5.3, Derechos sindicales de información, consulta y control). Asimismo, la desinversión pública en combustibles fósiles debe concretarse en el bloqueo de nuevas infraestructuras y la transferencia progresiva de competencias en esta materia a Hego Euskal Herria (véase 5.3, Superación del marco normativo actual).

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde, H. et al. (2016) 'Gestión y liderazgo de procesos empresariales de transformación organizativa a través de agencias de desarrollo local', Cuadernos Orkestra. Bilbao: Fundación Deusto.
- Albarracín Sánchez, D. (2023) 'Ondas largas: una revisión de la interpretación de Ernest Mandel tras 50 años de El capitalismo tardío', *Política y Sociedad*, 60(3)
- Alberdi (2010) 'Economía vasca 1980-2010: tres crisis y una gran transformación', *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, Núm. Extra 25.
- Almazán, A. y González Reyes, L. (2023). *Una propuesta de hoja de ruta para la transición ecosocial de la economía de Hego Euskal Herria*. Manu Robles Arangiz Fundazioa.
- Andreoni, A. y Chang, H.-J. (2019) 'The political economy of industrial policy: structural interdependencies, policy alignment and conflict management', *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, pp. 136–150.
- Aranguren, M. J., Magro, E., Navarro, M. y Valdaliso, J. M. (2021) *Estrategias para la construcción de ventajas competitivas regionales: el caso del País Vasco*. Madrid: Marcial Pons.
- Bayo, A. (2000) 'La política industrial en Navarra: veinte años de experiencia (1980-2000)', *Economía Industrial*, 335–336, pp. 333–348.
- Baixauli-Soler, J. S., Lozano-Reina, G. y Sánchez-Marín, G. (2023) 'Impulso de la política industrial España 2030 a partir de los fondos Next Generation EU', *Economía Industrial*, 428, pp. 41–50.
- Bhattacharya, T. (2022) 'Lise Vogel (1938-) i la teoria de la reproducció social', *Catarsi*.
- Brenner, N. y Schmid, C. (2013) 'The “urban age” in question', *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(3), pp. 731–755.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002) 'Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”', *Antipode*, 34(3), pp. 349–379.
- Brenner, R. (2009). *La economía de la turbulencia global: Las economías capitalistas avanzadas del largo auge a la larga recesión, 1945-2005*. Madrid: Akal.
- Brenner, R., Riley, D., Karp, M., Benanav, A., Anderson, G., Mann, G., Seaton, L. y Barker, T. (2024) *Sobre el capitalismo político*. Madrid: Traficantes de Sueños. ISBN 978-84-19833-19-8.
- Brondino, G., Fora Alcalde, F. y Casauá Guirao, M. Á. (2024) 'Measuring total labour productivity in the open economy: a proposal', *PSL Quarterly Review*, 77(309), pp. 173–193. Disponible en: https://rosa.uniroma1.it/rosa04/psl_quarterly_review/article/view/18495
- Buisán García, M. (2023) 'La evolución de la política industrial europea y española en los últimos 20 años', *Economía Industrial*, 427, pp. 49–61.
- Cámara de Comptos de Navarra (2013) *Informe de fiscalización sobre el Plan Moderna (2008–2012)*. Pamplona: Cámara de Comptos de Navarra.
- Castillo, J. y Paton, J. (s. f.) *Política de promoción y reconversión industrial*. Bilbao: Universidad del País Vasco (UPV/EHU) e INFYDE, S.L.

Chang, D. (2009) *Capitalist development in Korea: labour, capital and the myth of the developmental state*. London; New York: Routledge. ISBN 978041545940.

Consejo de la Unión Europea (2025) *Política Agrícola Común* [página web]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/the-common-agricultural-policy-explained/>

COTEC (s. f.) *La complejidad económica en España* [base de datos en línea]. Disponible en: <https://complejidadeconomica.cotec.es>

Departamento de Estudios, Laboral Kutxa (2021) *Economía Vasca. Informe 2021*. Bilbao: Laboral Kutxa. ISBN 978-84-946432-9-3.

Departamento de Estudios, Laboral Kutxa (2022) *Economía Navarra. Informe 2022*. Bilbao: Laboral Kutxa. ISBN 978-84-125750-2-6.

Di Meglio, G. et al. (2018) 'Services in developing economies: the deindustrialization debate in perspective', *Development and Change*, 49(6), pp. 1827–1855.

Durand, C. (2023) 'El retorno viciado de la política industrial', *Sidecar, El Salto Diario*, 18 mayo. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/sidecar/vaciar-estados-nueva-politica-industrial>

Economistas sin Fronteras (2024) *Transición ecosocial justa. Dossieres EsF, nº 52 (invierno 2024)*. Madrid: Economistas sin Fronteras.

ELA (2020) 'ELA presenta y registra en el Parlamento Navarro sus propuestas a la Ley Foral contra la deslocalización empresarial', *Noticia*, 15 octubre. Disponible en: <https://www.ela.eus/es/noticias/ela-presenta-y-registra-en-el-parlamento-navarro-sus-propuestas-a-la-ley-foral-contra-la-deslocalizacion-empresarial>

ELA (2024) 'Fondos Next Generation: dinero público para asegurar los beneficios de las grandes empresas', *Gabinete de Estudios* [noticia en línea], 28 mayo.

Encinas Carazo, J. Á. (2023) 'Colapsistas, anticolapsistas y capitalismo verde', *Revista El Ecologista*, n.º 115. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/292094/colapsistas-anticolapsistas-y-capitalismo-verde/>

European Commission (2005) *Communication from the Commission: Implementing the Community Lisbon Programme - A policy framework to strengthen EU manufacturing - Towards a more integrated approach for industrial policy*, COM(2005) 474 final.

European Commission (2016) *Digitising European industry: reaping the full benefits of a digital single market*, COM(2016) 180 final.

European Commission (2020) *A new industrial strategy for Europe*, COM(2020) 102 final.

European Commission (2021) *Annual Single Market Report 2021: Commission Staff Working Document (accompanying the Communication "Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery")*, SWD(2021) 351 final.

European Commission (2021) *Communication from the Commission: "Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery"*, COM(2021) 350 final.

European Commission (2024) First annual report on key findings from the European Monitor of Industrial Ecosystems (EMI): Commission Staff Working Document (accompanying the Communication “The 2024 Annual Single Market and Competitiveness Report”), SWD(2024) 77 final.

European Commission (2025) A Competitiveness Compass for the EU. Communication from the Commission, COM(2025) 30 final. Brussels: European Commission.

European Commission (2025) EDIP | A Dedicated Programme for Defence, European Defence Industry Programme.

European Commission (s. f.) European industrial strategy [página web].

European Parliament (s. f.) General principles of EU industrial policy [factsheet en línea].

European Parliament and Council (2019) Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union, Official Journal of the European Union, L 79I, pp. 1–14.

Evans, P. (1995) Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Eustat – Instituto Vasco de Estadística (2024) La industria: panorama de la industria vasca 2024 [página web]. Disponible en: https://www.eustat.eus/panoramadelaindustriavasca/2024/la_industria.html

Fora Alcalde, F. (2018) ‘Capitalismo, turismo y la naturaleza rentista de la industria turística’, XVI Jornadas de Economía Crítica, León, septiembre. Disponible en: <http://www.asociacioneconomiacritica.org/comunicaciones/>

Franco, S. y Wilson, J. (2022) ‘Informe de Competitividad del País Vasco 2022: las bases de la competitividad en una época de incertidumbre’, Informe de Competitividad del País Vasco [preprint]. doi:10.18543/ofor4297

Future Policy Lab (2023) El retorno de la política industrial. Madrid: Future Policy Lab.

Gabor, D. (2023) ‘The (European) derisking state’, SocArXiv hpbj2, Center for Open Science.

García, C. y Fernández, R. (2021) ‘Desindustrialización y política industrial’, Revista de Economía Mundial, 59. <https://doi.org/10.33776/rem.v0i59.5642>

García López, G., Moral Carcedo, J., Pérez García, J. y Urquijo Martínez, M. (2022) Modelos de alta frecuencia para la economía vasca: MAFE y SASCAE. Ikerketak-Ekonomiaz, nº 2022-III. Vitoria-Gasteiz: Dirección de Economía y Planificación, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.

GEEDS (Grupo de Energía, Economía y Dinámica de Sistemas), Universidad de Valladolid (s. f.) GEEDS [página web]. Disponible en: <https://geeds.es/>

Gobierno de España, Ministerio de Hacienda (2024) Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia [página web]. Disponible en: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/paginas/plan.aspx>

Gobierno de España, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019) Directrices generales de la política industrial española, 25 de febrero. Disponible en: <https://industria.gob.es/es-es/Documents/Directrices%20Generales%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20industrial%20espa%C3%B1ola%2025.02.19%20FINAL.pdf>

Gobierno de España, Ministerio de Industria y Turismo (2024) 'El Gobierno aprueba la Ley de Industria y Autonomía Estratégica', Nota de prensa, 10 diciembre. Disponible en: <https://www.mintur.gob.es/es-es/GabinetePrensa/NotasPrensa/2024/Paginas/ley-industria-consejo-ministros-autonomia-estrategica-gobierno-aprobacion.aspx>

Gobierno de España, Ministerio de Industria, Energía y Turismo (2014) Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España, 11 de julio. Disponible en: https://www.mintur.gob.es/es-es/servicios/transparencia/Documents/Planes%20DPO/2014-Agenda_fortal_sector_industrial.pdf

Gobierno de Navarra (2016) Estrategia de Especialización Inteligente de Navarra. Actualización 2016–2030. Documento resumen. Pamplona: Gobierno de Navarra.

Gobierno de Navarra (2021) S4. Estrategia de Especialización Inteligente de Navarra 2021–2027. Pamplona: Gobierno de Navarra.

Gobierno de Navarra (s. f.) Industria Navarra [página web]. Disponible en: <https://www.navarra.es/es/web/industria-navarra>

Gobierno de Navarra, Dirección General de Política Económica y Empresarial y Trabajo (2017) Plan Industrial de Navarra 2020. Pamplona: Gobierno de Navarra, con la asistencia técnica de AIN.

Gobierno Vasco (2011) Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi. BOE, núm. 279, 19 de noviembre de 2011. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/11/19/pdfs/BOE-A-2011-18157.pdf>

Gobierno Vasco (2014) Plan de Internacionalización Empresarial 2014–2016 [página web]. Disponible en: https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/plan_programa_proyecto/13-plan-de-internacionalizacion-empresarial-2014-2016/

Gobierno Vasco (2017) 'El Gobierno Vasco presenta un plan de industria 2017–2020 que atiende el nuevo paradigma de la industria 4.0 y responde a las necesidades presentes de las pymes', Noticia, 7 septiembre. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/noticia/2017/el-gobierno-vasco-presenta-un-plan-de-industria-2017-2020-que-atiende-el-nuevo-paradigma-de-la-industria-4-0-y-responde-a-las-necesidades-presentes-de-las-pymes/web01-s2ekono/es/>

Gobierno Vasco (2022) Plan de Inversiones Estratégicas de Euskadi 2022–2024. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Disponible en: https://www.bizkaia.eus/home2/Archivos/DPTO1/Noticias/PDF/514736145_202203301701028071405_22520.pdf

Gobierno Vasco (2024) Plan de ayudas del Gobierno Vasco dirigido a las pequeñas y medianas empresas de Euskadi. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/ekogarapena>

Gobierno Vasco – Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (2019) Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco, Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad (2014) Plan de Industrialización 2014–2016. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco, Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente (2021) Plan de desarrollo industrial e internacionalización 2021–2024. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. ISBN 978-84-457-3628-9.

Gobierno Vasco, Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2006) Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006–2009. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. Disponible en: https://www.euskadi.eus/contenidos/plan/plan_competitividad/es_plan_com/adjuntos/plan_competitividad_es.pdf

Gobierno Vasco, Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo (2010) Plan de Competitividad Empresarial 2010–2013. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Grey Anderson (2023) 'Estrategias de negación: Bidenomics, geopolítica, guerra,' Sidecar [blog], El Salto Diario, 21 junio. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/sidecar/estrategias-negacion-bidenomics-geopolitica-guerra>

Hausmann, R. et al. (2013) The atlas of economic complexity: mapping paths to prosperity. Cambridge, MA: The MIT Press.

Ihobe (2016) Guía de compra pública verde y análisis de costes de ciclo de vida. Bilbao: Ihobe – Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, Gobierno Vasco (septiembre).

Ihobe (2019) Diagnóstico de la reparación en la CAPV. Bilbao: Ihobe – Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco (noviembre).

Ihobe (2019) Guía para la promoción de la economía circular desde el ámbito local. Cuadernos de Trabajo Udalsarea 2030, nº 21. Bilbao: Ihobe, Sociedad Pública de Gestión Ambiental.

Ihobe (2020) Informe de análisis de ciclo de vida: comparativa ambiental entre diferentes alternativas de vehículos (eléctrico, híbrido y combustión). Bilbao: Ihobe – Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Gobierno Vasco.

Ihobe (2020) Errores habituales en la introducción de criterios ambientales en la contratación pública. Bilbao: Ihobe – Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Gobierno Vasco (con la colaboración de Ecoinstitut SCCL).

Ihobe (2016) Euskadi: una historia de éxito en compra y contratación pública verde. Bilbao: Ihobe – Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, Gobierno Vasco.

Irekia – Gobierno Vasco (2023) 'Los sectores de la industria vasca prevén mantenerse o mejorar en los próximos meses,' Noticia, 5 abril. Disponible en: https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/92480-los-sectores-industria-vasca-preven-mantenerse-mejorar-los-proximos-meses?criterio_id=774836

Irekia – Eusko Jaurlaritz (2017) Plan de Industrialización 2017–2020 "Basque Industry 4.0" [presentación en línea]. Disponible en: <https://www.slideshare.net/Irekia/plan-de-industrializacin-20172020-basque-industry-40>

Irekia – Eusko Jaurlaritz (2024) 'El Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales refrendan su compromiso para impulsar proyectos compartidos en favor de una industria sostenible', Irekia, 24 julio. Disponible en: <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/94932>

Iturrioz Landart, C., Aranguren Querejeta, M. J., Aragón Amonarriz, C. y Larrea Aranguren, M. (2005) '¿La política industrial de clúster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la Comunidad Autónoma de Euskadi', *Ekonomiaz*, (60), Vol. II, 3er cuatrimestre.

La Moncloa (2011) 'Aprobadas las líneas generales del Plan Integral de Política Industrial 2020', Consejo de Ministros. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/paginas/enlaces/300710-enlaceindustria.aspx>

Lebowitz, M. (2011) *La alternativa socialista: el verdadero desarrollo humano*. Disponible en: <https://michaelalebowitz.com/wp-content/uploads/2021/02/LA-ALTERNATIVA-SOCIALISTA-1.pdf>

Linares, P. (ed.) (2021) *Papeles de Energía*, nº 12. Red MENTES: red temática de modelización energética para una transición energética sostenible. Madrid: Funcas (febrero). ISSN 2445-2726.

López, A. M., Dones, M., Pérez, J., Pascual, X. y Urquijo, M. (2022) *Modelos clásicos de análisis y previsión de la economía vasca: ELUSE y MOSTEVA*. *Ikerketak–Ekonomiaz*, nº 2022–II. Vitoria-Gasteiz: Dirección de Economía y Planificación, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco.

Marshall, A. (1963) *Principios de economía*. Madrid: Aguilar.

Martín-Gómez, A. y Sales-Favà, J. (2024) 'Impacto social del urbanismo de las ciudades emprendedoras: el caso del 22@ Barcelona y sus afectaciones en la vida cotidiana del vecindario', *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56(221), pp. 801–816.

Mazzucato, M. (2016) 'From market-fixing to market-creating: a new framework for innovation policy', *Industry and Innovation*, 23(2), pp. 140–156.

Mazzucato, M. (2018) *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*. Harlow: Penguin Books.

Mazzucato, M. (2021) *Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism*. Nueva York: HarperCollins.

Mazzucato, M. (2021) 'From moonshots to earthshots', *Project Syndicate*, 11 febrero.

McMillan, M. y Rodrik, D. (2011) 'Globalization, structural change and productivity growth', in Bachetta, M. y Jansen, M. (eds.) *Making globalization socially sustainable*. Geneva: ILO/WTO, pp. 49–84.

Medina de Arespachaga, A. y Fernández-Villamea, P. (2024) 'Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica: un binomio perfecto', *Cinco Días*, 19 diciembre. Disponible en: <https://cincodias.elpais.com/legal/2024-12-19/proyecto-de-ley-de-industria-y-autonomia-estrategica-un-binomio-perfecto.html>

Miró i Acedo, I. (2018) *Ciutats cooperatives: esbossos d'una altra economia urbana*. Barcelona: Icaria Editorial. ISBN 978-84-9888-827-0.

Moulaert, F. (2002) *Globalization and integrated area development in European cities*. Oxford: Oxford University Press.

Moulaert, F., Parra, C. y Swyngedouw, E. (2014) 'Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana', *EURE. Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, 40(119), pp. 5–24.

Muñoz, E. S. (2020) 'Green New Deal, decrecimiento y exterminismo: notas para después de Trump', *El Salto Diario*, 1 diciembre. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/el-rumor-de-las-multitudes/green-new-deal-decrecimiento-exterminismo-trump>

Myro, R. (2021) 'El futuro de la industria española', *Revista de Economía Mundial*, 59.

Naqvi, N. (2021) 'Industrial policy and risk sharing in public development banks: lessons for the post-COVID response from the EIB and EFSI', *Revista de Economía Mundial*, 59, pp. 67–91.

Nieto, J., Carpintero, Ó., Miguel, L. J. y de Blas, I. (2020) 'Macroeconomic modelling under energy constraints: global low-carbon transition scenarios', *Energy Policy*, 137, 11090. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111090>

Nordhaus, W. (2008) 'Baumol's diseases: a macroeconomic perspective', *Journal of Macroeconomics: Contributions to Macroeconomics*, 8(1).

Novy, A., Coimbra Swiatek, D. y Moulaert, F. (2012) 'Social cohesion: a conceptual and political elucidation', *Urban Studies*, 49(9), pp. 1873–1889.

OMAL (2022) *Análisis de los fondos Next Generation EU: objetivos, desarrollo e impactos sobre los ecosistemas y los derechos humanos [informe]*.

Plaza, B. (2000) 'Política industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco: 1981–2001', *Economía Industrial*, 335/336, pp. 299–314.

Plaza Inchausti, M. B. y Velasco Barroetabeña, R. (2001) *Política industrial de las comunidades autónomas: análisis de la descentralización de la política industrial española, 1980–2000*. Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos. ISBN 84-88916-66-3.

Porter, M. E. (1990) *La ventaja competitiva de las naciones*. London: Palgrave.

Porter, M. E. (1998) *Ser competitivos: nuevas aportaciones y conclusiones*. Bilbao: Ediciones Deusto, pp. 203–288.

Roberts, M. (2016). *La larga depresión. Cómo ocurrió, por qué ocurrió y qué ocurrirá a continuación*. El Viejo topo.

Summers, L. H. (2016). The age of secular stagnation. *Foreign Affairs*, 95(2), 2-9.

Shaikh, A. (2022) *Capitalismo: competencia, conflicto y crisis*. Trad. de R. R. Reyes Mazzoni. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica

Sheppard, E., Leitner, H. y Maringanti, A. (2013) 'Provincializing global urbanism: a manifesto'

Urban Geography, 34(7), pp. 893–900.

Velasco, R. (2000) 'La descentralización de la política industrial española: 1980–2000', *Economía Industrial*, 335–336, pp. 15–34.

Vicente Basterra, U. (2024) *Cuatro décadas de transformaciones productivas: balance y perspectivas para el ciclo actual*. Bilbao: Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

VVAA (2021) 'The post-pandemic playbook', Project Syndicate, 11 febrero. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-post-pandemic-playbook>