

REFLEXIONES COVID-19

1/2020 (CASTELLANO)

LOS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19 EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Versión: 29 de abril de 2020

Reflexiones COVID-19, núm. 01/2020 (CASTELLANO)

Versión: 29 de abril de 2020

Este documento ha sido realizado por un *task force* de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad:

James Wilson (coordinador), Mari José Aranguren, Patricia Canto, Miren Estensoro, Jorge Fernández, Susana Franco, Ibon Gil de San Vicente, Bart Kamp, Miren Larrea, Edurne Magro, Mikel Navarro y Angélica Rodríguez.

© Personas autoras

© Instituto Vasco de Competitividad – Fundación Deusto

Las actividades de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad de la Fundación Deusto, Universidad de Deusto, son posible gracias a las aportaciones de:

Gobierno Vasco; Grupo SPRI; Diputación Foral de Gipuzkoa; Diputación Foral de Bizkaia; Diputación Foral de Álava; Euskaltel; Repsol-Petronor; Fundación BBK; Iberdrola; Ente Vasco de Energía.

RESUMEN EXECUTIVO

Este documento recoge las claves de un proceso de reflexión y análisis que Orkestra puso en marcha al estallar la crisis del COVID-19. Es un documento vivo que tiene como objetivo acompañar y apoyar a los decisores públicos. El documento identifica y centra su análisis en 2 fases que exigen respuestas diferentes con respecto a los impactos socioeconómicos. La primera es una **fase de resistencia** ante la pandemia en la que priman las políticas macroeconómicas y de regulación. La segunda es una **fase de reconstrucción y renovación** que demanda políticas proactivas para fomentar la resiliencia regional.

Durante la **fase de resistencia** las políticas deben orientarse a resolver la crisis sanitaria y a evitar la destrucción de la capacidad productiva y del empleo, observando 3 criterios: **timing, priorización y compartir riesgos**. La flexibilidad y proximidad a los agentes y al tejido productivo, así como la existencia de un rico entramado de organizaciones intermedias, son factores que contribuyen al buen empleo de las políticas públicas en esta fase.

En cuanto a los potenciales **impactos microeconómicos** durante la fase de resistencia, se identifican una serie de factores determinantes, entre los que destacan:

- las medidas adoptadas por los gobiernos para forzar el cierre de ciertas actividades;
- el grado de inserción en las cadenas globales de suministro;
- el grado de servitización de las empresas;
- el grado y sofisticación de digitalización de las empresas; y
- la salud financiera de las empresas.

Se dedica un apartado a la **salud financiera de las empresas**, destacándose que las empresas vascas afrontan la fase de resistencia ante la pandemia en relativas buenas condiciones, debido a la solidez del balance, la recuperación de la rentabilidad y la reducción de su vulnerabilidad financiera. No obstante, este panorama dependerá del segmento de tamaño o sector al que pertenezca la empresa.

Asimismo, por su importancia para la competitividad de la industria vasca, se analizan con mayor detalle los efectos de la crisis en el **ámbito de la energía**. Se advierte que en el corto plazo los riesgos están relacionados con la disrupción de las cadenas de suministro globales y con la incertidumbre sobre la capacidad productiva. En unos meses el principal riesgo para el sector estará asociado al retraso en los proyectos de construcción de nuevas instalaciones e infraestructuras en todo el mundo. Por otra parte, se abren también oportunidades para el sector de componentes electrónico y electrónica de potencia y para las empresas de la cadena de valor de *oil & gas*.

En lo que toca a la **fase de reconstrucción y renovación** se identifican 5 ejes para tener en cuenta en la formulación de políticas proactivas:

1. el **timing**, cuyo acierto depende de tener análisis diagnóstico sobre qué sectores, empresas y personas están afectados y en qué momentos, así como trabajar con distintos escenarios;
2. la oportunidad para hacer frente a los **grandes retos estructurales**, tales como la emergencia climática, las transiciones demográficas y la revolución digital, claramente interrelacionados con los impactos del COVID-19 y con las respuestas que esta crisis requiere;
3. el equilibrio entre lo **global y lo local**, que ofrece una oportunidad para la redefinición de las cadenas de valor y para avanzar en la transición sostenible desde la perspectiva productiva;
4. el equilibrio entre la **vuelta a la normalidad y la reorientación** de actividades, con la posibilidad de explotar la potencial de conceptos como la economía colaborativa, el teletrabajo, la realidad virtual, o la manufactura robótica;
5. la necesidad de **marcos de colaboración** renovados entre empresas, gobiernos, universidades y ciudadanía, y apoyados por organizaciones y plataformas intermedias.

Partiendo de estos ejes, el documento finaliza con una serie de recomendaciones orientadas a desarrollar capacidades e instrumentos para entender adecuadamente cada fase del proceso y sus especificidades.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	4
2	CONTEXTUALIZACIÓN DE LA CRISIS SOCIOECONÓMICA	5
3	POLÍTICAS PARA LA ETAPA DE RESISTENCIA ANTE LA PANDEMIA.....	8
4	LOS POTENCIALES IMPACTOS MICROECONÓMICOS EN LA ETAPA DE RESISTENCIA.....	10
4.1	¿QUÉ SECTORES SERÁN LOS MÁS AFECTADOS?.....	10
4.2	¿CUÁLES SON LAS IMPLICACIONES PARA EL SECTOR ENERGÉTICO?.....	11
4.3	¿CÓMO AFECTARÍA A LA SALUD FINANCIERA DE LAS EMPRESAS VASCAS?	12
4.4	RESUMEN DE LOS EJES PRINCIPALES QUE DETERMINARÁN LOS IMPACTOS DURANTE LA ETAPA DE RESISTENCIA	12
5	HACIA LA FASE DE RECONSTRUCCIÓN Y RENOVACIÓN.....	14
5.1	EL TIMING ES CLAVE.....	14
5.2	UNA OPORTUNIDAD PARA HACER FRENTE A LOS GRANDES RETOS DE NUESTRA SOCIEDAD	14
5.3	¿QUÉ COMBINACIÓN DE GLOBAL Y LOCAL?	15
5.4	¿QUÉ COMBINACIÓN DE “VUELTA A LA NORMALIDAD” Y REORIENTACIÓN DE ACTIVIDADES?	15
5.5	MARCOS DE COLABORACIÓN RENOVADOS Y MÁS FUERTES	16
6	PAUTAS PARA LA ACCIÓN Y PRÓXIMOS PASOS.....	18
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	20

1 INTRODUCCIÓN

El foco inmediato y primario de la pandemia del COVID-19 es la crisis de salud que estamos viviendo y las respuestas de gobiernos, sistemas sanitarios y la ciudadanía para gestionarla y salvar vidas. Esta crisis sanitaria tiene una serie de implicaciones e impactos de corto, medio y largo plazo en el desarrollo socioeconómico y es preciso formular las respuestas que se den a la misma teniendo en cuenta cada una de estas dimensiones temporales.

Este documento presenta los resultados del proceso de reflexión y análisis que Orkestra, como centro de investigación enfocado en la competitividad territorial sostenible, puso en marcha al estallar la crisis del COVID-19. El objetivo es que el análisis de los principales impactos y respuestas socioeconómicas en el contexto específico de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) contribuya a la toma de decisiones de los decisores públicos.

Desde el punto de vista socioeconómico esta crisis se puede conceptualizar en dos fases: (i) la de **resistencia ante la pandemia** y (ii) la de **reconstrucción y renovación de nuestra economía y sociedad**. Actualmente nos encontramos en la primera fase, en la que la economía y la sociedad ya no responden a los parámetros que consideramos “normales” y en la que una parte importante de su actividad está “en pausa”. En esta fase priman sobre todo políticas reactivas que apoyan a las empresas, otras instituciones y a la ciudadanía en sus esfuerzos por sobrevivir al shock y minimizar sus consecuencias en el corto plazo. Este documento presenta y analiza estas medidas. Sin embargo, pronto pasaremos a una segunda fase de reconstrucción y renovación. Por esto, es importante reflexionar ahora no sólo sobre las medidas reactivas a corto plazo, sino también sobre las de reconstrucción y renovación que deben empezar a diseñarse ahora para que puedan ser efectivas en el medio y largo plazo.

El análisis aquí presentado responde, por lo tanto, a la pregunta: ¿Cómo podemos prepararnos desde hoy para afrontar las crisis socioeconómicas que llegarán en el futuro como consecuencia del COVID-19? El documento es un punto de partida en un proceso orientado a enmarcar los efectos socioeconómicos del COVID-19 en la CAPV y apoyar a los distintos stakeholders de Orkestra en sus reflexiones orientadas a la acción. Este punto de partida plantea, por una parte, un marco para la interpretación de lo que está ocurriendo y lo que es previsible que ocurra en las próximas semanas y meses. Por otra parte, comparte cómo se está desarrollando la etapa de resistencia y reflexiona sobre distintos ejes de la fase de reconstrucción.

En el contexto del proceso que Orkestra inicia con este documento, el marco planteado se utilizará en el futuro cercano para ofrecer un análisis más en profundidad de los impactos de la crisis y potenciales respuestas que se podrían materializar a lo largo de 2020. Dicho análisis estará orientado a las necesidades específicas de los stakeholders territoriales de la CAPV.

2 CONTEXTUALIZACIÓN DE LA CRISIS SOCIOECONÓMICA

El COVID-19 ha provocado una situación sin precedentes a nivel global.¹ La propagación del coronavirus por diferentes países y las tensiones que esto conlleva en los sistemas sanitarios, así como el alto coste humanitario y social, han generado una **crisis global no comparable** con las anteriores crisis económico-financieras. Así, nos encontramos no sólo ante una crisis de salud con gran repercusión sociosanitaria, sino ante una **crisis socioeconómica**. De hecho, este factor externo que es el coronavirus progresivamente da lugar a *shocks* económicos de oferta y de demanda, los cuales se retroalimentan entre ellos (ver Gráfico 1). La gravedad de este ciclo puede ser todavía mayor si se acompaña por una crisis y derrumbe del sistema financiero.

Gráfico 1 *Shocks de oferta y demanda*



Fuente: elaboración propia

Ante esta situación existen dos grandes prioridades inmediatas en la primera fase de “resistencia ante la pandemia”:

1. Solucionar la crisis sanitaria, dedicándole todos los recursos económicos y atención que para ello sean necesarios, incluso si ello supone a corto plazo un agravamiento de la crisis socioeconómica.
2. Tratar de que la destrucción económica, social y anímica derivada de la crisis sea la menor posible.

Si se compara la crisis actual con la crisis económica de 2008 (ver tabla 1), se observa que ambas se originan por diferentes factores y afectan diferentes ámbitos geográficos y de actividad. Asimismo, a pesar del carácter global de la presente crisis, se observa que hay algunos sectores de actividad que experimentan un impacto más negativo, y que incluso puede haber actividades cuya demanda aumenta (grandes tecnológicas y de compras online y de distribución, el sector de alimentación y bebidas, ocio digital ...). De la misma manera, algunos países en principio se verán afectados más negativamente que otros. Este es el caso de España (y, con pequeñas variaciones, la CAPV) por su mayor grado de envejecimiento, por su dependencia de los sectores económicos más afectados por la crisis (hostelería, restauración, transporte, automoción...), por la mayor presencia de pymes y por la alta tasa de empleo temporal y empleo no estándar. Por el contrario, puede jugar a su favor la (todavía) relativa fortaleza de su sistema sanitario, que en el caso de países como EE. UU. y el Reino Unido jugará en contra.

Otro hecho clave que distingue la crisis actual de anteriores crisis, es el carácter potencialmente más temporal de la caída de la actividad, de modo que la actividad productiva no quebrada podría volver a ser operativa una vez comience a salirse de la crisis sanitaria y comience a recuperarse la actividad. En este escenario hay dos elementos que pueden hacer a la economía más proclive a una recuperación relativamente rápida. Por un lado, el **grado de endeudamiento de las empresas** es mucho menor en el momento actual dado que, en la última década, las

¹ La Directora General del Fondo Monetario Internacional, Kristalina Georgieva, declaró el 3 de abril que “*this is a crisis like no other. Never in the history of the IMF, we have witnessed the world economy coming to a standstill. We are now in a recession. It is way worse than the global financial crisis.*” Ver: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/03/tr040320-transcript-kristalina-georgieva-participation-world-health-organization-press-briefing>.

empresas españolas se han dedicado a reducir su endeudamiento. Y, por otro lado, el **sector bancario** se encuentra mucho **más capitalizado y saneado** que en la crisis anterior.

Tabla 1 Características comparativas entre crisis

	GRAN RECESIÓN (2008)	CRISIS DEL COVID-19 (2020)
Origen	Interno Crisis financiera → shocks de oferta y demanda	Externo Sanitaria → shocks de oferta y demanda → ¿crisis financiera?
Ámbito geográfico	Regional Nace en EE. UU. y se expande a UE	Global Nace en China, y se expande progresivamente a todo el mundo
Sectores más afectados de forma inmediata	Construcción y bancos	Ciertos servicios (hostelería y restauración, turismo, transporte, ocio, centros comerciales, educación) e industria integrada en cadenas globales de suministro
Pérdidas de empleo	Permanentes (en los sectores afectados)	Temporales (en los sectores afectados), pero con peligro de que puedan convertirse en permanentes y/o extenderse a otros sectores
Sector bancario	Poco capitalizado y supervisado nacionalmente	Más capitalizado y supervisado por el BCE
Endeudamiento empresarial	Muy alto	Moderado
Cadenas globales	En general han beneficiado de la crisis	En general podrían salir perdiendo de la crisis
Tipo de cambio	Euro apreciado con perspectivas de depreciación	Euro poco apreciado, sin perspectivas de depreciación
Política monetaria	Margen de actuación para instrumentos tradicionales ($i = 4\%$) Uso de instrumentos no tradicionales: tabú	No margen de actuación para instrumentos tradicionales ($i = 0\%$) Uso de instrumentos no tradicionales: compras masivas de deuda habituales, y se discute la monetización de los déficits
Política fiscal de la UE	Poca incidencia (gasto: 1% del PIB)	Potencial para bastante más incidencia: Se ha aprobado un paquete de €540billion para proveer redes de seguridad para trabajadores, empresas y Estados Miembros ²
Política fiscal estatal	Situación saneada: superávit presupuestario (+1.9%) y moderada deuda pública (35.8%) Seguridad Social con superávit No prima de riesgo Reglas de estabilidad presupuestaria	Situación poco saneada: déficit presupuestario (-2.3%) y gran deuda pública (96.6%) Seguridad Social con déficit Sí prima de riesgo (150 puntos 18 marzo) Abandono temporal de reglas de estabilidad presupuestaria
Política fiscal vasca	Superávit fiscal, no endeudamiento y no reglas de estabilidad	Equilibrio presupuestario, moderada deuda pública y reglas de estabilidad
Mercado de trabajo	Moderada protección del empleo y alta temporalidad	Baja protección del empleo y alta temporalidad

Fuente: elaboración propia

² El paquete se aprobó el 23 de abril y debería ser operacional para el 1 de junio. Ver: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/>

Aunque esta crisis no tiene precedentes por las singularidades anteriormente descritas, la literatura de resiliencia de los territorios puede proporcionar marcos de reflexión y acción.³ El concepto de **resiliencia** presenta diferentes facetas y dimensiones que pueden ser de utilidad para entender las crisis provocadas por *shocks* externos:

- Resistencia: la habilidad de resistir a un *shock* o impacto externo
- Recuperación: la velocidad y el tipo de recuperación después de un *shock*
- Renovación: la reasunción de la trayectoria de crecimiento anterior al *shock*
- Reorientación: la adopción de una nueva trayectoria de crecimiento

A pesar de que la literatura pone énfasis en la especialización productiva y productividad como factores explicativos de la resiliencia regional, existe un consenso sobre **la importancia de las instituciones y sus políticas** ante los impactos externos. Además, entre el tipo de políticas que fomentan la resiliencia de los territorios se puede distinguir entre dos grandes grupos (ver Gráfico 2).

Gráfico 2 Dos tipos de políticas que fomentan la resiliencia de los territorios



Fuente: elaboración propia

La combinación de estos dos tipos de políticas en el pasado explica la trayectoria de crecimiento regional del País Vasco, territorio que ha mostrado en las últimas décadas una mayor resiliencia ante crisis económico-financieras y/o cambios estructurales que otras regiones españolas. Una gran parte de las políticas reactivas dependen de otros niveles administrativos (por ejemplo, la política monetaria del BCE). Pero una gran parte de las políticas de adaptabilidad relacionadas con la competitividad empresarial, la innovación y la digitalización y, en general, con las políticas de transformación de la estructura económica dependen del nivel subestatal, especialmente si este tiene competencias y capacidades notables en el ámbito socioeconómico, como es el caso de la CAPV.

Por último, la literatura y los análisis de anteriores crisis nos muestran la importancia de la **acción colectiva y las coaliciones de actores** para la puesta en marcha de medidas que fomenten la adaptabilidad regional. Es decir, si ahora mismo estamos frente a una misión de carácter global, no solo la capacidad para hacer frente a esta crisis corto plazo depende de una respuesta conjunta y coordinada a nivel institucional, sino que ésta condicionará también el desarrollo de la capacidad de resiliencia ante futuros retos y misiones a medio y largo plazo.

³ Ver, por ejemplo: Bristow y Healy, 2014; Boshma, 2015; David, 2018; Martin, 2010; 2012; Magro y Valdaliso, 2019; Magro *et al.*, 2020.

3 POLÍTICAS PARA LA ETAPA DE RESISTENCIA ANTE LA PANDEMIA

En la primera fase de resistencia, tras adoptar todas las medidas que sean necesarias para la resolución cuanto antes de la crisis sanitaria, toda la restante atención debería ponerse en **evitar la destrucción de la capacidad productiva y del empleo**, adoptando con carácter temporal todas las medidas que para ello sean necesarias. Para eso, las políticas económicas que por su naturaleza más permiten actuar en el corto plazo son las políticas macroeconómicas y las de regulación. En particular, debe velarse por que los *shocks* de oferta y demanda antes citados no estén acompañados por un **colapso del crédito**, que acelere esa destrucción de capacidades productivas. Pero, aunque a corto se primen las políticas macro y de regulación, la aplicación de estas debe hacerse teniendo en cuenta tres elementos clave:

1. **Timing:** lo que vale para la fase de resistencia puede no valer para las de recuperación y/o reorientación
2. **Priorización:** los recursos son finitos y no todos los sectores y agentes están siendo golpeados de la misma manera, ni son igualmente relevantes o estratégicos
3. **Compartir riesgos:** por razones de equidad y para que no surjan incentivos perversos

Existen tres grandes políticas macroeconómicas: la presupuestaria, la monetaria y la del tipo de cambio. El papel que corresponde a cada nivel de gobierno en su manejo es diferente. La monetaria y la del tipo de cambio (ambas, las dos caras de la misma moneda) dependen totalmente de las instituciones europeas. La política presupuestaria, en cambio, depende sobre todo de los Estados Miembros, aunque bajo presión de los Estados más afectados la UE también está desarrollando medidas fiscales de cierta relevancia (ver Tabla 1). Aunque la política fiscal sigue en manos fundamentalmente de los Estados, en algunas regiones (especialmente, en la CAPV) se ha conseguido un nivel de descentralización significativo y los gobiernos subestatales tienen qué decir a este respecto. Por último, en materia regulatoria el nivel de descentralización desarrollado en España es muy limitado, y ámbitos clave para hacer frente a la crisis, como, por ejemplo, la regulación del mercado de trabajo sigue siendo competencia exclusiva del Estado.

La Tabla 1 muestra la muy diferente situación en que se encuentran las economías española y vasca respecto a 2008 para hacer frente a la crisis con las políticas macroeconómicas y de regulación. En apretada síntesis, no cabe esperar que en el futuro a corto tenga lugar una notable depreciación del euro y que la política de tipo de cambio juegue el favorable papel que jugó después de 2008. Los instrumentos tradicionales de la **política monetaria** llegan prácticamente exhaustos, pero **los instrumentos no tradicionales** (compras masivas de títulos e incluso posibles monetizaciones de deuda pública) **pueden ser de gran ayuda**, especialmente si se emplean para contrarrestar los posibles ataques que tengan lugar sobre las primas de riesgo de países como Italia o España, por las políticas por estos asumidas para hacer frente a sus graves crisis. Con respecto a **política fiscal**, la situación de las cuentas públicas implica que España se encuentra con más limitaciones que países como Alemania (con sus planes *bazooka*), aunque se han adoptado medidas para intentar mitigar el impacto económico sobre las empresas y los hogares en el corto plazo. En efecto, España afronta el riesgo de incurrir en fuertes endeudamientos que pudieran ser objeto de ataques en los mercados financieros (sobre todo, si no son respaldados por las instituciones europeas) y suponer importantes condicionamientos para las políticas públicas que pudieran precisarse en el futuro. Ese no es el caso de la política fiscal vasca, para la que, aunque de menor dimensión en términos absolutos, **las instituciones vascas disponen de cierto margen, al haber llevado a cabo decididas políticas de saneamiento** en el último quinquenio. El País Vasco se encuentra actualmente en situación de equilibrio o cierto superávit presupuestario, y con un nivel de deuda pública próximo al 13%.⁴

A la hora de activar la economía, si dejamos a un lado las medidas dirigidas a reforzar la lucha contra la enfermedad (por ejemplo, el apoyo a la investigación del COVID-19), las medidas adoptadas por el Gobierno español hasta

⁴ Ver: Alberdi y Olalde, 2020

ahora han sido de signo muy similar a las que están poniendo en marcha los restantes países europeos y bastante en la línea de lo que recomiendan los expertos:⁵

- **Apoyo a los trabajadores, familias y colectivos vulnerables** (principalmente, ampliando prestaciones por desempleo);
- **Flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad** (los ERTE) para evitar despidos;
- **Garantías públicas de liquidez** para sostener la actividad económica ante las dificultades transitorias consecuencia de la situación;
- **Otras medidas de flexibilización** (relativas a la gestión de convenios con el sector público y los órganos de gobierno de las sociedades anónimas cotizadas).

Las intervenciones de las instituciones vascas para hacer frente a la crisis han estado marcadas por su nivel competencial y de recursos. En el terreno sanitario, ámbito de su responsabilidad y en el que la CAPV presenta un mayor nivel de inversión y de desarrollo, la respuesta está siendo destacada. En el ámbito impositivo la respuesta ha sido muy rápida, ágil e incluso algo más generosa que la aplicada en los territorios de régimen común (aunque se podría mejorar la coordinación de las medidas de las instituciones forales). Se han puesto en marcha **medidas para asegurar la liquidez de las empresas**, apoyadas en organizaciones como el Instituto Vasco de Finanzas o Elkargi, y no descartándose que en el futuro puedan plantearse participaciones directas en empresas estratégicas (para lo que se dispone de instrumentos, como Bideratu).

Por otra parte, aunque se carece de competencias normativas en materia de mercado de trabajo, el Gobierno Vasco (GV) es la instancia competente para tramitar los expedientes de las empresas que operan en la CAPV. Igualmente, aunque se carece de competencias en la Seguridad Social, el GV desarrolló diversos mecanismos de apoyo a las personas que carecen de las rentas mínimas (la Renta de Garantía de Ingresos y la Prestación Complementaria de Vivienda, entre otros), a los que ha sumado una ampliación en sus programas de Emergencia Social que pueden desempeñar un papel clave en la crisis.

Finalmente, en materia de regulación de las actividades, el GV fue uno de los primeros en reaccionar y decretar medidas de cierre de determinadas actividades al aparecer la crisis; y tras la rápida expansión de esta ha establecido protocolos de posible aplicación en las empresas para que estas no se vean obligadas a cerrar durante la pandemia y/o para que pueden reabrir de forma rápida.

⁵ Ver: Jansen y Jimeno (2020)

4 LOS POTENCIALES IMPACTOS MICROECONÓMICOS EN LA ETAPA DE RESISTENCIA

4.1 ¿Qué sectores serán los más afectados?

Previsiblemente, el coronavirus tendrá consecuencias para todas las empresas en nuestra economía. Un primer impacto directo derivado de la suspensión o reducción de la actividad es la tramitación de EREs y ERTes, con casi 22.400 expedientes tramitados y más de 153.000 trabajadores afectados a principios de abril de 2020.

Sin embargo, también es probable que haya grupos de empresas más expuestos a sus consecuencias. Dos ejemplos claros, y frecuentemente referenciados por la prensa son las compañías de transporte aéreo y la hostelería. La lógica que subyace tras estos casos es su gran dependencia de la movilidad de las personas, que se ha reducido significativamente.

Pero al igual que las personas, se inmovilizan las mercancías (productos finales e intermedios, materias primas y demás). Esto supone que las **cadenas de suministro en las que participan muchas empresas de nuestro entorno pueden paralizarse** también. Consiguientemente, las empresas que más hayan externalizado / internacionalizado / subcontratado sus actividades productivas, las que se abastecen vía líneas de provisión transfronterizas y/o que aplican métodos *Just in Time* (JIT) y *Lean Production* pueden ser las más afectadas (ver la Tabla 2).

Debido al papel central que muchas empresas chinas desempeñan en las cadenas de suministro de otras empresas, el impacto se está dejando sentir en todo el mundo. Esta disrupción es particularmente aguda en las industrias electrónica y del automóvil.

La pandemia del coronavirus presionará a las corporaciones a sopesar la eficiencia y el coste/beneficio de un sistema de cadenas de suministro globalizado contra la solidez de las cadenas de suministro domésticas. Optar por estas últimas reduciría la dependencia de un sistema global de suministro crecientemente fracturado.

(Shih, MIT SMR, 2020)

Sorprende que, aunque existe la percepción de que los productos viajan y se exportan mejor que los servicios, en tiempos de recesión las ventas de producto (sobre todo los bienes duraderos) se reducen más que los servicios. Durante un retroceso económico se ve que los usuarios de bienes duraderos / de equipo aplazan nuevas compras. Esto se desprende tanto de estudios macroeconómicos que analizan los altibajos en los ingresos por venta de productos y servicios durante la crisis financiera del 2008, como de casos empresariales que muestran que la **servitización** ayuda a mitigar los efectos negativos de una recesión económica.⁶ Esto hace pensar que las empresas manufactureras que no hayan apostado significativamente por el negocio de los servicios, pueden sufrir más.

A nivel agregado observamos como el componente de servicio crece de representar el 1% del total de la facturación industrial en el año 2000 a un 2% en el año 2015. A nivel de subsectores individuales observamos valores de hasta + / -3% para equipo electrónico y forja estampado y casi 5% para la máquina herramienta.

(Kamp & Sisti, 2018)

De forma análoga se observa que en circunstancias de incertidumbre como las producidas por la presente crisis, a diferencia de las actividades intensivas en mano de obra, los productos y actividades digitales pueden seguir funcionando y proveerse con mayor facilidad que los productos tangibles. Con lo cual, el **grado de digitalización** del negocio y las actividades empresariales por sector son también variables que permiten estimar la vulnerabilidad por industria y empresa (ver la Tabla 2).

⁶ Ver: Cusumano et al. (2015)

Tabla 2 Cadenas de suministro globales y grado de digitalización

Sectores en la CAPV que más dependen de importaciones (más del 40% de sus inputs)	Sectores en la CAPV con una demanda intermedia por Tecnologías de Electrónica, Información e Comunicación (TEIC) por debajo de la media (y en declive)
Coquerías	Actividades postales y de correos
Química básica	Transporte marítimo y fluvial
Pinturas	Gas, vapor y aire acondicionado
Metales no ferreos	Fabricación de muebles
Caucho	Hostelería
Gas	

Fuente: elaboración propia en base de datos de Eustat y Zubillaga y Peletier (2019, 2020)

4.2 ¿Cuáles son las implicaciones para el sector energético?

En el ámbito de la energía, los principales riesgos en el corto plazo para la industria vasca están relacionados con la disrupción de las cadenas de suministro globales y con la incertidumbre sobre la capacidad productiva.

Las cadenas de valor en el sector energético en la CAPV con mejor posicionamiento en los mercados globales y más relevancia por su contribución al VAB – especialmente la eólica, las redes eléctricas y la electrónica de potencia – se han visto afectadas en mayor o menor medida por la **ruptura y/o ralentización de las cadenas de suministro globales de materiales y componentes**, especialmente provenientes de China. Esta situación parece coyuntural y una parte de los riesgos asociados podrá gestionarse con la flexibilidad que ofrecen los contratos de suministro (p. ej., cláusulas de fuerza mayor, posibilidades de renegociación de algunos términos, etc.), tanto aguas arriba como aguas abajo.

Algunos sectores, como el del refino, también acusarán a corto plazo la brusca caída de la demanda de combustibles convencionales para el transporte y de derivados del petróleo utilizados como insumos en otros procesos productivos. Todo esto tendrá también un **impacto sobre la recaudación fiscal** ligada a estos productos energéticos.

En el medio plazo, la **caída de los precios de la electricidad y el gas natural** favorecerá en principio a la industria vasca intensiva en energía (p.e. extractiva, química, refino, minerales, metal, etc.), al liberar recursos financieros. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la traslación de la caída de los precios mayoristas a los minoristas no será inmediata y la caída de los precios de la energía tenderá a ser generalizada en todo el mundo y similar en países europeos de nuestro entorno.

Dentro de unos meses, el principal riesgo es, probablemente, el **retraso en los proyectos de construcción de nuevas instalaciones e infraestructuras** en todo el mundo. En el caso de la energía eólica (y, en menor medida, en la fotovoltaica), el riesgo es que las empresas con contratos EPC (*engineering, procurement and construction*), como Iberdrola, Siemens Gamesa, etc., sufran retrasos en los proyectos de construcción de nuevas instalaciones. Esto podría dar lugar a penalizaciones (según los contratos con los propietarios de las instalaciones) y, por tanto, a un incremento de los costes, incrementando la presión sobre el segmento de las pymes industriales vascas de componentes en la parte media y baja de las cadenas de valor, tanto por el lado de los costes como por el retraso en los pedidos.

En un horizonte de unos meses, aparecen también **oportunidades para la industria energética vasca**. El sector de componentes electrónicos y electrónica de potencia, por ejemplo, puede posicionarse para responder a demanda no satisfecha por las compañías asiáticas de componentes de instalaciones eólicas y fotovoltaicas (p. ej., inversores, *trackers*, etc.). Por otro lado, la caída del precio del gas natural podría dar lugar a nuevas fuentes de negocio para las empresas de la cadena de valor de *oil & gas* en la CAPV (p. ej., fabricación de tubos y otros componentes de instalaciones de producción) si este combustible continúa siendo más competitivo que el carbón y se mantienen las políticas de descarbonización en Asia y otras partes del mundo.

Esta crisis también supone una oportunidad para que todas las empresas de las distintas cadenas de valor en el sector energético reevalúen el nivel de dependencia de los suministros (materiales y componentes) procedentes de Asia y valoren la conveniencia de diversificar sus canales de suministro. Podría ponerse en valor, por ejemplo, la **capacidad de ofrecer soluciones integrales** en áreas como las renovables y las redes eléctricas por las distintas cadenas de valor en la CAPV.

4.3 ¿Cómo afectaría a la salud financiera de las empresas vascas?

Naturalmente, si se interrumpen las transacciones de *inputs*, partes, piezas, componentes y productos finales, también las ventas y los ingresos de las empresas se verán afectados. Por eso entra también en juego la salud financiera de las empresas y cómo ésta evoluciona durante el periodo actual de incertidumbre. Sobre todo, si la fase de resistencia se alarga.

La situación financiera de la empresa vasca está condicionada por su situación de partida, los riesgos económicos del *shock* y por la efectividad de las medidas que se tomen para contrarrestar la crisis. En la actualidad, y por un tiempo indeterminado, estamos inmersos en una fase de resistencia, donde el objetivo es que el menor número de empresas se vean afectadas de forma que su viabilidad peligre. **La empresa vasca afronta esta fase en “relativas buenas condiciones”** dada la positiva evolución de los últimos años (últimos datos disponibles 2018):



La solidez del balance ha mejorado, mayor peso de los Fondos Propios (el patrimonio supone el 33,3% del balance +3 p.p respecto 2013) y un menor peso del Endeudamiento (la deuda financiera supone el 29,3% del balance -4,3 p.p respecto 2013).



La rentabilidad se ha recuperado (ROA 3,0% +1,6 p.p respecto 2013). Esta recuperación ha sido mayor en el sector industrial (ROA 3,6%).



La vulnerabilidad financiera de la empresa se ha reducido en 9,2 pp desde 2013, situándose en 27,6% de las empresas.

Esta situación general puede esconder realidades diversas, según el segmento de tamaño o sector al que pertenezca la empresa. Un ejemplo de ello es que en las **empresas Micro y Pequeñas** el peso de las empresas **vulnerables** es el doble que en las empresas Medianas y Grandes. Por otro lado, sectores como la **Hostelería, la Construcción y el Comercio** suponen un importante peso en el empleo (8%, 6%, y 17% respectivamente) y tienen unos índices de vulnerabilidad relativamente altos.

Las crisis del COVID-19 pondrá en apuros a muchas empresas que verán deteriorada su cuenta de resultados, reducida su solvencia y comprometida su liquidez. Es necesario generar mecanismos para **identificar a las empresas que ya presentaban una situación comprometida antes de la crisis** ya que esto permitirá priorizar los esfuerzos en aquellas empresas que, estando en una buena situación, se ven arrastradas por la crisis actual. Aunque es aventurado adelantar todos los problemas que generará en el ámbito financiero el COVID-19, sí se pueden identificar los principales:



En la mayoría de los sectores se producirá un **descenso de las ventas** por lo que es previsible un importante deterioro de la rentabilidad y que muchas empresas incurran en pérdidas.



Las **provisiones sobre los activos** de las empresas, tanto fijos como de circulante, se incrementarán para reflejar pérdidas de valor y posibles **aumentos de la morosidad** en el sistema.



La **liquidez de la empresa** se puede ver comprometida debido al aumento de la morosidad y al incremento de las existencias que no pueden ser vendidas lo cual generará tensiones de tesorería.



La **solvencia y ratios de garantía** de la empresa se deteriorará debido a las pérdidas, a las provisiones realizadas, y a la necesidad de aumentar **deuda para financiar las necesidades de liquidez**.

4.4 Resumen de los ejes principales que determinaran los impactos durante la etapa de resistencia

En resumen, en adición a las medidas adoptados por los gobiernos para forzar el cierre de ciertas actividades en la fase de resistencia, se pueden destacar cuatro otros ejes principales que determinarán los impactos microeconómicos durante esta primera etapa (ver Gráfico 3). Cada uno de ellos puede dar cabida a una

investigación más profunda y detallada tanto con respecto a los impactos y respuestas en el corto plazo, como a la evolución de estos impactos en el medio y largo plazo, y las acciones más adecuadas para preparar el terreno para la fase de reconstrucción y renovación.

Gráfico 3 Síntesis de los factores analizados en relación con su impacto en las empresas



Fuente: elaboración propia

5 HACIA LA FASE DE RECONSTRUCCIÓN Y RENOVACIÓN

En las secciones anteriores de este documento, tras contextualizar la crisis socioeconómica asociada con el COVID-19, se han analizado las políticas puestas en marcha como primera reacción a la misma y los impactos microeconómicos que se pueden anticipar para esta fase de resistencia ante la pandemia. En esta sección se pone el foco en la fase de reconstrucción y renovación, sus posibles rasgos, y las oportunidades que puede ofrecer para el desarrollo socioeconómico de un territorio como la CAPV. Consecuentemente, la pregunta que se aborda a continuación es: ***¿Qué hay que tener en cuenta para facilitar el camino hacia la renovación de la economía y la sociedad cuando la crisis de salud esté bajo control?***

En el segundo apartado se destacaron dos tipos de políticas que fomentan la resiliencia regional: las reactivas y las proactivas. Con respecto a las políticas reactivas las instituciones vascas están mostrando un nivel de respuesta más activo al de las instituciones de otras CCAA que se deriva tanto de su mayor nivel competencial como de la experiencia y capacidades en el diseño e implementación de políticas industriales y de promoción económica. Su mayor flexibilidad y proximidad a los agentes y tejido productivo y la existencia de un rico entramado de organizaciones intermedias posibilitan que los tres criterios antes citados para el buen empleo de las políticas públicas (*timing*, priorización y compartir los riesgos) se estén llevando a la práctica de modo bastante satisfactorio en esta fase de resistencia.

Sin embargo, de cara a la siguiente fase de reconstrucción adquieren importancia las **políticas proactivas para fomentar la adaptabilidad** que pertenecen, precisamente, al ámbito en el que tienen particular relevancia las respuestas a nivel regional. Es en esta fase en la que es posible desarrollar acciones para fortalecer la competitividad empresarial y la innovación, y promover la transformación de la estructura económica. Además, el análisis histórico de crisis anteriores muestra claramente la importancia de mantener el foco en el medio y largo plazo, por ejemplo, a través de políticas de inversión en **I+D+i, en educación o en infraestructuras clave**. Estas inversiones en la capacidad de adaptabilidad del territorio serán críticas no solo para una salida efectiva de la crisis socioeconómica desencadenada por el COVID-19, sino también para prepararse de cara a las crisis del futuro. En este sentido, hay un consenso creciente de que hay que dejar la austeridad atrás no sólo en las respuestas de corto plazo a esta crisis, sino también en el medio plazo.

5.1 El timing es clave

En la medida en que se aproxima la transición de la fase de resistencia a la fase de reconstrucción, el *timing* se convierte en un elemento clave para el éxito de las políticas. Las acciones necesarias y efectivas para proteger a empresas y/o personas vulnerables durante la fase de resistencia pueden ser contraproducentes solo unas semanas o meses más tarde. En este sentido es preciso, por un lado, tener buenos **análisis diagnósticos** sobre qué sectores, empresas y personas están afectados y en qué momentos. Por otro lado, y puesto que la trayectoria de esta transición no es predecible, es importante trabajar con **distintos escenarios** para poder responder con rapidez a las situaciones que emerjan.

Por ejemplo, mientras está claro que vamos a entrar en una recesión – con algunas predicciones anticipando una caída del PIB casi sin precedente – por ahora no sabemos si esta recesión va a tener la forma de una V (recuperación rápida), una U (recuperación suave) o una L (poca recuperación en el medio plazo). Cada uno de estos escenarios – junto con sus determinantes – tienen diferentes implicaciones con respecto a qué sectores estarán afectados, en qué medida y en qué momentos, lo que afecta a la efectividad de distintas políticas en cada uno de esos momentos.

5.2 Una oportunidad para hacer frente a los grandes retos de nuestra sociedad

Independientemente de la forma de la recesión, resulta claro que habrá un *antes* y un *después* con respecto al COVID-19: **nuestra economía y sociedad no van a volver a la situación anterior a la crisis**. En este sentido se puede interpretar el COVID-19 como lo que se ha denominado en la literatura sobre transiciones sociotécnicas un *landscape shock*.⁷ Los rasgos de los probables cambios ofrecen una gran oportunidad para enfocar las **políticas de adaptabilidad para hacer frente a varios de los grandes retos estructurales** que afectan a nuestras

⁷ Es decir, un *shock* en nuestro entorno social, tecnológico y ecológico que (ver Geels y Schot, 2007).

sociedades. Retos como la emergencia climática, las transiciones demográficas y la revolución digital están claramente interrelacionados con los impactos del COVID-19 y con las respuestas que esta crisis requiere.

De hecho, la transición verde y la transición digital son las dos palancas clave de la nueva política industrial de la Comisión Europea, que se ha comprometido a transformar la economía de la UE para un futuro sostenible (el Pacto Verde).⁸ En este contexto es necesario reconocer que nos encontramos ante una oportunidad para avanzar en el proceso global de transición sostenible. La crisis del COVID-19 nos presenta varias **palancas para aprovechar dicha oportunidad**. Las más evidentes son el aumento de la productividad derivado de nuevas formas de organizar el trabajo, la reducción en emisiones por el aumento del teletrabajo y la disminución de la actividad presencial, y patrones de consumo sostenible, promovidos por la relocalización de las cadenas de valor, que requieren menor consumo energético y de materiales. Los cambios en las reglas y normas – y en la interpretación que hacemos de las mismas – pueden llegar a **precipitar cambios profundos en los sistemas sociotécnicos** que tenemos, entre otros, en los ámbitos de la sanidad, alimentación, comunicación y movilidad.

Además, una consecuencia de la crisis generada por el COVID-19 es que está **visibilizando la capacidad de resiliencia y adaptación** de los gobiernos, el sistema socioeconómico y la sociedad en general. Esto puede tener un efecto positivo frente a retos y problemas que nuestro sistema lleva arrastrando mucho tiempo, ya que puede ayudar a replantear que quizás nuestros modelos de producción, económicos y sociales se orientan a objetivos que están desactualizados.

5.3 ¿Qué combinación de global y local?

El futuro de la globalización es uno de los ejes de este replanteamiento que ya está suscitando el debate. En este preciso momento se está produciendo **un efecto péndulo en la globalización** que tiene su reflejo en el cierre de fronteras y la disrupción de cadenas globales de suministro que se han construido progresivamente durante los últimos 30 años.

En el corto plazo estamos volviendo a lo local. Este proceso es visible sobre todo en las iniciativas de reconstrucción de cadenas de valor locales para la manufactura de bienes que demanda el sistema sanitario para afrontar la crisis de salud. En el medio plazo es posible que el péndulo vuelva rápido hacia su posición anterior, reabriendo las cadenas globales con la misma celeridad con la que se han cerrado. Sin embargo, es probable que se necesitaría convivir con el coronavirus para un periodo de tiempo más sostenido y que no será posible reabrir las cadenas de forma rápida, por lo menos en ciertos sectores. Estas circunstancias, combinadas con el reconocimiento de las posibilidades y ventajas que ofrecen las cadenas de suministro más locales con respecto a las transiciones digitales e ecológicas, pueden hacer que los cambios hacia modelos de economía y sociedad más cerrados son permanentes.

El escenario más probable es el intermedio, con algunos sectores y actividades reabriendo rápidamente y otros consolidando nuevas cadenas de valor con base en relaciones más locales y/o el uso de nuevas tecnologías. En este sentido **la redefinición de las cadenas de valor se plantea como una de las principales oportunidades para avanzar en la transición sostenible desde la perspectiva productiva**. Se trata de, además de disminuir el consumo energético y de materiales, construir cadenas robustas y resilientes. La aplicación de tecnologías como el internet de las cosas (IoT), impresión 3D o *blockchain* pueden ser claves a la hora de aportar mayor trazabilidad y transparencia a las nuevas cadenas. Esta transparencia podría beneficiar también el desarrollo de la economía circular y la denominada *sharing economy*.

5.4 ¿Qué combinación de “vuelta a la normalidad” y reorientación de actividades?

Las cadenas de valor no son las únicas que se enfrentan, en la fase de reconstrucción y renovación, a la incertidumbre del movimiento pendular anteriormente citado. En este contexto de interacción entre lo local y lo

⁸ Ver: European Commission (2019, 2020). Está por ver si el ambicioso plan de financiación de inversiones incluido en el Pacto Verde Europeo se verá afectado en el corto y medio plazo por la crisis del coronavirus, pero varios países han reclamado formalmente a Bruselas que el Pacto Verde europea sea la gran palanca para la reactivación de la economía. Ver: <https://www.lavanguardia.com/natural/20200409/48399290890/diez-paises-teresa-ribera-pacto-verde-european-green-deal.html>.

global en el marco de los grandes retos estructurales, son muchas las actividades socioeconómicas que podrán plantearse el equilibrio entre “volver a la normalidad” (*business as usual*) y seguir una estrategia de reorientación.

En el ámbito económico, para algunos sectores y actividades la vuelta a su actividad “normal” será relativamente fácil o deseable, mientras que para otros será difícil y/o no deseable. Un aspecto positivo es que ya existe mucho conocimiento sobre cómo hacer cosas de forma diferente – conceptos como la economía colaborativa, el teletrabajo y la realidad virtual, la telesalud o la manufactura robótica – y es probable que el uso de estas tecnologías y modelos se acelere en la fase de reconstrucción. De nuevo, **las posibilidades e impactos van a diferenciarse por sectores, por momentos en el tiempo y dependiendo de los escenarios que se acaben materializando**. La complejidad de este proceso pone en primer plano el reto al que se enfrentan los responsables de las políticas, que tienen que desarrollar la inteligencia y la flexibilidad necesarias para apoyar la recuperación y la renovación con medidas que lleguen en el momento más oportuno.

La vuelta a la normalidad deberá pasar, necesariamente, por una recuperación del empleo que garantice un nivel de estabilidad social (y también económica, a través de la demanda agregada) durante la fase de reconstrucción y renovación. Deberá evaluarse hasta qué punto existe un *trade-off* en el corto y medio plazo entre las medidas de apoyo al empleo, orientadas a generar empleo de forma rápida (y, posiblemente, más orientadas al gasto) y las medidas orientadas a invertir en clústeres, cadenas de valor y áreas en las que la economía vasca ha centrado su estrategia de especialización y competitividad (por ejemplo en el ámbito de la salud o la energía). Para ello, deberán encontrarse las respuestas a preguntas como cuáles son las políticas que pueden ayudar de forma más efectiva a de empleo en el corto plazo y hasta qué punto prestar atención a la crisis de empleo en el corto y medio plazo puede tener un impacto (negativo) sobre la estrategia de especialización inteligente a medio y largo plazo del País Vasco.

El ámbito social presenta también un gran potencial para la reorientación de actividades y comportamientos ligados al proceso de transición sostenible. Este ámbito trasciende la perspectiva productiva y ayuda a ver cómo, por ejemplo, una política orientada a la sostenibilidad que promueva el teletrabajo plantea simultáneamente la **oportunidad de redefinir ciertos patrones en la ciudadanía como la perspectiva de género** y contribuye así al bienestar de la sociedad. El proceso actual puede también modificar el valor que damos a distintos tipos de actividades, promoviendo **un giro hacia lo que se denomina *foundational economy*** (que prioriza sobre todo salud, cuidado, educación, vivienda, utilidades y alimentación).⁹

5.5 Marcos de colaboración renovados y más fuertes

Por último, para posicionarse ante los *trade-offs* y las transiciones señaladas en las secciones anteriores y gestionarlas, se necesitará una colaboración renovada y reforzada entre empresas, gobiernos, universidades, otros agentes del territorio y la ciudadanía. Las **organizaciones intermedias**, como las organizaciones dinamizadoras de clústeres o las agencias de desarrollo local tendrán un rol aún más crítico en este nuevo escenario, tanto en la conexión de empresas para la construcción de las nuevas cadenas de valor o la reorientación de actividades, como en la generación de inteligencia sobre las necesidades del tejido empresarial.¹⁰ Dicha inteligencia debe estar al servicio de procesos colaborativos entre gobiernos, universidades, empresas y otros actores del territorio.

La etapa de reconstrucción y renovación requerirá procesos que respondan a esta crisis económica y social en el marco de los retos ambientales ya existentes y algunas empresas optarán por desarrollar estrategias que vinculen todos estos elementos. En este contexto pueden ser de utilidad conceptos como el de **creación de valor compartido**, que persigue la optimización de las propuestas de valor de las empresas de tal forma que respondan a los requerimientos sociales del entorno, sin dejar de generar valor económico para sí mismas.¹¹ Otro marco que puede ver reforzada su utilidad es el de la **innovación abierta o colaborativa**, que fomenta la comunicación participativa sobre la innovación en las empresas, empoderando a sus proveedores, colaboradores y clientes para

⁹ Ver: Williams *et al.* (2019) y el manifiesto ‘después del pandemia’ que ha sido elaborado por un grupo de investigadores europeos sobre el *foundational economy*. <https://foundationaleconomy.com/covid-19-report/>.

¹⁰ Sobre los roles de clústeres ver: TCI Network (2017), Konstantynova y Wilson (2017) y Wilson (2019).

¹¹ A la vista de la crisis de empleo que se ha generado como consecuencia de la limitación del movimiento de las personas y de la actividad económica de las empresas, probablemente una de las principales formas de creación de valor compartido por parte de las empresas en los próximos tiempos será la creación de puestos de trabajo.

la identificación de retos asociados a los procesos empresariales y para la proposición de estrategias para afrontarlos.¹²

Sin embargo, estos planteamientos no dejan de ser soluciones individuales a problemas comunes. La pregunta que esto suscita es: si los resultados en la aplicación de estas teorías son satisfactorios a nivel individual-empresa, ¿podrían escalar para dar lugar a modelos de organización interinstitucional en el que las empresas vascas desarrollen propuestas de valor colectivas que den respuesta a los retos compartidos del territorio y generen valor económico a sus organizaciones?

Las respuestas que a nivel global se han articulado para hacer frente al reto del COVID-19 en el corto plazo han demostrado que esto es posible.¹³ También en la CAPV, durante la etapa de resistencia, estamos siendo testigos de ejemplos que lo demuestran. Señalamos sólo algunos de estos ejemplos, sabiendo que son muchas más las iniciativas que responden a estas características.¹⁴ Así, Ikusi ofrece CISCO Webex gratuito por 90 días para facilitar el teletrabajo; Pernod Ricard, ha puesto a disposición sus fábricas para producir gel desinfectante; colectivos como "Resistencia Team" o "Makers" están logrando la colaboración de profesionales, instituciones y pequeñas empresas para que mediante código abierto e impresión 3D se desarrollen alternativas temporales a la producción en serie de elementos de protección sanitaria; y el Gobierno Vasco y SPRI están trabajando con varias organizaciones dinamizadoras de clúster para apoyar esfuerzos de compra colectiva de materiales y fabricación de respiradores.

En este sentido la amenaza socioeconómica que representa la actual crisis sanitaria ha sido una especie de convocatoria abierta para impulsar estrategias colaborativas entre diferentes organizaciones que persigan la supervivencia de la sociedad y sus empresas. La respuesta que han dado las organizaciones ha sido el desarrollo de equipos de trabajo transversales para construir soluciones innovadoras a esta problemática compartida. Por ello interpretamos esta reacción como un ejemplo de materialización de las teorías anteriormente expuestas escaladas a nivel interinstitucional. Así pues, la contingencia del COVID-19 ha puesto de manifiesto que, en respuesta a la actual y futuras crisis socioeconómicas, se pueden **construir propuestas de valor en plataformas colaborativas entre diferentes organizaciones, que además de atender el reto social y de empleo, generen valor económico al territorio y sus empresas.**

En ese contexto es importante tener en cuenta que la crisis acelerará la tendencia a adoptar tecnologías que faciliten la automatización y la interacción virtual en el trabajo. Según *The Economist*, en el futuro la interacción presencial será menor y privilegiará la comunicación entre personas clave al interior de las organizaciones.¹⁵ Esta tendencia tiene implicaciones muy importantes para los procesos de colaboración y para la competitividad de los territorios porque cambiar la forma en la que nos comunicamos –hacerlo a distancia, mediados por pantallas– tiene un impacto directo en cómo aprendemos y en la innovación, que se beneficia de la proximidad. La literatura sobre comunicación mediada por las tecnologías, la innovación responsable y la comunicación participativa plantean marcos que pueden ayudar a profundizar y generar nuevo conocimiento que nos permita conectar, escalar y medir los micro procesos de cooperación y aprendizaje que se desarrollan de forma virtual en beneficio de la innovación, la competitividad y el bienestar de los territorios.

¹² Ver: Porter y Kramer (2011) y Lazarenko *et al.* (2017).

¹³ En el contexto Europeo, el *European Cluster Alliance* ha sido muy activo en facilitar conexiones entre organizaciones de clúster y sus empresas y el European Cluster Collaboration Platform ha establecido un *Industrial Clusters Response Portal* (<https://www.clustercollaboration.eu/coronavirus>).

¹⁴ El newsletter de Confebask 'Empresa Vasca Creando Valor' resume una gran selección de ejemplos. Ver: <http://www.confebask.es/noticias-empresariales.html>.

¹⁵ The pandemic may exacerbate the divide among workers: www.economist.com/business/2020/04/11/the-pandemic-may-exacerbate-the-divide-among-workers.

6 PAUTAS PARA LA ACCIÓN Y PRÓXIMOS PASOS

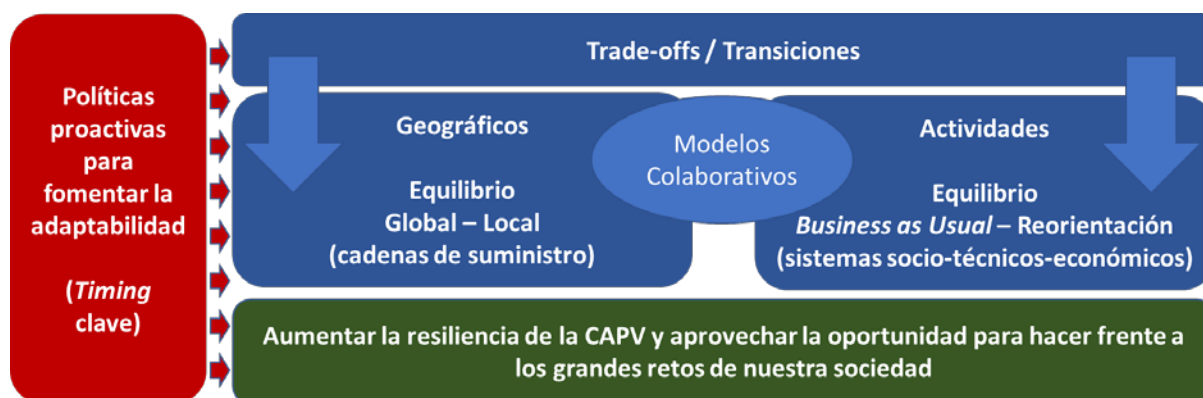
En un momento altamente disruptivo, en que cada actor está adaptando sus acciones y actividades inmediatas de la mejor manera posible, el objetivo de este documento es dar un primer paso para entender los efectos socioeconómicos del COVID-19 en la CAPV, con el fin de apoyar a los distintos stakeholders de Orkestra en sus reflexiones sobre posibles acciones de cara al futuro. Así, se han identificado dos fases en la crisis socioeconómica generada por el COVID-19:

- La **resistencia ante la pandemia** en que la economía y la sociedad tal y como las conocíamos se encuentran “en pausa” y se han activado respuestas a la crisis sanitaria.
- La **reconstrucción y renovación de la economía y sociedad** que tomarán fuerza cuando la crisis sociosanitaria esté bajo control, pero es importante preparar durante la etapa de resistencia.

En relación con la etapa de resistencia, se han presentado y valorado las actuaciones planteadas hasta el momento tanto en el ámbito sanitario como el económico y se ha señalado que, en el ámbito de las respuestas a la crisis económica, esta es una etapa en que algunas de las medidas sólo pueden ser adoptadas por el Estado e instancias a nivel europeo. Sin embargo, se ha apuntado también que esta etapa de resistencia es el momento de empezar a poner las bases para la futura reconstrucción y renovación de la economía y la sociedad, procesos en los que, por sus competencias, las administraciones públicas de la CAPV pueden tener un margen de maniobra considerable.

Es por esto último que, tras analizar las políticas que se han puesto en marcha durante la etapa de resistencia y los impactos microeconómicos anticipados en esta primera fase, se ha reflexionado sobre los distintos ejes que pueden condicionar las respuestas en la segunda fase de reconstrucción y renovación (véase resumen en la Gráfico 4).

Gráfico 4 Resumen de los factores condicionantes de la etapa de reconstrucción y renovación



Fuente: elaboración propia

Las recomendaciones en la etapa actual –sumergidos en la gestión de la resistencia, pero con necesidad de sentar las bases de la reconstrucción y renovación– tienen que ver con el desarrollo de capacidades e instrumentos para entender adecuadamente cada fase del proceso y las especificidades de los distintos sectores, cadenas de valor y tipos de empresa. Sólo así podrán plantearse políticas a medida de cada problema que puedan conducir a un uso eficaz y eficiente de los recursos. Las recomendaciones en este sentido son:

1. Cuidar la dimensión temporal de las acciones
2. Desarrollar inteligencia sobre posibles escenarios e impactos de cada uno de los mismos:
 - Entender la vulnerabilidad financiera de distintos colectivos de empresas en distintos escenarios
 - Entender los potenciales impactos sectoriales en distintos escenarios
 - Identificar colectivos más afectados por la crisis
3. Analizar de forma explícita los *trade offs* entre lo local y lo global, y entre intentar recomponer la situación anterior y tener estrategias de renovación, con especial énfasis en la necesidad de afrontar la crisis de

empleo en el corto plazo, para poder implementar estrategias a medio plazo con una mayor estabilidad social

4. Integrar en la respuesta a la crisis a las organizaciones intermedias (organizaciones clúster, agencias de desarrollo local, cámaras de comercio) para maximizar la dimensión colaborativa de esta respuesta. Concretamente, pueden contribuir a:
 - Fomentar conexiones que apoyen la construcción de nuevas cadenas de valor resilientes y/o la reorientación de actividades en el contexto de nuevos sistemas socios-técnicos-económicos
 - Conectar a las empresas, sobre todo las pymes, con otros agentes del ecosistema productivo para que haya un diagnóstico certero de su situación y problemática
5. Definir proactivamente posibles escenarios de renovación económica y social que sean deseables desde el punto de vista de los grandes retos (emergencia climática, la transición demográfica y la revolución digital) y que permitan orientar las acciones individuales hacia una estrategia compartida
6. Desarrollar acciones y políticas de medio-largo plazo con una sensibilidad alta a los escenarios deseables señalados anteriormente

Poner en práctica estas recomendaciones es, sin duda, un reto complejo. Ante una crisis que se caracteriza por afectar a un número tan considerable de sectores, cadenas de valor y empresas, las soluciones que se aborden deberán gestionarse teniendo en cuenta esta complejidad. Esto significa que las soluciones requerirán, más allá de un sumatorio de reacciones individuales, una respuesta sistémica en que la coordinación y las sinergias entre actuaciones serán de vital importancia para obtener el resultado deseado para el conjunto de actores de la CAPV. Se trata, por lo tanto, de un momento en que será importante que emerjan liderazgos fuertes que, a su vez, sean relacionales y permitan al conjunto de los actores del territorio construir respuestas colectivas a este reto que también lo es.

Para contribuir a esta labor colectiva Orkestra se ha planteado el reto de profundizar en los distintos elementos que se han señalado como claves en las secciones anteriores, además de integrar nuevos elementos que los actores territoriales de la CAPV consideren relevantes. Este documento es, por lo tanto, el inicio de un proceso que el Instituto desarrollará para acompañar a los actores económicos y sociales de la CAPV en el camino de resistencia, reconstrucción y renovación en que todos estamos inmersos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alberdi, A. y Olalde, A. (2020). Balance del desempeño de la economía vasca 2020-2018 y retos para un modelo inclusivo. *Ekonomiaz* (próxima aparición).
- Boschma, R. (2015). Towards and evolutionary perspective on regional resilience. *Regional Studies*, 49(5), 733-751.
- Bristow, G., y Healy, A. (2014). Regional resilience: An agency perspective. *Regional Studies*, 48(5), 923-935.
- Cusumano, M., Kahl, S. y Suarez, F. (2015). Services, industry evolution, and the competitive strategies of product firms. *Strategic Management Journal*, 36, pp. 559-575.
- David, L. (2018). Agency and resilience in the time of regional economic crisis. *European Planning Studies*, 26(5), 1041-1059.
- European Commission (2019) The European Green Deal, COM(2019)640.
- European Commission (2020) A New Industrial Strategy for Europe, COM(2020)102.
- Geels, F. W y Schot, J. (2007). 'Typology of sociotransition pathways', *Research Policy*, 36(3): 399-417.
- Jansen, M. y Jimeno, J.F. (2020). La crisis económica del Covid-19: ¿Serán eficaces las medidas del Gobierno español? *Nada es Gratis* - <https://nadaesgratis.es>
- Kamp, B. y Sisti, E., (2018). Evolutions among Basque manufacturing industry in terms of service-based turnover, *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. LXXIII - N.º 225 - Diciembre 2018, pp. 597-610.
- Konstantynova, A. y Wilson, J. R. (2017). Cluster policies and cluster institutions: An opportunity to bind economic and social dimensions, *Economía e Política Industrial: Journal of Industrial and Business Economics*, 44(4): 457-472.
- Lazarenko, A. L., Minakova, E. I., Dumnova, N. A., Mosina, E. I., & Lukyanchikova, T. L. (2017). Explicating Open Innovation: Clarifying an Emerging Paradigm for Understanding Innovation. *International Journal of Economic Perspectives*, 11(3), 413-417.
- Magro, E. y Valdaliso, J.M. (2019). El papel de las políticas públicas en la resiliencia regional: un análisis exploratorio del caso del País Vasco. *Revista Galega de Economía*, 28 (2), 53-70.
- Magro, E., Uyarrá, E. y Valdaliso, J.M. (2020, forthcoming), Agency, Institutions and Regional Resilience: An Approach from The Basque Region, en Pinheiro, R., Frigotto, M.L. y Young, M., *Towards Resilient Organizations and Societies: A Cross-Sectorial and Multi-Disciplinary Perspective*, Palgrave.
- Martin, R. (2010). Rethinking Regional Path Dependence: Beyond Lock-in to Evolution. *Economic Geography*, (1), 1-27.
- Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12, 1-32.
- Porter, M. E., y Kramer, M. R. (2011). How to reinvent capitalism—and unleash a wave of innovation and growth. *Harvard Business Review*, Jan-Feb, 1-17.
- Shih, W. (2020). Is It Time to Rethink Globalized Supply Chains? *Sloan Management Review*, MIT, 19th of March, pp. 1-13.
- TCI Network (2017). *20 Years of TCI Network: The Past, Present and Future of Clusters*, Barcelona and Bogota: TCI Network and Bogota Chamber of Commerce.
- Williams, K., Stafford, C. y Elliot, C. (2019). 'The Foundational Economy', *Renewal: A Journal of Social Democracy*, 27(2).
- Wilson, J. R. (2019). Clusterpolicy resilience: New challenges for a mature policy, *International Journal of Business Environment*, 10(4): 371-382.
- Zubillaga, A. y Peletier, C. (2019). *Economía y sociedad digitales en el País Vasco: DESI 2018*, Cuadernos Orkestra, 63/2020.
- Zubillaga, A. y Peletier, C. (2020). *Economía y sociedad digitales en el País Vasco: DESI 2019*, Cuadernos Orkestra, 63/2020.



INSTITUTO VASCO
DE COMPETITIVIDAD
FUNDACIÓN DEUSTO

www.orquestra.deusto.es