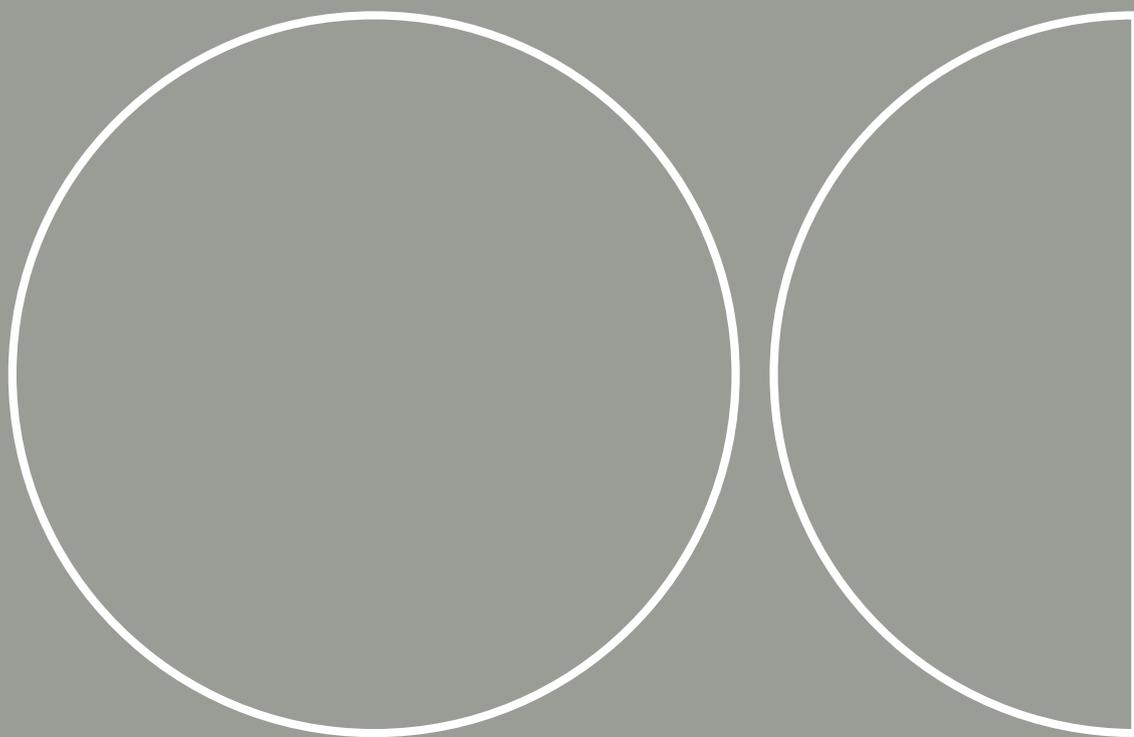


# La opinión del Cercle



# **Impulsar la productividad**

Claves para recuperar el  
dinamismo económico y mejorar  
el bienestar de la ciudadanía

Mayo 2024

Desde principios de siglo, la economía española y la catalana han mostrado un dinamismo notable. Salvo momentos puntuales, como los años centrales de la *gran crisis financiera* y la pandemia de la covid-19, en general, la tasa de crecimiento del PIB ha estado por encima de la media de la UE y el empleo ha aumentado de forma muy destacable. El número de cotizantes a la Seguridad Social hoy se encuentra en máximos históricos. La evolución de las grandes cifras macroeconómicas, en términos absolutos, ha sido y aún es positiva.

Pero por debajo de esa bonanza aparente se esconde una dinámica preocupante: el dibujo es muy diferente si las cifras se miran en términos per cápita. La renta per cápita lleva años divergiendo de la media comunitaria, deshaciendo una parte importante del camino de convergencia recorrido entre 1986, cuando se entró en las Comunidades Europeas, y 2006, cuando se logra el nivel relativo más elevado respecto a la media comunitaria.

El aumento de la actividad económica ha ido acompañado de un importante crecimiento de la población los últimos años y eso hace que, en términos per cápita, la evolución de la economía no sea tan brillante como muestran los grandes agregados macroeconómicos. Por otro lado, la composición sectorial del PIB se está decantando cada vez más hacia actividades terciarias como el turismo y el comercio, que en general tienen niveles de productividad más bajos.

En la nota de opinión que el Cercle presentó en el «marco de la RCE23, se señalaba con preocupación

este declive relativo de nuestra economía respecto al conjunto de las economías de la UE. Ahora, en la nota previa a la RCE24, profundizamos en el tema, ya que lo consideramos esencial para el presente y el futuro del país. Aportamos nuevos datos para interpretar como se ha producido la pérdida de productividad e identificamos retos que tendrían que ser prioritarios para los gobiernos de España y de Cataluña. Queremos alertar a nuestros políticos. Necesitamos su liderazgo realista y a la vez ambicioso. La legislatura que empieza después de las elecciones del 12 de mayo es una oportunidad que no se puede perder.

## **I. El grave problema de productividad de la economía española**

El Cercle alertó hace un año de que la renta per cápita de la Unión Europea se había distanciado de la de Cataluña y de España. Los últimos veinte años se ha producido una regresión importante y alarmante que se explica, sobre todo, por el escaso crecimiento de la productividad.

La productividad es el determinante clave de la renta per cápita de un país y, en última instancia, del nivel de bienestar de su población. En el documento<sup>1</sup> que sirve de base para esta nota, se presentan evidencias muy reveladoras de la importancia de la productividad y su evolución regional a nivel europeo, desde el año 2000 hasta la actualidad.

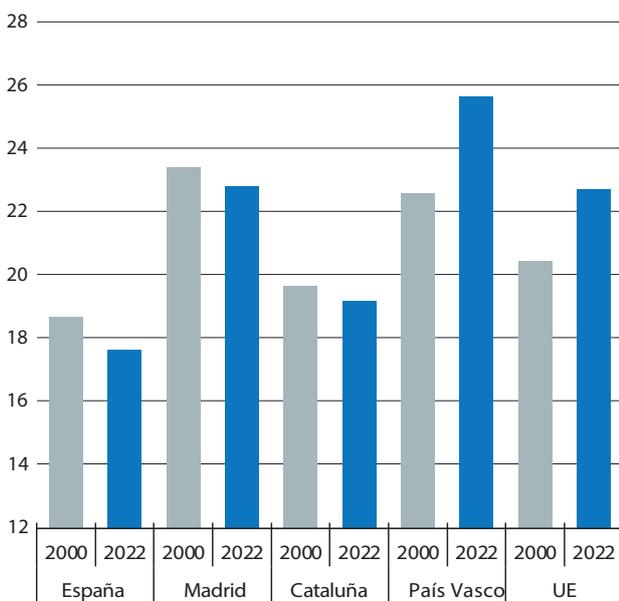
<sup>1</sup> O. Aspachs y E. Solé, «Evolución de la productividad en Europa: una mirada regional», Papers del Cercle, mayo 2024

El estudio permite constatar que hay una estrecha relación entre el crecimiento de la productividad y los ingresos de la población. Así mismo, una mayor productividad se asocia con un menor número de horas trabajadas y con una reducción de la población en situación de pobreza. En definitiva, en las regiones más productivas de Europa, los trabajadores perciben salarios más elevados y, al mismo tiempo, precisamente porqué son más productivos, trabajan menos horas. Una mayor productividad es el elemento clave para que el conjunto de la ciudadanía pueda disfrutar de una mejor calidad de vida.

El crecimiento de la productividad en España es mucho más bajo y se aleja del de la Unión Europea. Entre los años 2000 y 2022 la distancia se ha doblado: se ha pasado de un 6% a un 12% inferior. Nuestra economía cada vez se parece más a la de las regiones menos productivas de la UE (ver gráficos). Las dinámicas recientes son preocupantes. Muestran una economía abocada a la mediocridad si no se actúa de manera urgente, coordinada y con determinación.

### ***Distancia respecto a las regiones menos productivas***

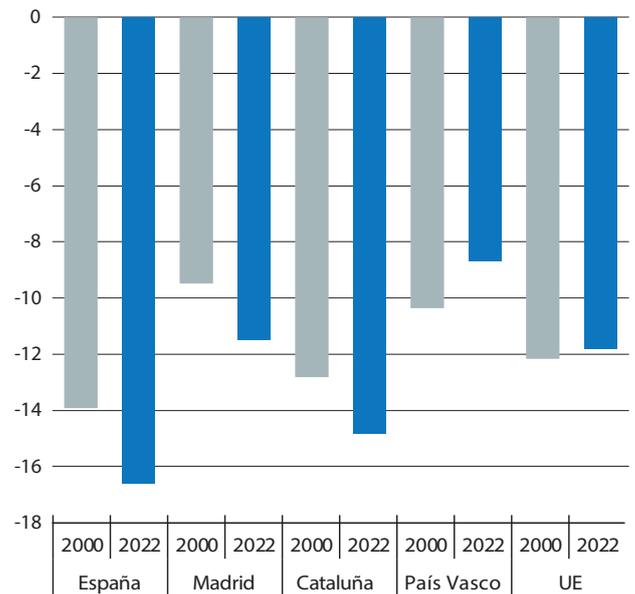
*Euros (diferencia entre la productividad de cada región y la de las menos productivas)*



Notas: PIB a precios constantes de 2015. Productividad se refiere a PIB a precios de 2015 por hora trabajada. Las regiones menos productivas se refiere a la productividad del percentil 20 de la distribución de la productividad a nivel regional europeo NUTS 2. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de ARDECO, Eurostat.

### ***Distancia respecto a las regiones más productivas***

*Euros (diferencia entre la productividad de cada región y la de las más productivas)*



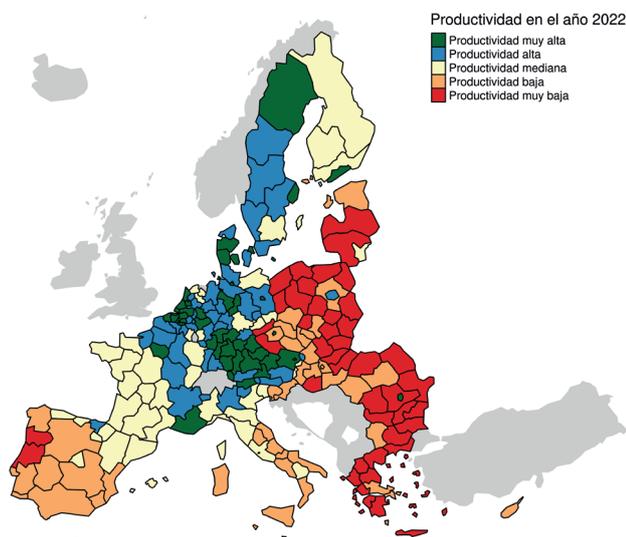
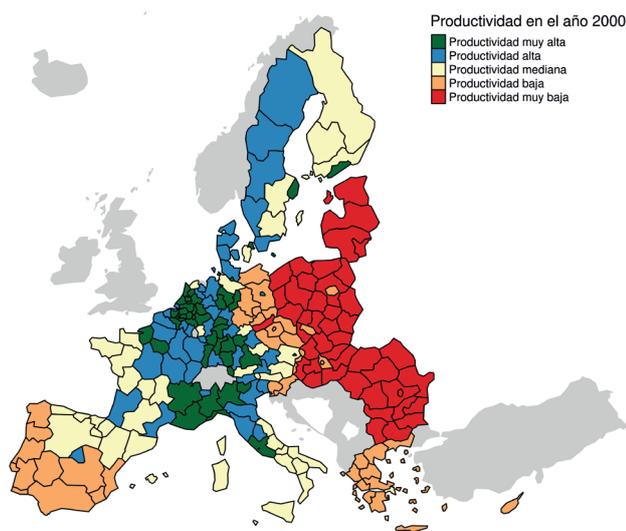
Notas: PIB a precios constantes de 2015. Productividad se refiere a PIB a precios de 2015 por hora trabajada. Las regiones más productivas se refiere a la productividad del percentil 80 de la distribución de la productividad a nivel regional europeo NUTS 2. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de ARDECO, Eurostat.

El mensaje que ofrecen Cataluña y la Comunidad de Madrid, los dos grandes motores de la economía española, tampoco es alentador. El crecimiento de la productividad de ambas también ha sido muy bajo y se aleja de las regiones europeas más productivas (ver gráficos). Solo el País Vasco presenta un nivel de productividad relativamente elevado y se acerca a las regiones más productivas.

Esa pérdida de terreno relativo no es un fenómeno aislado. Destaca el descenso de muchas regiones de Francia y de Italia. Dos décadas atrás, muchas de las regiones más productivas las encontrábamos en esos dos países. Ahora prácticamente ya no hay ninguna. El clúster de regiones más productivas se aleja así de Cataluña y de España y se desplaza hacia el noreste de Europa, donde está el clúster de regiones donde la productividad crece más rápidamente (ver el mapa adjunto).

A nivel europeo, de hecho, la desigualdad entre las regiones más productivas y las menos productivas ha aumentado en los últimos veinte años. Eso, sin duda, tendría que ser un dato para tener en cuenta en el alineamiento de los intereses entre países y en el diseño de las políticas europeas. Si esa dinámica persiste y se amplía, el proyecto europeo se agrietará.

## Distribución de la productividad por regiones en los años 2000 y 2022



Nota: PIB medido en PPP por hora trabajada. La clasificación del nivel de productividad está hecho a partir de quintiles, dividiendo la distribución de la productividad en cinco grupos de igual tamaño, incluyendo en cada grupo un 20% de la muestra total de regiones en orden ascendente, de manera que el primer grupo contiene el 20% de las regiones con un nivel de productividad más bajo, el siguiente grupo contiene el 20% de las regiones con una productividad más alta que el grupo anterior, y así sucesivamente hasta separar las regiones europeas en cinco grupos de igual tamaño, donde cada grupo denota un "escalón" en la distribución de la productividad. Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Comisión Europea (ARDECO)

A pesar del diagnóstico que hemos hecho, no hay que caer en el fatalismo. El estudio también muestra que el ranking de la productividad es muy dinámico. Hay muchas regiones que consiguen escalar posiciones, también hay otras que retroceden. En algunos casos, como en muchas regiones de toda Italia, el descenso es muy significativo.

Para impulsar la productividad, hay que levantar la mirada y tejer alianzas con nuestros vecinos, del sur y

del norte, del este y del oeste. Una región difícilmente podrá situarse al frente del ranking de manera aislada. Siempre ha sido así, pero en el actual contexto global, la cooperación todavía es más determinante. Si la productividad de las regiones de nuestro entorno más inmediato no mejora, difícilmente podremos avanzar.

Es clave, pues, identificar los polos de productividad próximos, asegurar que están interconectados, que disponen de las infraestructuras, físicas y tecnológicas, para maximizar el potencial económico de las empresas y el capital humano presentes en el territorio. Esa tiene que ser la tarjeta de presentación. Sin una mínima cooperación entre las diferentes administraciones y los diferentes territorios, difícilmente podremos competir y dar un paso adelante.

## II. ¿Qué modelo económico queremos?

Las cifras que acabamos de presentar muestran que la mala evolución comparada de la productividad no es un fenómeno puntual, sino que viene de lejos, como mínimo desde principios de siglo. Es un problema estructural que tenemos como país. Es un problema, por lo tanto, que no se puede atribuir a un gobierno en concreto -de Cataluña o de España, de un partido o de otro-, pero sí que les concierne a todos.

El problema de fondo es la falta de un modelo económico claro y ambicioso a largo plazo. Hemos oído decir muchas veces que el objetivo es tener una economía de alto valor añadido, en la que se prioricen los sectores tecnológicamente punteros y que sea capaz de generar -en grandes volúmenes- puestos de trabajo de calidad y, por lo tanto, bien remunerados. Desgraciadamente, la realidad es, en gran medida, otra. Salvo casos puntuales, lo cierto es que hoy y desde hace muchos años se genera mayoritariamente mucho empleo -en gran parte vinculada al turismo y a actividades comerciales- con salarios muy bajos. Eso es lo que explica que Cataluña y España en su conjunto hayan perdido posiciones relativas en el ranking europeo de la productividad.

Algunas de las causas de la baja productividad de nuestra economía se han subrayado en otras ocasiones. Por un lado, como hemos apuntado, hay un problema de estructura sectorial, muy sesgada hacia el sector terciario menos productivo; por otro lado, hay un proble-

ma de dimensión empresarial, porque nuestro tejido productivo está formado mayoritariamente por pymes, lo que hace difícil explotar economías de escala y ganar productividad. Y, por debajo de todo eso, existe una falta de inversión en capital físico, activos intangibles y también en capital humano. En parte, es responsabilidad de las empresas, pero la política económica llevada a cabo en las últimas décadas tampoco ha ayudado a ello.

Muchas de estas cuestiones son abordadas en los informes sobre la reforma del mercado interior y sobre el futuro de la competitividad europea, que el Consejo Europeo y la Comisión han encargado a Enrico Letta y Mario Draghi, respectivamente. Estos dos informes tienen que servir para generar un gran debate sobre cómo se aumenta la productividad y se mejora la competitividad de la Unión Europea. Y en este debate será muy importante que desde España y Cataluña se pongan sobre la mesa las divergencias en el nivel de productividad que existe entre norte y sur de Europa, y ver cuáles son las mejores formas para reducir una brecha que puede amenazar la cohesión del proyecto europeo.

### **III. Elementos clave para impulsar la productividad**

Conseguir un crecimiento sostenido de la productividad, por encima de la media europea, tendría que ser el gran objetivo de los próximos años. Solo así será posible que las economías catalana y española abandonen las posiciones de mediocridad que ocupan en la actualidad y se acerquen a la parte más elevada del ranking europeo. Ese, de hecho, tendría que ser un objetivo de mínimos, ya que, como pone de manifiesto el documento al que nos hemos referido en el apartado anterior, la productividad en Europa crece de forma sistemática por debajo de la de muchos de sus competidores, como los Estados Unidos, por ejemplo.

La productividad de un país depende de múltiples factores. No es el objetivo de esta nota analizarlos uno a uno. En cambio, sí hay cuatro que desde una perspectiva catalana son especialmente relevantes y que deberían ser prioritarios en el contexto de la nueva legislatura.

**1.** Educación y formación de capital humano: la calidad de nuestro sistema educativo está en cuestión. El último informe PISA sitúa el nivel educativo de Cataluña entre los peores de España y de los países de la

OCDE en los tres ámbitos objeto de evaluación: las matemáticas, la lectura y la ciencia. Por otro lado, la formación profesional ha mejorado, pero dista mucho aún de la de los mejores países de nuestro entorno; la formación dual (aula/empresa) sigue siendo en gran parte una asignatura pendiente a todos los niveles, y la universidad pública se debate entre la falta de una financiación adecuada y una incapacidad evidente para ofrecer al mundo laboral los perfiles que la economía de hoy requiere.

Salvo algunas excepciones, después de más de cuarenta años de autonomía podemos afirmar que como país no hemos sido capaces de dotarnos de un sistema educativo a la altura de lo que necesitamos. Existe en parte un problema de recursos (vinculado a la precariedad crónica de la financiación de la Generalitat, del que hablaremos más adelante), pero hay también un problema de priorización política y de gestión del día a día. El hecho de que los últimos siete años haya habido cinco consejeros de educación es un ejemplo revelador. La actitud de unos sindicatos en general muy corporativistas frena los cambios necesarios para adaptar el modelo educativo al entorno tecnológico y global en el que viven nuestros jóvenes. Es urgente enderezar esta situación poniendo la educación en el centro de la acción de gobierno, diseñando con los mejores expertos una hoja de ruta ambiciosa y estable y dotándola de los recursos que necesita.

Las empresas también tienen mucho que hacer en la mejora del capital humano. Facilitar la formación continua de los trabajadores y la adaptación de estos a un entorno que cambia con rapidez, especialmente ahora con las posibilidades que ofrece la inteligencia artificial, debe ser cada vez más un elemento central de la estrategia para mejorar la productividad y, con ella, la capacidad de competir. Y, en este ámbito, una mejor explotación de las sinergias con las políticas activas de empleo parece del todo imprescindible.

**2.** Investigación e innovación: desde hace ya algunos años, Cataluña ha sido capaz de llevar a cabo una política ambiciosa y bien pensada de investigación e innovación que está dando resultados muy positivos. A pesar de que los recursos invertidos están todavía lejos de la media comunitaria y muy lejos de lo que invierten los países con niveles de productividad más elevados, se han conseguido poner en marcha algunos centros punteros a nivel europeo y se han creado programas exitosos para atraer talento. Eso ha hecho,

por ejemplo, que Cataluña sea hoy la comunidad autónoma que capta más fondos europeos competitivos de investigación o la que registra cada año mayor número de patentes. Esos éxitos tienen mucho que ver con el hecho de que la política de investigación e innovación ha disfrutado de cierta continuidad y que al frente ha habido gestores muy diligentes y comprometidos que han sabido priorizar la excelencia por encima de cualquier otra consideración.

Tenemos una buena base de partida, pero hay que dotarla de muchos más recursos. No hacerlo sería perder una gran oportunidad. Y hay que asegurar -mucho más que hasta ahora- que el conocimiento que se genera se transforma en actividad económica; es decir, que hay una transferencia efectiva de conocimiento desde el sistema de investigación hacia las empresas, que son en último término las que tienen que producir bienes y servicios de alto valor añadido. Se necesita, pues, acercar mucho más las universidades y los centros tecnológicos y de investigación al mundo productivo. Y se necesita que las empresas sean permeables a este acercamiento y sean más conscientes de la importancia que ellas mismas inviertan -más que hasta ahora- en investigación e innovación, ya que eso es lo que les tiene que permitir competir con éxito en entornos cada vez más exigentes.

**3.** Infraestructuras: en los últimos años se detecta una incapacidad manifiesta de los gobiernos para avanzar en el despliegue y mejora de infraestructuras que son esenciales para el buen desarrollo del país. Eso se aplica a temas tan variados como la gestión del agua, el despliegue de energías renovables, el transporte ferroviario de personas y mercancías, o la mejora de la conectividad del país, con la ampliación del aeropuerto de El Prat como caso paradigmático, pero no único. Se trata a menudo de decisiones estratégicas, que hay que pensar bien, por supuesto, que hay que hacer compatibles con el respeto o la mejora del medio ambiente y que, en la medida de lo posible, hay que impulsar de forma consensuada. En ese sentido, los colegios de Ingenieros de Caminos y de Ingenieros Industriales de Cataluña han publicado recientemente un informe con propuestas interesantes que habría que tener en cuenta.

Pero todo esto no puede ser excusa ni justificación de la parálisis que en esos ámbitos ha vivido el país en los últimos años. Nuestro país es pequeño y tiene una elevada densidad de población, lo que obliga a buscar

compromisos a veces dolorosos. Por eso es imprescindible que haya una mejor planificación, más capacidad de ejecución y sobre todo más coraje político para acabar tomando decisiones, aunque no cuenten con el apoyo de todo el mundo.

El despliegue de infraestructuras básicas va muy ligado también a la ejecución efectiva de la inversión de la administración central en Cataluña. Como han hecho otras instituciones, desde el Cercle hemos denunciado reiteradamente el bajísimo porcentaje de la inversión total (presupuestada y ejecutada) que se hace en Cataluña, muy por debajo del que correspondería por PIB o población, y por eso urgimos a que se pongan en marcha entre el gobierno central y la Generalitat las soluciones que permitan superar esos déficits que se acumulan desde hace muchos años.

**4.** Reforma de la administración: disponer de una buena administración pública es imprescindible para el buen funcionamiento de la economía. La administración pública no solo tiene que velar por el buen funcionamiento de los mercados, sino que también es imprescindible para proveer algunos servicios esenciales, así como para financiar infraestructuras facilitadoras de la actividad económica. Y, por supuesto, la administración tiene un papel capital en el diseño y la ejecución de las políticas sociales, desde la sanidad hasta la educación.

Con el restablecimiento de la Generalitat en 1977, Cataluña perdió la oportunidad de crear ex novo una administración moderna y eficiente. En cambio, se han copiado muchos de los vicios de otros países, y hoy contamos con una administración burocratizada, muy garantista y poco ágil, y eso supone un coste añadido para las empresas. Hace falta, pues, abordar una reforma en profundidad que simplifique normativa y procesos, mejore la transparencia y asegure un buen uso de las oportunidades que ofrece la digitalización. Y hace falta también adaptar a los nuevos tiempos el acceso de personal a la administración y el diseño de las carreras profesionales. El gran número de jubilaciones que se producirán en los próximos años es sin duda una gran oportunidad para introducir cambios profundos. Recientemente, el FERA (Foro de Entidades para la Reforma de la Administración) ha hecho un manifiesto identificando líneas estratégicas y proponiendo medidas concretas de reforma que tendría que servir de hoja de ruta en la próxima legislatura.

## **IV. La inaplazable reforma del sistema de financiación autonómico**

La mejora de la productividad de la economía catalana requerirá más visión estratégica, más coraje político, una mejor capacidad de gestión y mucho más compromiso por parte de las empresas y de la sociedad civil. Y hará falta, también, que la Generalitat -y todas las comunidades autónomas- cuenten con un sistema que les permita obtener los recursos suficientes para dar una respuesta adecuada a los retos que se plantean. Por eso, la reforma del sistema de financiación autonómica resulta imprescindible.

El sistema de financiación vigente, aprobado en 2009, ha demostrado graves deficiencias en su funcionamiento y resultados: no garantiza la suficiencia financiera de las CC. AA.; es opaco y profundamente injusto, tanto desde el punto de vista de la distribución de recursos entre la administración central y las CC. AA. (equidad vertical), como entre las propias CC. AA. (equidad horizontal); no favorece la corresponsabilidad fiscal de las CC. AA., sino que se basa en un mecanismo interno de transferencias gestionado por la administración central, que además se liquida con dos años de retraso, de forma que impide cualquier ejercicio de planificación presupuestaria. Todo ello, un despropósito con implicaciones políticas y económicas muy nocivas.

La reforma del sistema vigente es, pues, urgente y tiene que ser profunda. Sería inaceptable una reforma de mínimos que solo planteara pequeños retoques. Es necesario dar respuesta a todas las carencias enumeradas anteriormente y aprobar un sistema de financiación que pueda durar unas décadas.

La llave maestra del nuevo modelo recae en la capacidad que tengan las CC. AA. para diseñar una política tributaria que les otorgue capacidad financiera suficiente y en la que sean corresponsables de sus ingresos y gastos. Y por eso es imprescindible que puedan gravar las bases fiscales que se generen en su territorio (con alguna excepción, como los ingresos de aduanas, por ejemplo), disponiendo de la correspondiente capacidad normativa y recaudatoria.

La propuesta que hizo el Cercle en 2018 va precisamente en esa línea. Consiste en plantear un sistema de bases fiscales compartidas en el que tanto el gobierno central como el de cada comunidad autónoma pueden

gestionar y recaudar sus tributos. Es una propuesta que en el contexto actual gana vigencia y relevancia.

Por su parte, el pacto fiscal (también denominado financiación singular o financiación propia) va más allá. Propone un sistema en el que las comunidades autónomas recaudan todos los impuestos y en el que se establece un fondo, similar al cupo vasco, para pagar los servicios comunes que provee la administración central.

En todo caso, el sistema se tendría que cerrar con un mecanismo que asegurara un mínimo nivel de solidaridad -tasada, transparente y que respetara el principio de ordinalidad ajustado por el coste de la vida- entre comunidades autónomas. La creación de este mecanismo tendría que ser, además, una oportunidad para incorporar a las comunidades de régimen foral en el mecanismo de la solidaridad interterritorial de España.

La reforma del sistema de financiación que planteamos es sin duda ambiciosa, pero factible. Solo depende de la voluntad política. Otros países, y Canadá es un buen ejemplo, tienen desde hace tiempo un sistema muy parecido al que proponemos. Una reforma de esas características tendría que ser aceptable para el conjunto de las CC.AA., que, en la medida que se mejorara la equidad vertical del sistema, podrían salir todas beneficiadas.

Puede haber la tentación desde los grandes partidos estatales de pensar que los costes -económicos y políticos- de la reforma son muy grandes y que es mejor dejar las cosas como están o hacer un mínimo retoque en el sistema vigente. Eso sería un error. No hacer nada tiene unos costes todavía más grandes. No solo porque condena a las CC. AA. a operar con un sistema muy deficiente y obsoleto, sino también porque, como hemos manifestado reiteradamente desde el Cercle, una parte no menor de la desafección creciente que ha habido en Cataluña en los últimos años respecto a España tiene que ver con la falta de voluntad política para abordar el problema de la infrafinanciación crónica de la Generalitat.

## **V. A las puertas de una nueva legislatura en Cataluña**

El tema central de esta nota de opinión es el reto de la mejora de la productividad. Revertir la dinámica de los últimos veinte años no es fácil, pero tampoco es impo-

sible, y, en cualquier caso, debería ser el principal desafío colectivo del país. De ello depende el bienestar del conjunto de la ciudadanía durante las próximas décadas. Tomar conciencia de ello e intentar remediarlo, con inteligencia y trabajo, es una responsabilidad que interpela al conjunto de la sociedad. A los empresarios y a los trabajadores, al sector público y al privado, a los académicos y también a la sociedad civil. No solo interpela a la política, pero también a la política, que debe ejercer su liderazgo.

Querriamos que la política catalana, tanto la que se hace en el Parlament como en las Cortes, actuara como motor para el cambio de modelo que tiene que hacer posible aumentar la productividad del país y supiera encontrar las alianzas con otros territorios de España y del sur de Europa para volver a una senda de convergencia con la Unión Europea. No es fácil. No lo es para nadie. Pero nuestro deber, además de diagnosticar el problema y reclamar una mejora justa de la financiación, es ser exigentes con nuestros líderes.

Desde el año 2010 se han sucedido cinco legislaturas autonómicas con una duración media de poco más de dos años y medio, muy por debajo de los cuatro años que marca la normalidad estatutaria. Este periodo de anormalidad institucional se tiene que acabar, ya que, independientemente de si se es más o menos consciente al respecto, la normalización de la excepcionalidad tiene unos costes extraordinarios. Hay competencias que ejerce la Generalitat de manera exclusiva o compartida, como las que hemos mencionado, de las que depende la mejora de la productividad, y el cambio de modelo que hay que llevar a cabo pide consensuar políticas que se tendrán que ir implementando durante más de una legislatura.

Los resultados de las elecciones del 12 de mayo en Cataluña, como era de prever, han dado paso a un escenario complejo, en el que no será fácil forjar una mayoría de gobierno, y varios de los principales partidos podrían incurrir en la tentación de una repetición. Entendemos que resignarnos a la convocatoria de unas nuevas elecciones sería un mal síntoma, ya que podría aumentar la desafección de la ciudadanía respecto a la mecánica democrática. Quizás este momento crítico, pues, hará ver a los principales actores políticos que aquello que conviene al país es el pacto y la transacción para forjar mayorías sólidas y estables que permitan hacer políticas ambiciosas. En tiempo de polarización que degrada la capacidad

transformadora de la política, es la hora de una transversalidad que permita repoblar el centro, desde el que se puede avanzar colectivamente.

Somos conscientes de que esta petición que formulamos a los líderes políticos catalanes, y también a los líderes de los principales partidos políticos españoles, reclama coraje, ya que implica salir del bloque y pactar con fuerzas que tienen horizontes políticos legítimos y en algunos aspectos confrontados. Ese coraje político tiene que contar con el acompañamiento exigente, pero cómplice, de los otros liderazgos del país, sociales y empresariales. Porque sin esta alianza múltiple no habrá manera de empezar una nueva etapa que tiene que permitir impulsar un cambio de modelo productivo, realista y ambicioso, que nadie podrá hacer solo.

