CONSEJO DE LA PRODUCTIVIDAD DE ESPAÑA

PLAN DE TRABAJO. 2025

1. Introducción

El Consejo de la Productividad de España, creado por el Real Decreto 758/2024, de 30 de julio, tiene como mandato el diagnóstico y análisis de la evolución de la productividad y la competitividad y sus implicaciones distributivas en España, en el marco de la zona euro y la Unión Europea, así como de las políticas públicas con impacto en estas dimensiones.

Este documento es la primera respuesta a este mandato. En primer lugar, se describe el funcionamiento, la organización y la orientación del CPE. En segundo lugar, se presenta un plan de trabajo para 2025 articulado alrededor de tres grupos de trabajo que se ocuparán de desarrollar estudios y destilar la literatura económica sobre i) regulación de los mercados de productos y productividad, ii) las causas de la baja inversión y sus consecuencias para la productividad, y iii) la distribución de las ganancias de productividad. Finalmente, se adelanta el contenido preliminar del primer informe anual del CPE, para su publicación a finales de 2025.

2. Motivación y orientación

El CPE se reúne con frecuencia mensual en formato híbrido y estará abierto a la participación de expertos externos que puedan contribuir a los temas bajo discusión. En principio, las reuniones durante los meses de 2025 versarán sobre temas relacionados con los grupos de trabajo que se describen en el apartado siguiente, sin perjuicio de que por razones de oportunidad se estimen necesarios incorporar abordar otros que puedan ser relevantes en el debate público sobre productividad o necesarios para adelantar planes de trabajo futuros.

El CPE pretende ser algo más que un foro de discusión sobre medidas, determinantes y políticas sobre productividad. Su objetivo principal del CPE es convertirse en un instrumento dinamizador del debate sobre los problemas de productividad de la economía española. Para ello, el CPE aspira a difundir el conocimiento necesario para: i) aumentar el peso de la productividad como variable estratégica en la formulación de políticas públicas, ii) difundir la importancia de la productividad

entre el mundo empresarial y laboral, y iii) comunicar a la opinión pública la importancia de la productividad para el bienestar social.

Además de con la publicación y difusión de Informes Anuales, el CPE aspira a conseguir estos objetivos mediante la colaboración con otras instituciones públicas y privadas y la participación de sus miembros en foros académicos y de otros tipos en los que se discuta sobre los determinantes de la productividad y las políticas necesarias para impulsarla. El CPE aspira a conectar y colaborar con otras instituciones de todos los diversos ámbitos en los que la productividad es fuente de preocupación y materia de estudio,

Una labor importante con la que el CPE puede contribuir a ello es la recopilación y difusión de bases de datos que permitan un mejor diagnóstico de los determinantes de la productividad y fundamentar rigurosamente con evidencia empírica recomendaciones de política económica para impulsarla. Los cruces de bases de datos de empresas con registros administrativos de la Seguridad Social es un primer objetivo en esta área. También se considerará iniciativas que permiten mejorar el conjunto de instrumentos estadísticos disponibles para la medición de la productividad a nivel macro y microeconómico.

Con todo ello, en el medio plazo, el CPE espera estar en condiciones de avanzar las bases para una Estrategia para el Crecimiento de la Productividad, tanto para el conjunto del Estado como para cada una de sus regiones. No obstante, estos objetivos quedan condicionados por la disponibilidad de recursos (financieros y humanos con dedicación exclusiva al CPE, ahora muy limitados) con los que se pueda contar para el desarrollo de sus funciones.

3. Grupos de trabajo

Junto con sus reuniones mensuales, el CPE se organizará mediante la constitución de grupos de trabajo. A continuación, se describen los tres grupos de trabajo que se han puesto en marcha. Se contempla que se inicie alguno más durante 2025 y que estos vayan siendo sustituidos por otros a medida que se vayan cumpliendo sus objetivos.

3.1. Regulación del mercado de productos y productividad

La relación entre el grado de competencia de los mercados de bienes y productos y los niveles y tasas de crecimiento de la productividad es una cuestión que ha sido objeto de varios análisis. Recientemente, los informes promovidos por el Consejo Europeo y por la Comisión Europea "Mucho más que un mercado" y "El futuro de la competitividad europea" (cuyos coordinadores respectivos han sido Enrico Letta y Mario Draghi) han vuelto a señalar que una regulación excesiva e ineficiente puede estar lastrando el crecimiento de la productividad de la economía europea. Un mercado único europeo incompleto lastra el crecimiento de las empresas europeas más productivas por la reducción del tamaño del mercado en el que pueden operar. La existencia de barreras a la competencia derivadas de la regulación también tiene un impacto negativo sobre la productividad y su crecimiento. La menor productividad de las empresas europeas lastra su competitividad en los mercados internacionales.

Los objetivos de este grupo de trabajo son:

- Revisar los indicadores sobre grado de competencia de la economía española y su evolución temporal. Valorar en qué medida estos indicadores señalan problemas de falta (o exceso) de competencia en la economía española y si ello supone un lastre para el crecimiento de la productividad.
- Trasladar a la economía española aquellas cuestiones más relevantes señaladas en los informes Letta y Draghi sobre deficiencias de la regulación europea en relación con la productividad y su crecimiento, así como señalar posibles mejoras de dicha regulación.
- Valorar la naturaleza y origen de las principales barreras a la competencia y de otras limitaciones regulatorias con impacto sobre la productividad, prestando especial atención a su distribución geográfica (europea, estatal, autonómica, local).
- Aproximar el posible impacto sobre la productividad de las medidas adoptadas bajo la iniciativa "Régimen 20" actualmente en marcha en el marco de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios.

Los tres primeros puntos requerirán una revisión exhaustiva de la literatura sobre estas cuestiones, así como comparaciones internacionales de los indicadores sobre regulación y sus relaciones con la productividad, así como el desarrollo de estudios empíricos que avancen en la identificación de las relaciones causales entre regulación y productividad. Para el análisis del impacto del Régimen 20 se está contemplando realizar un análisis empírico con los datos recogidos por DG-ECOPOL sobre reclamaciones realizadas por las empresas y la identificación de barreras entre territorios que permita valorar el impacto macroeconómico de algunas de las medidas adoptadas.

3.2. Inversión y productividad

Diversos estudios muestran que la inversión, entendida como la inyección de capital productivo en el tejido empresarial, puede ser un factor facilitador de la productividad. Según el recién publicado informe Draghi sobre competitividad europea, el débil comportamiento de la inversión en nuevas tecnologías sería una de las principales causas del declive de la productividad en la Unión Europea en relación con las otras grandes potencias.

Las tendencias no son buenas, de momento. La inversión se sitúa apenas un 0,5% por encima del nivel prepandemia en el conjunto de la Unión Europea, y un 0,7% en el caso de España (comparando la formación bruta de capital fijo en los tres primeros trimestres de 2024 con la media de 2019). El estancamiento del esfuerzo inversor contrasta con el incremento del 14,6% registrado en EE.UU. durante el mismo periodo.

El objetivo de este grupo de trabajo sería, partiendo de un diagnóstico de la inversión en España, actualizar la evidencia empírica a propósito de la relación entre inversión y productividad y formular algunas recomendaciones acerca de cómo potenciar la palanca de la inversión para elevar la productividad de la economía española. Para ello:

- A partir de la información disponible en las cuentas nacionales, se repasará la evolución de la inversión no residencial, y de sus componentes. También se presentará una comparación internacional, para así identificar las principales brechas, positivas o negativas.
- Se procederá a un análisis de la inversión a partir de las cuentas de las sociedades no financieras, profundizando en el reparto de la renta empresarial entre inversión “real”, reducción de pasivos y variación de activos financieros.
- Finalmente, se examinará la relevancia de diferentes características del crecimiento de la inversión: la que procede del extranjero y la inversión nacional; la distribución sectorial; el papel del tamaño de la empresa. Dependiendo de los recursos disponibles, se intentará

utilizar la base de datos Orbis y cualesquiera otras que ofrezcan información a nivel de empresa.

La relación entre inversión y productividad es compleja. Por una parte, algunos tipos de inversión, particularmente la que incorpora intangibles o mejoras tecnológicas, son un vector de productividad. Otro factor favorable es la apuesta por los sectores innovadores o con un potencial elevado de crecimiento.

Sin embargo, también existen contra ejemplos. En la burbuja inmobiliaria de principios de siglo, la inversión se incrementó con intensidad, al tiempo que la productividad laboral se estancaba. De mamera similar, la ampliación de la capacidad instalada, en un contexto de depresión de la demanda, no conduce necesariamente a un aumento de la productividad (véase el caso de China en el periodo reciente).

Mucho depende de cómo se asignan los recursos disponibles para la inversión, y su complementariedad con otros condicionantes como la disponibilidad de personal cualificado o los cambios en la organización de la producción, necesarios para aprovechar la inversión. A este respecto, el grupo de trabajo abordará las siguientes cuestiones:

- Aprovechando la heterogeneidad de los datos de empresa disponibles en la Central de Balances (que van hasta 2023), se investigará la relación posible entre inversión y productividad.
- Se evaluará el papel del sector financiero en la asignación del capital productivo. Dos dimensiones parecen relevantes para el caso de España. En primer lugar, ¿en qué medida las empresas o sectores más pujantes ven su expansión constreñida por una insuficiencia de financiación, ya sea bancaria o no bancaria? Por otra parte, ¿hasta qué punto algunos tipos de inversión, como los intangibles, no reciben suficiente financiación frente a otros, potencialmente menos productivos?
- Se analizará la base de datos del INE sobre utilización de tecnología por parte de las empresas. Estos datos aportan un desglose relevante, ya disponible en COTEC, por tipo de tecnología (Cloud computing, IA, etc.).

En función de los resultados del trabajo empírico, se podrían establecer prioridades de política económica para desatascar la inversión con vistas a mejorar la eficiencia productiva. Conviene, en particular, determinar si tenemos un problema de rentabilidad de la inversión, de expectativas de demanda, o de mala asignación de los recursos disponibles para la inversión. Si el principal problema es macroeconómico, los instrumentos más eficaces son la política monetaria, la política fiscal y medidas que aporten seguridad jurídica o cohesión social, reduciendo la incertidumbre.

Cuando predominan los obstáculos financieros a la expansión de las empresas o sectores más prometedores, una acción focalizada parece más oportuna: unión de capitales, mejorando la asignación del ahorro europeo, cambios en la normativa financiera, reformas institucionales que mejoren la ejecución de los fondos europeos, política industrial, etc. En definitiva, este grupo de trabajo identificará las palancas más relevantes, aportando detalles acerca de cómo abordarlas. A este respecto, sería interesante detectar buenas prácticas internacionales aplicables a España.

3.3. Crecimiento de la productividad y su distribución

El mandato del Consejo no se limita al diagnóstico y análisis de la evolución de la productividad, sino que abarca también aspectos distributivos de las ganancias de productividad. Igualmente, el análisis de las políticas públicas debe atender a ambas dimensiones. Esto se justifica plenamente, ya que el incremento de la productividad es una variable "instrumental" para la mejora del PIB per cápita y del bienestar, y para que esto ocurra sus beneficios deben llegar al conjunto de la población.

En este sentido, el reciente informe de la OCDE (2024) sobre la productividad del trabajo en España señalaba que, para nuestro país, el problema es doble. Por un lado, como en otros países desarrollados, la productividad se ha desacelerado en las últimas décadas, aunque este proceso se inició antes y ha sido más intenso en España. Por otro lado, además, el crecimiento de los salarios no ha podido seguir ese ritmo disminuido de crecimiento de la productividad, y el salario real medio por un puesto de trabajo equivalente a tiempo completo permanece estancado desde hace tres décadas. El resultado es un cambio en la distribución funcional de la renta y una tendencia decreciente del peso de los salarios. Por esta razón, enfatiza que las medidas que se adopten deben enfocarse a lograr "un crecimiento de la productividad ampliamente compartido". Un concepto similar a este es el de "crecimiento inclusivo", propuesto por otros organismos internacionales.

La tendencia decreciente del peso de los salarios en la renta no es exclusiva de España (aunque sí es uno de los países en que ha sido más acusada) y ha sido ampliamente documentada por la literatura. También existe un elevado número de trabajos que han tratado de explicar esta tendencia, aunque el grado de consenso en este punto es menor. Entre las principales causas se mencionan factores tecnológicos, la influencia de la globalización y las cadenas de valor, el proceso de financiarización, cambios sectoriales, el deterioro del Estado de Bienestar y otros factores institucionales. Dentro de este grupo se destaca especialmente el cambio en algunos aspectos del mercado de trabajo y en el grado de concentración en los mercados de productos, que habrían influido, simultáneamente, en el poder de negociación sindical y en el poder de

mercado y la fijación de márgenes empresariales. Otros trabajos ponen el foco más bien en los mercados de bienes y servicios. A este respecto, el análisis ha de llevarse a cabo con enfoque sectorial y a nivel de empresa, dada la importancia de los efectos composición, tanto en productividad como en salarios y otras rentas.

En suma, este grupo de trabajo aplicará para el caso de España un análisis explicativo de la evolución reciente de todos aquellos mecanismos por los que las ganancias de productividad se distribuyen entre los hogares, entre las empresas y, por tanto, acaban mejorando tanto el nivel de vida agregado como la cohesión social.

4. Informe anual 2025

El primer informe anual del CPE tiene que abordar necesariamente un análisis de la importancia de la productividad para el bienestar social, una descripción de los distintos conceptos de productividad y sus problemas de medición y una evaluación de la situación de la economía española en lo que se refiere a sus niveles de productividad y tasas de crecimiento y sus determinantes, en comparación con países de nuestro entorno. Esta comparación debe ser global, incluyendo la desagregación por sectores y regiones, y con varios horizontes temporales, en particular, con especial atención a la etapa post-Covid para la que algunos indicadores muestran una cierta mejoría del crecimiento de la productividad en España, especialmente cuando se compara con la registrada en otros países europeos.

Lo descrito en el párrafo anterior será el contenido del primer capítulo del IA-2025 del CPE. El resto del informe se dedicará a presentar las conclusiones, nuevos resultados y recomendaciones de los Grupos de Trabajo descritos en el apartado 3.