

## Cicle de seminaris “Maragall i el Govern de la Generalitat”

### Seminari 2: Impuls econòmic, acord estratègic i finançament en el govern de Pasqual Maragall

27 d'abril de 18.00 h a 20.00 h

CaixaForum Macaya

La segona sessió del cicle de seminaris “Maragall i el Govern de la Generalitat” va tenir lloc al CaixaForum Macaya de Barcelona el 27 d'abril de 2022. La jornada tenia com a propòsit analitzar les polítiques de caràcter econòmic del govern de Pasqual Maragall a partir del contingut de llibre editat per la Fundació Catalunya Europa: *Maragall i el Govern de la Generalitat: les polítiques del canvi* (RBA, 2021). El seminari va estar protagonitzat per **Carles Rivera**, economista i professor de la Universitat Pompeu Fabra, i autor del capítol: “Impuls econòmic, acord estratègic i finançament”, i presidit **Antoni Castells**, patró de la Fundació Catalunya Europa. La contraponència va anar a càrrec de **Josep Oliver**, catedràtic d'Economia Aplicada a la Universitat Autònoma de Barcelona, a partir de la intervenció del qual es va obrir un fil de diàleg entre els participants.

#### **Des de l'oposició es va definir una estratègia econòmica per a Catalunya que es va convertir en la llavor de l'acord estratègic del govern de Maragall**

A l'inici de la sessió es va fer èmfasi en el període previ a la formació del govern, en el qual l'aspecte econòmic va tenir una especial rellevància. En aquella època prèvia a la configuració del govern, es va confeccionar el famós llibre vermell, un document que exposava la diagnosi sobre la qual s'articulaven els eixos estratègics, els objectius i les mesures econòmiques concretes per a Catalunya, que va ser impulsat per la secretaria d'economia del PSC, que dirigia Antoni Castells. Des de l'oposició, i més concretament des del govern a l'ombra, amb l'ajuda i la participació d'agents socials i experts acadèmics, es definia una estratègia econòmica per a Catalunya que es convertiria en la llavor de l'acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana del govern de Maragall. L'acord es va signar el 16 de febrer del 2005 i vinculava durant els anys 2005, 2006 i 2007 un 5% del pressupost de la Generalitat i fins a vuitanta-sis mesures concretes per afrontar els principals reptes de l'economia catalana. Aquest gruix de feina feta prèviament, que en l'àmbit econòmic va prendre especial rellevància, va permetre bastir una agenda més vàlida per prendre decisions des del seu primer dia de govern i seguir-la després amb força coherència.

## **Les polítiques de Maragall es definien a partir de la combinació del diàleg amb els actors socials i les aportacions d'experts basades en l'evidència**

A partir de l'acord estratègic també va sorgir una manera diferent de governar respecte al govern anterior i que encara perdura avui dia, combinar el diàleg amb els actors socials i, a la vegada, l'evidència empírica per definir les polítiques. Així, per tal d'establir una estratègia econòmica per a Catalunya, es van impulsar diversos grups de treball integrats per diferents perfils professionals, des d'empresaris fins a acadèmics, que se sentien implicats en el projecte del canvi. Això va crear grups concèntrics de col·laboradors del govern, que aportaven coneixement des de fora. Concretament, en l'acord estratègic hi van participar administracions, organitzacions empresarials i sindicals, i grups de treball integrats per experts d'altres àmbits. Des d'aleshores, aquesta voluntat de governar amb diàleg amb els agents, però també d'acord amb el criteri d'experts i especialistes, s'ha reproduït en els ara anomenats pactes nacionals.

## **La diagnosi del govern va identificar un retrocés en les bases de l'economia catalana**

L'acord estratègic va suposar una de les grans obres de l'executiu Maragall, en tant que va encertar en la diagnosi i va permetre tenir una estratègia a seguir, marcant les prioritats, fins que esclata la crisi financera. Les bases del diagnòstic van marcar els futurs pactes que va fer aquell govern a continuació. Quan es van començar a perfilar les bases de l'acord estratègic, entre els anys 1998 i 1999, l'economia del país era molt bona i existia certa eufòria per la situació de bonança econòmica que s'estava vivint. Tot i així, la feina feta des de l'oposició va permetre identificar un incipient retrocés en les bases de fons de l'economia catalana. Aquesta identificació prematura del problema va resultar crítica en el disseny de mesures econòmiques del govern Maragall.

El marc de referència d'aquests problemes giraven al voltant de certs elements que van generar consens en el disseny de l'acord estratègic: la Unió Europea i l'àrea monetària, per una banda; i la globalització i la cohesió social, per l'altra. L'adhesió d'Espanya a la Unió Europea (UE) va suposar una progressiva pèrdua de pes del comerç català amb la resta de l'Estat. Si bé fins aleshores s'havia acceptat que el desequilibri fiscal es compensava pel comercial, aquesta tesi comença a perdre pes a partir d'aquell moment, i el govern identifica la necessitat de redefinir les relacions amb Espanya. Així ho fa en el disseny de la reforma de l'Estatut, que intenta canviar les relacions amb l'Estat un cop identificades aquestes qüestions. Alhora, la unió monetària va comportar perdre la devaluació com a mecanisme d'ajust. Fins aleshores, cada cop que els preus es disparaven s'utilitzava la devaluació per fixar nous tipus de canvi i solucionar el problema, però perdre aquest mecanisme va condicionar moltíssim, fent que es perdés competitivitat. Això va interferir amb el nivell del creixement, que només es podrà recuperar amb la millora de la productivitat.

Un altre aspecte que va formar part del consens de l'acord estratègic va ser l'impacte de la globalització. Hi havia molts elements que afectaven la capacitat competitiva del país i que posaven moltes empreses en dificultats creixents. Els preus que els productors catalans havien de tenir en compte a l'hora d'exportar o vendre a l'interior, i pagar beneficis i salaris es fixaven

en el marc internacional, i això es traduïa en una baixada de salaris i una deslocalització de la producció. Tots aquests indicadors de problemes en el teixit industrial català van ser identificats pel govern. Internament, la cohesió social també va significar un element de consens en l'acord estratègic. Es va reconèixer que hi havia un xoc migratori que desplaçava la població autòctona a situacions molt complicades i es va actuar de manera ràpida i precisa com, per exemple, amb la Llei de Barris de 2004. Tots aquests elements de consens definien el frontispici de la visió d'aquell govern: es necessitava un creixement sòlid, socialment just i econòmicament precís.

### **L'executiu Maragall va ser capaç de reduir considerablement el dèficit, doblant les inversions respecte al govern anterior**

En l'àmbit de les polítiques públiques, des del govern existia una ambició inversora en termes estrictament quantitius. La diagnosi feta per l'executiu reflectia un dèficit d'inversions en polítiques públiques. S'havia d'invertir més i millor, però això comportava haver de posar en marxa un pla molt ambiciós que sanegés les finances públiques i que permetés augmentar la capacitat inversora. En aquest sentit, l'executiu Maragall va fer un esforç molt important en matèria d'inversions. Des de l'any 2003 fins a l'últim any de govern, pràcticament es dobla la inversió. Això va ser un altre dels principals encerts d'aquell govern, perquè va permetre introduir molts dels canvis rellevants en l'activitat pública. La millora de les inversions i la mobilització de recursos van permetre fer un salt qualitatiu en la millora de les infraestructures de la Generalitat i en infraestructures indispensables per a l'estat del benestar, com ho són els sistemes educatiu o sanitari. Un element rellevant és que aquest esforç inversor es va fer reduint el dèficit. L'any 2006 el govern va aconseguir reduir el dèficit substancialment en unes xifres al voltant dels tres-cents milions d'euros, i malgrat això, va aconseguir augmentar les inversions, una de les prioritats reflectides en l'acord estratègic.

A banda d'això, a la diagnosi del govern es reflectia una notable voluntat reformista que es posa de manifest en reformes a nivell estructural, com és el cas del model de finançament, però també amb altres casos com la política pressupostària, el sistema d'innovació i transferència tecnològica, la promoció turística o el foment de l'ocupació. Concretament, en el camp de les finances és destacable el gran esforç de reforma que el govern va fer per tal de quadrar un pressupost que permetés més actuacions. El model de finançament impulsat pel govern Maragall, si bé va desencadenar fortes resistències a Madrid, va aconseguir un meritori consens a Catalunya, i l'acceptació, amb el temps, d'alguns criteris que són acceptats a dia d'avui per forces polítiques molt allunyades del projecte que defensaven les esquerres catalanes, com ho són PP i Ciutadans. Aquestes dues forces polítiques accepten, en termes de finançament, el principi d'ordinalitat en la distribució dels recursos, que reconeix que un sistema ha de ser solidari, però acotant els mecanismes de solidaritat d'acord amb uns criteris. Per tant, aquest fet posa en valor la feina feta aleshores per l'executiu progressista.

## **La política municipalista del govern Maragall va impulsar un fons als ajuntaments que encara perdura avui dia**

La tradició municipalista dels partits que formaven el govern va ser manifesta. En aquest sentit, l'element més simbòlic va ser l'increment de les transferències incondicionals. Aquesta mesura va representar un encert de la política del govern de Maragall, ja que si actualment existeix un fons que es dedica als ajuntaments és perquè aquell govern el va implementar. Des d'aquell govern es va potenciar intensament el fons de cooperació local i el pla d'obres i serveis. Hi va haver un canvi d'actitud respecte al govern anterior. L'experiència municipalista, no només de consellers sinó també d'alts càrrecs del govern, va canviar substancialment la relació amb els ajuntaments.

## **L'acord estratègic pretenia canviar les condicions de competitivitat de l'economia, però no va gaudir de prou temps per consolidar les reformes estructurals esperades**

Pel que fa a la competitivitat de l'economia catalana, el catedràtic va postular que si bé la reforma de l'Estatut redefinia les relacions amb l'Estat, l'acord estratègic significava un nou pacte intern basat en la competitivitat. Un cop identificats els factors interns i externs que produïen la pèrdua de la competitivitat, totes les mesures de l'acord anaven en la línia de millorar el creixement de la productivitat i havien d'estar supeditades a aquest objectiu fonamental. No obstant això, el caràcter estructural de l'acord estratègic probablement també va constituir una de les seves febleses, ja que gairebé totes les mesures de l'acord havien estat dissenyades per tenir un llarg abast i no van tenir la continuïtat necessària per aconseguir la reforma estructural esperada. Per exemple, en l'àmbit educatiu hi havia mesures com la reforma del sistema educatiu i el seu sistema tecnològic, la formació professional o les polítiques d'ocupació. En l'àmbit de les infraestructures, mesures encaminades a millorar el dèficit d'inversions de l'Estat a Catalunya, la xarxa ferroviària o el transport per carretera. El pacte també recollia un esforç per millorar les infraestructures de telecomunicacions, la millora de l'R+D+I, i posava èmfasi en les energies renovables. Dins el mateix acord estratègic també es parlava de temes tan rellevants com la internacionalització, la cohesió social, la dependència o la renda mínima. Malgrat tot, aquestes propostes tan innovadores i d'un abast profund van quedar malmeses per l'escàs temps d'execució d'un projecte que havia de tenir molt més recorregut.

## **Les mesures de l'acord estratègic podrien donar resposta a problemàtiques actuals**

Fins a quin punt es podrien recuperar algunes de les reformes i mesures dutes a terme per aquell govern a dia d'avui? A nivell estructural, l'empitjorament del context internacional amb l'accentuació de la globalització, i conjunturalment, la crisi de l'est d'Europa o la covid defineixen un context que accentua les pressions sobre els salaris i sobre els excedents de les empreses. Per tant, això reforça, en certa manera, l'oportunitat de totes les reformes estructurals presents a l'acord estratègic del govern Maragall. Per altra banda, problemes tan actuals com l'envelliment de la població ocupada, la cohesió social, les pensions, l'augment de la pobresa i la

immigració són elements que ja havien estat abordats per aquell executiu mitjançant l'acord estratègic. Per tant, el pacte podria tenir aplicabilitat immediata en el context econòmic actual.

## Conclusions

El període previ a la formació del govern va ser fonamental en la definició de les polítiques que esdevindrien les línies mestres en matèria econòmica del govern progressista. El pas a l'oposició, després de les primeres eleccions en les quals concorria Pasqual Maragall com a candidat, i la formació del govern alternatiu, van servir per establir les bases de moltes de les polítiques que més tard formarien part de l'acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana del govern de Maragall. Aquesta feina d'anticipació en la diagnosi va permetre tenir un full de ruta rigorosament definit que possibilitava governar de forma pràcticament immediata un cop es va formar el govern tripartit. Per exemple, va permetre identificar de forma anticipada un decreixement econòmic que es va tenir en compte en el disseny de l'acord. A més, les polítiques que configuraven aquell full de ruta introduïen una altra forma de governar. Per primer cop es combinava, per definir les polítiques, el diàleg amb els actors socials i l'evidència empírica.

La diagnosi del govern reflectia un dèficit d'inversions en polítiques públiques. S'havia d'incrementar la capacitat inversora i millorar les inversions en termes qualitatius. L'ambició reformista del govern, un cop identificats els problemes exògens i endògens de l'economia catalana, es posa de manifest amb diverses reformes a nivell estructural com és el cas del model de finançament, la política pressupostària, el sistema de transferència tecnològica o l'ocupació. La definició d'unes noves bases pel model de finançament per Catalunya, va suposar un exercici de consens a Catalunya que va permetre assentar alguns criteris que ja no discuteix ningú, com el principi d'ordinalitat, que limita la solidaritat entre comunitats autònomes, i que encara a dia d'avui és acceptat per forces parlamentàries situades a l'altra banda de l'espectre polític.

El consens al voltant del disseny de l'acord estratègic va permetre definir el marc de referència dels problemes de fons de l'economia catalana. Externament, la globalització i la unió monetària modificaven i condicionaven considerablement les relacions comercials de Catalunya, perdent competitivitat i interferint en el nivell de creixement econòmic. Mentre que internament, per fer front a la forta onada migratòria que podia comportar problemes de cohesió social, calien actuacions ràpides i precises. La identificació d'aquests elements va permetre pal·liar els efectes negatius per a l'economia catalana. Les mesures per fer-ho van constituir una part important de l'acord estratègic, i giraven al voltant d'un creixement sòlid, socialment just i econòmicament precís.

La millora de les inversions del govern de Maragall va permetre introduir canvis significatius a l'activitat pública. Es va fer un esforç molt important en matèria d'inversions que va suposar una millora en matèries tan importants com són les infraestructures, el sistema educatiu i la sanitat. Aquest augment de les inversions, que era una de les prioritats del govern reflectida en l'acord, es va fer reduint el dèficit de manera substancial. Pel que fa al municipalisme, va representar un altre encert d'aquest govern. Es van augmentar les transferències incondicionades i es van

potenciar els fons de cooperació local i els plans d'obres i serveis. Si actualment existeixen aquests tipus de mecanismes per abastir les corporacions locals és perquè el govern Margall els va implementar.

En referència al futur, tot indica que les mesures implementades a través de l'acord estratègic del govern Margall podrien tenir vigència a dia d'avui i donar resposta als reptes actuals i dels pròxims anys en matèria econòmica. Problemàtiques com l'empitjorament de la competitivitat del sector productiu, derivat de la globalització econòmica i de la conjuntura política internacional; i altres problemàtiques absolutament transcendents en la Catalunya del segle XXI com l'envelliment de la població, la cohesió social, l'augment de la pobresa o la immigració, ja es contemplaven en les mesures de l'acord i formaven part de les reformes estructurals que pretenia aquell govern.