



connexions

El Pacte Nacional per a la Indústria: política per a reindustrialitzar el país

vista prèvia >

El pes de la indústria ha anat perdent força en el si de les economies avançades i Catalunya no n'ha estat una excepció. Tanmateix, s'obre un nou context de retorn a la política industrial per part dels governs de tota Europa i adaptar-se a aquest nou context, i aprofitar-ho, és un dels reptes que afronta aquest sector econòmic clau per al país. És en aquesta situació on neix el Pacte Nacional per a la Indústria, que vol fixar el rumb del país per recuperar pes industrial, tot afrontant la reindustrialització amb una inversió rècord en projectes tractors i estratègics.



Natàlia Mas

Consellera d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya, i ex-Directora General d'Indústria

@nataliamasguix

La política industrial es pot definir com aquella intervenció governamental que vol millorar l'entorn empresarial o alterar l'estructura de l'activitat econòmica cap a sectors, tecnologies o tasques amb l'objectiu de millorar el creixement econòmic i el benestar social.¹

Aquesta intervenció l'executarà el Govern, però el seu disseny pot ser elaborat amb diferents graus de participació dels actors més implicats; pot ser reactiva davant de dificultats o proactiva per afavorir un entorn favorable; pot ser horitzontal o dirigir-se a activitats o sectors específics, com també pot ser conjuntural o bé tenir una naturalesa més estructural.

La necessitat d'una política industrial

Durant anys, la idea neoliberal que «la millor política industrial és la que no existeix» havia impregnat la política econòmica de la majoria d'estats europeus. Una política que, en molts

casos, es limitava a un acompanyament de les empreses, establia un marc legal facilitador de l'activitat i regulava alguns sectors amb característiques molt específiques.

Tanmateix, com apunten els economistes Karl Aiginger (1948) i Dani Rodrik (1957),² la indústria manufacturera és clau per al creixement econòmic a llarg termini i per al benestar social. Fins i tot quan la indústria es tecnifica i redueix ocupació, genera progrés tecnològic que millora les condicions de vida de la ciutadania i la vertebració del territori, de manera que la política industrial té un component social i territorial molt rellevant. Addicionalment, la Covid-19 ens ha deixat un seguit de lliçons i ha evidenciat, com mai abans, les vulnerabilitats i dependències econòmiques que s'han generat després de dècades de deslocalitzacions i pèrdua de teixit industrial. Unes lliçons que s'han accentuat durant el 2022 degut a l'encariment de l'energia i d'altres matèries primeres i productes, així com problemes de subministrament derivats de la invasió russa

d'Ucraïna. Tot això fa més necessària que mai una política industrial que enforteixi la resiliència de l'economia catalana i la seva capacitat de generar llocs de treball de qualitat arreu del territori, contribueixi a la doble transició verda i digital, i permeti recuperar autonomia estratègica.

El concepte d'indústria

Quan parlem de política industrial, però, a què ens estem referint? Què és i què no és la indústria? Durant anys, es limitava la definició a les activitats estrictament manufactureres, però cada vegada resulta més complex delimitar què és indústria ja que cada vegada és més freqüent que les indústries externalitzin serveis necessaris per a la producció, al mateix temps que augmenta la rellevància d'aquests serveis per a guanyar competitivitat.

Així, l'especialització productiva ha contribuït notablement al fet que, estadísticament, la indústria hagi perdut pes dins l'activitat productiva de les economies avançades degut al fet que part de l'activitat que abans es realitzava internament dins de les

1 EUROFOUND, «Future of Manufacturing in Europe. Reshoring in Europe, Overview 2015-2018».

2 AIGINGER; RODRIK, «Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century».

La política industrial, perquè tingui èxit, ha d'estar en mans de tot el govern, no només d'un departament concret

empreses industrials, ara es contracta a empreses especialitzades. Això fa també que les polítiques industrials tinguin dificultats creixents per incidir directament en elements clau de la cadena de valor de l'activitat industrial com són la innovació, el disseny, el màrqueting...

De fet, els processos de deslocalització industrial que s'han produït durant les darreres dècades, buscant uns costos menors i unes exigències legals més laxes, van fer que en economies avançades com la catalana es produís una especialització en activitats que podríem catalogar d'auxiliars i que han adquirit un important pes en l'estructura productiva. És, per tant, rellevant tenir en compte aquest procés de servitització de l'activitat industrial per tal de posar en valor aquests serveis a l'hora de dissenyar i executar les polítiques industrials.

La política industrial de Catalunya, un Pacte de país

El 9 de setembre del 2022, la Generalitat, les organitzacions sindicals UGT i CCOO, i les patronals Foment i

PIMEC van signar el Pacte Nacional per a la Indústria 2022-2025 (PNI). El Pacte ha estat un exercici de concertació i de diàleg social no només amb les organitzacions econòmiques i socials més representatives de Catalunya, sinó que també s'ha comptat amb el suport de tots els membres de la Taula del Pacte, que inclou, a més dels anteriors, representants dels grups parlamentaris, centres tecnològics, universitats, cambres de comerç, associacions municipalistes, cooperatives i col·legis professionals. L'objectiu: que la política industrial respongui a les necessitats del país en el context actual; estableixi uns objectius ambiciosos i assumibles; i que les actuacions incloses siguin les més adequades per assolir els objectius establerts i estiguin dotades de pressupost suficient.

Aiginger i Rodrik argumenten que la política industrial, perquè tingui èxit,³ ha d'estar en mans de tot el govern, no només d'un departament concret. Doncs bé, el Pacte és coral de tot el Govern, que és el responsable de la seva execució i que s'hi compromet a través de tots els departaments de la

Generalitat amb actuacions incloses. Però també és compartit amb els actors més rellevants de la indústria i la política catalana, de manera que compleix amb els requisits per a ser una política industrial activa, sistèmica —molt transversal en les seves actuacions— i concertada.

Un pacte estratègic i amb una governança forta

Un dels trets diferencials del PNI 2022-2025 és que neix amb una clara vocació de respondre a objectius concrets en base a la realitat amb què ens trobem. Perquè la política industrial sigui efectiva ha de començar analitzant, de forma rigorosa, el punt de partida. En aquesta línia, el PNI consta en primer lloc d'una anàlisi de debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats, així com un seguit d'indicadors que avaluen la realitat industrial catalana. A partir d'aquesta anàlisi, s'estableix a on volem arribar el 2025 i les fites específiques a assolir per a cadascun dels àmbits d'actuació.

A banda d'aquests objectius estratègics, el Pacte també es caracteritza

3 AIGINGER; RODRIK, «Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century».

El nou Pacte Nacional per a la Indústria és un ambiciós acord programàtic per transformar el model industrial del país

per fer una forta aposta per una cultura de l'avaluació. En aquest sentit, la finalitat del Govern no és poder dir que s'han executat les mesures de política pública, sinó que aquestes han tingut impacte i han permès assolir els resultats perseguits. Per aquest motiu, s'han identificat indicadors operatius per avaluar el desenvolupament de la política industrial, el que ha de permetre també adaptar-la o esmenar-la quan sigui necessari. A més, aquesta avaluació no serà únicament interna, sinó que per tal de garantir la màxima transparència, cada una de les unitats responsables de les mesures incloses dins del PNI hauran de retre comptes davant de les organitzacions signants del Pacte, així com es presentaran periòdicament els resultats al Parlament de Catalunya.

La inclusió d'aquests objectius, la cultura de l'avaluació, la voluntat que sigui un pacte viu adaptat a una realitat cada cop més canviant i el retiment de comptes responen a una sèrie de principis que l'economista José Maria Salazar-Xirinachs (1953)⁴

considera necessaris per tal que una política industrial sigui exitosa: prendre's seriosament el disseny institucional; mesurar el rendiment per aprendre de l'experiència i assegurar la disciplina; ser pragmàtic i flexible en el temps; i promoure la consulta, la participació i el diàleg social a tots els nivells.

Una política industrial àmplia, tractora i transformadora

Si abans comentava que la definició d'indústria és complexa perquè cada vegada hi ha un major solapament entre manufactures i serveis, a l'hora de definir què incloem com a política industrial podríem dir quelcom similar. Hi ha mesures molt clarament dirigides a l'activitat industrial tradicional, però la política industrial ha d'actuar en múltiples fronts i per això el PNI 2022-2025 inclou actuacions que impliquen a gairebé tots els Departaments de la Generalitat.

En síntesi, el nou Pacte Nacional per a la Indústria és un ambiciós acord programàtic per transformar el model industrial del país, relançar l'economia productiva, augmentar

el pes de la indústria en l'estructura econòmica i fer que la indústria sigui més digitalitzada, innovadora, sostenible i generadora d'ocupació de qualitat. Per aconseguir-ho, el PNI consta de 152 actuacions, que sumen 3.270 milions d'euros i entre les quals 22 actuacions impliquen mesures de caire normatiu. El Pacte s'organitza en cinc grans àmbits d'actuació: 1) sostenibilitat, energia i economia circular; 2) digitalització, indústria 4.0, innovació i internacionalització; 3) ocupació de qualitat, condicions de treball i formació de les persones treballadores a la indústria; 4) infraestructures i sòl industrial; i 5) finançament i dimensió empresarial. A més, s'ha incorporat la perspectiva de gènere de manera novedosa i transversal.

Les actuacions de política industrial, per tant, s'enllacen amb àmbits diversos i polítiques complementàries a la industrial com la formativa, l'energètica o la de transport. El denominador comú de totes elles és que tenen una incidència directa sobre l'activitat industrial, i un caràcter tractor o transformador respecte a la situació actual. És a dir, es tracta de mesures rellevants per atraure i generar acti-

⁴ SALAZAR-XIRINACHS, *Transforming Economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development.*

S'hi inclouen actuacions lligades a la innovació en l'àmbit de les ciències de la salut, una branca que té molta rellevància estratègica, accentuada encara més després de la Covid-19

vitat d'alt valor afegit manufacturer o tecnològic, crear ocupació de qualitat i impulsar el talent, incrementar la competitivitat de les empreses i millorar la sostenibilitat de l'activitat productiva, entre altres.

Una visió transversal amb prioritzacions sectorials

El PNI 2022-2025 aposta, en gran part, d'acord amb la classificació de Xavier Vives (1955)⁵ per un enfocament horitzontal. És a dir, en establir unes condicions el més adequades possible perquè es creïu o atraguin projectes empresarials i que aquests creixin. En aquest sentit, cal destacar actuacions per tal que les empreses disposin de sòl industrial adequat, sobretot de grans dimensions per poder-hi desenvolupar projectes tractors; i que aquests sòls disposin dels serveis necessaris, com connexió de fibra òptica o transport públic. També hi ha una aposta per a la formació i la qualificació professional que s'adapti a les necessitats de la indústria; amb actuacions lligades a augmentar les places de formació professional, la

formació per a persones desocupades, els doctorats industrials o l'acreditació de competències. D'altra banda, s'afavoreix el finançament i capitalització empresarials amb línies de préstecs i coinversió en projectes industrials innovadors.

Complementant aquest caràcter horitzontal, el PNI també inclou mesures verticals o sectorials. Un enfocament que no té com a objectiu salvar indústries en declivi ni té un caràcter clarament intervencionista com es pretenia tradicionalment; sinó que vol prioritzar sectors estratègics de futur. En línia amb la nova política industrial europea, per tant, el Pacte aposta per l'enfocament horitzontal però prioritza també sectors estratègics pel seu caràcter tractor, de potencial futur, de necessitat present, o en aquells on com a país tenim major avantatge competitiu.

D'aquesta manera, tenint en compte que el subsector agroalimentari és el principal dins de l'estructura industrial catalana i té un caràcter estratègic dins de la sobirania alimentària, el PNI inclou diverses actuacions en aquest sector tradicional perquè innovi i es transformi, com per exemple amb l'impuls de la proteïna alternativa. També

s'hi inclouen actuacions lligades a la innovació en l'àmbit de les ciències de la salut, una branca que té molta rellevància estratègica, accentuada encara més després de la Covid-19. D'altra banda, la mobilitat sostenible és un dels sectors més rellevants pel pes sobre l'ocupació i la capacitat tractora que té sobre altres activitats relacionades, i per això el Pacte inclou actuacions concretes per afavorir la transició cap al vehicle elèctric i connectat. També hi ha una prioritització envers la microelectrònica, que cada vegada serà més rellevant per a un nombre més elevat de productes. I finalment, voldria destacar el desenvolupament de les indústries lligades a les energies renovables i tecnologies relacionades amb la descarbonització com l'hidrogen verd, que al mateix temps tenen una incidència transversal sobre el conjunt de la indústria com a consumidora d'energia.

Actuacions per a una transformació verda, digital i socialment justa

Si en alguna cosa hi ha consens internacional, és en la necessitat que la indústria sigui cada vegada més verda per tal de complir amb els

5 VIVES, «Globalización, crisis y política industrial».

Si en alguna cosa hi ha consens internacional, és en la necessitat que la indústria sigui cada vegada més verda

objectius de Desenvolupament Sostenible de l'ONU; i perquè les indústries incorporin les noves tecnologies i la digitalització en els seus processos. En aquest sentit, el Pacte és coherent amb la nova estratègia industrial de la Comissió Europea,⁶ per la qual Europa vol liderar aquestes transformacions al mateix temps que no vol perdre competitivitat a nivell internacional.

Per tal que la doble transició, ecològica i digital, posi les persones treballadores en el centre del procés productiu i esdevingui així una transició justa, que no deixi ningú enrere, la Comissió Europea⁷ va decidir obrir un debat que reconeix el poder de la indústria per assolir objectius socials més enllà de l'ocupació i el creixement, per generar prosperitat, fent que la producció respecti els límits del nostre planeta i posant el benestar de les persones treballadores de la indústria al centre del procés de producció. És el que s'ha anomenat

Indústria 5.0, on s'afegeix l'element humà i de benestar de la ciutadania com un factor clau de competitivitat, en línia amb la visió sobre el valor compartit.⁸ La política industrial catalana abraça aquest principi amb diverses actuacions que busquen minimitzar els efectes negatius que les transicions actuals i previstes poden tenir sobre col·lectius, activitats o territoris concrets.

Un pacte amb millores normatives

Quan s'analitza un gran acord de política industrial com el PNI, sovint es destaquen les partides pressupostàries destinades a inversió, ajudes o despesa corrent; però la política industrial també requereix establir un marc normatiu el més favorable possible.

En aquest sentit, la política industrial catalana preveu incorporar canvis normatius relacionats amb la gestió de residus i l'ús de recursos; afavorir la transició energètica; regular

l'etiquetatge ecològic; facilitar els processos de reindustrialització en col·laboració amb les empreses i persones treballadores afectades; millorar la seguretat industrial; establir qüestions clau per al desenvolupament dels polígons d'activitat econòmica; o agilitzar els tràmits per a disposar de sòl industrial de grans dimensions i establir-hi projectes estratègics; i impulsar les àrees de promoció econòmica urbana en benefici de l'activitat industrial que s'hi realitza.

De la deslocalització a la relocalització d'activitat industrial

La indústria representava un 27% del valor agregat brut (VAB) català al 2000, pes que va disminuir fins al 18% durant els nou anys següents de forma pràcticament constant. Aquesta pèrdua de pes té múltiples causes: una terciarització de l'economia, l'especialització productiva i l'externalització de serveis que fins llavors es realitzaven internament en les empreses industrials i una deslocalització de fases productives cap a territoris amb menors costos. Aquestes dinàmiques van

6 COMISSIÓ EUROPEA, «A New Industrial Strategy for Europe»; COMISSIÓ EUROPEA, «Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa».

7 COMISSIÓ EUROPEA, «Industry 5.0: Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry».

8 PORTER; KRAMER, «The big idea: creating shared value. How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth».

Hi ha elements per a pensar que es podria revertir de forma més decidida la dinàmica de deslocalitzacions de les darreres dècades

reproduir-se a la majoria d'economies avançades, però la pèrdua de pes industrial a Catalunya va ser més acusada que al nostre entorn. No podem obviar que la manca de política industrial va propiciar que es perdés ocupació i producció manufacturera a la cerca de majors rendibilitats.

Aquesta tendència es va aturar a partir del 2010, quan la recuperació econòmica va tenir en la indústria un dels sectors tractors, fet que ha permès recuperar tímidament pes industrial fins a nivells previs a la crisi financera del 2008. Actualment, hi ha elements per a pensar que es podria revertir de forma més decidida la dinàmica de deslocalitzacions de les darreres dècades. La dependència d'economies terceres per a disposar de productes sanitaris i electrònics durant la Covid-19, les dificultats de subministrament durant la recuperació i les tensions inflacionistes del 2022 han dut la majoria d'economies a tractar de recuperar autonomia productiva. Al mateix temps, per fer front al canvi climàtic és cabdal que el sector productiu redueixi la seva petjada de carboni a nivell global, el que també afavoreix una major pro-

ximitat entre els centres productius i els consumidors.

De fet, la pandèmia va reduir sobtadament el comerç mundial però les tendències a reduir la globalització ja s'observaven amb anterioritat. Amb tot, la globalització no acabarà sinó que es modificarà i un dels objectius del PNI és precisament el de potenciar la internacionalització de les empreses catalanes, ajudant-les a adaptar-se a aquest nou paradigma, tant per la via extensiva d'augmentar la base exportadora —el nombre d'empreses que exporten—, com per la via intensiva de consolidar i augmentar les vendes a l'estranger —dels exportadors regulars.

Al mateix temps, la digitalització i les noves tecnologies, juntament amb una reducció en els diferencials de costos laborals i nivells de productivitat entre economies avançades i emergents, fan que les deslocalitzacions a territoris menys desenvolupats perdin atractiu i que a curt i mitjà termini tinguem una finestra d'oportunitat per a recuperar fases de les cadenes productives que anteriorment s'havien deslocalitzat. Aquesta possibilitat no serà general,

sinó que es durà a terme en activitats específiques, més tecnificades i de major valor afegit.

Amb l'impuls del PNI, el Govern de la Generalitat de Catalunya pretén, d'una banda, mantenir la producció i afavorir el creixement de les empreses industrials actualment instal·lades a Catalunya, i, de l'altra, atraure inversions que permetin incorporar nous elements de la cadena de valor d'aquells sectors més estratègics. Respecte a aquest darrer objectiu és destacable la tasca que s'està duent a terme per situar les xifres d'inversió estrangera captada per ACCIÓ el 2021 en nivells rècord i que aquesta inversió tingui un major caràcter industrial, innovador i tecnològic.

D'altra banda, el Pacte preveu reforçar algunes de les línies d'ajudes per a la reindustrialització, al retorn de plantes productives i la renovació de maquinària industrial. A més totes aquestes mesures tenen diversos trets que fan que el seu impacte sigui tant quantitatiu com qualitatiu: es prioritzen sectors i activitats d'alt valor afegit o capacitat de tracció sobre proveïdors locals —mobilitat sostenible, ciències de la vida, alimentació

L'atracció de noves empreses, o el retorn de produccions deslocalitzades, dependrà de múltiples factors en què la política industrial catalana pot incidir parcialment

del futur, bateries, semiconductors—; així com projectes que s'instal·lin o creixin en territoris amb uns indicadors socioeconòmics menys favorables, de manera que és una política amb un elevat component d'equilibri territorial; i es prioritzen aquells projectes més generadors d'ocupació, especialment femenina.

Amb tot, l'atracció de noves empreses, o el retorn de produccions deslocalitzades, dependrà de múltiples factors en què la política industrial catalana pot incidir parcialment. Un estudi d'Eurofound establia com a motivacions principals per a la relocalització:⁹ la reorganització global de l'empresa, els temps d'entrega; el grau d'automatització del procés productiu; la qualitat de la producció; la proximitat dels clients; o la percepció dels productes nacionals. Els elements del context global tindran també una gran incidència en aquesta estratègia industrial: evolució dels conflictes armats, la geoestratègia de potències com els EUA i la Xina, o l'èxit dels fons europeus en el conjunt de la UE i en concret l'arribada

d'aquests fons a Catalunya. Per tant, a l'hora d'avaluar la política industrial també caldrà tenir en compte aquests elements.

La política industrial fins al 2025 —i més enllà—

El PNI té una vigència fins al 2025 i estableix els objectius per a aquest període. Aquest termini, en part, està condicionat per un sistema de finançament que determina la flexibilitat i autonomia financera de la Generalitat, però també per la dificultat de poder establir mesures adaptades a la realitat de cada moment si es fixen horitzons molt llunyans. No obstant això, la política industrial catalana té una visió a llarg termini. Una mostra és que algunes de les mesures en matèria energètica del Pacte s'engloben en la Perspectiva Energètica de Catalunya (PROENCAT 2050) i que cadascun dels àmbits del PNI s'alinea amb objectius de l'Agenda 2030 concrets. Addicionalment, aquest Pacte preveu reiniciar les negociacions per a renovar-lo abans que finalitzi la seva execució, per tal de donar continuïtat a la política industrial i per adaptar-la als acce-

lerats canvis que segur es produiran en els propers anys.

En definitiva, el Pacte Nacional per a la Indústria suposa un marc d'estabilitat per a la política industrial del Govern de Catalunya i, alhora, un compromís per a assolir una sèrie d'objectius ambiciosos àmpliament consensuats. El Pacte concreta mesures d'actuació per a impulsar la reindustrialització de l'economia catalana, alhora que s'afavoreixen les transicions que requereix la indústria actual. Un ambiciós full de ruta per a la política industrial els propers anys; ara, cal executar-lo. ■

⁹ EUROFOUND, «Future of Manufacturing in Europe. Reshoring in Europe, Overview 2015-2018».

■ Bibliografia

AINGER, Karl; RODRIK, Dani. «**Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century**» [en línia]. A *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2019. Disponible a: <www.doi.org>.

BOSTON CONSULTING GROUP. «**As supply chains localize, industrial policy springs back**» [en línia]. Disponible a: <www.bcg.com>. "

COMISSIÓ EUROPEA. «**Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa**» [en línia]. 2021. Disponible a: <www.eur-lex.europa.eu>.

COMISSIÓ EUROPEA. «**A New Industrial Strategy for Europe**» [en línia]. 2020. Disponible a: <www.switch-asia.eu>.

COMISSIÓ EUROPEA. «**Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa**» [en línia]. 2021. Disponible a: <www.eur-lex.europa.eu>.

COMISSIÓ EUROPEA. «**Industry 5.0: Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry**» [en línia]. 2021. Disponible a: <www.data.europa.eu>.

EUROFOUND. «**Future of Manufacturing in Europe. Reshoring in Europe, Overview 2015-2018**» [en línia]. 2019. Disponible a: <www.eurofound.europa.eu>.

GARCÍA ARENAS, Javier. «**La nova política industrial: reptes i oportunitats**» [en línia]. A *Informe mensual novembre 2016*. Disponible a: <www.caixabankresearch.com>.

SZCZEPAŃSKI, Marcin; ZACHARIADIS, Ioannis. «**EU industrial policy at the crossroads. Current state of affairs, challenges and way forward**» [en línia] A *European Parliamentary Research Service*, 2019. Disponible a: <www.europarl.europa.eu>.

PORTER, Michael.E; KRAMER, Mark.R. «**The big idea: creating shared value. How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth**». A *Harvard Business Review*, núm. 89 (1-2), 2011.

ROVIRA, Joan Ramon (et al.). «**Deslocalització industrial a Catalunya: impacte, determinants i perspectives**». A *Papers de l'Observatori de la Indústria*, núm. 15, Departament d'Empresa i Coneixement, Generalitat de Catalunya, 2020.

SALAZAR-XIRINACHS, José Maria (et al.). *Transforming Economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*. Ginebra: International Labour Office, 2014.

VIVES, Xavier. «**Globalización, crisis y política industrial**». A *Economía Industrial*, núm. 387, pàg. 25-32, 2013.