



navegador

Reindustrialització i política industrial en un món en crisi

vista prèvia >

L'actual context internacional marcat per les repercussions de la pandèmia de la Covid-19, la invasió russa d'Ucraïna i les derivades del canvi climàtic, obliguen a repensar el paper de la política industrial en l'ordre econòmic global. El joc d'equilibris internacionals i les apostes a mitjà termini en aquest sector seran clau sobretot a Occident, on s'entreveu un xoc pel lideratge mundial amb nous actors com la Xina.



Jordi Angusto

Economista

@jordiangusto

El 1986,¹ el pes de l'activitat industrial a Catalunya era el 33,4% del PIB; en l'actualitat, no arriba al 20%.² Aparentment, ens hem desindustrialitzat i caldria una reindustrialització del país. Tanmateix, el valor afegit industrial en nombres absoluts no ha deixat de créixer, més d'un 40% entre les dates dalt emprades; de manera que la seva disminució en termes relatius, com a percentatge del PIB, només es deu a l'augment molt superior de l'activitat del sector serveis. I això és quelcom absolutament comú a totes les economies desenvolupades! I quelcom molt benvingut de cara a la sostenibilitat mediambiental, en la mesura que els serveis siguin com menys materials millor: educació, salut, cultura...

La revolució industrial, que va ser primerament agrària, va expulsar del camp milions de treballadors sense disminuir la producció. La indústria va prendre el relleu com a generador d'ocupació, com

posteriorment ho han estat fent els serveis. I és que satisfetes les necessitats materials —no podem menjar més de tres cops al dia ni conduir dos cotxes alhora—, tota millora de productivitat no es pot traduir en més producció sinó en l'alliberament de treballadors per prestar més i millors serveis; un àmbit de creixement potencial quasi infinit, atès que no té restriccions físiques que el limitin. Ni tampoc, fins a la data, restriccions de demanda. I mentre hi hagi demanda insatisfeta, hi haurà potencial d'ocupació, tal com afirmava l'economista Alfred Sauvy (1898-1990).³

Per tant, parlar de reindustrialització com a mesura per recuperar un percentatge de PIB industrial com el d'abans no té gaire sentit. De manera inevitable i desitjable, aquest percentatge disminuirà a casa nostra i globalment. Només augmentarà, sense arribar a contrarestar la disminució global, a països que encara han de fer la revolució agrària i la industrial.

També és cert, però, que hi ha països molt desenvolupats econòmicament, com ara Alemanya, on el percentatge d'activitat industrial en relació al PIB és superior al nostre. Un percentatge que no es correspon pas amb el seu patró de demanda interna sinó amb l'exterior. La qual cosa demana afegir el comerç internacional a l'anàlisi sobre la conveniència d'una reindustrialització a Catalunya; és a dir, cal analitzar què i quant exporta i importa cada país, i quin impacte té això sobre la seva ocupació i nivell d'activitat econòmica.

Mites i realitats del comerç internacional

Des de la dècada de 1990, els EUA han tingut un important dèficit comercial exterior i això no els ha fet perdre la seva hegemonia; fins i tot semblaria que n'és part constitutiva. Al capdavant, el dèficit exterior suposa que interiorment el país consumeix més del que produeix i aquesta ha estat, de fet, la característica de tot imperi colonial: extreure'n més del que s'aporta a les colònies. Per contra, les colònies han hagut de

1 CÁMARA DE COMERCIO ESPAÑOLA, «45 años de evolución de las CCAA».

2 IDESCAT, «Població ocupada. Per sectors d'activitat i sexe».

3 SAUVY, *La máquina y el paro: empleo y progreso técnico*.

Els desequilibris exteriors són més la regla que l'excepció, amb les crisis recurrents de deute exterior

tenir sempre un superàvit exterior; és a dir, no han pogut pas consumir tot el que han produït.⁴

Ara bé, sense una relació colonial, dèficit i superàvit tenen contrapartida: si el deute o crèdit exterior que un país va generant esdevé recurrent pot ser greu en ambdós sentits; ja que si el deutor té dificultats per fer front al deute, també el creditor tindrà problemes. Precisament per això la UE té mecanismes per intentar evitar els desequilibris exteriors excessius⁵ i per aquesta mateixa raó el sistema monetari establert a Bretton Woods, a finals de la Segona Guerra Mundial, va estudiar d'implementar-los.⁶

Malauradament, però, aquests mecanismes mai no han funcionat prou, i els desequilibris exteriors són més

4 Aquesta ha estat sempre la relació de Catalunya vers l'Estat espanyol; hi obtenim un superàvit comercial que, de facto, equival a no poder consumir tant com produïm, puix que hem de fer front a un dèficit fiscal equivalent.

5 Per bé que no els hagi emprat per obligar Alemanya a reduir el seu superàvit excessiu.

6 No es va acceptar, però, la proposta de John M. Keynes (1883-1946), en el sentit de fer del FMI una cambra de compensació de saldos exteriors que penalitzés més el superàvit que el dèficit, atès que el segon no és possible sense el primer.

la regla que l'excepció, amb crisis recurrents de deute exterior. Crisis que sobretot han afectat països menys desenvolupats econòmicament i els seus creditors, però que també planen sobre els EUA, que no viu amb comoditat el fet que el seu gran competidor mundial, la Xina, sigui alhora el seu gran finançador; per bé que la Xina tampoc podria exigir un retorn immediat del deute ni podria deixar de continuar finançant-lo, a risc de perdre de cop un dels seus principals clients.

Així doncs, si tenir dèficit exterior és problemàtic, ja que està en mans dels creditors que el financen i les condicions recessives que et puguin arribar a imposar per reduir-lo, tenir superàvit no ho és menys, ja que suposa una capacitat productiva que per ser absorbida depèn d'una demanda exterior que has de finançar, generant un crèdit en absolut exempt de risc. L'equilibri que convé a nivell agregat mundial, també convé a escala particular, país a país.

De fet, l'argument que emprava el president nord-americà Donald Trump (1946) per justificar la seva guerra comercial amb la Xina, en el

sentit que el dèficit americà/superàvit xinès suposava un transvasament de llocs de treball americans cap a la Xina, no és pas cert. Essent la Xina qui els finançava el dèficit, finançava igualment els llocs de treball associats.

El que certament hi ha hagut, i hi seria igualment amb uns comptes equilibrats, és un bescanvi de llocs de treball industrials, ubicats ara a la Xina, per llocs de treball tecnològics, ubicats a Califòrnia, i que no haurien sigut pas tan nombrosos de no poder vendre els seus productes finals als preus que els permet fer-ho la manufactura xinesa.

Hi ha hagut, doncs, un canvi en l'estructura productiva d'ambdós països. Un canvi a llocs de major valor afegit als dos —d'agraris a industrials a la Xina i d'industrials a tecnològics als EUA. Per bé que és cert que la piràmide formativa dels treballadors no s'ha adaptat al mateix ritme i hi ha hagut treballadors industrials als EUA que han perdut la feina.⁷

7 Tot i amb això, l'ocupació als EUA no ha deixat mai de ser envejable. Sempre superior a la de la UE i, sobretot, a la de l'Estat espanyol.

Els diferencials salarials per si sols no expliquen per què s'exporta molt ni quin tipus de productes

Tota transició té desajustos i la tasca dels governs és, precisament, prevenir-los i resoldre'ls. O potser no hauríem d'haver emprat tractors per tal de retenir més treballadors al camp? Si no s'hagués introduït aquesta tecnologia, de fet, hauríem acabat amb tota la feina agrària, ja que no hauria estat competitiva.

Transferència de coneixement i productivitat relativa

L'emergència de la Xina com a potència industrial se sol atribuir als seus baixos salaris. Tanmateix, si aquests eren el motiu, com és que exporten productes capital intensius⁸ i no treballs intensius? La mateixa pregunta ens la podem fer en relació amb Alemanya, una potència industrial malgrat uns salaris no pas baixos; i també en relació amb Catalunya, amb uns salaris en general lleugerament superiors als de la resta de l'Estat espanyol i a on mai no ha deixat d'exportar i d'obtenir un saldo comercial positiu.

⁸ Entenem per productes capital intensius aquells que requereixen força maquinària, mentre que els treballs intensius són aquells que bàsicament necessiten mà d'obra

El fet és que els diferencials salarials per si sols no expliquen per què s'exporta molt ni quin tipus de productes. Tret dels recursos naturals, que són on són, la competitivitat i capacitat exportadora de productes i serveis depèn de la seva productivitat relativa; és a dir, del seu diferencial de productivitat al país exportador en relació amb el país importador.

Per entendre'ns: si al país X el producte A costa l'equivalent a tres productes B, i al país Y el producte A costa com dos productes B; el país X vendrà al país Y el producte B i li comprarà el producte A, ja que amb dues unitats de producte B podrà tenir un producte A, pel que hauria de pagar tres unitats de B a casa seva.

Que allò rellevant sigui el diferencial de productivitat explica que països no gaire desenvolupats comencin a ser exportadors amb productes intensius en capital; en concret, d'aquells que s'hagin mecanitzat abans i no en depenguin massa d'inputs de la resta del país. Una mecanització que en general va de la mà d'una inversió estrangera; és a dir, d'una empresa d'un país més desenvolupat que transfereix coneixement

«incorporat», en processos i maquinària, a un país menys desenvolupat.

El tèxtil ha estat sovint el cas i encara ho és a països com ara el Vietnam i altres; i si bé és cert que les condicions de treball en aquest sector esgarrifen, també ho són a la resta de sectors i no és aquest, per tant, el factor clau de la seva competitivitat tèxtil.

Precisament, el fet que a països poc desenvolupats i, en conseqüència, de baixos salaris, sigui relativament senzill obtenir diferencials de productivitat a còpia d'incorporar processos més desenvolupats, ha facilitat l'equiparació entre competitivitat i baixos salaris; quan el cert és que la competitivitat sempre depèn del quocient productivitat/salaris, ja sigui a Vietnam o a Alemanya.

Per tant, seguint la lògica pura del mercat, tot allò que sigui fàcilment traslladable d'un país desenvolupat a un de menys desenvolupat, sense perdre gaire la productivitat d'origen, resultarà a compte traslladar-ho. Les llargues cadenes de valor de la globalització prepanedèmia responien en aquest fet, tot alimentant una

L'hegemonia del pensament neoliberal des dels anys 1980 havia arraconat la política industrial gairebé arreu

forta especialització regional; és a dir, obtenint de cada regió el producte o part de producte amb la millor relació productivitat/salari.

Quelcom que no deixa de ser una perversió. D'una banda, perquè aquesta especialització regional ens ha dut a uns extrems d'interdependència excessiva, ben manifestos amb el col·lapse de les cadenes de valor durant la pandèmia; d'una altra, perquè afavoreix el desenvolupament sectorial asimètric i que els guanys del sector competitiu no es difonguin a la resta de sectors. L'exemple de les maquiles a la frontera mexicana ho il·lustra prou bé; només mentre el conjunt del país no es desenvolupi i els salaris romanguin prou baixos, continuaran gaudint d'un diferencial de productivitat que les farà competitives.

Tot i amb això darrer, no hi ha dubte que per a un país poc desenvolupat hi ha incentius a entrar en les grans cadenes de valor. D'entrada els pot suposar una aflluència de divises que altrament no tindrien i que, amb sort, més endavant els permetrà finançar un desenvolupament més homogeni. La qüestió és molt diferent, per no

dir inversa, als països més desenvolupats; d'una banda és cert que es beneficien dels diferencials de productivitat dels països d'on importen, però d'una altra es generen unes dependències que, en ocasions, poden resultar letals.

Política industrial

Malgrat que els defensors del lliure mercat abominen de les polítiques sectorials, atès el risc inherent de generar ineficiències, el cert és que no hi ha país al món que no les hagi practicat en un moment o altre de la seva història i amb resultats de tota mena. De fet, allò que es coneix com a política industrial sol ser sempre política sectorial, atès que, com hem vist, la competència comercial no és entre països sinó entre sectors de diferents països.

I si bé és cert que l'hegemonia del pensament neoliberal des dels anys 1980 havia arraconat la política industrial gairebé arreu, a partir de la segona dècada del segle XXI s'ha començat donant-li un nou impuls; del qual no són aliens els efectes de la pandèmia esmentats

abans ni els darrers moviments geopolítics, amb un Occident amb por de perdre la seva hegemonia.

En el cas dels EUA, davant l'ús exclusiu del proteccionisme via aranzels de Trump, l'administració del demòcrata Joe Biden (1942) ha posat en marxa dues iniciatives de llarg abast: la «Supply Chain Disruptions Task Force», amb l'objectiu d'impulsar i protegir les cadenes de valor considerades estratègiques, i la «Innovation and Competition Act», per tal de garantir que els EUA podran mantenir la seva hegemonia en l'àmbit digital. I en aquest segon cas, no només per les suposades males pràctiques del seu competidor, la Xina, sinó també i principalment perquè aquest país l'avantatja en inversió en R+D i formació universitària en aquest àmbit del coneixement i de la indústria.

En ambdós casos, les iniciatives contemplen un ampli conjunt de mesures que van des de la formació bàsica fins a la recerca en la frontera del coneixement, i que inclouen actors privats i públics en tot el procés; tot posant en pràctica

A l'administració li interessien les externalitats positives més que el rendiment directe, exactament el contrari que als agents privats; d'aquí que la complementarietat pugui maximitzar els resultats

les idees desenvolupades per l'economista Dani Rodrik (1957) a «Industrial policy for the Twenty-first century». Una mena de defensa del «forward guidance», o planificació indicativa, que des de fa uns anys també practiquen els bancs centrals amb la seva política monetària i que té un precedent significatiu amb el que va fer França durant els trenta anys gloriosos (1945-1975), sota la batuta de l'enginyer Jean Fourastié (1907-1990).

D'altra banda, l'administració Biden també ha proposat reformar la «Buy american act», que des de 1933 obliga a les administracions federals americanes a comprar productes que, com a mínim, s'hagin produït en un 50% del seu valor als EUA, per tal que aquest percentatge sigui del 60% de manera immediata i del 75% més endavant. Quelcom que caldrà veure com encaixa amb els acords comercials amb tercers països, la UE inclosa.

Una UE que també arran de la pandèmia ha abandonat la seva fe absoluta en les polítiques transversals i ha començat a parlar i incentivar sectors concrets; que no

casualment són gairebé els mateixos que prioritzen els EUA, amb l'entorn digital al capdavant. I tot i que en cap cas la UE ha llençat iniciatives de la contundència de les americanes, la sola coincidència de prioritats sectorials, així com la més recent crida a la sobirania energètica europea, fan ben palès que el temps de l'especialització regional han quedat enrere. Si més no, com a desiderata.

Planificació indicativa

A la França de la dècada de 1950, la planificació indicativa de Fourastié estava fortament orientada a la detecció dels colls d'ampolla que calia resoldre per tal d'obtenir determinats objectius industrials, en aquells temps centrats en poder satisfer l'incipient consum de masses: electrodomèstics, vehicles... El qualificatiu d'indicativa provenia del fet que la consecució dels objectius no era, o no exclusivament, quelcom a dur a terme per l'Estat i les seves empreses sinó que calia el concurs del sector privat. Així, un cop detectat un coll d'ampolla, la seva resolució no deixava de ser una oportunitat

que el sector privat havia de saber aprofitar un cop la veïés.

El «forward guidance» que defensen Rodrik i que és present a les iniciatives posades en marxa pels EUA i també per la UE, parteix d'un principi similar. Es reconeix que l'administració difícilment sabrà seleccionar els productes i serveis d'èxit, que això és quelcom que el mercat fa molt millor mitjançant un ingent procés de prova i error dut a terme per milions d'agents. Tanmateix, l'administració pot disposar i difondre informació que no és a l'abast dels agents privats i també pot invertir a més llarg termini i amb una exigència de rendiment directe inferior. Al capdavant, a l'administració li interessien les externalitats positives més que el rendiment directe, exactament el contrari que als agents privats; d'aquí que la complementarietat pugui maximitzar els resultats.

L'aparició recent arreu d'Occident de consells assessors en economia i productivitat, amb una configuració paritària d'agents públics i privats, respon en aquesta filosofia: compartir informació i estratègia,

Catalunya ha tingut una política industrial fortament orientada a la captació d'inversió estrangera que suposés la implantació d'indústries tecnològicament avançades

establir objectius compartits, habilitar els mitjans adequats. Quelcom que per funcionar demana que el mercat sigui veritablement competitiu i no oligopòlic, i que veritablement es doni el procés de prova i error esmentat abans. Per això als EUA s'ha recuperat darrerament amb força la política antimonopolis; si més no i de moment, dins el món acadèmic.

I Catalunya?

Començant l'anàlisi de Catalunya pel seu sector exterior, amb les dades que podem trobar a IDESCAT s'observa un saldo comercial de «productes» sempre negatiu, que es compensa amb escriu amb el saldo molt positiu dels serveis, principalment el turisme; i en la mesura que el turisme sigui de baix valor afegit i pitjors salaris, molt millor seria no haver-lo de menester en tan gran mesura.

Tanmateix, la nostra balança comercial seria positiva si descomptéssim el molt negatiu saldo energètic; per tant, produïm prou per satisfer les nostres necessitats de productes industrials, però la dependència energètica i

d'altres matèries primeres capgiren el signe del saldo.

Catalunya té prou capacitat transformadora industrial; el que no té són els inputs necessaris per a aquesta transformació: ni energètics, ni agraris, ni de maquinària. De manera que el saldo comercial negatiu podria reduir-lo més ràpidament reduint la dependència energètica que ampliant la capacitat transformadora industrial.⁹ A més, amb el primer element tindriem una capacitat productiva més d'acord amb l'estructura de la demanda interna i, amb el segon punt, més dependència dels mercats forans i més polarització —la necessària per mantenir sectors amb diferencials de productivitat positius.

La transició energètica cap a fonts renovables té, doncs, dos dividendes extra: a més de lluitar contra el canvi climàtic, permetria reduir el quantí de dèficit energètic i generar una economia més auto-sostinguda. Això sempre que la transició energètica no la fem

a còpia d'augmentar la dependència agrària; tot un dilema ben actual a casa nostra, on els usos agraris i energètics competeixen pels millors sòls.

Inevitablement cal triar: quanta més indústria i quina autosuficiència energètica? Quina dependència energètica i quina d'alimentària? Si els EUA i la UE han decidit que la resposta no se li pot deixar donar al mercat, li deixaran que ho faci a Catalunya? Fins a la data, així ha estat.

Des de la recuperació de la Generalitat, Catalunya ha tingut una política industrial fortament orientada a la captació d'inversió estrangera que suposés la implantació d'indústries tecnològicament avançades i com més capacitat d'arrossegament del teixit industrial local, millor. Encara avui, automoció i química, sectors liderats per capital i tecnologia forana, són els nostres exportadors principals; i rere les marques de capçalera, un potent sector auxiliar ha esdevingut igualment exportador.

Ha estat una política típica de país en vies de desenvolupament, que tot i el seu èxit no ha pogut evitar l'actual polarització econòmica i social que

⁹ També Alemanya pateix una doble dependència industrial: d'inputs energètics, que sobretot n'obté de Rússia, i de demanda, que en gran manera prové de la Xina. Dues dependències que la guerra a Ucraïna estan portant vora el col·lapse.

Catalunya va entrar a la lliga mundial de la recerca ara fa més de vint anys i ha començat a tenir els primers fruits

defineix Catalunya, amb uns sectors altament innovadors i d'altres que, en no ser-ho, han anat desapareixent i d'una o altra manera han acabat sent compensats o substituïts pel sector turístic.

Més recentment, cap a inicis del segle XXI, Catalunya ha iniciat una aposta ferma per un desenvolupament endogen a partir de la recerca i l'explotació dels seus resultats. Una aposta que fins a no fa gaire només era exitosa pel que fa al nombre de publicacions i que a hores d'ara ja comença a donar fruits en nombre d'«start-up». Unes «start-up», però, que de cap manera no compten amb el suport que encara reben les inversions foranes.

En cap de les dues estratègies hi ha hagut, però, una priorització sectorial. D'inversió estrangera, la que vulgui venir; de recerca i desenvolupament, amb més centres temàtics que a cap altre país de semblant grandària. Tampoc no hem tingut una política energètica digne d'aquest nom, quelcom especialment important en un moment de crisi energètica com l'actual, ni unes polítiques sectorials adreçades a prevenir riscos, com el

de l'excessiu pes del porcí, o aprofitar oportunitats, com ara ho és la nostra forest per proveir fusta i material aïllant per a la construcció.

A mode de conclusions: eficiència versus resiliència

Hom diria que la globalització que hem conegut fins a l'arribada de la pandèmia, morirà amb ella. L'especialització regional a què va donar lloc suposava unes interdependències objectivament excessives, en el sentit que minaven la resiliència de tots els actors. I si bé el futur és sempre de predicció impossible, semblaria lògic pensar que vindrà presidit per un millor balanç entre eficiència i resiliència.

Un millor balanç que de manera inevitable farà necessàries polítiques més quirúrgiques i menys generalistes; per tant, polítiques sectorials o industrials. I en tot cas, polítiques que hauran de tenir en la formació i la innovació les principals palanques. Al capdavall, la productivitat és una funció del coneixement, incorporat o intangible, i el seu increment és la condició necessària d'una economia saludable.

Tot i que encara lluny dels campions, Catalunya va entrar a la lliga mundial de la recerca ara fa més de vint anys i ha començat a tenir els primers fruits. És una aposta que cal mantenir i reforçar, alhora que cal acompanyar-la de la planificació indicativa necessària per maximitzar els seus resultats. A Catalunya no disposem del BOE per regular l'economia, però tenim una tradició de col·laboració i associació, empresarial i de tota mena, molt més potent que la regulació jeràrquica.

Cal aprofitar aquesta potència impulsant noves fórmules de compromís públic i privat per establir un «forward guidance» de primer nivell. D'entrada, per definir conjuntament quines haurien de ser les dimensions òptimes de l'economia catalana —% del PIB i d'ocupació dels sectors agrari, industrial i de serveis—; quins graus de sobirania volem arribar a tenir en cada sector —matèries primeres, energia...; i quina balança exterior voldríem. Establerts els objectius, les necessitats formatives i d'infraestructurals en seran una derivada. Llavors caldrà triar les mesures per incentivar i/o desincentivar els projectes que ens calen, i si han de ser generats de manera endògena o exògena. ■

■ Bibliografia

FOURASTIÉ, Jean. *L'economie française dans le monde*. París: Presses Universitaires de France, 1988.

PASINETTI, Luigi. *Structural Change and Economic Growth: A Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

RODRIK, Dani. «Industrial Policy for the twenty-first century» [en línia]. 2004. Disponible a: <www.drodrrik.scholar.harvard.edu>.

SAUVY, Alfred. *La máquina y el paro: empleo y progreso técnico*. Buenos Aires: Espasa Calpe, 1986.

La política industrial als EUA i la UE, s'han analitzat mitjançant consulta directe a les seves iniciatives legislatives. Pel que fa a la catalana, l'anàlisi s'ha fet a partir de l'experiència directe de l'autor.