



El paper dels ajuntaments en la política industrial

Albert Torras Conangla, tècnic assessor del Servei de Teixit Productiu, Àrea de Desenvolupament Econòmic, Turisme i Comerç de la Diputació de Barcelona

1. Introducció

El debat actual sobre el model productiu de Catalunya en un context de canvi tecnològic i important creixement demogràfic ens brinda l'oportunitat de reflexionar al voltant de les polítiques de desenvolupament local que s'han estat implantant en les darreres dues dècades. Les actuacions per a la millora del funcionament del mercat de treball i les polítiques de suport a l'emprenedoria i l'empresa s'han consolidat arreu i han tingut i tenen un paper destacat en el desenvolupament econòmic i la creació d'ocupació dels diferents territoris.

Tanmateix, algunes dades ens diuen que, en un context de creixement econòmic i amb taxes d'atur *normalitzades* després de la pandèmia de la covid, una part important de la població no sembla assolir els nivells de benestar que serien desitjables. La qüestió és: ¿poden els ajuntaments fer-hi alguna cosa, des de l'àmbit de la promoció econòmica?

A continuació, desenvolupem una proposta en què creiem que els ajuntaments poden tenir un paper destacat a l'hora d'implantar una política industrial que, per la via de l'oferta, sigui capaç d'enfortir les activitats manufactureres a totes les comarques de la província de Barcelona per mitjà d'una forta inversió en la millora dels espais on es localitzen aquestes activitats. Veurem, a més, que aquestes activitats són les que tenen una major productivitat i aporten més benestar al conjunt de la població dels municipis on es troben.

2. El nou debat sobre la productivitat

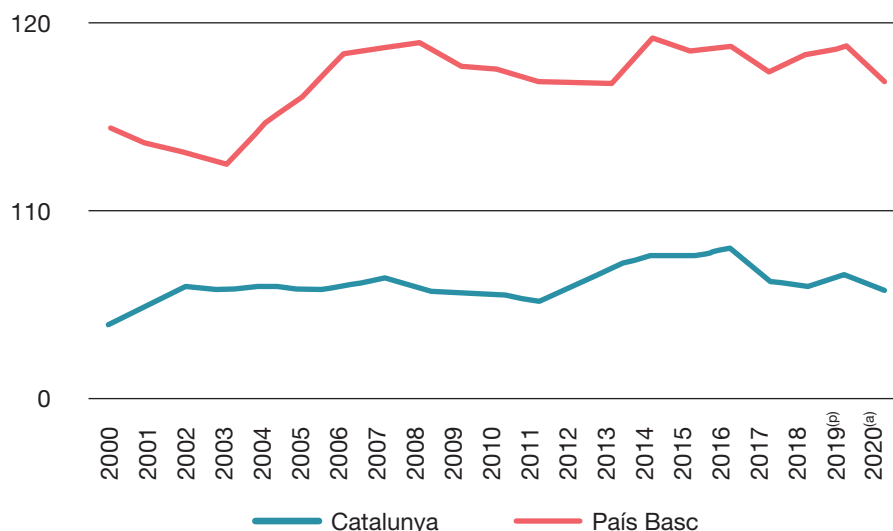
Un cop l'economia catalana ha superat el xoc productiu derivat de la pandèmia de la covid-19 i ha recuperat els nivells de creixement i ocupació anteriors, sembla que darrerament el debat econòmic posa l'accent en el model de creixement caracteritzat per una relativament baixa productivitat, almenys en termes comparatius.

En un estudi recent, Miquel Puig (2023)¹ qualifica la productivitat de l'economia catalana com a «decebedora» atès que bona part dels llocs de treball que es creen són de baixa qualificació, fet que té a veure amb el nivell relativament baix de productivitat de l'economia espanyola. Efectivament, la productivitat per hora treballada de països com Dinamarca, Alemanya i França és un 35 % superior a l'espanyola, i la productivitat catalana es troba únicament entre un 4 % i un 7 % per sobre de la mitjana espanyola al llarg dels últims 40 anys. Ara bé, les dades també constaten que des del 2006 la productivitat del País Basc es manté prop d'un 20 % per sobre de la mitjana espanyola i entre un 13 % i un 16 % per sobre de la mitjana catalana, fet que Miquel Puig atribueix al fet que Catalunya té un model de creixement de la producció més basat en la creació de llocs de treball que no pas en l'augment de la productivitat, que sí que caracteritza el model de creixement basc.

1 «Transicions: algunes mutacions de l'economia catalana en l'horitzó 2050» (Miquel Puig, 2023).

Gràfic 1

Evolució de la productivitat entre el 2000 i el 2020 (PIB per hora treballada. Base: Espanya = 100; en percentatge)

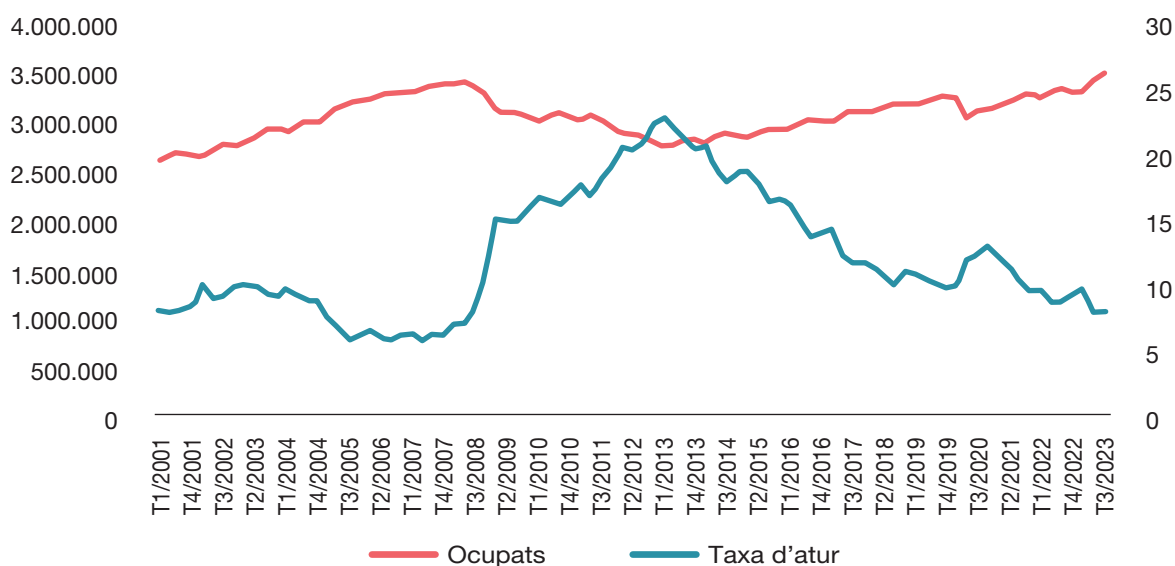


Nota: (p) dades provisionals; (a) dades avançades.
Font: INE.

Efectivament, tot i ser innegable la capacitat de l'economia catalana de crear llocs de treball, sembla que això no impedeix que en moments de crisi la taxa d'atur arribi al 24 %. Aquesta convivència dels dos fenòmens és, seguint els plantejaments de Miquel Puig, conseqüència d'un model de baixa productivitat capaç de crear molts llocs de treball bona part dels quals són de baixa qualificació i, de manera majoritària, passen a ser ocupats per persones immigrades.

Gràfic 2

Evolució volum ocupats i taxa atur Catalunya



Font: Idescat

Però, més enllà de l'impacte en l'atur, la baixa qualificació d'un gran nombre de llocs de treball influeix també negativament en el nivell de benestar general en la mesura que el nivell salarial i de precarietat d'aquesta tipologia de llocs no garanteix la inclusió social, tal com evidencia un informe



recent de la Federació d'Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS)² que, analitzant la taxa de risc de pobresa i exclusió de Catalunya (AROPE), mostra que el 2023 un 16,7 % dels ocupats a Catalunya es troben en situació de risc d'exclusió social. Efectivament, tal com diu l'informe, «el trencament del mite del treball com a mecanisme infal·libre per satisfer les necessitats bàsiques de les persones és una realitat que ha anat guanyant protagonisme els darrers lustres, ja que els anomenats 'treballadors pobres' són [...] cada vegada més nombrosos».

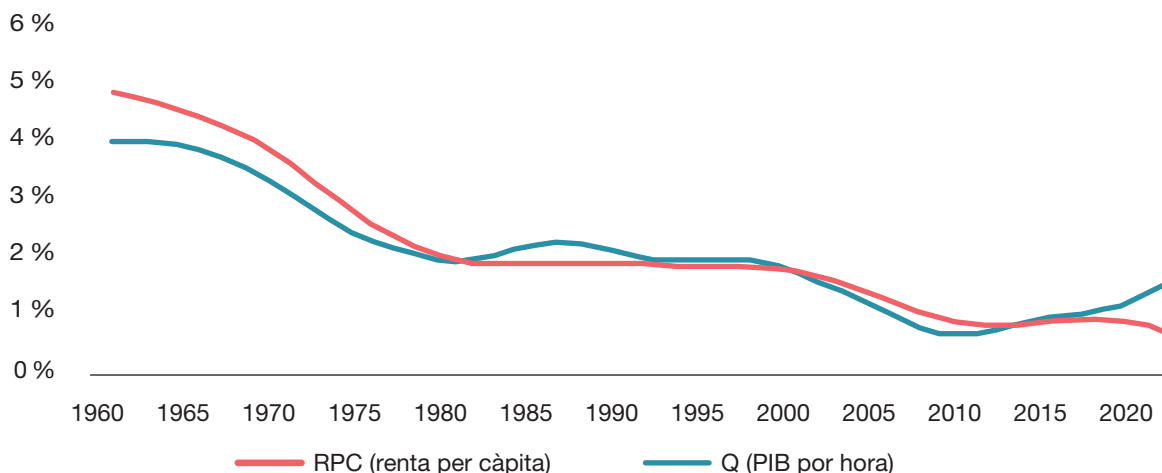
Així mateix, estudis com el publicat pel Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona sobre productivitat i qualitat del treball³ reforcen la idea que la productivitat és i serà un dels reptes a tenir presents en les polítiques de promoció econòmica si volem posar l'accent en la qualitat de l'ocupació i no només en la simple creació d'ocupació.

En aquesta línia van també els plantejaments de Dani Rodrik quan parla del nou paradigma del «productivisme»,⁴ el qual atorga un paper rellevant als governs a l'hora de crear incentius per tal que les empreses s'orientin cap a aquelles activitats que comportin llocs de treball amb salaris que permetin un nivell de vida raonable, amb certa seguretat i estalvi, que siguin relativament estables, amb condicions de treball segures i que ofereixin un mínim de carrera professional. Segons Rodrik, d'aquesta manera les empreses «internalitzarien» l'impacte de les seves decisions sobre el benestar del conjunt de la població, assumint que les decisions de les empreses sobre quants treballadors contractar, quins salaris pagar, quin tipus de tecnologies implementar i com organitzar el treball afecten no només els seus propis resultats, sinó també les possibilitats de vida dels empleats potencials i les seves comunitats. Dit d'una altra manera, en aquest plantejament de Rodrik, el paper dels governs per crear benestar té més a veure amb transformar les funcions productives de les empreses que no pas amb la redistribució posterior de la renda quan afirma que «per dir-ho sense embuts, hem de canviar el que produïm, com ho produïm i qui té veu en aquestes decisions».

Per tant, sembla clar que, si l'objectiu de les polítiques públiques que persegueixen el creixement econòmic i de l'ocupació és generar un determinat nivell de benestar del conjunt de la població, caldrà dissenyar actuacions que incideixin de manera significativa en el nivell de productivitat de les empreses, tal com s'evidencia en un estudi recent d'Àngel de la Fuente i Rafael Domènech,⁵ el qual mostra de manera inequívoca la relació directa que hi ha hagut entre el 1960 i el 2022 entre la taxa de creixement de la renda per càpita dels països de l'OCDE i la taxa de creixement de la productivitat.

Gràfic 3

Evolució de les taxa de creixement de la renda per càpita i del producte per hora, acde25, tendència de filtre Hodrick-Prescott



2 «Cronificació de la pobresa i creixement de la precarietat» (Quim Brugué i Xavier Casademont, 2024).

3 «Productivitat i qualitat del treball: reptes per a la prosperitat i el benestar a la Regió Metropolitana de Barcelona» (Eduard Jiménez, 2024).

4 «On Productivism» (Dani Rodrik, 2023).

5 «Renta per càpita y productividad en la OCDE de 1960 a 2022» (Àngel de la Fuente i Rafael Domènech, 2023)



3. La indústria com a motor de productivitat

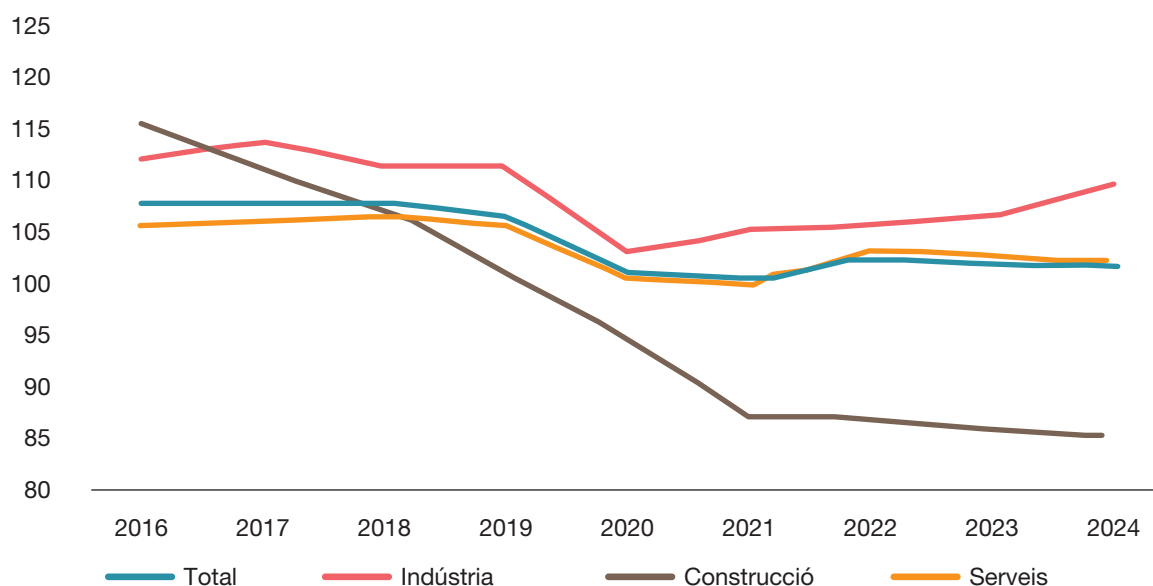
És en aquest context «productivista» que a Catalunya pren rellevància el debat sobre la reindustrialització que ja fa més d'una dècada impera en l'agenda pública després d'uns anys en què semblava que la indústria manufacturera era una activitat «del passat», «bruta» i que, en tot cas, més aviat calia realitzar-la en altres països on els costos laborals són més baixos. Efectivament, ja el 24 de maig del 2016, el Parlament de Catalunya aprova una proposta de resolució sobre la creació d'un Pacte Nacional per a la Indústria, el qual va constituir-se poc després amb el suport dels principals agents econòmics i socials. Avui dia, ja l'any 2024, les principals patronals catalanes estan reclamant increments significatius del pes de la indústria en l'economia catalana per mitjà de polítiques industrials.

La qüestió és, arribats a aquest punt, quin paper té i pot tenir aquesta reindustrialització en l'increment de la productivitat de l'economia catalana. Val la pena, en aquest sentit, esmentar alguns dels elements que justificarien una aposta pel foment de la indústria com a activitat que, en termes de Rodrik, crea «bons llocs de treball».

En primer lloc, sembla clar que la indústria és un sector que té una major capacitat de generar economies d'escala i d'introduir innovacions tecnològiques, la qual cosa li permet assolir majors nivells de productivitat que altres sectors. Les dades de l'evolució de la productivitat per sectors a Espanya dels darrers anys evidencien aquest diferencial:

Gràfic 4

Índexs 2010 = 100

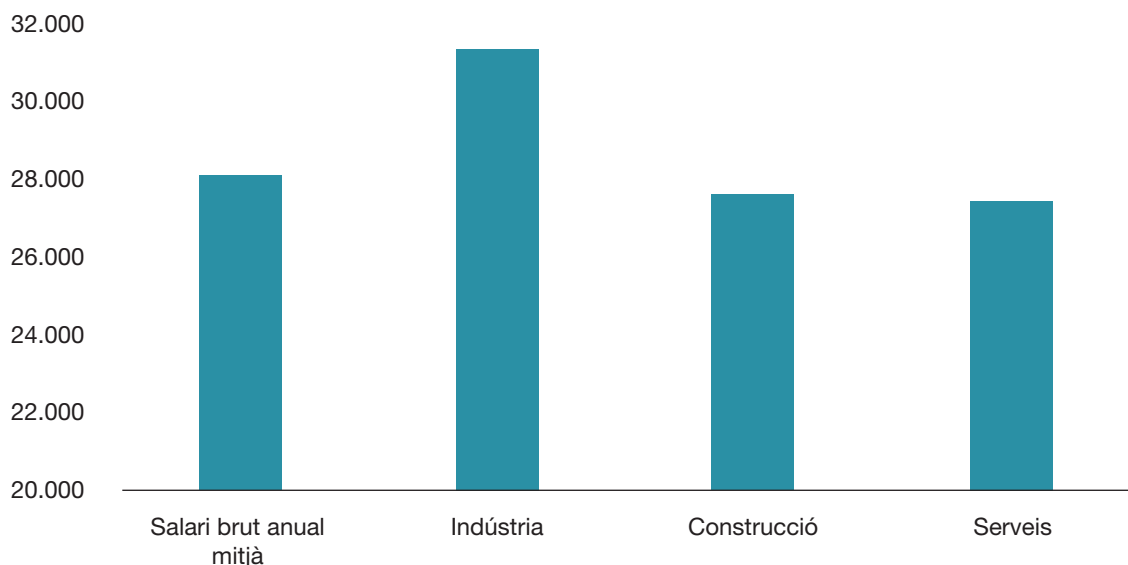


Font: INE

Aquest nivell major de productivitat de la indústria explica també el nivell superior dels salaris mitjans que es paguen en aquest sector, tal com s'evidencia en el gràfic següent, que mostra el salari brut anual mitjà per sector de Catalunya l'any 2021:



Gràfic 5

Salari brut anual mitjà

Font: Idescat

A banda de tenir salaris més alts, la diferència entre salaris elevats i baixos és menor que en altres activitats i els contractes de treball són més estables i de major qualitat (Antón Costas, 2014).⁶ Això és així perquè els llocs de treball del sector industrial són, en termes generals, més qualificats que en la resta de sectors.

Aquest impacte de la indústria en la productivitat i els salaris mitjans i, per tant, en el nivell de benestar d'una economia sembla confirmar-se en vista d'un article⁷ publicat per l'Organització de les Nacions Unides per al Desenvolupament Industrial (ONUDI) l'any 2021 que evidencia que els països de renda baixa, mitjana-baixa i mitjana-alta que tenen un producte interior brut (PIB) més alt també tenen una major proporció de la indústria manufacturera.

Així mateix, és important tenir present que la importància que té la indústria en una economia té molt a veure amb el fet que és un sector amb una alta capacitat d'arrossegament d'altres activitats, perquè genera demanda de matèries primeres, de components, de transport, d'emmagatzematge, etc., de manera que un sector industrial dinàmic té un gran impacte en el creixement econòmic i en l'ocupació per la demanda que genera. En aquest sentit, la capacitat de crear ocupació amb nivells salarials superiors a la mitjana, juntament amb la capacitat de generar una demanda cap a altres sectors d'activitat, fan de la indústria una activitat fonamental per a la retenció de població en els territoris menys poblats. La indústria és, per tant, un factor fonamental per al reequilibri territorial, i això és especialment rellevant per a un territori com la província de Barcelona, on el 87,3 % de les empreses es concentren a la Regió Metropolitana.

Així mateix, una altra de les bondats de la indústria és que es tracta d'un tipus d'activitat que implica projectes empresarials més a llarg termini que requereixen habilitats i capacitats professionals que s'adquireixen al llarg del temps, compromisos i lleialtats que perdurin en el temps entre empresaris i treballadors, directius, etc. Aquest caràcter més permanent de l'activitat industrial propicia un conjunt de virtuts cíviques (confiança, tenacitat, puntualitat, etc.) que, segons Antón Costas⁸ proporcionen un argument «moral» a favor de la indústria, dins del qual hi podríem incloure també el menor pes de l'economia submergida.

6 «*Manufacturing Matters: Reflexions sobre els avantatges de tornar a la indústria*» (Antón Costas, 2014).

7 «*Por qué el desarrollo industrial es más importante que nunca*» (Li Yong, 2021).

8 «*Manufacturing Matters: Reflexions sobre els avantatges de tornar a la indústria*» (Antón Costas, 2014).



Val a dir que, en els darrers anys, també han aparegut nous arguments favorables al retorn de la indústria per tal d'evitar el trencament de les cadenes de valor fruit del trasllat de la fabricació de molts productes a països amb salaris més baixos. Efectivament, i tal com esmenta Carme Poveda,⁹ aquest fet es va palesar de manera evident durant la pandèmia de la covid per la manca de mascaretes, però Poveda assenyala que «les dependències externes s'estenen a altres productes crítics per al futur, com la fabricació de semiconductors, plaques solars, bateries, terres rares o principis actius per a la fabricació de medicaments [...]». En aquest sentit, moltes empreses industrials han optat per no limitar-se a buscar la producció més «barata», sinó la més «competitiva», apostant per la proximitat amb els proveïdors, la qual garanteixi la cadena de subministraments.

Per tant, vist l'impacte positiu de l'activitat industrial en el nivell de vida d'una societat gràcies a la seva contribució a la productivitat del conjunt de l'economia, i assumint el nivell relativament baix de productivitat de l'economia catalana (inclosa la província de Barcelona) per l'important pes de l'activitat intensiva en mà d'obra poc qualificada en comparació amb altres economies, semblaria convenient desenvolupar una política industrial que orienti els màxims recursos i eines possibles per tal d'afavorir la competitivitat de les empreses industrials locals de la província, facilitant alhora altres inversions que puguin venir de l'exterior per fer créixer el pes del sector en el conjunt de l'economia catalana, tal com estableix el Pacte Nacional per a la Indústria, que fixa com a objectiu arribar al 25 % de VAB industrial el 2030.¹⁰

4. El paper dels ajuntaments en el foment de la indústria a través de la modernització dels seus polígons

Vista la importància que pot tenir la indústria com a sector motor de la productivitat general de l'economia i conseqüentment del nivell de benestar, ens hem de preguntar quin paper pot tenir el món local en una política industrial que fomenti aquest sector. En aquest sentit, val a dir que, quan parlem del disseny i desplegament de polítiques industrials (sectorials o no) orientades a la millora de la competitivitat de les empreses d'un territori, no és freqüent atorgar als ens locals un paper rellevant en el desenvolupament, ja sigui per la manca de competències específiques per dur-les a terme o, naturalment, per la manca d'eines i recursos per fer-les viables.

Tanmateix, convé tenir present que les actuacions que poden configurar una política industrial poden afectar les empreses d'una manera directa (a través de subvencions, per exemple, o amb la prestació de serveis d'assessorament o de formació) o d'una manera més indirecta promovent un entorn favorable per tal que, d'alguna manera, ho tinguin més fàcil per poder dur a terme les seves activitats. Des d'aquesta perspectiva, i més enllà de les polítiques que poden afavorir l'entorn *legal* de les empreses (per la via de la simplificació de la regulació que les afecta o de la implantació de finestretes úniques empresarials per facilitar el compliment de tràmits), un dels elements determinants de la competitivitat de les empreses és l'entorn *físic* que els proporciona la seva localització, com ara les infraestructures i els equipaments existents, i això és especialment determinant per a les empreses industrials.

Efectivament, a les empreses industrials, per desenvolupar la seva activitat, els cal un espai adequat a les seves necessitats de serveis, subministraments, comunicacions, accessos, gestió de residus, etc., de manera que podem afirmar que, si aquests espais (que hem anomenat polígons industrials) són competitius (és a dir, que aporten valor a les empreses que acullen), llavors tindrem empreses industrials competitives, ja siguin locals o vingudes de fora.

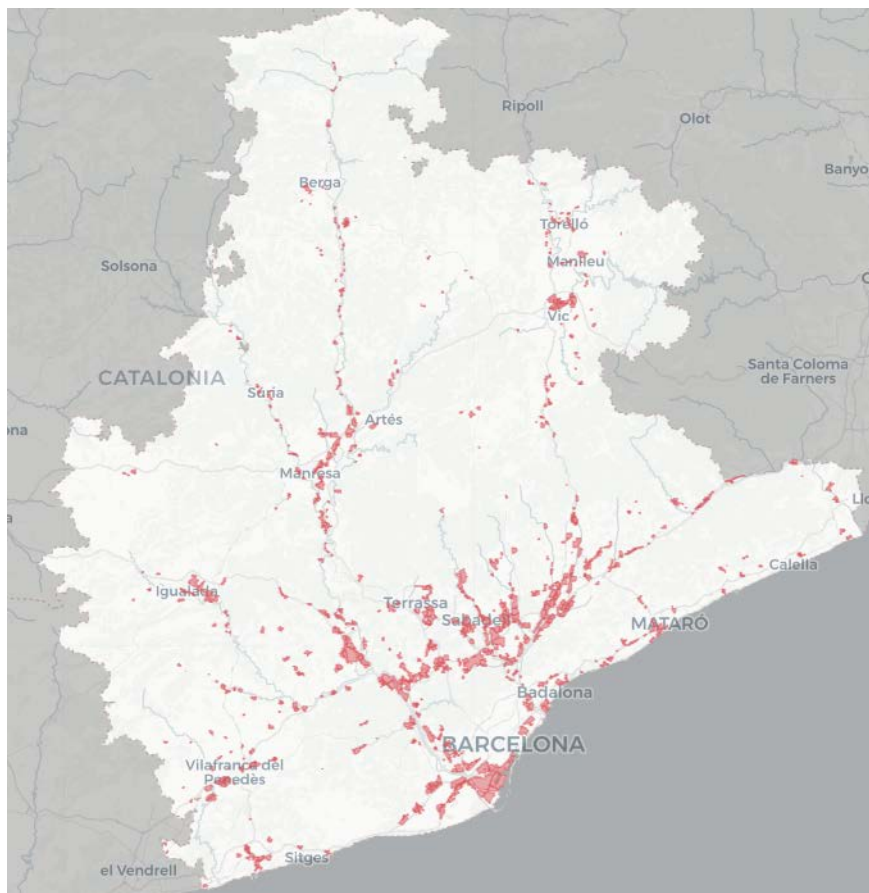
A aquest efecte, ja fa moltes dècades enrere el planejament urbanístic dels ajuntaments va determinar quins havien de ser aquests espais amb capacitat de proporcionar aquest valor a les empreses industrials que s'hi ubiquessin, fet que va donar lloc a la configuració d'un rosari de

⁹ «La política industrial torna! De les muses al teatre» (Carme Poveda, 2023).

¹⁰ El VAB industrial a Catalunya el 2023 tenia un pes del 18,6 %, segons Idescat.



polígons industrials per tot Catalunya, i molt particularment a la província de Barcelona. Efectivament, a data d'avui a la província hi ha 817 polígons industrials en un total de 311 municipis, la qual cosa implica l'existència de 2,6 polígons de mitjana per municipi.



Per tant, atès que aquests espais són competència dels ajuntaments, i constatant que són molts els municipis que en tenen almenys un (el 65 % del total), podem afirmar, sens dubte, que tenen al seu abast una oportunitat extraordinària per incidir en la competitivitat de la indústria vetllant perquè aquests espais tinguin les condicions que les empreses requereixen.

En aquest sentit, són diversos els àmbits en què un ajuntament pot actuar per tal de fer que un polígon sigui competitiu: en l'àmbit de l'estalvi energètic (ús d'energies renovables, punts de recàrrega de vehicles, enllumenat públic, xarxa de fred i calor, etc.); en l'àmbit de la mobilitat (millora dels accessos, jerarquització viària, vials interns de connexió entre polígons, transport públic, aparcaments, etc.); en l'àmbit de la gestió de l'aigua (clavegueram, protecció antiincendis, reaprofitament d'aigües, etc.); en l'àmbit de l'aire (contaminació acústica, qualitat de l'aire, etc.); en l'àmbit de la seguretat (videovigilància, tancaments perimetrals, etc.); en l'àmbit de les telecomunicacions (fibra òptica, cobertura de mòbil, 5G, etc.); en l'àmbit de l'economia circular (projectes de simbiosi industrial); en l'àmbit de la promoció (imatge de marca, senyalística, web, app, etc.), o en l'àmbit de la creació de centres de serveis de proximitat i equipaments per a polígons agrupats.

En definitiva, són molts els àmbits d'actuació als polígons industrials sobre els quals els ajuntaments tenen la capacitat d'incidir per tal que siguin competitiu per a les empreses. Cal veure, per tant, en quines condicions es troben actualment els polígons industrials de la província de Barcelona.



5. La situació actual dels polígons industrials de la província de Barcelona

El primer element que cal considerar sobre la xarxa de polígons de la província de Barcelona és que n'hi ha molts (817, com hem indicat anteriorment), són petits i estan força buits. Efectivament, els polígons de la província tenen 22 ha de mitjana i més de la meitat tenen menys de 10 ha. Això implica que, a l'elevada dispersió territorial dels polígons, hi hem d'afegir una dimensió mitjana molt reduïda, fet que genera importants ineficiències de gestió i limitacions per a la ubicació de grans empreses.¹¹ D'altra banda, cal tenir present el fet que aproximadament un 40 % de la superfície industrial està, en aquests moments, sense activitat, la qual cosa suposa un cost d'oportunitat importantíssim per a les economies locals.

En segon lloc, podem afirmar que els polígons industrials de la província de Barcelona estan, en termes generals, força obsolets (gairebé la meitat es van construir abans del 1978) i tenen importants dèficits pel que fa a infraestructures bàsiques o avançades (paviments, clavegueram o instal·lacions elèctriques en mal estat, manca de connexió amb fibra òptica, etc.). En aquest sentit, l'absència de microtalls elèctrics, una bona connexió de fibra òptica, l'existència de sistemes eficients de gestió de residus o uns bons accessos per a camions són elements que juguen un paper cabdal en les decisions de localització de les empreses industrials. Per contra, el fet que un polígon no tingui les condicions per satisfer les necessitats de la indústria fa que siguin altres tipus d'empreses, del sector serveis, les que s'hi ubiquin. Això es fa ben evident, ja que aproximadament un 10 % de la superfície dels polígons de la província no està essent aprofitada pel sector industrial i està essent ocupada per activitats de menor valor afegit.

Finalment, cal afegir que la gestió dels polígons de la província és poc eficient i, en molts casos, inexistent en vista de les escasses 143 associacions d'empreses existents, que fan que només un 18 % dels polígons comptin amb una associació que pugui gestionar les seves necessitats i exercir d'interlocutor amb l'ajuntament corresponent. Aquest és, per tant, un altre element limitador de la capacitat transformadora de molts polígons.

Sembla clar, així doncs, que l'existència d'un gran nombre de municipis amb polígons industrials (bona part dels quals són petits, obsolets i amb dificultats per a la seva gestió) brinda una oportunitat als ajuntaments per fer una política que transformi l'entorn físic de les empreses industrials locals, n'hi atregui de noves i, en definitiva, potenciï un sector que, gràcies a la seva elevada productivitat i salaris alts, juntament amb la seva capacitat d'arrossegament d'altres activitats, té un impacte significatiu sobre el nivell de renda per càpita de pobles i ciutats.

6. Proposta per a una nova política industrial local com a palanca de benestar

Podem concloure, per tant, que, en vista del model productiu de baixa productivitat relativa de Catalunya (inclosa la província de Barcelona), el relleu industrial esdevé imprescindible per incrementar la productivitat del nostre model de creixement.

Així doncs, la política industrial impulsada pel Govern de la Generalitat de Catalunya a través del Pacte Nacional per a la Indústria pot, amb la col·laboració dels ajuntaments, fer un pas endavant per mitjà d'importantes inversions destinades a la millora de bona part del sòl industrial, que avui dia no ofereix les condicions de competitivitat que les empreses industrials requereixen, que no està degudament gestionat i que, a més, té un nivell d'ocupació baix.

En aquest sentit, ja fa dues dècades que, amb el suport de la Diputació de Barcelona, bona part dels ajuntaments de la província compten amb estructures (pròpies o d'entitats supramunicipals)

¹¹ Antón Costas (2014) atribueix també la baixa productivitat de l'economia espanyola i catalana a l'escassa dimensió de les empreses industrials en relació amb altres països. Per tant, l'escassa dimensió mitjana dels polígons de la província de Barcelona seria també un factor limitador de la productivitat del sector que caldria corregir.



que han desenvolupat actuacions de dinamització dels polígons (elaborant censos, promovent l'associacionisme empresarial, elaborant estudis per a la millora dels serveis bàsics o avançats, etc.) i que, al mateix temps, ja han realitzat algunes inversions per modernitzar-los. Tanmateix, el recorregut de millora és encara molt gran, i això brinda una oportunitat als ajuntaments perquè esdevinguin protagonistes en el relançament industrial dels seus pobles i ciutats, fet que pot tenir un impacte important en el reequilibri territorial de les comarques més allunyades de la Regió Metropolitana de Barcelona.

Es tracta, per tant, «d'endregar» el conjunt de polígons de la província des del món local per afavorir, sense complexos, el sector industrial i crear una ocupació que ofereixi perspectives de benestar a llarg termini als ciutadans de la província, visquin on visquin. Les polítiques de desenvolupament econòmic impulsades pels ajuntaments no poden limitar-se només a crear ocupació, sinó que han d'afavorir la creació de *bons llocs de treball*, en aquest cas fent competitiu els seus polígons amb inversions importants que aportin valor a les empreses industrials existents i, sobretot, n'atreguin de noves i ocupin tot l'espai avui disponible.

A més, seria convenient que aquesta política industrial local es dugui a terme amb la col·laboració de les associacions d'empreses dels diversos polígons per tal que participin en la prioritització de les actuacions i en facilitin l'execució. No cal dir que aquest és un aspecte molt rellevant per tal que aquesta política tingui l'impacte desitjat.

Cal, en definitiva, que els ajuntaments tinguin un paper actiu en la política industrial. Si volem arribar a l'objectiu del 25 % de VAB industrial el 2030 (tal com marca el Pacte Nacional per a la Indústria), així com construir infraestructures resilents per promoure la industrialització sostenible d'acord amb l'Agenda 2030, sens dubte caldrà fer-ho amb els ajuntaments.