

FUNDACIÓ

CATALUNYA

EUROPA

FCE – Working Papers

WPN9. Octubre 2013

Redactat per Pere Almeda,
David Espiga, Laia Jorba, Carles Rivera i Francesc Trillas

Seminaris Àmbit Econòmic 2012-13

Projecte Econòmic de la Socialdemocràcia

*Seminari basat en el paper número 165 de la Fundació Rafael Campalans



FCE ÒWORKING PAPER N9: PROJECTE ECONÒMIC DE LA SOCIALDEMOCRÀCIA

Període Seminari

- ❖ 15 de juny a 15 de juliol de 2013

Sessió Presencial

- ❖ 27 de juny de 2013

Coordinació i Redacció Informe

- ❖ Pere Almeda, Jurista i polítòleg
- ❖ David Espiga, Economista
- ❖ Laia Jorba, Politòloga, FCE

Responsables Ò Ponents

- ❖ Francesc Trillas, Economista
- ❖ Carles Rivera, Economista

Participants (per ordre alfabètic)

- ❖ Pere Almeda, Jurista i polítòleg
- ❖ David Espiga, Economista
- ❖ Carles Rivera, Economista
- ❖ Belén Tascón, Economista
- ❖ Francesc Trillas, Economista
- ❖ Max Vives-Fierro, Jurista, Director de la FCE
- ❖ Roman Weissmann, Economista

Suport Administratiu

- ❖ Mireia Santacreu, Politòloga, FCE

Índex

Índex	3
0. Introducció	3
1. Economia, benestar i justícia.....	3
2. Repensar l'estat.....	4
2.1. Col·laboració sector públic i sector privat.....	4
3. La recerca de models.....	5
3.1. El model dels països nòrdics	5
3.2. Eficiència i eficàcia a nivell europeu.....	6
4. Polítiques concretes.....	6
4.1. Macroeconomia, fiscalitat i reformes.....	6
4.2. Reformes en el mercat de treball	7
A. El concepte de flexiseguretat	8
B. Propostes concretes	9
4.3. La política industrial.....	10
A. Inconvenients de les polítiques sectorials.....	10
B. Arguments a favor de les polítiques sectorials.....	10
C. El grau adequat de política sectorial.....	11
Referències	12

0. Introducció

El document parteix del punt de vista de la necessitat d'actualització del projecte econòmic de la socialdemocràcia. La creixent globalització econòmica internacional (amb la mobilitat real o potencial de capital), la continuïtat i profunditat de la crisi econòmica i el desprestigi de la política representativa (amb la conseqüent expansió dels moviments populistes), han posat en serioses dificultats el projecte de consolidació de l'estat del benestar a partir d'una fiscalitat progressiva. Alhora, l'envelliment de la població i la lenta millora de la productivitat del sector públic suposen una pressió afegida a la sostenibilitat de les finances públiques. Finalment, malgrat les seves evidents mancances, l'hegemonia del model econòmic capitalista i creixentment ortodox no sembla tenir alternativa.

No obstant això, la socialdemocràcia i els programes de esquerra continuen defensant els mecanismes tradicionals per avançar cap a l'objectiu comú, la igualtat en un marc d'eficiència, o en altres paraules, assolir un creixement sostenible i equitatiu. Aquests mecanismes tradicionals, a saber, la distribució de la renda, són cada vegada més difícils d'impulsar i implementar en un marc global¹. Prenen rellevància, com a alternativa, les polítiques de regulació del mercat laboral (distribució i formació del capital humà) que poden tenir conseqüències injustes i ineficients, alhora que incrementar els nivells de desigualtat. En aquest context, i assumint que l'objectiu final ha de ser aconseguir el màxim nivell possible d'equitat amb el mínim cost en termes d'eficiència i el màxim nivell d'eficiència al mínim cost en termes d'equitat, cal repensar el programa polític; cal redefinir les polítiques de fiscalitat, tenint en compte criteris d'equitat, eficiència i sostenibilitat en el finançament de l'estat del benestar, però també cal tornar a definir la frontera entre públic i privat, així com el grau d'intervenció pública en l'economia.

En aquest document, ens focalitzarem en un dels punts d'aquest programa de reformes, a saber, la dimensió econòmica vinculada al creixement i l'eficiència i més específicament a les reformes en el mercat de treball i noves formes de política industrial.

1. Economia, benestar i justícia

¹ Malgrat tot, els països nòrdics amb polítiques socialdemòcrates més avançades, com els nòrdics, són els que resisteixen millor els efectes negatius de la globalització.

L'economia del benestar és la base dels models econòmics progressistes² que apunta a la necessitat d'intervenció de l'estat davant les imperfeccions dels mercats. Però fins i tot si es donessin les condicions per a un funcionament òptim del mercat, aquest podria garantir l'eficiència, però no l'equitat. Alhora, el benestar sota el teorema de la mà invisible es defineix estrictament a nivell individual, quelcom que pot no tenir en compte elements ètics i morals de la comunitat i no sempre és conductiu a la coordinació i/o bé col·lectiu (comportant, per tant, problemes de cooperació i coordinació).

Des d'aquest paradigma es justifica l'intervencionisme per compensar les fallades del mercat en l'assignació eficient dels recursos³, però també per promoure una major equitat i igualtat (que a la llarga tenen un impacte en l'eficiència) i facilitar la coordinació col·lectiva dels interessos⁴.

Això no significa que les intervencions del sector públic siguin més eficients i eficaces i tal i com apunta la nova economia política, els governs també són imperfectes: a) els incentius electorals no sempre condueixen a l'eficiència absoluta (encara que a llarg termini l'assaig i error fan de la democràcia el millor dels sistemes en termes econòmics); b) els tecnòcrates presenten problemes de rendició de comptes, falta de legitimitat i biaixos propis dels experts; c) existeixen problemes de corrupció i frau que redueixen l'eficiència i equitat; i d) l'organització vertical de la cadena de governs i la coordinació horitzontal no sempre són òptimes.

2. Repensar l'estat

La intervenció pública es justifica, com hem vist en l'apartat 1, per molts motius, entre ells compensar la fallida dels mercats i promoure la convivència i els principis ètics. Alguns autors, com Aghion i Roulet (2011), van més enllà i estipulen que la necessària innovació del mercat per a una tercera revolució industrial només serà possible amb un estat fort.

Com també s'ha comentat, l'estat no està lliure de rades, entre elles les tendències a la corrupció i la burocratització. Cal, doncs, més enllà d'intervenir en el mercat, repensar el rol de l'estat i establir instruments per a un millor i més eficaç funcionament de les estructures públiques.

Els arguments contra noves estructures estatals provenen de totes les sensibilitats polítiques, arguments que s'alimenten de doctrines llibertàries, neoliberals, participatives, paternalistes, etc. L'estat, per tant, ha d'evitar crear estructures noves ineficients i tecnocràtiques i centrar-se en la gestió de problemes col·lectius que l'individu no pot resoldre per sí mateix, incentivar una política industrial adaptada al nou segle i, alhora, promoure una societat justa. Aquesta reforma, alhora, ha de tenir en compte les tensions de societats cada vegada més envellides.

2.1. Col·laboració sector públic i sector privat

Més enllà de l'estat i el mercat, les empreses i organitzacions també assignen recursos. En aquest sentit, és imperatiu buscar noves formes organitzatives i empresarials que generin riquesa en condicions més justes i acceptables per a la societat. Existeixen ja algunes tendències i moviments recents en l'economia de l'empresa que van en aquesta direcció: revisió dels governs d'empresa, la RSC (Responsabilitat Social de les Corporacions), les idees entorn el capitalisme compartit i les fórmules cooperatives que busquen la participació dels treballadors en la propietat i/o la gestió empresarial.

² En aquest sentit usen aquest marc teòric tan coneguts com, entre d'altres, Krugman, Stiglitz, Rodrik, Shiller, Aghion, Stern, Bowles i Basu. Existeixen també d'altres teories que complementen l'economia del benestar talment l'economia conductual i evolutiva (Bowles, Frank), l'economia dels costos de transacció i els contractes incomplets (Coase, Williamson, Hart), l'economia de les institucions (Ostrom, Aoki), les noves teories de justícia distributiva (Sen).

³ El mercat falla perquè no es donen les condicions per a un funcionament ideal (hi ha externalitats, existeixen béns públics, la informació no és simètrica i els mercats no són perfectament competitius).

⁴ En aquest darrer sentit, per exemple, l'existència de mercats mínimament sofisticats requereix l'existència d'un estat que garanteixi els drets de propietat i que proveeixi infraestructures i institucions de qualitat.

Ahora, i donada la pressió sobre la despesa pública, i per tal de fer-la més productiva, es comencen a introduir incentius privats en el sector públic. Una de les vies tradicionals ha estat la privatització de l'empresa pública. Tanmateix, en els darrers anys s'ha posat de manifest els límits dels processos de privatització massius, sense controls sobre l'exercici de provisió de serveis, la responsabilitat pública de l'empresa, etc. Una altra forma de fer-ho són els partenariats públic-privats (PPPs) o col·laboració públic-privada (CPPs) per a la prestació de serveis. Aquestes propostes parteixen de l'axioma que la relació entre sector públic i privat produeix conseqüències positives.

Tanmateix, per evitar-ne l'abús, i més enllà que sigui una via fàcil per reduir la despesa de les balances públiques a curt termini, cal estipular els paràmetres contractuals i regulatoris de la col·laboració de forma clara i transparent, alhora que establir vies per garantir que es compleixin els compromisos futurs adquirits per les dues bandes. Cal incentivar definir el guany financer de les empreses participants només quan aquestes facilitin millores d'eficiència i productivitat en la gestió. Finalment, el gran avantatge del sector privat és la introducció d'incentius i cal potenciar això al màxim, alhora que veure el sector privat també com un sector de promoció de principis (per exemple incentivar el rol de l'empresa en la construcció d'objectius socials i col·lectius).

3. La recerca de models

Si tenim un estat que funciona de manera eficient, els models que aquest vulgui impulsar es poden implementar amb major eficàcia. Amb aquesta base, i des del nostre punt de vista, el mercat i l'estat democràtic han de poder conviure per fer compatible equitat i eficiència⁵ en un context de justícia social:

- Hi ha sectors on la igualtat contribueix a incrementar l'eficiència, talment l'educació pública o l'atenció a les persones dependents. Per altres sectors s'han de poder trobar fórmules que combinin un estat fort i distributiu que compensi les desigualtats amb mercats oberts i efectius. En aquesta combinació es pot intentar mantenir el millor de cada sistema, per exemple, criteris objectius del mercat per jutjar les polítiques públiques o aplicar l'anàlisi cost-benefici social (ACB) per aprovar projectes públics tenint en compte els impactes distributius.
- Cal avançar cap a formes viables i democràtiques de governança democràtica global, però mentre això no sigui possible també cal plantejar-se si cal frenar els processos d'integració de mercats fins que les salvaguardes democràtiques no estiguin fermament instal·lades.
- Cal buscar mecanismes que tornin el creixement i el dinamisme a l'economia, mitjançant fórmules d'estímul econòmic coordinat.
- Qualsevol tipus de creixement no és acceptable: cal aconseguir taxes de creixement altes amb taxes majors d'equitat, amb més respecte pel medi ambient, amb una major possibilitat d'auto-realització personal dels treballadors i amb una major igualtat entre homes i dones.
- Cal buscar fórmules de complementarietat entre la conservació del medi ambient i la lluita contra la pobresa i la desigualtat, ja que no solament són problemes que es retroalimenten en l'actualitat, sinó que també impliquen les generacions futures.

3.1. El model dels països nòrdics

Encara que Europa occidental presenta nivells de desigualtat inferiors als d'altres països (talment els Estats Units), aquests nivells han crescut amb la crisi econòmica donant lloc a una distribució molt desequilibrada de la renda, diferències en les oportunitats socials i una reduïda mobilitat social⁶.

L'excepció a aquesta desigualtat creixent a Europa són els països nòrdics, els quals presenten:

- Una elevada pressió fiscal, tot i que dissenyada de forma estratègica (per exemple introduint uns impostos sobre el valor afegit molt elevats, però reduïts en el cas dels impostos sobre el capital, per tal d'evitar-ne la fugida).
- Un gran pes del sector públic, alimentat aproximadament pel 50% del PIB, amb unes polítiques socials i estat del benestar ampli (entre d'altres coses, per exemple, orientat a

⁵ La coordinació entre democràcia, equitat i eficiència de mercat, sembla més difícil d'atansar-se en un context de globalització. Rodrik (2004) apunta en el seu conegut trilema a què és molt difícil fer compatible la globalització amb l'estat del benestar i la democràcia nacional.

⁶ La correlació entre el nivell de renda dels pares i el nivell de renda dels fills segueix essent molt alta.

promoure l'oferta laboral tant en les primeres com en les segones rendes familiars i incentivant que els ciutadans segueixin actius en edat avançada).

- Una compressió salarial eficient (resultat d'una negociació col·lectiva centralitzada per evitar diferències salarials excessives).

Tot això és compatible amb nivells de productivitat empresarial i obertura de l'economia molt elevats, quelcom que resulta en uns nivells de renda per càpita entre els més elevats del món, i estar al capdavant dels rànquings en educació, medi ambient, absència de corrupció, etc. La fortalesa del sistema i la capacitat de reforma (que parla d'una certa flexibilitat del mateix), poden explicar la bona resposta i reacció que han tingut aquests països a la crisi; és a dir, els països nòrdics han estat capaços d'afrontar la crisi financera preservant el gruix de l'estat del benestar.

El repte que es presenta és estendre aquest model a societats més complexes i a regions més extenses (talment la UE), donat que aquest model ha funcionat de moment, en països petits, culturalment homogenis i geogràficament perifèrics.

La dificultat radica en el context actual de globalització i mobilitat de factors productius, en especial del factor capital però també del treball qualificat. Aquest context fa difícil implementar les estratègies tradicionals de la socialdemocràcia. Alhora, tal i com Andersen et al. (2007) apunten, hi ha d'altres factors que poden posar en qüestionament la solvència del model a mig i llarg termini, fins i tot per a les societats nòrdiques:

- El creixement econòmic de les societats comporta una demanda creixent de béns i serveis públics (Llei de Wagner).
- L'altra concentració en serveis personals del sector públic implica una menor productivitat d'aquest en contrast amb el sector privat a uns preus salarials equivalents; en definitiva, es tendeix a un creixement dels costos del sector públic i un decreixement de la seva productivitat relativa (Llei de Baumol).
- L'envelliment de la població en les societats desenvolupades (gràcies a l'augment de l'esperança de vida, el control de la natalitat, etc.) incrementa el nivell de dependència de la ciutadania vers l'estat i l'expansió de serveis per a la gent gran, creant una pressió creixent per a l'estat del benestar.

3.2. Eficiència i eficàcia a nivell europeu

És possible pensar en la compatibilitat l'eficiència i l'equitat a nivell de la Unió Europea (vegeu Monti, 2010). Aquesta compatibilitat es podria aconseguir a través d'una major integració i harmonització fiscal, camps amb un impacte interdependent, com es pot veure tot seguit:

- Si hi hagués un coixí de benestar els treballadors acceptarien una major integració del mercat europeu.
- Això permetria assolir nivells d'eficiència més elevats, el que es traduiria en majors possibilitats de creixement econòmic.
- Una major eficiència podria generar fortes dinàmiques de dislocació social i geogràfica, dinàmiques que s'haurien de contrarestar amb xarxes de protecció social.
- De forma paral·lela, aquestes xarxes socials només serien possibles amb una pressió fiscal elevada.
- Els diferents tipus de models fiscals tenen uns impactes en l'economia i la productivitat elevats, i no sempre positius, com veurem en el punt 4.1.

4. Polítiques concretes

4.1. Macroeconomia, fiscalitat i reformes

Si bé un sector públic sòlid sostingut amb una pressió fiscal elevada és complementari als mercats oberts (l'estat del benestar fa acceptables els riscos associats a aquests mercats i la mobilitat que comporten), el model fiscal pot tenir repercussions imprevistes i no sempre positives en la productivitat i l'economia. Les condicions de l'economia actual demanen una reforma fiscal que s'adaptin als nous temps en una nova relació entre tipus impositius i recaptació (funció d'eficiència):

- Cal que aquesta reforma (tant a través de mesures impositives com regulatives) tingui en compte criteris d'eficiència i equitat.
- Cal buscar la millor combinació entre impostos progressius i la provisió de béns gratuïts o subvencionats o impostos més proporcionals i la subvenció exclusiva de béns privats a aquells que no els puguin pagar. En aquest sentit, cal establir una llista de prioritats quant a la despesa social, posant per davant la lluita per la dignitat humana, la salut i l'educació pública.
- El cost en eficiència d'una pressió fiscal elevada és més gran com més grans són les distorsions preexistents en l'economia (per exemple, hi ha més distorsions quan es parteix d'una situació d'oligopoli que quan es parteix d'una situació de competència perfecta). Així, en economies amb un nivell de competència reduït, com en el cas de l'estat espanyol, és molt difícil introduir tipus impositius elevats com els que caracteritzen les economies nòrdiques. En conseqüència, cal reduir les distorsions preexistents del mercat augmentant la informació i la competència quan sigui desitjable.
- Cal tenir en compte el cost en eficiència dels impostos sobre el mercat laboral, donat que ja existeix una excessiva pressió fiscal sobre el mercat laboral (sumant renda i contribucions socials).
- Cal reduir l'augment de la pressió fiscal sobre la classe treballadora. A Espanya els impostos sobre la renda, sumats a les cotitzacions socials, creen una diferència entre el que l'empresa paga i el que rep el treballador que pot arribar al 50% del salari brut. Això crea una situació de percepció d'injustícia i ineficiència per al funcionament del mercat de treball (que pot generar frustració i rebuig quan es combina amb uns nivells elevats de frau fiscal i corrupció).
- El cost en eficiència dels impostos sobre les rendes més altes (1% més ric) sovint és exagerat i es poden revisar per tal d'augmentar l'eficiència del conjunt del sistema. Una pressió fiscal elevada que se centri en figures impositives sobre la riquesa no productiva permetria gravar l'acumulació especulativa de riquesa, així com l'herència de propietats, sense cost en eficiència. Alhora, uns impostos sobre la riquesa elevats complementen i corregeixen uns impostos que gravin més el consum que l'estalvi.
- També caldria introduir figures impositives que augmentessin l'eficiència, com són els impostos ecològics o els impostos sobre activitats no desitjables o perjudicials, talment com l'alcohol, el tabac, el menjar escombraria, etc., combinant d'aquesta manera mesures de benestar col·lectiu.
- Qualsevol reforma fiscal nacional ha d'anar associada a una harmonització fiscal supranacional (per exemple a nivell de la Unió Europea) i a ser possible internacional, una harmonització que tindria com a punt central la lluita coordinada contra el frau.
- La lluita contra el frau fiscal ha de ser implacable i usar totes les eines existents: augment de sancions, augment de la capacitat inspectora, persuasió social i cultural, restriccions en l'ús d'instruments que faciliten el frau (incentivant la moneda electrònica), establint acords internacionals per a l'eliminació dels paradisos fiscals, etc.

4.2. Reformes en el mercat de treball

El mercat laboral està sotmès a nombroses imperfeccions, entre les quals la incapacitat per: facilitar relacions duradores que permetin acumular capital humà i organitzatiu, assignar correctament els riscos, internalitzar els efectes externs i garantir la justícia distributiva o el creixement sostenible. Per tal de corregir aquests biaixos, es requereix intervenció pública i institucions. Malauradament, el mercat laboral espanyol, i en part per l'alt nivell de regulació d'aquest sector, acumula moltes reformes parcials i inèrcies històriques que fan de la regulació laboral un element jurídic incoherent, quelcom que comporten molta precarietat associada i crea una major polaritat en el mercat.

En aquest sentit, el 1984 es varen introduir primers contractes temporals, quelcom que generà taxes de temporalitat elevadíssimes (una tercera part del total d'ocupats) i evidents efectes negatius sobre la precarietat i la productivitat de les pròpies empreses. Des d'aleshores, les successives reformes han intentat compensar l'elevat grau de temporalitat amb diferents mesures parcials i inefectives a mig i llarg termini (per exemple, les subvencions temporals per incentivar determinats tipus de contractació, redefinint les indemnitzacions per any treballat, etc.). Això ha acabat generant un mercat laboral disfuncional, amb uns nivells de desocupació altíssims, i una volatilitat de les xifres d'atur que demostra la major reacció del mercat laboral espanyol als xocs econòmics.

Alhora, l'impacte de la globalització sobre el mercat laboral és molt elevat: a) milions de persones busquen feina a tot el món; b) els canvis tecnològics que estalvien treball poden estar començant a afectar a persones qualificades; b) les grans desigualtats entre països generen grans pressions migratòries, i c) les empreses competeixen en els mercats internacionals per ubicar els seus centres de producció, amb efectes sobre l'economia dels estats molt rellevants. Així, el context actual demana cada vegada més que les reformes laborals pugin adaptar-se als cicles econòmics.

Si bé cal introduir reformes profundes al mercat laboral, aquestes no es poden fer de forma aïlladament, sinó que cal complementar-les amb reformes complementàries que facilitin vèncer les resistències polítiques i els potencials efectes negatius. Així, tota reforma del mercat laboral implica, alhora, canvis en el sistema educatiu, el sistema fiscal o fins i tot canvis en les estructures empresarials (per exemple, incrementant la participació dels treballadors en l'empresa) i la negociació col·lectiva. En d'altres paraules, cal evitar que la precarització incideixi negativament tant sobre l'eficiència en el funcionament del mercat com sobre l'equitat en el repartiment de les rendes generades.

A. EL CONCEPTE DE FLEXISEGURETAT

- Cada vegada més es comença a parlar de la necessitat d'introduir flexibilitat en el mercat laboral (possibilitant el dinamisme de les relacions laborals). Per reduir i compensar els potencials efectes negatius de la desprotecció laboral, cal introduir elements de seguretat. De fet, hi ha una correlació negativa entre el grau de protecció en el mercat de treball i la intensitat de les polítiques de suport als aturats (subsidi d'atur, polítiques actives d'ocupació, incentius a participar en l'oferta laboral). Aquest canvi facilitaria una millor i més ràpida transició entre llocs de treball.
- Un element a repensar en un esquema de flexiseguretat és el grau òptim de (des)centralització en la negociació col·lectiva, donat que cal adaptar-lo millor a les característiques de cada empresa i sector, però alhora cal tenir una estabilitat econòmica bàsica.
- La introducció d'elements de competència a través de polítiques de remuneració i d'incentius individualitzades permetria la innovació en mètodes de producció. Cal, per tant, analitzar la forma de fer compatible aquesta individualització amb el tipus de contracte únic.
- Com convèncer la societat que la flexibilitat del mercat és necessària. Entre les respostes a aquesta qüestió figuren les tres mesures següents: incloure en el paquet de reformes una forta reforma fiscal, així com la participació dels treballadors en diferents òrgans de decisió i consulta de l'empresa (Salas, 2012)⁷; introduir mecanismes institucionals que dificultin l'acomiadament a canvi d'augmentar la mobilitat interna; modular els moviments entre flexibilitat interna i externa en funció del cicle econòmic, amb mecanismes de compromís ex - davant .
- No és senzill per a un país modificar la seva combinació de seguretat i flexibilitat (Boeri, Conde- Ruiz i Galasso, 2012), atès que genera molts conflictes d'interès, principalment entre insiders i outsiders del mercat laboral.
- Alhora, els beneficis de la flexiseguretat no resulten de mesures aïllades, sinó d'un sistema de mesures complementàries i coherents entre sí que tinguin sentit globalment. Això explica els èxits i fracassos d'altres països que han intentat avançar en termes de flexiseguretat. A Holanda (model similar al danès), combina el treball temporal i a temps parcial amb els incentius a la contractació i la recerca de feina per part dels aturats (tractament fiscal de les rendes laborals, polítiques de suport a la cura de menors, sistemes de penalització a l'absència de recerca, etc.). A Suècia les reformes laborals del 2006 han generat forts incentius a la recerca de feina (mitjançant modificacions en els criteris d'elegibilitat per rebre un subsidi), juntament amb mesures fiscals, finançament de programes d'educació d'adults i subsidis a la contractació pels aturats de llarga durada). A Alemanya, les reformes de 2003 i 2005, moment de la reunificació del país, foren molt extenses (modificació de la

⁷ Salas (2012) identifica diferents models en funció del grau de participació en les decisions de l'empresa i/o el grau de participació financera, a saber, models de capitalisme compartit, cooperatives empresarials, fórmules de gestió, mecanismes de retribució de beneficis, etc.

reglamentació dels subsidis d'atur combinats amb ajudes socials, creació d'un nou sistema de penalitzacions que condicionen el dret a rebre ajudes al ampliar el rang de treballs que els aturats han d'acceptar, reducció dels tipus marginals sobre les rendes laborals, introducció de pagaments per treballs comunitaris, etc.). Aquestes reformes tingueren l'efecte d'augmentar la productivitat i d'augmentar la contenció salarial, però, sense un salari mínim establert, es generaren nivells desigualtat elevats.

B. PROPOSTES CONCRETES

Contractes laborals, contracte únic

- Una manera de flexibilitzar els llocs de treball és a través del contracte únic (talment s'ha fet als països nòrdics, Alemanya i els Països Baixos), proposta que ha topat amb moltes resistències sindicals. Aquestes resistències es poden vèncer si es compensen les possibles pèrdues per una seguretat social adequada. La proposta, avançada per varis economistes, és eliminar la distinció entre contractats temporals i fixos mitjançant la instauració d'un contracte únic en què la indemnització per acomiadament és creixent en el temps. Un efecte positiu secundari seria la simplificació administrativa.

Compaginació de les trajectòries personals i laborals

- Cal fer compatible la participació en el mercat laboral amb models i estructures familiars diferents, així com amb carreres professionals també diferents.
- Això es pot fomentar a través de la introducció de més nombre de contractes a temps parcial, així com de polítiques de suport específic per a la compaginació de la vida familiar i la vida laboral (guarderies, sistemes d'ajuda a la dependència, etc.).
- Aquest tipus de política també pot orientar-se aprofitar el talent de persones jubilades que volen seguir aportant de manera parcial a la societat (quelcom que alhora reduiria la pressió sobre les finances públiques per pagar les pensions).

Formació

- En el mercat laboral espanyol es dona un notable desequilibri entre els nivells formatius de diferents generacions, quelcom que impedeix dur a terme reformes efectives cap a la flexiseguretat.
- Per garantir nivells alts de productivitat i eficiència, però també una autèntica igualtat d'oportunitats, cal introduir modificacions en el sistema educatiu. Cal lluitar contra la segregació educativa i introduir reformes de millora educativa en un context global canviant.
- La reforma del sistema educatiu no té perquè ser intensiva en inversió. Cal revisar la despesa pública duta a terme fins ara, i pensar sistemes en què la família (a través d'altres despeses socials) cobreixi part del currículum educatiu (sobretot en els primers anys).
- Cal potenciar la formació contínua al llarg de la vida laboral tant per incentivar la adaptació als canvis del mercat laboral, com per augmentar la satisfacció del propi treballador.

Edat de jubilació

- En general, és molt probable que calgui allargar l'edat de jubilació per fer sostenible l'estat del benestar.
- Alhora, l'edat de jubilació també ha de contemplar les diferències entre professions.
- Cal pensar en maneres d'allargar el cicle laboral, independentment de la edat que un determini per jubilar-se, és a dir, poden establir diferents recorreguts i trajectòries professionals i focalitzant-se en els anys de cotització, més que no pas en l'edat laboral límit.
- A banda de regular l'edat per llei, s'han de mirar de definir mesures per evitar l'expulsió de persones de certa edat de sectors productius (les jubilacions forçoses).

Retribucions

- La negociació dels salaris respon a elements distorsionadors (com els sindicals) que res tenen a veure amb factors de mercat o principis de justícia social. Per exemple, cal trencar l'expectativa de sous creixents en funció de l'edat i vincular-los a la productivitat per evitar acomiadaments en edat avançada. Alhora, cal posar límits als sous executius no productius.

Altres reformes

- Altres reformes per avançar en la flexiseguretat serien: millorar les polítiques actives d'ocupació, incloure millors incentius en el disseny de les assegurances d'atur, facilitar la mobilitat laboral i geogràfica, regular el flux de persones entre l'esfera política i la gran empresa privada, reformar el subsidi de desocupació per tal d'incentivar continuar en el mercat laboral, incrementar la participació del treballadors a l'empresa, introduir elements de reforma fiscal.

4.3. La política industrial

Per política industrial s'entén, des d'un punt de vista ampli, el conjunt d'actuacions públiques dirigides a reforçar la competitivitat de les empreses. És habitual distingir entre dos tipus d'actuacions dins les polítiques industrials: a) actuacions verticals que promocionen o protegeixen sectors específics (per exemple, sectors emergents) o empreses concretes (per exemple, indústries en declivi però estratègiques per al conjunt de l'economia); b) actuacions horitzontals que pretenen afavorir el creixement de la indústria en general mitjançant ajudes a la innovació, al capital humà, a la internacionalització, a la infraestructura física, etc.

Mentre que les polítiques horitzontals generen un nivell de consens força més elevat, les controvèrsies se centren sobretot en la forma i el contingut, i fins i tot en l'existència, de les polítiques verticals, que eren les polítiques industrials per excel·lència de l'època moderna. Els canvis econòmics experimentats a escala global, tanmateix, demanen reconsiderar aquesta qüestió i plantejament, tant de la orientació d'aquestes polítiques, com de la implicació de l'estat en la definició de les mateixes i les distorsions que això comporta. En el context actual cal aportar per una política industrial compatible amb la competència (evitant la sobreprotecció tant nacional com europea que es genera pels temors de la globalització i la desindustrialització).

Els països europeus segueixen assignant, tot i que de forma decreixent, una important part de les despeses a polítiques dirigides a sectors específics (per exemple, en siderúrgia, construcció naval i carbó). Malgrat tot, i cada vegada més, s'inverteix en polítiques horitzontals que es distribueixen equitativament entre diversos sectors. L'equilibri concret entre polítiques horitzontals i sectorials (redefinides segons les noves condicions), és precisament el que està en joc. En el que resta de document, ens referirem, sobretot, a les polítiques sectorials, perquè són les que generen més controvèrsia.

A. INCONVENIENTS DE LES POLÍTIQUES SECTORIALS

Els inconvenients derivats de qualsevol intervenció estatal en política industrial són grans i comporten, sovint pèrdues de benestar net. Normalment, les intervencions sectorials:

- requereixen informació molt detallada sobre la indústria, que és poc probable que estigui disponible, sobretot en un context canviant on és molt difícil fer previsions sobre el creixement a llarg termini;
- pot provocar el comportament estratègic de països rivals amb un potencial espiral de represàlies comercials;
- sovint són capturats per interessos específics que pretenen obtenir rendes;
- poden restringir la competència en detriment dels consumidors i perjudicar l'eficiència de producció amb efectes a llarg termini negatius en la competitivitat internacional;
- solen ser costoses per al públic, tant pels costos directes d'impostos com pels costos indirectes derivats de les respostes distorsionadores produïdes per l'augment dels impostos.

B. ARGUMENTS A FAVOR DE LES POLÍTIQUES SECTORIALS⁸

⁸ Alguns economistes (Rodrik, 2004) apunten a què els pes que s'atorga als inconvenients de la intervenció és molt major (i està ideològicament carregat) que el pes que s'atorga als avantatges. Tenint això en compte és fàcil veure com els riscos de no intervenir (errors de ommissió), poden superar les conseqüències de la intervenció (errors de comissió).

Es poden identificar cinc causes per les quals sovint es defensa la intervenció sectorial:

- proporcionar incentius adequats per a l'entrada i sortida de les empreses en el mercat
- ajudar a aconseguir un avantatge estratègic en el mercat internacional;
- col·laborar en la reestructuració eficient (i equitativa) de les indústries en declivi;
- aprofitar efectes externs positius; ajudar a coordinar la inversió (per exemple a través del desenvolupament d'infraestructures);
- mitigar les imperfeccions en els mercats.

En aquest darrer sentit, es donen dos tipus principals de fallades del mercat: a) els problemes d'informació es deriven del desconeixement de la estructura de costos de negocis que encara no existeixen, quelcom que requereix que l'empresari experimenti i incorri en costos privats (quan els beneficis són socials); b) els problemes de coordinació apareixen quan es requereixen inversions simultànies i a gran escala per a què es puguin dur a terme certs projectes (per exemple en economies d'escala amb inputs no comercialitzables o limitacions geogràfiques).

Aquestes externalitats fan poc probable que, sense la orientació i acció del govern, una economia diversifiqui el sector productiu i, per tant, faci un sal endavant en creixement (Rodrik, 2004). Mentre el primer tipus de problemes requereix subvencions o fons públics de capital risc, fins i tot sabent que alguns dels projectes fracassaran (es pressuposa que el cost de la pèrdua es compensa amb el guany dels casos d'èxit), el segon no demanen de subsidis sinó que el risc principal derivat de les garanties de rescat és principalment moral i d'abusos.

Per tant, es pot concebre la política industrial com un procés de coordinació estratègica entre governs i empreses (Rodrik, 2004), en el qual es defineixen els objectius estratègics, es comparteixi la informació, es distribueixin responsabilitats i s'avaluïn els resultats. Aquesta perspectiva ens allunya de la visió d'un planificador central per apropar-nos a la visió d'un procés interactiu de cooperació estratègica entre els sectors públic i privat que serveix, per una banda, per obtenir informació de les oportunitats i restriccions empresarials, i per un altre, per generar iniciatives polítiques que els donin resposta.

C. EL GRAU ADEQUAT DE POLÍTICA SECTORIAL

Rodrik (2004) ha definit alguns dels principis que han de guiar el disseny de tota política industrial sectorial:

- El suport públic s'ha de centrar en activitats (una nova tecnologia o servei, per exemple) i no sectors. Els incentius han d'anar dirigits a "noves" activitats (tant per diversificar l'economia, com per generar noves àrees d'avantatge comparativa). Les activitats subvencionades han de tenir el potencial de proporcionar externalitats (*spillovers*) i efecte demostració.
- Les activitats de promoció que es duguin a terme han de tenir la capacitat d'anar renovant a sí mateixes, de manera que el cicle de descobriment esdevé un procés continu.
- En un escenari òptim, també es produiran errors que ens faran estar "escollint perdedors+.
- Cal incorporar una clàusula de finalització *sunset clause* (eliminar les ajudes després d'un període de temps).
- L'autoritat encarregada de dur a terme les polítiques industrials ha d'estar en mans d'organismes amb competència demostrada. Alhora, els organismes d'execució han de ser monitoritzats de prop per autoritats polítiques d'alt nivell.
- Es necessiten punts de referència/criteris clars per definir l'èxit i el fracàs.
- Els organismes que realitzen la promoció han de mantenir canals de comunicació amb el sector privat.

A aquests elements o principis guia, podem afegir-ne d'altres:

- És recomanable que les polítiques sectorials es formulin a nivell regional, tant pels avantatges d'informació (es pot monitoritzar millor l'activitat econòmica a nivell nacional o supranacional) com per la millor percepció de les externalitats de consum i de producció. El nivell òptim dependrà de l'àmbit del mercat que està manegant. Alhora, l'àmbit geogràfic ha de ser suficientment gran com per evitar la captura dels responsables polítics.
- Incorporant compromisos creïbles i irrevocables per a les polítiques sectorials (especialment

les destinades a la protecció de les empreses en declivi) que mantinguin un nivell saludable de competència entre les empreses.

- Desenvolupar un disseny institucional facilitador:
 - Lideratge polític responsable del programa.
 - Consell de coordinació i deliberació (de tipus públic-privat).
 - Mecanismes de rendiment de comptes (donat que la política industrial esdevé una de les estratègies de creixement, no un mecanisme per afavorir els interessos de certs sectors).
 - Mecanismes de transparència i control de la corrupció.

Algunes polítiques concretes que es poden avançar tenint en compte aquest marc i principis:

- Subvencionar els costos del *self-discovery*;
- Desenvolupar mecanismes de finançament de major risc;
- Internalitzar les externalitats de coordinació;
- Despesa pública en R+D;
- Subvencions a la formació tècnica general;
- Treure profits dels nacionals residents a l'estranger.

Finalment, la UE té un paper important pel que fa a les polítiques industrials. D'una banda, determina el marc d'actuació. En aquest sentit, l'Agenda de Lisboa de la UE afirma que la política industrial proactiva a nivell de la UE té com a funció principal proporcionar un marc adequat per al desenvolupament empresarial i la innovació i fer la UE atractiva a la inversió (EC, 2007). Alhora, la UE pot respondre als reptes de la globalització proposant mesures d'harmonització de principis de les polítiques industrials a nivell supranacional. Finalment, estableix un marc de normes comunes per internalitzar externalitats i limitar els incentius de captura de rendes. En aquest sentit, per exemple, es podria defensar que els fons europeus de promoció d'R+D s'assignin segons el mèrit (concursos o licitacions competitives).

En qualsevol cas, s'ha de tenir present que es tracta més d'un procés que no pas d'un resultat o d'un mecanisme per establir un objectiu finalista. És en aquest procés de descobriment on es poden reajustar i adaptar les polítiques industrials si es manté la porta oberta als inputs que l'economia i els diferents agents (públics i privats) van aportant en cada moment. En aquest procés és inevitable un cert grau d'incertesa i cal preveure mecanismes de gestió de la incertesa.

Referències

- Aghion, P., i Roulet, A. (2011). *Répondre l'État. Pour une nouvelle social-démocratie*. Paris: Seuil.
- Andersen, T. M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S. Söderström, H.T., i Vartiainen, J. (2007). *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Boeri, T., Conde-Ruiz, J. I., i Galasso, V. (2012). *The political economy of flexicurity+*. *Journal of the European Economic Association*, 10 (4, 08): 684-715.
- Calmfors, L., Corsetti, G., Devereux, M.P., Saint-Paul, G., Sinn, H.W., Sturm, J.H., i Vives, X. (2008). *Industrial policy+*. A Calmfors, L., Corsetti, G., Devereux, M.P., Saint-Paul, G., Sinn, H.W., Sturm, J.E., Vives, X. (Eds.). *EEAG Report on the European Economy*, pp. 105-124. Munich: CESifo Group <http://www.cesifogroup.de/portal/pls/portal/docs/1/1192546.PDF>
- European Commission (2005). *Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing towards a more integrated approach for industrial policy*. Brussel·les: CE, n. 474. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0474:FIN:en:PDF>
- European Commission (2010). *An Integrated Industrial Policy for the Globalization Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*. Brussel·les: CE, n. 614. Disponible a http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/communication_on_industrial_policy_en.pdf
- Lucena, M. (2013). *La recerca de la poció màgica. Les polítiques industrials i d'innovació que funcionen... i les que no+*. Conferència a la cambra de comerç de Sabadell.

- Monti, M. (2010). A new strategy for the single market at the service of europe's economy and society. Report to the president of the European Commission José Manuel Barroso. Disponible a http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf
- Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. Cambridge, MA: Harvard University. Disponible a <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>
- Salas, V. (2012) Capitalismo compartido: participación de los trabajadores y desempeño profesional. *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, n. 8: 74-82. Disponible a http://www.sepe.es/contenido/observatorio/mercado_trabajo/1877-2.pdf
- Trullén, J. (2006). La nova política industrial espanyola: innovació, economies externes i productivitat. *Revista econòmica de Catalunya*, n. 54: 72-86.