



POLITICĂ INDUSTRIALĂ

Înzestrarea locală cu factori – noua țintă a politicii industriale în era globalizării

Sarmiza PENCEA

Complex și controversat, fenomenul globalizării nu se bucură de o definire universal acceptată. Văzut în dimensiunea sa economică, el ar putea fi descris drept un proces în care piețele naționale devin tot mai strâns interconectate, în care mecanismele de alocare de pe piețele factorilor, bunurilor și serviciilor operează în tot mai mare măsură la nivel planetar, producția capătă o tot mai pronunțată anvergură globală, iar relațiile dintre actorii prezenți pe piețele internaționale sunt în tot mai mare măsură influențate de instituții, reglementări, acorduri, politici, convenite și devenite funcționale la nivel supranațional și suprastatal.

În prezent, globalizarea este un fenomen care se derulează în plină forță și nu dă în nici un caz motive pentru a anticipa o inversare de tendință. Dimpotrivă, este de așteptat ca ea să-și pună amprenta asupra a tot ce se va întâmpla în perspectivă sub toate aspectele vieții economice, sociale, politice și culturale, la nivel local, național, regional și planetar. De aceea, nici o analiză privind politicile viitoare nu poate face abstracție de contextul general pe care îl creează globalizarea, ci trebuie să se raporteze la realitatea complexă și dinamică pe care ne-

o conturează aceasta: o realitate în care factorii, mărfurile și serviciile tind să se miște tot mai liber, noile tehnologii accelerează în mod constant ritmul schimbării, micșorează distanțele și accentuează interdependențele, iar regulile jocului se definesc și se impun tot mai mult într-un cadru supranațional. Această realitate în plin proces de constituire oferă fără îndoială numeroase oportunități, dar nu mai puține încercări și riscuri.

Realitatea demonstrează că, deși sub anumite aspecte globalizarea conduce la omogenizare, în privința dezvoltării tendința ei este mai degrabă aceea de a adânci decât de a nivela decalajele economice. În plus, nefiind un proces total obiectiv, rezultat al confruntării unor forțe impersonale, ci un proces promovat în mod conștient de către marile puteri (Bal, 2002), el riscă, într-o lume a inegalităților, dezechilibrelor și asimetriilor, să poarte amprenta unor raporturi inegale de forțe, perpetuând și adâncind și din acest motiv decalajele existente între economii și regiuni.

Ca atare, privită prin această prismă, lumea în care trăim și lumea către care ne îndreptăm nu aparțin în nici un caz inacțiunii, ci politicilor active. Pentru a bene-

ficia de oportunitățile deschise de globalizare și a evita riscurile pe care le poate presupune aceasta, firmele trebuie să-și îmbunătățească abilitatea de a face față unui mediu în continuă schimbare, întemeindu-și competitivitatea pe calitate, inovație, design, creativitate, flexibilitate, imagini de marcă, o bună reputație de firmă, participarea în rețele. Efortul lor în direcția creșterii competitivității trebuie sprijinit de guvernele naționale, chemate să ofere stabilitate economică și legislativă, servicii publice de calitate, un mediu stimulator și încurajator pentru investiții și inițiative îndrăznețe, instituții eficiente, infrastructuri performante și măsuri inteligente și prompte de remediere a eșecurilor pieței. Toate acestea se înscriu printre atributele politicii industriale.

Contestate de către numeroși teoreticieni vestici, dar mereu prezente în practica guvernelor de pretutindeni, politicile industriale reprezintă o realitate și o necesitate care nu poate fi nici contestată, nici condamnată, căci ea își are justificarea în imperfecțiunile mecanismelor pieței. Acestea manifestă o incapacitate de a aloca în mod optim resursele în chiar domeniile esențiale pentru dezvoltarea viitoare – cercetare, inovare, educație, informație, difuziune tehnologică, infrastructuri etc. – ceea ce face ca intervențiile de politică industrială să devină indispensabile progresului. Însă pentru a fi și fezabile, ele trebuie să se adapteze schimbărilor induse de globalizare.

În noul context economic creat de factorii ce propulsează globalizarea, se poate aprecia că însăși *paradigma dezvoltării industriale se schimbă radical* (Lall, 1999): spre deosebire de vechea paradigmă, centrată pe dezvoltarea capacităților productive, cea valabilă astăzi dă prioritate dezvoltării “*capabilităților*”,

adică înzestrării cu factori locali apti să genereze un *avantaj competitiv sustenabil*. Această nouă paradigmă a dezvoltării industriale este generată de transformări esențiale precum:

- structurarea unui *nou model concurențial*, în care avantajele competitive bazate pe înzestrarea cu factori își pierd din semnificație în favoarea celor întemeiate pe tehnologii și abilități;
- nașterea unor *noi tipuri de structuri organizaționale*, care abandonează vechiul concept al ierarhiilor, întemeindu-se pe interconectarea firmelor în rețele dense (*clustere* industriale, alianțe de afaceri, aranjamente pe termen lung cu furnizorii);
- apariția și permanentizarea unor *noi procese*: sub presiunea schimbărilor tehnologice și a concurenței crescute *restructurarea industrială*, *substituția materiilor prime tradiționale cu altele noi*, *relocalizarea activităților, proceselor și funcțiilor* în zone care permit o eficiență sporită, *externalizarea* unor activități, *îngustarea specializării*, *interconectarea în rețele* devin permanente ale realității economice.

Toate aceste schimbări reclamă *politici industriale active, de un tip nou, care țin spre atingerea și menținerea competitivității prin intervenții menite să modeleze noile amplasamente industriale*. Aceasta presupune orientarea eforturilor în direcția dezvoltării unor oferte locale de factori cât mai atractivi pentru investitori.

Teoria economică face distincție între factorii *reproductibili* (care pot fi reproduse de concurență, ca de pildă: cunoștințele explicite, tehnologice, financiare, organizatorice, de management, de marketing, licențele non-exclusive etc.) și *distinctivi* (care nu pot fi copiați de con-

curență, la rândul lor fiind de două tipuri: *tangibili* – drepturi de proprietate intelectuală, licențe exclusive, monopol consfințit prin documente legale etc. și *intangibili* – capacitate de conducere, cunoștințe și abilități tacite, cultură organizațională, parteneriate, munca de echipă, reputația firmei, imagine de marcă etc.). Relația sinergică a celor două categorii de factori, reproductibili și nereproductibili, constituie temelia sustenabilității avantajului competitiv.

Dar de ce ar fi înzestrarea cu factori locali neapărat noua orientare a politicilor industriale?

Explicația decurge din specificul etapei pe care o traversăm. În condițiile actuale, sub impactul proceselor globalizatoare, matricea avantajului competitiv la nivel global este modificată de două forțe: *inovarea* (înțeleasă nu numai ca proces de creare a unor produse și procese noi, ci și ca efort de asimilare la nivelul celei mai bune practici a tehnologiilor create de alții) și *relocalizarea* activităților, proceselor sau funcțiilor. Ambele sunt controlate de către companiile transnaționale (CTN).

– *În ceea ce privește inovarea, CTN sunt mari producătoare, mari cumpărătoare și prin urmare mari proprietare de tehnologii. În dorința de a-și prezerva avantajul competitiv asigurat prin inovație, ele sunt tot mai reticente la ideea de a lăsa noutățile tehnologice să difuzeze și tind să internalizeze tot mai ferm tehnologiile cele mai valoroase. Această tendință este susținută și de noile reguli ale jocului stabilite prin acordurile negociate în cadrul OMC – TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights) – care întăresc protecția dreptului de proprietate intelectuală. Ca atare, ac-*

cesul la tehnologii devine mult mai dificil, decizia în această materie fiind lăsată complet la nivelul firmelor proprietare. Practic, pentru multe tehnologii transferul rămâne posibil numai în formă internalizată.

În aceste condiții, *dezvoltarea și modernizarea industrială devin puternic dependente de prezența și tipul de activități transferate în economiile gazdă de aceste companii, iar măsurile adoptate de guverne privind atragerea investitorilor străini și influențarea comportamentului lor investițional prin măsuri de politică industrială ajung să capete o importanță vitală. Aceste măsuri nu mai pot fi însă de factura celor utilizate de politica industrială tradițională, de regulă preponderent selective, ci se vor situa în registrul intervențiilor orizontale, orientate spre crearea unei oferte locale de factori imobiliari suficient de atractivi pentru factorii mobili complementari, inclusiv tehnologii, transferați de CTN.*

Trebuie remarcat în plus și faptul că *resursele mobile la nivel global solicită în tot mai mare măsură anumite resurse imobile la nivelul economiilor gazdă, care depășesc cu mult simpla ofertă de resurse primare sau de forță de muncă ieftină. Competența tehnologică, abilitățile profesionale, disciplina în muncă și ușurința cu care poate fi educată forța de muncă, prezența aglomerațiilor de subfurnizori performanți (cluster), a unor instituții puternice de suport și a unor infrastructuri de bună calitate, precum și existența unor bune capacități în sfera administrației constituie noile surse ale avantajului competitiv. Acestea vor fi, ca atare, atât resursele locale de*

interes pentru investitorii internaționali aflați în căutarea unor noi amplasamente industriale, cât și țintele politicii industriale moderne, orientate spre atragerea investitorilor apti să transfere tehnologii performante.

Țările care vor fi capabile să-și dezvolte aceste resurse imobile vor fi cele care vor fi mai bine plasate pentru a atrage resursele mobile de pe piața internațională și de a dezvolta pe această bază activități care să genereze locuri de muncă și creștere economică. În plus, *avantajul unei țări de a fi printre primele care avansează o ofertă adecvată în materie de resurse imobile este foarte important, întrucât poate declanșa manifestarea unui cerc virtuos al creșterii* ca urmare a contribuției investițiilor străine la dezvoltarea/ extinderea și perfecționarea factorilor locali, care creează terenul prielnic atragerii de noi investiții, urmate de alte măsuri privind mai buna înzestrare cu factori și tot așa, într-un proces care poate continua, teoretic, la nesfârșit. În timp ce globalizarea susține asemenea “deschizători de drumuri”, ea permite simultan accentuarea marginalizării celor care au rămas în urmă sau în afara “curentului principal” al schimbării, în sensul neadaptării capabilităților lor locale la cerințele progresului.

- *În ceea ce privește relocalizarea*, ca proces prin care lanțurile de producție industrială sunt descompuse în activități, procese și funcții spre a fi implantate în zone geografice diferite și a valorifica astfel diferențele de costuri, potențial inovativ sau de piață, CTN au un rol de asemenea decisiv. Multinaționalele fac, desfac și refac lanțurile de producție internațională urmă-

rind maximizarea eficienței economice. *Acest proces nu se realizează la întâmplare, ci urmează strategii globale de localizare a producției întemeiate pe compararea sistematică a condițiilor oferite de amplasamente potențiale. Înzestrarea locală cu factori devine, prin urmare, tot mai importantă în influențarea deciziei de implantare a companiilor multinaționale, iar strategiile insistente de atragere ținută a investitorilor prin crearea factorilor locali în care sunt aceștia interesați, capătă o importanță majoră.*

Strategiile autonome ale unor state, așa cum erau puse în practică în urmă cu trei, patru decenii sunt în noul context mai puțin fezabile și mai riscante. Larga extindere pe care au căpătat-o sistemele integrate de producție face să fie mult mai ușoară atragerea anumitor segmente din activitatea CTN și dezvoltarea industrială ulterioară pe această bază, decât construirea autonomă a unor industrii care să aspire să concureze cu firmele deja consacrate, așa cum au procedat în trecutul nu foarte îndepărtat Japonia, Coreea de Sud sau Taiwan (Lall, 2003).

Zonele care se dovedesc capabile să se articuleze în lanțurile valorii unor firme transnaționale dinamice pot beneficia de creșterea susținută a numărului locurilor de muncă, majorarea producției și a exportului. Dar simpla integrare în asemenea lanțuri de producție nu este suficientă. Pentru efecte durabile asupra economiei este esențială categoria de activități transferate și tipul de resurse locale antrenate, iar acestea depind la rândul lor de structura ofertei inițiale de factori.

Astfel, atunci când este vorba despre activități de asamblare din categoria celor care solicită calificări inferioare, relațiile firmei investitoare cu economia gazdă se dovedesc de regulă instabile, locurile de muncă pierzându-se ușor în favoarea altor locații, pe măsura creșterii nivelului salarizării și a erodării avantajelor de cost.

Nu același lucru se întâmplă, însă, în cazul în care se obține integrarea în activități superioare tehnologic, pentru care sunt reclamate calificări înalte. În această situație activitățile manifestă o anumită “aderență” la amplasamentul respectiv și nu migrează cu ușurință o dată cu creșterea salariilor (Lall, 2003), întrucât avantajul căutat nu a fost cel al costului, ci acela creat de înzestrarea locală cu factori de interes, mai ales din categoria celor distinctivi, ca de pildă cei ce țin de competențe profesionale superioare.

În plus, o dată ce au investit ele însele în dezvoltarea competențelor locale (ca urmare a derulării unor procese de învățare la nivelul firmei beneficiare a transferului de activități), CTN nu vor fi interesate să reia acest proces

costisitor într-un nou amplasament, ci vor prefera să valorifice cât mai bine investiția deja făcută. Ca atare, este puțin probabil că aceste activități vor fi transferate în valuri succesive dintr-o zonă geografică în alta, contribuind la ridicarea lor economică. Acest fapt relevă o dată în plus importanța pe care o are crearea și oferirea timpurie a unor condiții atractive pentru transferul unor activități superioare tehnologice.

În concluzie, politica industrială modernă vizează două mari procese, unul desfășurat la nivel global sub forma restructurării lanțurilor internaționale de producție și un altul cu manifestare locală privind dezvoltarea unor resurse atractive pentru investiții. Implicându-se activ, prin intervenții preponderent orizontale, în procesele locale de modelare a ofertei de factori, politica industrială modernă vizează influențarea procesului global de restructurare a lanțurilor de fabricație, în sensul atragerii unor activități care să amelioreze structura industrială locală, să contribuie la creșterea competitivității și, pe această bază, să asigure accelerarea dezvoltării economice durabile.

Bibliografie selectivă

Bal, Ana, ‘Economie Mondială’, Editura Economică, 2002, capitolul 19 Globalizarea.

Lall, Sanjaya, *Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness*, The Intergovernmental Group on Monetary Affairs and Development, second draft, september, 2003.

Lall, Sanjaya, *Strategic Vision and Industrial Policies for the New Millennium*, UNIDO, Asia-Pacific Regional Forum on Industry, 1999.

Pencea Sarmiza, *Tendențe în reformularea politicilor industriale în era globalizării*, IEM, 2003.

Pencea Sarmiza, *Politica Industrială în era globalizării. Adaptări conceptuale, instituționale și de instrumentar*, IEM, 2004.