

# ALTERNATIVAS A LA CRISIS INDUSTRIAL DE LA BAHIA DE CADIZ\*

*Rosa M.<sup>a</sup> JORDA BORRELL\*\**

## 1. DIFICULTADES DE LAS POLITICAS REGIONALES

A la hora de diseñar la política de promoción de un territorio, debemos preguntarnos cuales van a ser los objetivos, que instrumentos creemos más idóneos y sobre qué potencial endógeno debemos actuar. Pero, la mayor dificultad radica en las expectativas que crea sobre los habitantes de un espacio la puesta en marcha de una política regional y los escasos resultados obtenidos por una serie de motivos:

1. Porque es la primera vez que se proponen políticas de desarrollo regional, con perspectiva espacial, de ajustes sectoriales; consecuentemente, la probabilidad de éxito de los objetivos es baja, porque se desconoce el funcionamiento de las medidas, y se carece de una definición precisa de los problemas territoriales actuales (VAZQUEZ BARQUERO, A., 1986).
2. La economía mundial está cada vez mas internacionalizada y los grandes centros de decisión escapan a las planificaciones nacionales. En esta situación la capacidad de desarrollar políticas económicas regionales resulta muy difícil.
3. Los instrumentos y las medidas autonómicas no siempre son complementarios ni presentan estrecha relación con las de carácter nacional. Existe una falta de coordinación entre entre los diferentes niveles administrativos, que no permite la utilización óptima de los recursos públicos. Este problema es especialmente grave en regiones de gran extensión, como Andalucía, debido a la escasa articulación social y territorial.

---

\* Esta comunicación fue presentada a la XIII Reunión de Estudios Regionales celebrada en Santander en octubre de 1987.

\*\* Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla.

4. Porque a raíz de la crisis, las teorías de localización han sufrido modificaciones importantes, motivado por la aparición de un nuevo modelo industrial y de otra división internacional del trabajo; lo que implica una redistribución a escala mundial de la producción. Este hecho nos lleva a reflexionar acerca de cuales pueden ser las consecuencias para Andalucía de los cambios que están ocurriendo.

## 2. NECESIDAD DE UNA POLITICA REINDUSTRIALIZADORA EN LA BAHIA

La Bahía de Cádiz presenta características de las regiones industriales en declive y de las débilmente industrializadas. Efectivamente, de una parte, tiene una estructura industrial poco diversificada, con especialización de un sector sensible, el naval; y por otra, no sólo está perdiendo ventajas comparativas frente a los NPI, sino que ocupa una posición desventajosa con respecto al progreso técnico.

La comarca ha sufrido la reconversión naval desde 1984 y, aunque el impacto resulta menor que en otras zonas (sobre todo en lo referente a pérdida de empleos), los resultados han sido más devastadores (máxime cuando la tasa de crecimiento vegetativo es muy elevada) por tratarse de una región deprimida, con un alto índice de paro.

De ahí, la necesidad de una política reindustrializadora, basada en el desarrollo endógeno a largo plazo y en la captación de recursos exógenos que favorezcan el potencial económico de la Bahía. Con ello queremos decir que debería continuar correspondiendo al sector privado la función de agente principal, mientras la administración autonómica convendría que desempeñase el papel de catalizador; esto es, de prestación de servicios que favorezcan el crecimiento.

¿Por qué un desarrollo endógeno a largo plazo? La industria endógena constituye un camino alternativo y viable de crecimiento para las Comunidades Autónomas; siempre y cuando cumplan una serie de requisitos. Tradicionalmente este tipo de desarrollo se ha potenciado en áreas con importantes factores socio-culturales: profunda identidad local, espíritu empresarial, existencia de una organización social que haya generado con suficiencia el intercambio comercial, etc.

En la actualidad debe entenderse ese desarrollo endógeno como la capacidad de adaptación de una sociedad a las exigencias del progreso técnico y a la difusión de innovaciones. Pero, dicha facultad puede estar muy disminuída por problemas estructurales: inexistencia de la sede principal de las empresas multinacionales, dimensión inadecuada, número reducido de plantas industriales con alto grado de progreso técnico, escasa cualificación del capital humano (cuadro n.º 1) que dificulta la introducción de nuevas tecnologías, falta de flexibilidad de las estructuras sociales y organizativas, insuficiencia de capital-riesgo, etc...

**CUADRO I**  
**NIVEL DE INSTRUCCION DE LA POBLACION ACTIVA ANDALUZA. 1981**

Cualificación	Bahía Cádiz %	Andalucía miles pers.	%	España %
Analfabetos .....	6,0	100,8	5,2	2,1
Sin estudios .....	20,3	557,9	28,6	18,6
Primer grado .....	32,9	578,5	29,7	37,6
Segundo grado .....	33,2	529,4	27,2	30,4
Tercer grado .....	7,6	182,7	9,3	10,2
<b>TOTAL .....</b>	<b>100,0</b>	<b>1.949,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población de 1981.

Con todo, la enumeración de estos problemas se pueden resumir en dos: de una parte, existe un bajo nivel profesional de la población activa que incide negativamente en el desarrollo industrial de la Bahía de Cádiz. Si observamos el cuadro n.º 1, el 20,32 % no tiene estudios, siendo analfabetos un 6,04 %; mientras la tasa de analfabetismo español se sitúa en 2,1 %. De ahí que la preparación del empresario sea también deficiente y repercute, tanto en la conquista de nuevos mercados como en la difusión de innovaciones.

### 2.1. El papel del empresario

De otra, Andalucía, y en particular la Bahía de Cádiz, requiere una clase empresarial moderna, dinámica y competitiva, que inyecte optimismo a la zona. Por ello la administración autonómica debe aplicar políticas de promoción que fortalezcan y potencien la función capitalista del empresario; porque el problema no radica tanto en la escasez de iniciativas como en la calidad empresarial tal como ahora veremos.

Efectivamente, según un reciente trabajo de GUZMAN CUEVAS (1987), la población ocupada que desarrolla algún tipo de actividad empresarial incluido el trabajo autónomo alcanza el 22,6 % en Andalucía, mientras la media española se sitúa en torno al 23 %. Sin embargo, únicamente el 34,7 % de los empresarios andaluces superan los estudios obligatorios frente a un 44,5 % en España.

Y si admitimos el grado de implantación de las Sociedades de Garantía Recíproca como parámetro indicativo del dinamismo y del espíritu emprendedor, el porcentaje de empresas partícipes andaluzas en el total nacional es del 6,5 %, cifra que no se corresponde en absoluto con el peso relativo que las pymes tienen en Andalucía.

Por ello, la mayor dificultad estriba en cómo desarrollar la capacidad directiva y de organización, porque son atributos muy importantes (y a la vez escasos en las zonas deprimidas) para incrementar el tamaño de las empresas, su mercado y vencer la barrera a la hora de introducir las nuevas tecnologías.

Aparte de los factores históricos comunes para toda Andalucía, existen dos cuestiones que explican la atonía empresarial de la Bahía de Cádiz; me refiero en primer lugar al gran volumen que ha alcanzado el sector público, representado por las personas empleadas en “administración pública y defensa” mas “enseñanza y sanidad”, que suponían en la provincia el 14,5 % (1981) mientras la media nacional alcanzaba un 11,9 % (NAVARRO RUIZ, J., 1987).

Pero lo realmente trascendente, por las consecuencias habidas en el desarrollo de la zona, ha sido la expansión de la industria pública (que tuvo lugar a finales de los años sesenta), permitiendo la aparición de pequeñas empresas auxiliares, cuya única ambición fue depender del sector público.

### 3. EL PADE Y LA BAHIA DE CADIZ

Por ello, los objetivos a proponer deben estar en consonancia con el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990 (PADE), aunque sin olvidar las expectativas del comercio mundial y las pautas marcadas por la Comunidad Europea, que inspiran en buena medida ese programa.

El PADE tiene como finalidad orientar sectorialmente parte de los incentivos regionales hacia las actividades con mayor potencial; bien por su fuerte implantación local o bien por su futuro esperanzador bajo determinadas condiciones de implantación.

Estas actividades son las relacionadas con el complejo agroindustrial, donde existen grandes posibilidades de innovación y diversificación intrasectorial vía insumos. Piensese en investigación de semillas, maquinaria agrícola, piensos y abonos, sistemas de riegos y regulación térmica. En la Bahía de Cádiz el desarrollo de algunas de estas actividades no sería difícil dada la importancia y la tradición que tienen las industrias metálicas.

Otros de los sectores con potencial endógeno son el turismo y ciertas industrias emergentes, como luego veremos, con capacidad tecnológica y de innovación. En este sentido, el turismo de la Bahía de Cádiz tiene un porvenir esperanzador por el marco físico, la imagen y los contenidos culturales. Sin embargo, falta desarrollar un “ambiente”; es decir, adolece de atracciones y lugares de ocio (parques, puertos deportivos, etc.), así como de una infraestructura hotelera adecuada.

De otra parte, la implantación de la industria en la zona de la Bahía ha producido problemas de contaminación del litoral todavía no resueltos. Por ello la solución a estas cuestiones carenciales, unido a una buena política de promoción turística, sería útil para generar riqueza y puestos de trabajo en la zona.

Junto a estas actividades existen en la Bahía algunos sectores emergentes con capacidad innovadora (acuicultura, cultivos intensivos, etc.) y un grupo de empresas con futuro, que en los países avanzados experimentaron una fuerte demanda en los últimos quince años. Me refiero a la industria aeronáutica, a la del automóvil, y a la alimentación, bebidas y tabaco.

Tanto la acuicultura como la industria de la automoción están experimentando un cierto desarrollo con motivo de la puesta en marcha de la ZUR. Puesto que de un total de 33 proyectos acogidos (hasta el 16-1-1988) más del 50 % pertenecen a estos dos sectores y darán empleo a cerca de 600 trabajadores.

A ello habría que añadir la reorientación de la industria auxiliar del sector naval, mediante la búsqueda de nuevas líneas de producción; como la fabricación de pantalanés, plataformas, calderería, aparatos para la industria descontaminadora, depuradoras de alpechines, reciclaje de residuos sólidos, etc., que, por otra parte, tendrían una buena implantación local y regional.

### 3.1. Insuficiencias presupuestarias del PADE

Sin embargo el PADE, desde el punto de vista espacial, no contempla a la Bahía de Cádiz como zona prioritaria, sino que pretende atenuar las desigualdades territoriales en renta. Por lo tanto proyecta generar un eje de desarrollo que compense la polarización del crecimiento en las zonas del litoral, en el triángulo Sevilla-Huelva-Cádiz y en el Valle del Guadalquivir. Ya que se concentra en estas áreas la mayor parte de la población (JORDA BORRELL, R. 1985), y tienen el nivel de vida más elevado de Andalucía, tras la Costa del Sol.

La forma escogida para reequilibrar la renta y las dotaciones sociales de las zonas deprimidas ha consistido en ocupar parte de las inversiones en cubrir el déficit de equipamiento e infraestructura. Efectivamente, para la realización del PADE la Junta de Andalucía cuenta con un presupuesto de 666.147 millones de pesetas para el total de los cuatro años, correspondiendo una media anual de 166.536 millones de ptas.

De ese total anual (cuadro n.º 2), un 20,32 % se dedica a mejora de infraestructuras y un 15,71 % al desarrollo del complejo agroindustrial (0,54 % al Plan de empleo rural, 0,35 % a investigación agraria, 0,49 % a la creación y consolidación de cooperativas y SAT y un 14,33 % al sector agrario y pesquero).

## CUADRO II

### APLICACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS A LOS PROGRAMAS DE ACTUACION, AGRUPADOS POR AREAS (RESUMEN) (CIFRAS EN MILLONES DE PESETAS)

Areas	Dotación 1987	Dotación 1988	Dotación 1989	Dotación 1990	Dotación Total
Fomento del empleo .....	7.140	8.788	8.579	9.699	34.206
Apoyo a la actividad empresarial .....	3.302	3.864	3.935	3.980	15.081
Adecuación y desarrollo tecnológico .....	859	978	1.105	1.260	4.202
Coordinación y apoyo a las CC.LL. ....	445	520	540	570	2.075
Sector agrario y pesquero .....	21.625	23.662	24.900	28.410	98.597
Industria .....	2.648	4.973	5.054	5.681	18.356
Turismo .....	910	2.550	3.266	4.008	10.734
Comercio .....	1.041	1.240	1.409	1.562	5.252
Transportes y comunicaciones .....	1.515	1.510	1.500	1.500	6.025
Infraestructuras .....	28.480	33.558	37.738	40.795	140.571
Equipamientos colectivos (Educación, Sanidad y Viviendas) .....	43.260	44.467	45.757	46.727	180.211
Servicios Sociales .....	22.979	24.236	24.675	25.112	97.002
Análisis y Planificación Territorial .....	427	415	428	438	1.708
Protección del Medio Ambiente .....	2.156	2.840	2.930	3.010	10.936
Cultura .....	7.953	11.553	10.822	10.863	41.191
<b>TOTAL J. ANDALUCIA .....</b>	<b>144.740</b>	<b>165.154</b>	<b>172.638</b>	<b>183.615</b>	<b>666.147</b>

Si a ello añadimos dos partidas fijas (que ni siquiera cubren el déficit de equipamiento social, como es, “Educación, sanidad y viviendas”, a lo que se dedica un 26,92 % y “Servicios sociales”, un 14,67 %), queda un 22,38 % (alrededor de 12.300 millones de pesetas), de los que un 2,34 % sirven para apoyar la actividad empresarial; un 0,24 % al desarrollo tecnológico (con exclusión de la investigación agraria); un 3,02 % al apoyo industrial y 1,54 % al turismo.

Es decir, las Comunidades Autónomas debilmente industrializadas, en este caso Andalucía, tienen una escasa dotación financiera para afrontar las competencias transferidas; puesto que, no solo deben mantener el nivel de equipamiento social existente, sino porcurar disminuir la distancia que les separa de las Comunidades mejor dotadas y del resto de países de la CEE.

#### 4. INSTRUMENTOS DE PROMOCION INDUSTRIAL EN LA BAHIA DE CADIZ

Con estas perspectivas ¿cómo promover la inversión privada en la Bahía de Cádiz? Realmente, cuando se desea motivar las iniciativas potenciales de un área, o atraer empresarios foráneos, conviene crear expectativas reales de rentabilidad y proveer los medios adecuados para hacerlas efectivas. Los instrumentos de política económica usuales en estos casos son: creación de un clima económico favorable, dotación de infraestructura y estímulos fiscales y crediticios.

La comarca reúne, además de las condiciones naturales conocidas, una serie de factores que favorecen la localización de nuevas industrias: infraestructura básica suficientemente desarrollada (autopista, zona franca, abundante suelo industrial urbanizado, Universidad, encrucijada de rutas marítimas) e incentivos fiscales y crediticios desde 1976, con motivo de la puesta en marcha de la Gran Area de Expansión Industrial de Andalucía.

Pero, por causas de sobra conocidas, en 1985 fue creada la Zona de Urgente Reindustrialización de la Bahía (Z.U.R.), que comprende los términos municipales de Cádiz, San Fernando, Puerto Real, Puerto de Santa María y Chiclana. La Z.U.R. es un instrumento territorial limitado, de carácter nacional, que tiene como principal objetivo la recolocación de los excedentes de la reconversión industrial (inscritos en los Fondos de Promoción de Empleo) y cuyos beneficios concedidos son los habituales en las otras figuras de incentivación industrial.

Si nos preguntamos por las diferencias entre la Z.U.R. y la Gran Area de Expansión Industrial, podemos decir que las ayudas concedidas son las mismas. Sin embargo, en la G.A.E.I., para que un empresario pueda acceder al máximo de bonificación (un 30 %), tiene que invertir necesariamente en un municipio preferente y también en un sector prioritario. Mientras que en el resto de términos municipales las subvenciones sólo pueden alcanzar hasta un 20 % en función de la cuantía de la inversión y del empleo.

Desde un punto de vista territorial, la G.A.E.I. cubre toda Andalucía, pero únicamente 67 municipios son preferentes, y, entre ellos, dos se localizan en la Bahía de Cádiz (San Fernando y Puerto Real). Sin embargo, la Z.U.R. tiene un carácter más restrictivo en el tiempo y en el espacio (sólo las poblaciones sujetas a reconversión) pero las bonificaciones (un 30 %) se conceden a todos los municipios por igual.

En consecuencia, habría que cuestionarse si la Z.U.R. sirve para resolver las necesidades de empleo y crear un crecimiento autosostenido en la Bahía. La Z.U.R. se diferencia de las políticas tradicionales en que su objetivo no es industrializar, es decir generar desarrollo, sino reindustrializar; y en que los territorios sobre los que se está aplicando no son espacios subdesarrollados, sino en proceso de desindustrialización.

Además el Libro Blanco de la Reindustrialización (MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA, 1983) al referirse a las Z.U.R. dice que son una respuesta a los problemas surgidos de la estricta aplicación de los planes de reconversión, que deben formar parte de ellos, desarrollarse con ellos, en coordinación con el resto de sus actuaciones y, finalmente, desaparecer al mismo tiempo.

Por otra parte, la Z.U.R. de Cádiz ha tenido durante sus tres años de vigencia (finalizó en febrero de 1988) unos resultados modestos comparado con otras del país (cuadro n.º 3): se han aprobado un conjunto de treinta y tres proyectos por un total de 29.000 millones de pesetas y, de ellos, únicamente un 20 % corresponden a inversiones de empresarios autóctonos.

**CUADRO III**  
**PROYECTOS APROBADOS EN LAS Z.U.R. (A 15-02-88)**

Z.U.R.	Número proyectos	Inversión (miles mill.)	Empleo total	Empleo F.P.E.	Subvención (miles mill.)
Asturias .....	102	20.029	1.758	711	3.728
Barcelona .....	161	62.845	5.634	2.802	10.165
Cádiz .....	33	28.720	2.041	880	3.295
Galicia-Ferrol .....	32	12.777	868	511	2.796
Galicia-Vigo .....	80	14.375	1.735	998	2.937
Madrid .....	69	70.363	3.698	1.478	11.497
Nervión .....	74	28.720	1.593	908	3.785
<b>TOTAL .....</b>	<b>551</b>	<b>237.829</b>	<b>16.327</b>	<b>8.288</b>	<b>38.203</b>

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

Debido a la reconversión naval quedaron excedentes 1.038 trabajadores, de los que 600 se acogieron a la jubilación anticipada y 420 pasaron a los Fondos de Promoción de Empleo. Actualmente hay creados 300 puestos de trabajo fijos de los 2.041 empleos que habrá en total cuando empiecen a funcionar las 33 empresas en proyecto y las 100 personas que quedan en el FPE se incorporaran de inmediato al trabajo. En ese sentido, podemos decir que se han cumplido los objetivos de recolocar los trabajadores excedentes, pero la Z.U.R. no ha servido para generar un crecimiento autosostenido.

Para ello, se debería haber hecho mayor hincapié en la captación de pymes autóctonas con el fin de crear tejido industrial. Sin embargo, lo que se ha conseguido es dar mayoritariamente las subvenciones a grandes firmas que no las necesitan.



Las Z.U.R. de Madrid y Barcelona (la del País Vasco no, debido a sus problemas políticos) han resultado ser las más atractivas por tener mayores economías externas, lo que quiere decir que esta figura de promoción industrial ha tenido un planteamiento erróneo desde un principio porque se debería haber considerado que parte de las zonas sujetas a reconversión no solamente son áreas industriales en declive sino débilmente industrializadas.

Por ello, la Z.U.R. de Cádiz hubiera requerido de unas medidas adicionales (tal como se va a hacer en El Ferrol) de tipo proteccionista para conseguir incrementar más la zona. Ya que en este caso, la captación de empresas foráneas resulta más difícil por una serie de motivos: 1) Porque el mercado está saturado: existe mucha competencia y en consecuencia, no es fácil promocionar una zona con escasas economías externas frente a otras Z. U. R. más industrializadas. 2) La Bahía de Cádiz se encuentra muy alejada de los centros de crecimiento europeos, mucho más distante que cualquier otra área de urgente reindustrialización y 3) A la hora de promocionar industrialmente a la Bahía por parte de la Oficina Ejecutiva de la Z.U.R., existía un condicionante derivado de su mismo objetivo es decir, la recolocación de los excedentes de los Fondos de Promoción de Empleo ya que los proyectos seleccionados tenían que cumplir el requisito de contratación indefinida de los mismos (Z.U.R., 1988). En consecuencia, resultaba difícil no sólo captar nuevas empresas sino la readaptación de este personal en otros sectores como turismo, acuicultura, alimentación, etc.

#### 4.1. La Oficina de Promoción Industrial

Por ello, para hacer emerger las iniciativas potenciales endógenas, aunque caben diversas posibilidades, la más apropiada en este caso es la creación de un centro de gestión municipal (Oficina de Promoción Industrial) pensado para eliminar las trabas a las empresas. Porque, indudablemente, uno de los factores que más influyen en el empresario a la hora de buscar localización a una nueva empresa es el acceso a la información.

Efectivamente, tanto GREENHUT (1956) como CHINITZ (1961), opinan que pocas veces la pequeña y mediana empresa transfieren su capital para crear nuevas fábricas en localizaciones alejadas. Normalmente se ubica la planta allí donde se tiene información; es decir, en el lugar de residencia del empresario.

Indudablemente, detrás de la utilización de un instrumento como la Oficina de Promoción Industrial subyace la idea de llevar a cabo una política de desarrollo local que inyecte el dinamismo suficiente para transformar la economía de un territorio.

La Oficina de Promoción Industrial tendría como principal objetivo promover el surgimiento de un empresariado local capaz de convertirse en el mecanismo dinamizador del proceso de desarrollo. Al fin y al cabo, las Comunidades Autónomas (debido a su falta de recursos, entre otras causas) practican una política de crecimiento polarizador, bastante parecida a la que realizó el Estado antes de 1975.

También es cierto que la probabilidad de que los gobiernos locales realicen programas de desarrollo local e intervengan en la transformación del sistema productivo es jurídicamente reducida, porque la legislación vigente (Ley 7/1985, de 2 de abril) no ha ampliado el marco de competencias en materia económica que tenía la ley de 1955, ni ha desarrollado las posibilidades que da la Constitución a las administraciones locales.

Pero, siempre se puede convertir la Oficina de Promoción Industrial en una sociedad anónima, como lo ha hecho el ayuntamiento de Lebrija con la finalidad de darle mas autonomía y recabar una mayor participación financiera. Y en este caso, la función principal de estas sociedades sería la de diseñar, gestionar y ejecutar programas de desarrollo local.

#### BIBLIOGRAFIA

- CHINITZ, B.: "Contrast in agglomeration: New York and Pittsburg", reimp en KARASKA and BRAMHALL (ed.), *Locational Analysis for Manufacturing*, Cambridge, The M.I.T. Press, 1975, 515 pp.
- GUZMAN CUEVAS, J.: "Sobre los agentes determinantes del crecimiento económico en Andalucía" en *Rev. Estudios Andaluces*, n.º 8, 1987, pp. 51-66.
- JORDA BORRELL, R.: *Dinámica y distribución recientes de la población andaluza*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 1985.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA: *Libro blanco de la reindustrialización*, 1983.
- RUIZ NAVARRO, J.: *La Bahía de Cádiz. Reconversión y reindustrialización*, Diputación Provincial de Cádiz, Cádiz, 1987.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.: "Las políticas regionales de ajuste y reindustrialización", 12 Reunión de Estudios Regionales, Cáceres, noviembre 1986.
- Z.U.R.: *Tres años de gestión*, Cádiz, Z.U.R., Bahía de Cádiz, 1988.