

Balance de Actuaciones de la ZUR andaluza

José Ruiz Navarro

Director de la Oficina Ejecutiva de la ZUR de la Bahía de Cádiz.

1. INTRODUCCION

La Zona de Urgente Reindustrialización (ZUR) de la Bahía de Cádiz surge como consecuencia de la nueva política industrial emprendida por la administración socialista. A tres años de la toma de decisiones traumáticas que supusieron la reducción de capacidad del sector naval y de su traducción en un importante número de excedentes de plantilla — importante también comparativamente para Andalucía— es el momento de comprobar los resultados de tales medidas. La declaración de zona de urgente reindustrialización de una de las áreas más afectadas de nuestra geografía regional por la política de reconversión, ha supuesto, independientemente de los resultados que más adelante se analizan, una enriquecedora experiencia de colaboración entre la Administración Central y la Administración Autónoma.

La primera por su responsabilidad en el diseño y dirección de una política sectorial y la segunda por las implicaciones regionales que la política de ajuste suponía, han colaborado en la consecución de unos objetivos comunes. A este esfuerzo común entre estas dos administraciones, en el caso de Andalucía, en la Bahía de Cádiz, es preciso hacer mención también a la significativa colaboración, en la medida de sus posibilidades y atribuciones, de los entes locales. Tanto la Diputación Provincial como los Ayuntamientos de la zona han aportado esfuerzos, recursos y sacrificios fiscales a la reindustrialización de una comarca con una tradicional historia industrial dentro de la región.

2. LA ZUR, ASPECTOS BASICOS

La ZUR se crea en 1985 como consecuencia de la política de reconversión. Aparece como una herramienta de actuación sectorial y plazo limitado (3 años) cuyo objetivo básico es paliar los efectos de los

planes de reconversión. La colaboración con los Fondos de Promoción de Empleo (F.P.E.) en la búsqueda de empleo alternativo para los excedentes del sector naval ha sido el objetivo inmediato junto con la promoción de proyectos que supusieran una mayor diversificación en la zona aprovechando su potencial endógeno y tradición económica.

En su Comisión Gestora están representadas la Administración Central y Autónoma junto con el F.P.E. en su vertiente sindical (U.G.T., que fue el único sindicato que firmó los acuerdos de reconversión) y empresarial (A.E.S.A. Astilleros Españoles, S.A., empresa principalmente afectada por el ajuste).

Aspectos diferenciales que han inspirado a la ZUR han sido su filosofía de «promoción activa» y su organización en una oficina ejecutiva que, actuando como núcleo operativo reducido, coordina con otros organismos de promoción las actuaciones en un área determinada. Una característica a destacar ha sido la búsqueda de acercamiento de la Administración al problema a resolver y su actuación con la intención de coordinación permanente entre todas las instituciones y organismos relacionados con la labor de promoción.

Esta filosofía de promoción activa se ha concretado en tres líneas de actuaciones dirigidas a los potenciales inversores: la primera, la de divulgar las ventajas exclusivas del programa ZUR y por extensión las ayudas compatibles que la Administración pone a disposición de las empresas; la segunda, la de argumentar una serie de razones que añaden ventajas diferenciales a la localización industrial en la zona a promocionar (su potencial endógeno, su tradición industrial, etc), y la tercera, la preparación de una amplia información dirigida a las empresas interesadas que haga más fácil la acogida y desarrollo del proyecto de inversión. Esta última línea de trabajo se enmarca en una amplia labor de asesoramiento y acompañamiento ante organismos implicados en el proyecto (Ayuntamientos, Zona Franca, Organismos Portuarios, Polígonos Industriales, etc.)

3. MARCO DE ACTUACION Y CONDICIONANTES

La labor desarrollada por la ZUR ha tenido diferentes clases de condicionantes que se pueden clasificar en tres grandes grupos: primero, los que se derivan del propio mercado de proyectos de inversión; segundo, los que se originan por las características estructurales de la economía de la región, y tercero, los que se producen por la propia naturaleza de la herramienta de gestión.

En el primer grupo es preciso destacar la alta competencia internacional que se desarrolla por la captación de inversiones en un mercado donde escasean los grandes y medianos proyectos industriales. Las explicaciones a esta escasez de grandes proyectos son múltiples y varían según diferentes enfoques teóricos, pero es un dato que existen más regiones demandando proyectos de creación de empleo estable que número de éstos. Este hecho ha supuesto además de un encarecimiento de la política de captación de inversiones, una generalización de la política de incentivos que en parte le ha restado eficacia.

Factores estructurales de la economía andaluza han supuesto un segundo grupo de condicionantes en la tarea de promoción industrial de la Bahía de Cádiz. La escasa actividad industrial de la economía de Andalucía —su escasez de cultura empresarial industrial comparativamente con otras zonas— ha condicionado fuertemente, en sentido negativo, la creación de nuevas empresas o de nuevos proyectos de ampliación de los existentes. Si bien esta carencia de peso industrial puede suponer una menor conflictividad frente a una crisis del sector secundario y unas mayores oportunidades de industrializar el potencial endógeno de una región con altas posibilidades de crecimiento, la concentración industrial del sector naval en un área como la Bahía Gaditana ha supuesto —debido a la escasez de cartera en determinados momentos— resistencia y conflictividad que ha entorpecido el proceso de renovación del tejido económico.

Este carácter de Cádiz como una de las «islas industriales» de Andalucía, en donde predomina el sector público de empresas sometidas a reconversión, supone una ambivalencia desde la óptica de promocionar nuevas empresas. Por un lado las zonas con viejas industrias presentan en toda Europa unas menores tasa de creación de empresas y por otro lado el capital humano y la dotación de infraestructura supone una ventaja relativa frente al escaso desarrollo industrial del resto de la región.

En esta misma categoría es preciso señalar una serie de indicadores que revelan una posición relativamente de desventaja para la ZUR andaluza frente a otras. Nuestros municipios tienen un menor nivel de renta, una menor tasa de actividad y un mayor nivel de paro, aspectos todos ellos que revelan un entorno de mayor dificultad para las iniciativas de desarrollo y de dinamismo industrial. A estos datos habría que añadir una menor capacidad financiera privada y una mayor distancia geográfica de los núcleos industriales europeos como aspectos desfavorecedores de la ZUR de Andalucía.

Un último condicionante de importancia se deriva de su propio objetivo de recolocación de los excedentes de los F.P.E. La ZUR ha actuado condicionando su labor de promoción industrial, condicionando sus ayudas, a la recolocación de estos trabajadores del F.P.E. y admitiendo sólo aquellos proyectos que pudieran o aceptaran cumplir este requisito de contratación indefinida de los mismos. Esto ha supuesto una importante reducción del mercado de proyectos, máxime cuando en el mismo área geográfica a promocionar actúa otra figura incentivadora (el GAEIA) que no tiene esta exigencia.

Esta dificultad se ha visto agravada por el diferencial de coste salarial entre trabajadores del F.P.E. y el de convenios provinciales de otros sectores (sobre todo en las PYMES) y además por la diferencia profesional entre las actividades demandadas en los nuevos proyectos y la cualificación de la oferta del F.P.E. Parte de esta divergencia se ha tratado de solucionar con programas de formación impartidos por el F.P.E. y en algunos casos a la medida de la empresa.

4. PROMOCION INDUSTRIAL, FACTORES CONSIDERADOS Y ACTUACIONES

La crisis industrial ha supuesto un cambio de planteamiento de las políticas de desarrollo regional. Existen dudas razonables sobre la influencia de los incentivos en la localización industrial y en todo caso se observa la necesidad de una «discriminación» más intensa de las ayudas económicas en las zonas menos favorecidas. Otros factores, algunos muy heterogéneos, condicionan también la localización o creación de nuevas empresas. Sin ánimo de ser exhaustivo en la relación que a continuación se ofrece, destaca que casi todos los factores tienen características estructurales, lo que implica

una rigidez a corto plazo y precisan su mejora de actuaciones de política regionales y sectoriales persistentes en el tiempo.

En la elección de ubicación empresarial actúa una serie de «filtros primarios» que condicionan la determinación del país o macro zona, entre ellos pueden señalarse: la situación geográfica, la estabilidad política, el clima de negocios, los costes laborales, la carga fiscal. La localización específica dentro de una determinada macrozona está influenciada por unos «filtros secundarios» como pueden ser: el nivel de infraestructura básica, suelo industrial, transportes y comunicaciones, mano de obra adecuada, calidad de vida, volumen de mercados, cooperación con la Administración, productos financieros, facilidades de formación (desarrollo universidad-empresa), clima de innovación y nivel de incentivos económicos. Como tendencia general es preciso tener presente también el papel creciente en importancia de los servicios orientados hacia la producción (comercializadoras, gestión tecnológica, gestión financiera, etc.) como factor de desarrollo de iniciativas y asentamiento industrial.

A corto plazo la práctica totalidad de los factores vienen dados y se ha tratado de difundir lo que de positivo existía en la zona a promocionar. Los principales «argumentos de venta» de la Bahía de Cádiz que se han utilizado pueden resumirse en:

- 1.—Una localización relativamente privilegiada («Puerta de tres Continentes»). Sobre todo para determinados productos que precisen el tráfico marítimo y tengan origen o destino internacionales.
- 2.—Clima, condiciones medioambientales muy favorables.
- 3.—Suficiente infraestructura básica para dar acogida a nuevas inversiones productivas. Difusión del factor diferencial que supone contar con una de las tres Zonas Francas existentes en España.
- 4.—Tradición industrial y dotación de centros de cualificación profesional y universitaria. Servicios aceptables y clima cultural de tradicional orientación al comercio internacional.
- 5.—Cercanía o inclusión en amplios mercados en expansión: Andalucía, C.E.E., mediterráneo.

Estos «argumentos de venta» se han recogido y difundidos junto con los incentivos públicos, en unas «Actuaciones de promoción» entre las que destacan:

- 1.—Creación de una «Imagen» y de un material documental que permitiera informar y mantener presente la zona como de ubicación preferente.

2. Campañas especializadas de comunicación: mailing, prensa nacional y extranjera, etc. Puede indicarse que ha llegado el mensaje de forma personalizada a más de 6.000 potenciales inversores.
- 3.—Presentación a profesionales: consultoras y bufetes especializados.
- 4.—Presentación a empresarios: a través de conferencias, cámaras e instituciones de estudios.
- 5.—Presentación a embajadas, ferias, congresos y otros foros especializados.

La elección de destinatarios de estos mensajes ha estado ligada a los sectores que se consideraron con mayores posibilidades de desarrollo, con mayores ventajas relativas o potencial endógeno. Implícitamente se ha buscado una diversificación sectorial basada en ese potencial diferenciador. Las actividades seleccionadas para la labor promocional, que se relacionan a continuación, no se han entendido como excluyentes de otras actividades empresariales, la escasez industrial de Andalucía no permite lujos de rechazar proyectos viables y serios desde una óptica profesional. Los sectores escogidos han sido:

- 1.—La acuicultura. Por las condiciones medio ambientales, por unos activos como las salinas con alto potencial de rendimiento y por la tradición marinera y pesquera de la comarca.
- 2.—La automoción y transporte. Por la existencia de empresas industriales y de servicios con cantidad suficiente como para servir de núcleo dinamizador.
- 3.—Alimentación y derivados. Sector con amplias posibilidades en Andalucía que puede y debe complementarse con una orientación hacia mercados exteriores.

Se ha tenido también presente las posibilidades de sectores relacionados con actividades tradicionales en la zona como pueden ser defensa o bienes de equipo. Una mención especial merece la referencia al sector turismo y servicios, el objetivo prioritario de la ZUR de recolocación de excedentes industriales, hacía difícil la readaptación de este personal en los sectores indicados por lo que no encajaba con los objetivos inmediatos.

En esta labor de búsqueda de proyectos y de determinación de oportunidades de negocios cabe destacar las colaboraciones de otros organismos oficiales. Una mención especial merece la estrecha colaboración de SODIAN que dirigió un estudio inicial «Plan Bahía de Cádiz», que con la participación de la Consejería de Economía, Diputación y otras en

tidades públicas y privadas, puede servir como muestra de la colaboración sector público y sector privado que se ha pretendido. La labor de SODIAN se ha extendido al campo de la promoción —búsqueda de proyectos— y a la participación financiera ofrecida en general a todas las empresas y que se ha traducido en acuerdos con diez de las que se instalarán en la ZUR.

5. RESULTADOS

Los resultados que toda experiencia aporta pueden dividirse en los inmediatos derivados del hecho en sí y los que pueden extraerse para corregir y mejorar actuaciones futuras, es decir las enseñanzas que de esa experiencia puedan obtenerse y que se ofrecen más adelante.

Es preciso advertir del carácter aún provisional de los datos y valoraciones de que se disponen y ello por dos razones básicas: la primera por la, aunque inmediata, todavía no finalización del programa ZUR cuando este artículo se escribe; y la segunda por el hecho de que la ejecución de las inversiones aprobadas (aproximadamente el 30%), por razones temporales, están en marcha (los últimos proyectos se aprobaron a finales del año que acaba de concluir).

Cuadro 1

PRINCIPALES PARAMETROS DE LA ZUR DE ANDALUCIA
(al 31.12.87)

| | |
|---|--------|
| • PROYECTOS ACOGIDOS EN VIGOR ... | 33 |
| • INVERSIONES PREVISTAS (EN MILLONES DE PTAS.) | 28.997 |
| • EMPLEO DIRECTO PREVISTO (en número de personas) | 2.059 |
| • EMPLEO OFERTADO AL F.P.E. (en número de personas) | 880 |
| • EMPLEO DIRECTO MAS EMPLEO CONSOLIDADO (en número de personas) | 4.038 |
| • INCENTIVOS CONCEDIDOS A LAS EMPRESAS (EN MILLONES DE PESETAS) | 4.815 |
| — SUBVENCIONES | 3.226 |
| — PRIMAS POR RECOLOCACION | 616 |
| — SUSPENSIONES ARANCELARIAS | 812 |
| — BONIF. IMPOSICION LOCAL | 161 |
| • VOLUMEN DE VENTAS PREVISTO (MILLONES DE PTAS.) | 63.388 |
| — NACIONALES | 50.407 |
| — AL EXTERIOR | 12.981 |
| • GRADO DE EJECUCION DE LAS INVERSIONES | 30% |
| • EMPLEO CONTRATADO | 283 |
| (en número de personas) | |

De los proyectos aprobados en vigor (ver Cuadro 1) caben destacar varias observaciones que se pueden relacionar con los objetivos previstos de empleo y con los de dinamización industrial.

Respecto a los «objetivos de empleo» se ha conseguido un nivel de cobertura satisfactorio. Frente a los 1.037 empleo excedentes (ver Cuadro 2) por el proceso de reconversión, el nivel previsto de empleos creados casi se duplica (2.059 nuevos puestos comprometidos por las empresas hasta la fecha). El índice de cobertura para las recolocaciones del personal incorporado al F.P.E. menor de 55 años y al que por los acuerdos del proceso de reconversión existía compromiso de ofrecerles nuevos puestos de trabajo alternativo, se viene saldando de manera positiva. Prácticamente la totalidad de las personas incorporadas al F.P.E. hace tres años y que han cumplido su estancia en el mismo han sido recolocadas. Las que han ido incorporándose posteriormente tienen también asegurado puestos alternativos con la creación de empleo que se irá generando a medida que finalicen los proyectos de inversión.

Cuadro 2

BAHIA DE CADIZ
PERSONAL EXCEDENTE INCORPORADO AL F.P.E.
(HASTA EL 31.12.87)

| | |
|--|-------|
| • MAYORES DE 55 AÑOS (A SITUACION DE PREJUBILACION) | 617 |
| • MENORES DE 55 AÑOS (CON COMPROMISO DE RECOLOCACION) | 420 |
| TOTAL | 1.037 |

NOTA: Parte de este personal, al haberse incorporado al F.P.E. en 1986, no cumple su estancia en el mismo hasta 1989.

A esta cifra de nuevos puestos de trabajo habría que añadirle más de 2.000 empleo consolidados en empresas que ampliando y modernizando sus instalaciones han asegurado su viabilidad.

El segundo aspecto de fines perseguidos, la diversificación y «dinamización industrial», se pone de manifiesto en el Cuadro 3. Las principales realizaciones de nuevas empresas en proceso de instalación se centran en sectores ajenos a los considerados afectados por la crisis. Algunas de estas actividades pueden considerarse todavía como emergentes (caso de la acuicultura y algunos proyectos del subsector alimentación) en el marco de la comarca, pero son signos evidentes de una diversificación iniciada.

Un dato a destacar es el volumen de ventas previsto por las distintas actividades proyectadas. La

PROYECTOS ZUR POR SECTORES DE ACTIVIDAD

| SECTOR/ACTIVIDAD | NUMERO DE PROYECTOS | INVERSION PREVISTA (MILES DE PTAS.) | EMPLEO (Nº PERSONAS) | VENTAS ANUALES (MILES DE PTAS.) |
|--------------------------------|---------------------|-------------------------------------|----------------------|---------------------------------|
| ACUICULTURA | 7 | 1.304.248 | 43 | 711.625 |
| TRANSPORTE Y AUTOMOCION | 5 | 5.177.214 | 430 | 20.406.601 |
| ALIMENTACION Y DERIVADOS | 5 | 17.096.415 | 662 | 35.206.667 |
| OTROS | 16 | 5.419.276 | 924 | 7.062.916 |
| | 33 | 28.997.153 | 2.059 | 63.387.809 |

facturación total de más de 63.000 millones de pesetas de promedio anual tiene un fuerte componente exportador, alrededor del 20%, que encaja con otro de los fines perseguido: aprovechar la tradición comercial exterior de Cádiz y mejorar la balanza de pagos andaluza, ya que también parte de esta producción consigue un ahorro importante de importaciones.

El esfuerzo de las distintas administraciones que intervienen en las ayudas concedidas se estima en unos 4.800 millones de pesetas entre subvenciones a la inversión, primas de recolocación del FPE, suspensiones arancelarias y bonificaciones de impuestos locales. El coste directo aproximado por puesto de trabajo se sitúa, pues, en 2,1 millones de pesetas para el sector público.

La captación de fondos financieros del exterior puede de alguna forma apreciarse en el Cuadro 4. Nueve de los 33 expedientes acogidos pertenecen a empresas con capital mayoritariamente extranjero, cuya procedencia predominante es de USA —expediente de Saginaw y Delco sobre todo—, aunque también se instalarán dos empresas con capital procedente del Reino Unido, una de Hong Kong y una ya funcionando de origen suizo. De las empresas con promotores nacionales es preciso destacar que diez de las veintidós son del exterior de la región.

Cuadro 4

ORIGEN DEL CAPITAL PROMOTOR DE LOS PROYECTOS

| | |
|--|----|
| • EMPRESAS CON CAPITAL NACIONAL Y EXTRANJERO (SUECIA E ITALIA) | 2 |
| • EMPRESAS CON CAPITAL MAYORITARIO EXTRANJERO | 9 |
| (5 de U.S.A., 1 de Suiza, 2 de Inglaterra, 1 de Hong-Kong) | |
| • EMPRESAS CON CAPITAL NACIONAL | 22 |
| (10 del exterior de Andalucía) | |

Este origen extra-regional de los proyectos puede tener una lectura positiva en el sentido de captación de fondos financieros y «Know-How» tanto de gestión como tecnológico.

Una última referencia obligada al nivel tecnológico de los proyectos puede hacerse calificando a éstos en tres grandes grupos. En el primero destacan por su nivel de innovación en la zona casi todos los del sector de acuicultura, son proyectos que al menos tienen un componente destacado de I + D y una alta relación de inversión por empleo. Un segundo grupo de empresas, aunque con productos más tradicionales, incorporan fuertes inversiones en maquinaria e instalaciones de avanzado diseño tecnológico. En este apartado destacarían las inversiones en actividades de alimentación, tabaco, automoción y algunas auxiliares. Por último, un tercer paquete englobaría actividades y procesos menos sofisticados y con un volumen de inversión inferior.

6. ENSEÑANZA Y CONCLUSIONES

Entre las enseñanzas y sugerencias de futuras actuaciones que se desprenden de la experiencia desarrollada pueden señalarse como más significativas las que sin ser exhaustivo se citan a continuación.

Desde el punto de vista organizativo cabe destacar como positiva la creación de grupos operativos reducidos que cercanos al problema a resolver puedan contar con la colaboración de otros organismos y actúen con programas horizontales. Tanto en esta dirección como en la emprendida en simplificar trámites administrativos, en los formalismos necesarios para la creación de empresas como en la concesión de ayudas, conviene seguir avanzando.

La escasez de medidas eficaces posibles a corto plazo en la promoción industrial —incentivos y marketing— deben verse apoyadas por la recuperación, tras su etapa de saneamiento, de un protagonismo regional de la empresa pública. La capacidad de inversión, compra y el volumen de negocios de grupos como el INI deben ser utilizados para acentuar su potencial orientador de localización o de creación de empresas.

Tanto desde el punto de vista de la creación de empleo en general como de un desarrollo industrial equilibrado, conviene actuar sobre los incentivos que fomenten un sector servicios orientado hacia la producción. Los incentivos ligados principalmente a la inversión en activos fijos no siempre consiguen estas metas, la incentivación vía cuotas a la seguridad social o de subvención de préstamos pueden suponer vías eficientes que ya se recogen en el reglamento de incentivos regionales.

Los objetivos y resultados señalados con anterioridad deben tomarse con la cautela de su provisionalidad y de la experiencia de alta mortalidad entre las empresas de nueva creación en todo el mundo occidental. Estas reservas, la fragilidad del tejido industrial de Andalucía y la persistencia de la crisis en ciertos sectores tradicionales, a pesar de la bonanza por la que atraviesa en estos momentos los astilleros de la región, deben conducir a persistir en las medidas y esfuerzos diversificadores. La

nueva ordenación de los incentivos regionales debe permitir continuar y acentuar una política discriminatoria que tenga en cuenta las peculiaridades y circunstancias de esta zona de Andalucía.

Esta condición necesaria —esfuerzo del sector público para mejorar los factores que condicionan la creación de empresas y que favorecen el desarrollo regional— no se convierte en condición suficiente sin la colaboración de la sociedad andaluza en general, sin la imprescindible mejora paralela —ya iniciada por los más dinámicos— de los empresarios. De cara a una Andalucía integrada en Europa, es preciso terminar de superar la dicotomía sector público-sector privado, administración-sociedad civil y conjuntamente apostar por una Andalucía integradora, con capacidad de respuesta y propuesta ante sus problemas, con capacidad de innovación y de transformación industrial y de servicios en el marco de una economía abierta.