

La acción estatal en el desarrollo industrial de Extremadura

Luisa María Frutos Mejías

Résumé/Abstract

L'Estrémadure est une région essentiellement agricole. Le secteur secondaire ne représente que le 19% de sa population active et le 23% de son revenu régional, son économie étant caractéristique d'une zone sous-développée. Les causes de cette faible industrialisation sont complexes. On pourrait croire qu'il s'agit de l'héritage d'un abandon historique fondé sur l'inhibition de l'oligarchie régionale qui a placé ses capitaux d'origine agraire ou commercial dans d'autres régions de l'État ou à l'étranger. Mais, même si cela est vrai, il est aussi vrai que dans les dernières décennies l'Estrémadure a été le cadre d'une des plus précoces actions de planification de l'État en Espagne. Ça a été tout d'abord le Plan d'Irrigation des «Vegas» de la Guadiana, ou Plan Badajoz, qui a démarré en 1953, et qui a été suivi d'une action destinée à stimuler l'installation d'industries dans la zone où venaient de se produire les transformations agraires, action étendue plus tard à toute la région. C'est ainsi que l'Estrémadure a été promue au rang de Zone de Localisation Industrielle Préférentielle en 1964-68 et en 1974-75, en 1977 a été créée le holding Sodiex partiellement d'État, et en 1978-81 la région a été déclarée Grande Zone d'Expansion Industrielle. Et pourtant l'Estrémadure d'aujourd'hui reste une région peu et mal industrialisée même si quelques centaines d'entreprises industrielles s'y sont installées. Le but de ce travail est de déterminer quelle a été la structure industrielle résultante de la législation de soutien à l'industrialisation de cette période, quelles ont été les lacunes ou les faiblesses de l'action de l'État et quels ont été les problèmes qui ont mené à des résultats aussi peu efficaces.

* * *

Extremadura is primarily an agricultural region. The secondary sector occupies only 19% of the labour force, and generates only 23% of the regional product indicative of an economic structure characteristic of underdeveloped regions.

The causes of this limited industrial development are complex. It could conceivably be a result of historic abandon, based on disinterest on the part of the regional oligarchy, who have preferred to invest capital gained in agricultural or commercial enterprises in other regions or abroad. However, although this is, in fact, true, it is also true that, in recent decades, some of the most advanced state planning carried out in Spain have been applied in Extremadura.

The first project was the Irrigation Plan (Plan de Riegos) of Las Vegas del Guadiana, also known as the «Plan Badajoz», initiated in 1953. It was followed by a programme aimed at stimulating the establishment of industry, initially in the area affected by agricultural transformations, and later extended to cover the entire region. Various measures were involved: (1) firstly between 1964 and 1968 and in 1974-1975 «Priority Zones for Industrial Location» («Zonas de Preferente Localización Industrial») were promoted; (2) later, in 1977, a para-state holding called «SODIEX» was created; and (3) finally, between 1978 and 1981, Extremadura was declared a «Major Area of Industrial Expansion» («Gran Area de Expansión Industrial»).

Nevertheless, industry in Extremadura is still limited in extent and badly structured, in spite of the establishment of several hundred new companies. This study aims: (a) to determine the industrial structure resulting from government promotional legislation during this period, (b) to discover the defects of, and omissions in, government intervention, and (c) to indicate the problems which account for such unsatisfactory results.

Al comenzar la década de los ochenta Extremadura es todavía una región esencialmente agrícola con una población ocupada en el sector primario que supera la media nacional, trabajando tierras no siempre de su propiedad con sistemas preferentemente tradicionales poco productivos. El sector terciario, demasiado hinchado para la actividad económica global, está compuesto en buena parte por funcionarios, signo inequívoco de su escaso poder generador de riqueza. Junto a ellos la industria, que ocupa al 21 por ciento de los activos y proporciona el 26 por ciento del producto regional, no tiene suficiente dinamismo como para arrastrar a la región al desarrollo.

Como resultado de esta estructura de los sectores productivos, Extremadura presenta unos indicativos socioeconómicos poco halagüeños, con una de las más bajas rentas per cápita del país, 188.000 pesetas, lo que supone el 60 por ciento de la media per cápita nacional, un índice de paro creciente, situado en la cabeza de las regiones, con un 15 por ciento, y un decreciente poder adquisitivo familiar. La emigración constante, mantenida igualmente en esta década, en que el 8,3 por ciento de los extremeños han abandonado su tierra (censos 1970-81), no favorece un mejor reparto de la riqueza al provocar una envejecimiento de la población que repercute en la capacidad productiva. Así Extremadura, con el 8,2 por ciento del territorio nacional alberga solamente al 2,7 por ciento de los españoles y participa en el Producto Nacional con un 1,2 por ciento.

Las causas de este panorama, casi preindustrial, podría creerse que vienen dadas esencialmente por una herencia histórica, mantenida actualmente, de abandono e inhibición de la oligarquía de terratenientes que prefirió invertir sus capitales de origen agrario o comercial fuera de su región, al contrario de lo que hicieron catalanes o vascos. Sin embargo esto sólo es parcialmente cierto, pues si realmente la clase dominante extremeña se desentendió en su mayor parte de la economía de su región, Extremadura ha sido objeto, a partir de los años cincuenta, de las más precoces acciones estatales orientadas a promover el desarrollo que se han suscitado en España. Fue el primero el Plan de Riegos de las Vegas del Guadiana o Plan Badajoz, iniciado el 1953, y posteriormente la declaración de dichas áreas de regadío como Zonas de Preferente Localización Industrial (ZPLI) en dos fases: primero con orientación exclusiva a las industrias agrarias (1964) y posteriormente ampliándose los beneficios a todo tipo de industrias (1974-75). De igual modo los regadíos que se habían creado en la provincia de Cáceres, ligados a los planes hidráulicos de los afluentes del Tajo, son declarados Zonas de Preferente Localización Industrial en 1968, prorrogándose hasta 1971 el plazo de solicitud de apoyo estatal y ampliándose en 1976 a toda la provincia los beneficios derivados de esta legislación. A partir de 1978-80 una nueva modalidad sustituye a las ZPLI al crearse la Gran Área de Expansión Industrial (GAEI), que cubrirá teóricamente toda Extremadura. A estos incentivos se sumará, a partir de 1977, la Sociedad para el Desarrollo de Extremadura, SODIEX, de carácter paraestatal, que se orientará a financiar la puesta en marcha o la ampliación de empresas.

Parece evidente, a la vista de los datos socioeconómicos mencionados, que esta acción del gobierno, que respondía a la ambigua política de desarrollo llevada a cabo en toda España, fluctuante entre el apoyo sectorial que incrementase rápidamente el Producto Nacional y el intento de resolver los

desequilibrios interregionales (RICHARDSON, 1976), ha sido insuficiente para levantar la región extremeña, habiéndose ahondado el abismo que separa sus rentas de las de otros españoles a partir de ese desarrollismo capitalista que ha acrecentado la concentración espacial y financiera de las fuerzas de producción. Adicionalmente se ha provocado un nuevo problema, al desequilibrar más la región.

Sin embargo no podemos pasar por alto el hecho positivo de que casi 600 empresas industriales se hayan instalado ya en las zonas acogidas a beneficio estatal o estén en vías de hacerlo, sin contar las ampliaciones y consolidaciones favorecidas por la participación de SODIEX, todo lo cual ha supuesto la creación de unos 27.700 puestos de trabajo fijos más algunos cientos de eventuales, promoviéndose también empresas agrarias y de servicios, con inversiones de más de 40.000 millones de pesetas. Esto supone que aproximadamente un 30 por ciento del empleo extremeño se debe a la acción estatal, aunque sólo corresponda al 4 por ciento de las empresas, mostrando una estructura algo más favorable que el conjunto, afectado de un fortísimo minifundismo. Así, si los fines previstos por los planificadores no se han cumplido, podemos suponer que sería todavía peor la situación de la región sin esta ayuda estatal. A ella se debe que, si bien en cifras absolutas, como puede verse en el cuadro II, a lo largo de la década de los setenta no se haya modificado sensiblemente el cuadro industrial, a escala general el incremento del producto industrial y el decrecimiento del empleo hayan sido más favorables que en la media nacional.

CUADRO I

Variaciones en la industria 1973-79

	P.I. (VAB)	Empleo
Extremadura	250,4%	-1,7%
España	216,-%	-3,5%

No obstante es sintomática la escasa movilidad interna que se ha producido, así como el hecho de que la participación extremeña en el Producto Nacional siga siendo idéntica en 1979 y 1973, con el 1,2 por ciento citados.

Si el Plan suponía que la instalación de empresas «técnica y económicamente competitivas» llevaría a «elevar la renta per cápita de los habitantes de la zona, creando nuevos puestos de trabajo y evitando la emigración y el paro», promocionando así mismo social y profesionalmente a la población rural

CUADRO II

Evolución del sector industrial extremeño

	1973				1979			
	PI(VAB)*	%	empleo	%	PI(BAB)*	%	empleo	%
Badajoz	9.307	21,2	41.950	18,8	29.550	22,5	41.303	19,9
Cáceres	8.228	29,1	30.902	19,4	31.910	32,6	30.227	22,8
Extremadura	17.535	24,3	72.852	19,-	61.460	26,-	71.580	21,1
España	1.409.907	37,7	4.848029	36,-	4.463.629	34,8	4.677.808	35,-

(*) en millones de pesetas

Fuente: Banco de Bilbao. Renta Nacional de España, 1973 - 1979

(ORGANIZACIÓN SINDICAL, 1974), quizá estos últimos augurios no se han cumplido precisamente porque no se cumplió el primer requisito: crear empresas «técnicas y económicamente competitivas». En el más reciente estudio oficial sobre el tema, elaborado conjuntamente por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Junta Regional (MINISTERIO DE E Y CO, 1982), se reconoce la debilidad estructural de la industria extremeña, manifestada por la atomización empresarial, el bajo nivel de arrastre tecnológico, la baja productividad y la escasa diversificación productiva. Se entiende que la orientación de la industrialización, a partir de los instrumentos legales creados por el gobierno, se encaminaría a subsanar estos viejos males del sector en Extremadura. Debemos preguntarnos, por tanto, cuál es la causa de que los estímulos propuestos no hayan permitido alcanzar los fines teóricamente previstos. Algunos, de modo simplista, pueden pensar que la región ha sido víctima de la «mala suerte», puesto que la mayor parte del período en el que se ha llevado a cabo la acción estatal ha coincidido con la actual crisis económica, iniciada el 1973, y con el cambio político, habiendo retraído todo ello las inversiones importantes en las zonas acogidas a beneficio. Pero las causas son más complejas y profundas, algunas de orden interno estructural y otras de orden externo al sector, en relación con la información sobre mercados, la capacidad de obtener créditos, la red viaria y la cualificación profesional. Ambos tipos de factores se solapan como iremos viendo.

La Empresas de las Zonas de Preferente Localización Industrial

La declaración del Plan Badajoz como Zona de Preferente Localización de Industrias Agrarias responde a un viejo concepto de política hidráulica que no

sólo se encuentra explícito en los textos de Gasset, Costa o Lorenzo Pardo, sino que tiene más antiguos defensores, como Pignatelli (FERNÁNDEZ MARCO, 1961). Se defiende en tal concepto un uso integral del agua, que debe ser aprovechada no sólo para el regadío sino para la industria y aun, si fuera posible, para la navegación. La iniciativa privada debía colaborar con los poderes públicos, a cargo de quienes correría el gasto de la infraestructura hidráulica, el control y mantenimiento de las obras y la distribución del agua.

Pero el precario estado de la economía española, y aún más de la extremeña, al iniciarse la década de los setenta no favorecía precisamente la instalación de industrias en las zonas regadas, de modo espontáneo, de forma que se consideró preciso crear unos estímulos que permitiesen capitalizar las zonas deprimidas. Se debía tratar, desde luego, de producciones ligadas al uso de la materia prima local —nuevos cultivos y recursos ya existentes— a la vez que ocupaba la mano de obra local, tanto femenina, abundante y relativamente barata, como la masculina, preferentemente a tiempo parcial. Las industrias clasificadas como «Agrarias», que implican simple manipulación o una primera fase de elaboración de los productos, convenían, por su carácter temporal, puesto que la «campana» industrial complementaba perfectamente la agrícola, absorbiendo el paro estacional a la vez que elevaba la renta del campesino. Estos mismos razonamientos son válidos para las comarcas cacereñas afectadas por los riegos de los pantanos de Borbollón, Gabriel y Galán, Rosarito y Salor, cuyas cabeceras comarcales, Coria, Plasencia, Navalmoral de la Mata, Jaraiz de la Vera y Cáceres, se convierten en focos de atracción de esa incipiente industrialización.

Estas primeras instalaciones deberían ser, a su vez, a modo de piedras angulares que permitiesen levantar el «edificio industrial» extremeño, que, en la más correcta teoría del proceso multiplicador, debía irse desarrollando, puesto que la abundancia de semielaborados atraería industrias de segunda fase, y éstas a otras complementarias, servicios, etc. Ahora bien, tal evolución no se dio y de nuevo la acción estatal intentó avivar la iniciativa privada, ampliando la preferencia de localización no sólo a las industrias alimenticias, como complementarias de las agrícolas, sino a «toda clase de industrias no comprendidas en los sectores expresados (...) cuando la importancia y garantía del proyecto presentado lo hagan recomendable» (art. 4.º Decreto 2560/1971). Se trataba así de «consolidar los resultados obtenidos» en la primera etapa de beneficios de Preferente Localización a las industrias agrarias y a la vez ampliar el campo de intereses para conseguir «por una parte el desarrollo homogéneo de los secres de transformación derivados del sector agrario y por otra parte la mejor consecución de los objetivos globales previstos... (para los nuevos regadíos)... ya que la importante y muy avanzada

labor realizada en el terreno de las obras públicas requiere, para su mejor aprovechamiento, una acción promotora de los recursos naturales característicos de la zona, lo que asegurará su completo y coherente desarrollo socioeconómico» (Decreto 2879/1974).

Los beneficios que conllevan las Zonas de Preferente Localización Industrial son del dominio público, puesto que se publicaron en su momento en el BOE e igualmente las Diputaciones y la Organización Sindical se ha encargado de divulgar las normas legales, recopilándolas en unas publicaciones que se citan al final de este trabajo. Sintetizando, se trata de subvenciones que oscilan entre el 5 y el 20 por ciento del capital a invertir, dependiendo de la clasificación de la industria —si bien, a la vista de los resultados, parece ser más frecuente la subvención más baja— y de exenciones fiscales que oscilan entre el 95 y el 50 por ciento del total del impuesto; de un 95 por ciento en el Impuesto General sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y en los derechos arancelarios e impuestos de compensación de gravámenes interiores sobre las importaciones de bienes de equipo y utillaje; de hasta un 95 por ciento, durante cinco años, de cualquier arbitrio o tasa de las corporaciones locales; de hasta un 50 por ciento de los tipos de gravámenes del impuesto sobre la renta del capital que gravan los rendimientos de los empréstitos que emitan las empresas españolas y de los préstamos de las mismas con organismos internacionales o con bancos e instituciones financieras extranjeras. Se ofrece igualmente libertad de amortización durante el primer quinquenio, a partir del comienzo del primer ejercicio económico y la expropiación forzosa de terrenos para la instalación industrial, e imposición de servidumbres de paso o de otro tipo.

A todo ello hay que sumar la creación de suelo industrial en los polígonos delimitados al efecto y la gratuidad de los terrenos ofrecidos por algunos ayuntamientos para ellos.

Como resultado de todo esto, al finalizar en 1977-78 el período de vigencia de las Zonas de Preferente Localización Industrial absorbidas por la creación de la Gran Área de Expansión Industrial, el panorama de solicitudes aprobadas en esta modalidad de la ayuda estatal era el que se recoge en el cuadro III.

Algunos expedientes, que hubiesen ampliado entre 500 y 1.000 los puestos de trabajo, quedaron en suspenso ante la nueva legislación, siendo en algunos casos, pero no siempre, presentados de nuevo en la Gran Área. Entre los que permanecen sin resolver se incluyen algunas industrias conflictivas, como la papelera de Olivenza o la Industria de celulosa de Navalmoral de la Mata, si bien sus solicitudes constaban como ya aprobadas.

CUADRO III

	Industrias Agrarias		Restantes Industrias	
	N.º empresas	Empleos	N.º empresas	Empleos
Cáceres	32	727	66	6.657
Badajoz	167	?	66	3.143
Extremadura	199	?	132	9.800

Fuentes: Delegación de Industrias de Cáceres y Badajoz y Jefatura de Industrias Agrarias de las Delegaciones del Ministerio de Agricultura en Cáceres y Badajoz. En este último organismo no han podido proporcionar los datos de empleo, considerado eventual en su totalidad.
Elaboración propia.

Ante las cifras absolutas que acaban de señalarse, se aprecia claramente que los resultados no han sido muy espectaculares y tal percepción queda subrayada por el montante de la inversión, que alcanzarían una vez completada la instalación de todas las industrias en trámite, entre 25 y 35.000 millones de pesetas, en números redondos. La subvención estatal se sitúa en relación con este capital en un tope máximo de 5 a 10.000 millones, si bien la realidad de la inversión queda bastante por debajo de estas cifras. Por supuesto, se excluyen las inversiones realizadas en infraestructura. Obviamente esta capitalización es excesivamente escasa para poner en marcha desde cero a una región, aunque justo es decir que la situación de la economía extremeña sería todavía más deprimida sin ella.

La débil reacción del capital ante los estímulos y la escada incidencia de la industrialización en el crecimiento del producto regional se debe a dos grupos de factores, imbricados fuertemente, mediatos unos e inmediatos otros. Entre los primeros citaremos dos, a los que se volverá a aludir a lo largo del tema: la inhibición de los terratenientes campesinos detentadores de un capital que debió fluir de las zonas rurales a las ciudades o cabeceras comarcales e industrializarlas, como ocurrió en zonas como Cataluña a la hora del despegue industrial de principios de siglo, y la marginación de Extremadura a causa del centralismo y, por ello, de las malas comunicaciones viarias.

En cuanto a los factores inmediatos, de los que se deriva el fracaso de la acción estatal en cuanto a sus fines socioeconómicos, deben buscarse en la estructura y composición del sector industrial, que se debe a su vez a los factores mediatos y al tipo de estímulos dado.

El hecho de haber ligado la instalación de industrias en Extremadura a las obras de regadío constituye uno de los elementos clave para entender los problemas actuales. Como ya se ha dicho, se primaron, en una primera etapa, las industrias agrarias, relacionadas con los cultivos implantados o con los ya

existentes, de modo que el campesino pudiera beneficiarse de esta proximidad de la demanda de sus productos y las industrias del mercado en origen. En el segundo período, manteniendo los beneficios para las industrias citadas, se amplían a industrias agrarias de segunda fase (alimenticias, bebidas, tabaco), y de modo secundario, a las restantes ramas. Como resultado de las industrias instaladas, son predominantemente de los dos primeros grupos mencionados, como puede verse en los datos adjuntos.

CUADRO IV

Desglose de las industrias extremeñas acogidas a beneficio estatal, por ramas (clasificación CNAE)

Ramas % del total	Ramas % del total
Agrarias, 58,2	Minerales no metálicos, 9,06
Alimenticias, 12,-	Química, 1,46
Tabaco, 0,29	Metalurgia básica, 1,46
Textil, 1,17	Ferretería, herramientas, 2,34
Calzado y Confección, 2,04	Maquinaria no eléctrica, 1,46
Muebles, 1,75	Maquinaria eléctrica, 0,58
Papel, cartón y derivados, 1,46	Material de Transportes, 0,8
Cuero (Excepto calzado), 0,29	Instrumentos profesionales, 0,29
Caucho, 1,75	Construcción, 1,46

Fuente: Delegaciones de Industria y Jefaturas de Industrias Agrarias.
Elaboración propia.

Teóricamente esto podía ser demasiado grave. Pero si tenemos en cuenta que más de la mitad de las empresas pertenecen al grupo de las agrarias y que éstas utilizan en una elevada proporción mano de obra eventual —en este caso concreto, y refiriéndonos a Cáceres, el 63 por ciento de los puestos de trabajo existentes en la industria agraria lo son—, podemos comprender la escasa capacidad de fijación de la población que la industrialización ha supuesto. A esto hay que añadir el bajo nivel de capitalización que, en general, tienen siempre estas industrias, por la misma simplicidad de su proceso de producción, con excepciones como la de la industria azucarera, por ejemplo. De la misma manera el valor añadido es bajo, puesto que se trata en muchos casos de mera manipulación de productos. Por supuesto que es importante

esta primera fase de elaboración y desde luego necesaria, y que el apoyo en la producción local es patente, pero habría que añadir que no ha sido precedida su instalación de ningún estudio previo de producciones medidas y mercados receptores, con lo cual, faltos de tan importante indicativo, los empresarios han decidido, de modo anárquico, en cuál de los subgrupos existentes quieren invertir, con los consiguientes desajustes económicos.

En el cuadro V se pone de relieve que la industria agraria acogida a beneficio estatal se apoya básicamente en cuatro tipos de productos: aceitunas (almazaras y aderezo), uvas (bodegas, embotelladoras, mosto), frutas, hortalizas y maíz, que constituye la materia prima básica de las deshidratadoras o secaderos de grano. Si recordamos que el mercado de tales productos se ha manifestado en los últimos años como altamente conflictivo a escala nacional, no puede extrañar que bien fundadas voces afirmen que la industria extremeña está en crisis antes de nacer. Porque a esto tenemos que añadir que al haber accedido tardíamente la región a la industrialización de sus productos agrarios, se ha encontrado con un mercado en buena parte saturado y, desde luego, dominado por importantes firmas de otras zonas de España, o multinacionales, con lo que sin capacidad de organización comercial, sin cauces claros para sus productos, los empresarios extremeños tienen con frecuencia que vender a otras industrias, que serán quienes saquen al mercado, con sus propias marcas, la producción. Hay que subrayar, sin embargo, que algunas de esas empresas importantes han invertido también en Extremadura, imponiendo su propia política interna de «multirregionales» o «multinacionales» a los agricultores, cuyas perspectivas de mercado son bastante oscuras, fuera de la salida que aquéllas les ofrecen. Así, a la natural inestabilidad de un sector que se basa en una materia prima de oscilantes cantidades anuales, a causa de la múltiple toma de decisiones de los cultivadores y de las irregularidades climáticas, se suma la inquietud de un mercado nada transparente, tanto frente a la oferta como frente a la demanda, entendiéndose en el primer caso la referencia a los cultivadores. Si se considera, junto a estos factores, que las empresas de industrialización de productos agrarios, en Zona de Preferente Localización, constituyen aproximadamente el 14 por ciento del total de industrias agrarias extremeñas, que suman casi 1.500, puede entenderse la inhibición de los capitales, que no quieren arriesgarse a invertir en empresas grandes, en ámbito tan problemático, atomizándose en una multitud de pequeños establecimientos, lo que no hace sino agravar el caos del conjunto.

Por otra parte, la industria alimenticia, que supone el 12 por ciento de la solicitudes presentadas, adolece de similares defectos, puesto que la diferencia

CUADRO V

Grupos de Industrias Agrarias Acogidas a beneficio de Zona de Preferente Localización 1965-1978*

Grupos	Cáceres	Badajoz	Extremadura
Almazaras	3	8	11
Aderezo aceituna	2	28	30
Bodegas	-	39	39
Embotelladora			
vino y alcohol	-	3	3
Mosto	-	5	5
Extractores de			
aceite semilla	1	1	2
Curado y fermentación			
tabaco	1	-	-
Desmontadoras			
algodón	-	2	2
Centrales			
Hortofrutícolas	5	22	27
Deshidratadoras			
en general	4	6	10
Deshidratado pimientos			
y molinos idem.	4	4	8
Deshidratado y concentrado			
de tomate	-	8	8
Secaderos maíz			
y otros granos	3	31	34
Molinos de arroz			
y otros	5	5	5
Pienso compuestos	5	6	11
Lácteas	2	5	7
Mataderos y			
cárnicas	1	-	1
Embutidos	-	-	1
Miel y cera	-	1	1
Corcho (1.ª fase)	1	-	1
Serrerías	2	-	2
Otras	-	9	9
Total	34	185	219

* Incluidas las solicitadas hasta 1978. Fuentes ya citadas. Elaboración propia.

técnica entre ambas es realmente bastante escasa. Las fábricas de pan, las conserveras de frutas y verduras, los derivados del tomate y pimiento, vienen a ser las más numerosas entre ellas. Aquí las inversiones son algo más

importantes, pero la anarquía a que se ha aludido antes en relación con el tipo de industrias, supone que la multiplicación de algunas de ellas acumule una capacidad de producción que supere la cosecha media obtenida. Debe insistirse en que esto, en sí mismo, no sería perjudicial, sino más bien por el contrario permitiría un input de materia prima de otras regiones, a cambio de la venta o salida de elaborados, pero tal mecanismo precisa de una organización comercial apoyada en una red viaria, de la que Extremadura carece en buena medida, como plantearemos más adelante. Así el resultado es que se trabaja a mucho menos de capacidad teórica, con la consiguiente restricción de puestos de trabajo y recapitalización. Puede servir como ejemplo la correlación hecha para 1974 por el señor Cruz Guzmán, jefe provincial de ICA en Badajoz, para algunas producciones, que, con las debidas correcciones, son válidas para el momento actual: los secaderos de maíz tenían capacidad para elaborar 200 millones de kg por campaña, o lo que es igual, 12.800 kg agua/hora; la cosecha, hasta ese momento, supuso una media de 83 millones de kg. Respecto a los molinos y otras elaboradoras de arroz, su capacidad global era en esta fecha 40-50 kg y la producción del campo extremeño, 25-30 millones de kg, pudiéndose establecer correlación similar en las centrales hortofrutícolas donde podía manipularse, entre pera, melocotón y manzana, unos 113 millones de kg. cuando la producción provincial apenas llegaba a los 90 millones. Puede añadirse lo mismo en productos lácteos, tabaco, algodón, semillas oleaginosas y otras. Una perspectiva que debiera haberse planteado ante estos desajustes era la mayor extensión de los cultivos afectados, pero esto, o bien no era posible, por cuestiones meramente ecológicas, o quedó frenado por la política de precios agrarios, y su complementaria de estímulo a los cultivos, que ha venido dando bandazos y ha desconcertado al agricultor y al industrial. Tal ha ocurrido respecto del algodón, del tabaco o del maíz, por mencionar alguno.

Dejando a un lado este sector, ligado íntimamente al campo extremeño, de todo el resto de industrias instaladas en la Zona de Preferente Localización sólo destaca el grupo de empresas que elaboran o manipulan minerales no metálicos. Esto es también lógico por cuanto en Extremadura abundan los materiales utilizados en construcción, tanto nobles, granito o mármol, como corrientes, arcilla o pizarras, dando lugar las arcillas a una industria de tejería y ladrillos tradicional. Pero en estas empresas, como en las anteriormente citadas, dominan las que cubren tan sólo una primera fase de elaboración (por ejemplo cortado de granito o simple extracción de material en cantera), mandándose fuera para el acabado, y si bien puede ser una interesante fuente de ingresos regional, lo sería más si se pusiera en el mercado como producción final, con el consiguiente efecto multiplicador.

De las demás ramas, donde sólo se cuenta a veces con un establecimiento para determinadas producciones, quizá convenga destacar, por sus actuales implicaciones socioeconómicas, la metalurgia de base o pesada. Este sector nace, fuera de la ayuda estatal, en torno a la DITER instalada en Zafra, para el abastecimiento de piezas a esta empresa. Ella misma se ubicó en el Polígono Industrial de dicho núcleo pacense antes de que se incluyese en el área de beneficio estatal, consiguiendo posteriormente (1973-74) exenciones fiscales que, según declaraciones de su director al diario «Hoy», estaban aún pendientes de cobro en 1977, y presentando una nueva solicitud para un proyecto de ampliación en ese mismo año. Sin embargo, antes de que se resolviese el expediente, la DITER decidió trasladar parte de sus instalaciones a Madrid, con una miopía incomprensible cuando se estaba llevando a cabo una política de descentralización de la capital, sumamente congestionada, planteando así un grave problema no sólo por lo que supone en sí misma, sino por la situación que desencadena en las pequeñas industrias que trabajaban para ella, problema heredado, como se verá por la Gran Área. No es extraño, por tanto, que a pesar de las posibilidades que ofrecía este sector en el sur de Badajoz, sólo cinco empresas de este tipo de producción hayan solicitado acogerse a los beneficios de la Zona de Preferente Localización Industrial.

Otra rama tradicional y con materia prima local, la madera y corcho, destaca también por su escasez: sólo siete empresas, de las que seis se han instalado en la provincia de Badajoz. Si a éstas sumamos las fábricas de muebles, que son seis, casi todas ellas con carácter de pequeños talleres, deduciremos que el impulso dado a este sector no ha sido demasiado importante.

Algunas producciones más, como la textil o el papel —sobre todo después de la extensa y criticada repoblación de eucaliptus—, pudieron haber respondido a la finalidad de emplear la materia prima local. Pero puede apreciarse su escasa incidencia, no alcanzando ninguna de las dos ramas ni siquiera el 2 por ciento del total de industrias acogidas a beneficio.

Respecto de aquellas industrias que debieron responder al estímulo, no sólo de la ayuda estatal sino de una mano de obra abundante aunque escasamente cualificada, muy poco más representan en el total. Pueden ponerse de relieve las industrias del caucho y la de herramientas y ferretería en general, pero particularmente la de la confección, ya que aunque en número de establecimientos no supera apenas a las ya mencionadas, cuenta con algunas de las más grandes, en número de obreros, con mano de obra básicamente femenina.

En suma, una orientación excesiva hacia empresas de primera elaboración y una excesiva ligazón al campo, cuando antes hubiera sido preciso una política más coherente respecto del mismo.

Todo esto se ha reflejado en una estructura defectuosa, aunque no tan marcadamente minifundista como la del conjunto de la industria extremeña, puesto que cuenta con varias empresas que podrían clasificarse como medias-grandes o grandes, si bien algunas de ellas son todavía un proyecto. El cuadro que se incluye puede dar una idea exacta de tal estructura:

CUADRO VI

Estructura de la Industria extremeña acogida a beneficio estatal, según el número de obreros. 1978*

	menos de 6		6-25		25-50		50-100		100-250		250-500		más de 500	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Cáceres	11	12,-	27	29,-	31	34,-	9	9,7	9	9,7	4	4,3	1	11,-
Badajoz	4	4,3	34	36,-	23	25,-	8	8,6	11	11,8	13	14,-	-	-
Extremadura	15	7,5	61	33,-	54	29,-	18	9,6	21	11,3	7	9,-	1	0,5

* Se ha excluido la Industria Agraria de Badajoz por falta de datos. Fuentes citadas. Elaboración propia.

Estableciendo una simple comparación con los datos globales de la industria de Extremadura se confirma la cita hecha al comienzo sobre las diferencias estructurales existentes entre los establecimientos acogidos o no a beneficio estatal puesto que si las empresas acogidas a beneficio que tienen menos de cincuenta obreros constituyen el 6,5 por ciento del total de este grupo, en la región el 90 por ciento de las empresas tienen ese tamaño. En contrapunto, las empresas de más de cien obreros suponen, entre las primeras, algo más del 20 por ciento mientras que en el conjunto extremeño son aproximadamente el 1 por ciento.

Las industrias de mayor tamaño pertenecen a varias ramas, si bien destacan por su número las del grupo de «Alimentación».

Estas 29 empresas proporcionan 7.527 puestos de trabajo, lo que viene a ser el 75 por ciento del empleo generado por las industrias acogidas al beneficio estatal de la ZPLI y el 17 por ciento del empleo total del sector. Sería, desde luego, muy favorable un mayor número de establecimientos de este tamaño, orientados a fabricaciones de mayor valor añadido o buscando un encadenamiento de las producciones que proporcionase a la industria regional la coherencia de que hoy carece.

El capital invertido por estas empresas de más de cien obreros supera los 22.000 millones de pesetas, si bien excluyendo aquellas que están aún en

CUADRO VII

Industrias con más de 100 obreros (acogidas a beneficio estatal)*

Ramas	Cáceres	Badajoz	Extremadura
Agrarias	1	-	1
Alimentación	6	7	13
Madera y corcho	1	1	2
Muebles	-	1	1
Textil	1	1	2
Confección	2	-	2
Papel	-	1	1
Minerales no metálicos	2	-	2
caucho	1	-	1
Metalurgia de base	-	2	2
Diversas	1	-	1

* No se incluyen las Agrarias de Badajoz, por falta de datos. Fuentes citadas. Elaboración propia.

proyecto se reduce a 8.000 aproximadamente. En cualquier caso estas inversiones constituyen una parte muy importante del total de las realizadas en Zona de Preferente Localización, llegando a suponer, si los proyectos en curso se realizan, algo más del 50 por ciento.¹¹ El origen de dichos capitales es con más frecuencia extraregional, e incluso extranjero, que extremeño, siendo la respuesta local bastante reducida ante los estímulos propuestos, al menos comparativamente. Es habitual, a este respecto, hablar de apatía del empresario extremeño, de la escasa tradición industrial y de tópicos similares, que evidentemente tienen una base real, pero no constituyen los únicos elementos de este problema. Más bien debería subrayarse el hecho de que, a causa de la estructura agraria regional y de la inhibición de los terratenientes no se ha producido aquí el proceso, que está en la base de toda industrialización de despegue, de travesé de capitales campesinos al sector secundario. A la vez, el absentismo, que impide conocer los problemas locales e interesarse por ellos, y acarrea el desconocimiento de las propias posibilidades, ha encauzado hacia otras regiones los capitales que debieron haberse invertido en ésta, vaciando con esta «fuga» las posibilidades financieras extremeñas. Bien es verdad que la infraestructura de las finanzas no ayudó, precisamente, a capitalizar Extremadura, colonizada por la banca nacional o de otras regiones. Sólo las Cajas de Ahorro han conectado más con las cuestiones locales, y

presentan una perspectiva actual y futura de colaboración en el desarrollo.

La infraestructura viaria tampoco ayuda nada a intervenir. En este punto todo el mundo está de acuerdo. Basta escuchar las declaraciones de cualquier empresario sobre las perspectivas extremeñas para confirmarlo. Y por si esto no es bastante, puede añadirse que Extremadura tiene una densidad media de carreteras muy inferior a la nacional, que ciertamente tampoco es muy alta, siendo el contraste mayor todavía si se compara con alguna de las regiones desarrolladas:

CUADRO VIII

Kilómetros de carretera por 100 km²

Cáceres	Badajoz	Extremadura	España	Catalunya
	20,6	19,6	27,6	33,2

A esto hay que añadir el mal estado de los firmes y la estrechez de las carreteras. A modo indicativo señalaremos que, desde luego, ninguno de los ramales de autopista cruzan esta región, y el 66 por ciento de las carreteras tienen sólo tratamiento superficial. La situación de «fondo de saco», sin otras salidas al exterior que la frontera portuguesa, salida no precisamente estimulante por la debilidad de la economía del país vecino, completamentan este problema. La solución de una vía norte-sur es sólo un desco, porque los trazados existentes no son nada favorables para un trasiego fluido de mercancías. Todo ello esteriliza, en buena medida, la acción estatal y hace inoperantes las inversiones en la infraestructura de ls regadíos y los polígonos industriales, al no haberse previsto la necesidad de entradas y salidas rápidas a la vez que se establecía una política congruente respecto al campo. De ahí la escasez de instalaciones fuera de los ejes de circulación más aceptables, a pesar de la extensión dada a las Zonas de Preferente Localización Industrial. Este papel de factor viario como determinante del emplazamiento industrial queda plasmado en el mapa adjunto y se recoge en otros estudios sobre la región (GURRÍA, 1981; CAMPESINO, 1981). En síntesis, sólo los municipios que se enumeran a continuación agrupan mas de cinco empresas acogidas a este tipo de beneficio estatal.

En suma, de los municipios en que se divide Extremadura, sólo dieciséis acogen el 70 por ciento de las industrias bonificadas. Muy pocos más tienen tres o cuatro establecimientos y el resto de los municipios afectados se distribuyen una o dos empresas. Así aunque parezca que existe una dispersión

CUADRO IX

Municipios con más de cinco industrias acogidas a beneficio estatal. 1978

CÁCERES		BADAJOZ	
Municipio, N.º empresas		Municipio, N.º empresas	
Cáceres	17	Almendralejos	36
Navalmoral	11	Badajoz	29
Plasencia	11	D. Benito	27
Coria	5	Mérida	26
Miajadas	5	Santos de Maimona	18
Talayuela	5	Villanueva de la Serena	14
		Villafranca de Barros	11
		Guareña	6
		Jerez de los Caballeros	6

Fuentes ya citadas.

aceptable en la industrialización regional es, realmente, ficticia, pues, sobre ser escasa la industrialización total, no se puede decir que la implantación de una o dos fábricas sea un avance importante en este terreno. Y sin embargo hay que señalar que si estas empresas tuviesen un número aceptable de obreros, una sola industria que funcionase bien, implantada en un municipio rural, podría frenar sensiblemente, si no detener, la emigración y elevar el nivel de vida local. Lamentablemente es mucho más frecuente que tengan menos de seis operarios o que funcionen en régimen familiar, con lo que su papel socioeconómico es mínimo. Algunas excepciones, como la de la conservera de Moraleja, con 250 obreros, las industrias de tipo medio de Miajadas (FERNÁNDEZ CORRALES, 1979), el municipio de Talayuela con empresas interesantes, Los Santos de Maimona, Montijo y algunos otros, cuyas poblaciones se han mantenido, confirman lo dicho.

Finalmente, concretando en dos puntos lo planteado al principio de este apartado, puede afirmarse que la rentabilidad de la industria extremeña, y por tanto su impacto en el desarrollo, no responden en esta primera fase a los fines previstos por la acción estatal a causa de la escasez de inversiones y la composición y estructura de la industria, pero a su vez esto depende de la incoherencia de la planificación, particularmente el abandono de la infraestructura viaria y la falta de indicativos orgánicos que encadenen las producciones. Sin salidas fáciles al mercado no hay muchos empresarios que se arriesguen a invertir, Del mismo modo, con problemas de abastecimiento

de materias primas, bien porque sean externas a la región, bien porque dependen del sector agrario, cuyo funcionamiento es igualmente deficiente, la inhibición de capitales está bastante justificada.

Las empresas de la Gran Área de Expansión Industrial

La reducida incidencia que, como acaba de verse, tuvieron sobre la industrialización extremeña las Zonas de Preferente Localización y las escasísimas instalaciones fuera de dichas Zonas, plantearon la necesidad de un nuevo enfoque de la acción estatal, que se consideraba necesaria puesto que, a finales de la década de los setenta, concurrían en Extremadura las circunstancias de «una excesiva dependencia respecto del sector agrario y una incapacidad de la estructura económica regional para contener la corriente de emigración de parte importante de su población activa» que señalaba el Decreto 1.541/1972 de 22 de junio sobre la acción del Estado en favor de la elevación del nivel de vida de las regiones económicamente retrasadas, circunstancias que aconsejaban la creación de Grandes Áreas de Expansión Industrial (GONZÁLEZ RIVERO, 1981,5).

El Real Decreto 3.154/1978 de 29 de septiembre establece la Gran Área de Expansión Industrial para Extremadura (GAEI), que pasa a ser el único instrumento de fomento de la industrialización, absorbiendo las Zonas de Preferente Localización. Sin embargo, hasta octubre de 1979 no se regulan sus estructuras y las funciones de los organismos de gestión (Decreto 2.619/1979), aunque el primer concurso público de presentación solicitudes sale a la luz en junio de ese mismo año. En julio de 1980 se decreta la concesión de los primeros anticipos a cuenta de las subvenciones concedidas (julio y septiembre), regulándose de nuevo la GAEI en este mismo año (Decreto 2.859/1980), aunque dicha organización no se hará pública hasta 1981 (BOE de 9 de enero), unificándose posteriormente las normas de procedimiento, trámite y beneficios y publicándose el segundo concurso de concesión de beneficios (Decreto 1.438/1981 de 19 de junio).

Esta proliferación de medidas legales es sintomática de la lentitud de trámites burocráticos, que viene a plasmarse en los retrasos de las percepciones de las subvenciones y exenciones que ya se constataron en la organización de las ZPLI.

Al margen de esta cuestión, en los decretos mencionados merecen ser destacados algunos aspectos, que suponen una continuidad de la política seguida en relación con las anteriores acciones estatales y hacen heredera, por tanto, a la GAFI de casi todos los defectos de base que ya se han señalado, aunque existen algunas modificaciones que introducen variantes de cierto interés en sus perspectivas futuras.

En primer lugar, los beneficios que ofrece la GAEI son prácticamente los mismos que ya mencionamos sobre las Zonas de Preferente Localización: reducciones de impuestos o gravámenes diversos hasta un 95 por ciento en cuotas de licencia fiscal, en el período de instalación de la empresa, arbitrios locales, aranceles o impuestos sobre bienes de equipo que no se fabriquen en España); adquisición de suelo industrial con fórmulas de pago aplazado; derecho de expropiación forzosa de los terrenos para la instalación o ampliación; servidumbre de paso para las vías de acceso, líneas de energía y canalización de líquidos y gases; créditos oficiales preferentes y subvenciones básicas que podrán alcanzar hasta el 20 por ciento del capital fijo invertido en conceptos tales como adquisición de terrenos, excepto los dedicados a explotaciones agrarias, obras de infraestructura urbana, edificaciones, bienes de equipo, incluido su transporte hasta el lugar del emplazamiento, elementos especiales para el transporte exterior —excepto de empresas de servicio de este tipo a terceros— y de transporte interior, ingeniería del proyecto y del proceso, ingeniería del producto, y pago de los intereses al tipo legal vigente derivados de inversiones realizadas hasta la fecha en que la empresa se comprometa a tener terminado el proyecto aprobado. Todos estos gastos deberán ser sólidamente justificados para que el empresario pueda hacer efectiva la subvención. Además se prevee también una subvención complementaria del 5 por ciento de la inversión en capital fijo si se instala la planta productora en cualquiera de los municipios que se han seleccionado del total de la Gran Área, sobre cuyo tema se insistirá más adelante, y otro 5 por ciento cuando el proyecto responda a las actividades que se especifican en los decretos, cuestión que se tratará enseguida. Finalmente se señala una subvención mínima de 300.000 pesetas por puesto de trabajo para empresas de pequeña talla en cuyo proyecto de inversión no se superan los 200 millones de pesetas, y siempre que la subvención básica concedida no supere el 20 por ciento de la inversión en capital fijo (Real Decreto 1.438/1981).

Se contemplan también, junto a los beneficios citados para empresas de nueva planta, ayudas para ampliaciones e indemnización por gastos de traslado desde otros puntos a la GAEI de Extremadura.

Estos incentivos económicos dieron ya poco resultado, como ha quedado patente, reiterándose no obstante el mismo esquema, con una sensible falta de imaginación por parte de la Administración que quizá debiera haber contemplado algunas otras cuestiones, como la aplicación del canon que Extremadura recibe por sus fuertes excedentes de energía a abaratar la misma en la región, así como a estudiar mercados de oferta de materias primas locales y de demanda de acabados, organizar adecuadas redes de comercialización y divulgación de productos industriales extremeños, entre otras

posibles cuestiones. Es también conocido el hecho de que cuando el crédito oficial es prioritario los bancos privados sólo conceden dinero a las empresas girando a muy corto plazo, lo que no es precisamente favorable a la instalación de industrias con importante capital fijo. Igualmente podríamos insistir en que este tipo de exenciones fiscales constituyen un aliciente de reducido impacto en el empresario.

Como resultado de esta legislación de incentivos, a comienzos de 1983 se habían presentado a la Oficina de Promoción industrial de la GAEI 1.045 solicitudes, de las cuales se han aprobado 362, con el detalle que se expresa en el cuadro X (Ver también gráfico I).

CUADRO X

Datos globales de la Gran Área de Expansión Industrial de Extremadura, Enero de 1983

	Badajoz	Cáceres	Extremadura
Solicitudes presentadas	503	542	1.045
aprobadas	206	157	362
Inversiones* presentadas	26.231	25.552	51.783
Inversiones* aprobadas	20.625	4.512	25.137
Subvenciones* concedidas	3.980	1.397	5.377
Subvenciones* pagadas	608	286	894
Puestos de trabajo	6.509	8.519	15.028

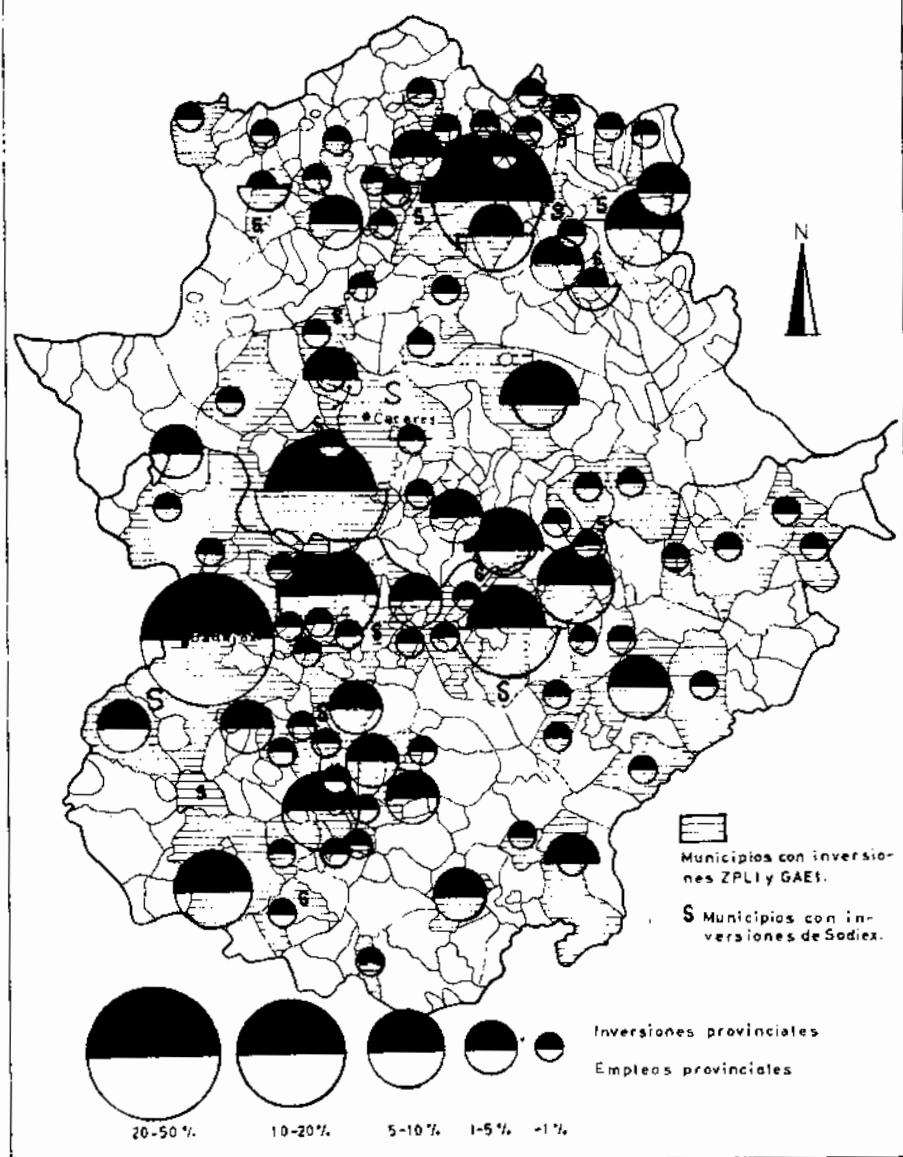
Fuentes: Oficina de Promoción Industrial de la GAEI, obtenidos por M. Rodríguez Cancho.

* Las inversiones en millones.

De aquí corresponden al sector industrial propiamente dicho 144 empresas subvencionada con inversiones que suponen 6.991 millones de pesetas, esto es, el 27,8 por ciento del total aceptado, y 2.594 puestos de trabajo fijos, más unos 200 ó 250 eventuales que equivalen a algo más de 8.000 jornales.

Existen también algunos proyectos aprobados sin subvención, de empresas con actividades no prioritarias, cuyos beneficios son sólo de localización. Se trata predominantemente de talleres mecánicos de reparación de escasa

Gráfico 1. El reparto de las inversiones estatales. 1983.



inversión y reducido número de puestos de trabajo, que no se tendrán en cuenta en este trabajo.

En cuanto a las actividades que se priman, se introduce la novedad de hacer extensivas las exenciones y subvenciones a empresas agrarias y pecuarias, caza y repoblación cinegética, pesca en agua dulce y algunos servicios como hostelería y creación de suelo industrial. Tanto para estas empresas como para las fabriles, el requisito imprescindible es la creación de puestos de trabajo fijos, quedando exentas del mismo sólo las que se dediquen a urbanizar suelo para uso industrial y las ampliaciones. Pero en lo que se refiere al sector industrial, las prioridades difieren poco de las ya citadas para la ZPLI, ya que en la relación que recoge el decreto constan las industrias agro-alimentarias, las de madera y corcho, las textiles y las de elaboración de minerales no metálicos, aunque se incluyen igualmente, y esto podría ser muy favorable, los transformados metálicos, en un intento de activar este sector, con problemas como ya se vió, y la fabricación de maquinaria de equipamiento, particularmente orientada a las otras industrias de transformación, así como productos siderúrgicos. Ahora bien, a la vista de los proyectos presentados, estos últimos tipos de empresa no parece que hayan respondido a los incentivos oficiales, fundamentalmente por todo lo que hemos mencionado respecto de sus características, de tal modo que las nuevas empresas que están en vías de instalación ofrecen un panorama tan poco diversificado como el de la etapa anterior, como ponen de manifiesto los datos.

En suma, si consideramos como empresas directamente ligadas al sector primario las agro-alimentarias, de bebidas y de madera y corcho, el 38,3 de las inversiones proyectadas y aprobadas y el 32,6 por ciento de los puestos de trabajo son de este tipo. A esto habría que añadir los 250 empleos eventuales, adscritos a instalaciones conserveras, industrias de productos dietéticos o corcheras. En todo caso todas las cifras de empleo se declaran en los proyectos como aproximadas y hay que analizarlas con esta reserva.

El mayor número de instalaciones agro-alimentarias corresponde a Badajoz, siguiendo una tradición iniciada con la organización de los nuevos regadíos, orientados a sus municipios el 57,7 por ciento de las inversiones y acumulando el 63 por ciento del empleo fijo. Sin embargo, en «Madera y Corcho» destaca más Cáceres, donde no obstante, las inversiones en industrias agrarias y de bebidas son también significativas en relación con el total de proyectos aprobados. En cualquier caso nos encontramos de nuevo con una proporción demasiado alta de empresas que, como ya se ha señalado, tienen escaso valor añadido y reducida capacidad de arrastre, por lo simple de sus procesos de producción, además del carácter estacional de muchas de ellas. Como

CUADRO XI

Las Industrias acogidas a beneficios de la GAEI, por ramas. Marzo, 1983

RAMAS	CÁCERES				BADAJOZ				EXTREMADURA			
	Inversión*		empleo		Inversión*		empleo		Inversión*		empleo	
	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%	T	%
Agrarias y Bebidas	1.006	29,2	243	17,7	1.375	38,7	413	33,7	2.381	34,0	656	25,2
Textil	25	0,7	67	4,8	---	---	---	---	205	2,9	242	9,3
Confección	80	2,3	47	3,4	180	5,7	175	14,2	80	9,1	47	1,8
Madera y corcho	156	4,5	67	4,8	145	4,2	126	10,2	301	4,3	193	7,4
Muebles	133	3,8	115	8,3	---	---	---	---	133	1,9	155	4,3
Artes Gr.	11	0,3	13	0,9	---	---	---	---	11	0,16	13	0,5
Química	---	---	---	---	7	0,20	10	0,8	8	0,13	10	0,3
Combustible	---	---	---	---	220	6,1	60	4,9	220	3,1	60	2,3
Minerales no metálicos (1.º t)	32	0,9	5	0,3	---	---	---	---	32	0,4	5	0,1
Material de construcción	854	24,5	106	7,7	400	11,2	70	5,7	1.245	17,8	176	6,7
Otros m.n.m.	41	1,1	8	0,5	---	---	---	---	41	0,5	8	0,3
Metalurgia de base	---	---	---	---	170	4,7	?	?	170	2,4	?	?
Transformados metálicos	442	12,8	137	10,-	850	23,9	260	21,2	1.292	18,4	397	15,3
Maquinaria no elec. (Venta)	9	12,8	6	0,4	---	---	---	---	9	0,13	6	0,2
Maquinaria eléctrica	325	9,4	524	38,2	---	---	---	---	325	4,6	524	20,2
Varios	21	0,6	20	1,4	250	5,7	110	8,9	226	3,2	130	5,-
Sin espec.	313	9,1	?	?	---	---	---	---	313	1,4	9	9
TOTAL	3.439	100	1.370	100	5.552	100	1.224	100	6.991	100	2.594	100

Fuentes: Oficinas de Promoción Industrial de la GAEI. Datos obtenidos por M. Rodríguez Cancho. Elaboración propia.

* En millones.

ilustración, sirva la cita más detallada de las Industrias agrarias en la provincia de Cáceres.

El 42 por ciento de las inversiones de esta rama se orienta hacia las conservas vegetales, creadoras del 19 por ciento de los puestos de trabajo fijos solamente. Puede apreciarse que no existe ninguna industria que, como las

CUADRO XII

Las Industrias Agrarias de Cáceres acogidas al beneficio de la GAEI. 1982

	Número	inversión (millones)	Empleos fijos	Eventuales
Cárnicas:				
Mataderos	2	109	30	-
Embutidos y despieces	5	135,7	104	-
Salazón	1	3,-	1	-
Conservas vg.	3	425,4	48	137
Aceites	1	31,-	12	-
Productos Alimenticios y dietéticos	2	206,8	32	30

Fuente citada.

azucareras, precise equipos de cierta envergadura. Quizá por ello no hay solicitudes de ayuda en relación con la fabricación de bienes de equipamiento industrial, aspecto que la ley contempla. Sólo alguna puede considerarse más automatizada si relacionamos inversiones con puestos de trabajo. Y si, en cuanto a tipos de industria, se calca por tanto con ligeras variantes la situación anterior, reforzándola, en los que se refiere a la estructura por tamaños de las nuevas instalaciones proyectadas tampoco se introducen cambios sustanciosos. Los casi 20.000 millones de pesetas invertidos y los 2.600 puestos de trabajo, muestran, en relación con el número de establecimientos, los siguientes ratios:

CUADRO XIII

	Badajoz	Cáceres	Extremadura
Total empresas	82	62	144
Total Inversiones (millones)	3.552	3.439	6.991
Inversión media por empresa (millones)	43,3	56	48,5
Empleo	1.224	1.320	2.594
Empleo medio por empresa	14,9	22	18
Inversión media por puesto de trabajo (millones)	2,9	2,5	2,7

Fuente citada.

Estas cifras medias apenas enmascaran la realidad, existiendo muy pocas instalaciones que proyecten emplear a más de 100 operarios fijos a los que se suman los eventuales que ya se han citado, o que tengan prevista una inversión superior a los 100 millones. Las empresas cacerneas son particularmente minifundistas, como se deduce de los datos, pero en cualquier caso las pacenses no están en mucha mejor situación, aunque destaca una inversión más fuerte por puesto de trabajo.

CUADRO XIV

La estructura industrial de las empresas con beneficio de la GAEI en Cáceres. 1982

	menos de 6 empleos	7-25	26-50	51-100	100-250	250-500	más de 500
n.º em.	15	34	5	5	-	-	1
%	25	254	55,6	8,3	-	-	1,6

Fuente citada.

En cuanto a los empleos eventuales, cuatro empresas ofrecen menos de 50 y una 137, modificando en muy poco el cuadro.

Si consideramos que el tipo de empresas que ha solicitado el beneficio de la GAEI es específicamente de mano de obra, no queda ninguna duda sobre el carácter general de la estructura industrial y no es de extrañar que el Informe Económico antes mencionado hable de la atomización del sector, señalando que en el total de la región el 90 por ciento de las empresas tienen menos de diez trabajadores. (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMERCIO, 1982).

Si atendemos a las inversiones previstas, tampoco la estructura es mucho mejor y, salvo algún caso en el que el bajo número de obreros viene a reflejar, a juzgar por el montante de las inversiones, un elevado grado de automatización en fabricados de proceso continuo, el minifundismo está tan patente como en relación con los puestos de trabajo.

CUADRO XV

Estructura de las empresas cacerneas acogidas a beneficios de la GAEI, según inversiones previstas. 1982 (En millones)

	Hasta 10	de 10 a 50	de 50 a 100	de 100 a 200	más de 200
N.º empr.	13	39	10	3	6
%	20,9	48,3	16,1	4,8	9,6

Fuente citada.

Según los criterios de la propia GAEI en la concesión de beneficios, sólo seis empresas pueden considerarse de buen tamaño, tres medianas y las restantes, pequeñas. Y son precisamente éstas las que predominan. Las nueve mayores acaparan, sin embargo, el 62,4 por ciento de las inversiones (2.146 millones de pesetas) y el 57,2 por ciento de los puestos de trabajo (785), a pesar de que una de ellas no incluye en su ficha el empleo previsto.

Estas empresas se instalan en un número reducido de municipios que coinciden fundamentalmente con los ejes viarios de la N-630 y N-521, como se aprecia en el gráfico, donde se concentra prácticamente toda la actividad económica extremeña, con pequeñas excepciones. La elección podría ser espontánea, si se considera que un empresario busca la existencia de externalidades que permitan en determinados servicios una reducción de costos. Pero además, los incentivos que la Administración ofrece orientan también esa localización. La GAEI ha sido, en esto también, continuadora de las Zonas de Preferente Localización, que se apoyaban en los criterios económicos y no sociales emanados del informe del Consejo Económico y Social de Extremadura y Huelva, de 1976, criterio que tenían en cuenta disponibilidad de recursos humanos y naturales como agua, energía y espacio, junto a criterios de conexión de la región con el exterior. Así las nuevas disposiciones, que teóricamente deberían afectar a toda Extremadura, delimitan un área de 49 municipios que constituye solamente el 14 por ciento de los que tiene la región, y todavía ofrece privilegios mayores a 21, con subvenciones adicionales del 5 por ciento, a las que ya se ha aludido. Se incluyen aquí las capitales de provincia y los núcleos más importantes de ambas provincias, como Plasencia, Mérida o Don Benito.

Que las cabeceras de comarca se potencien como centros activos de las mismas es lógico y no tendríamos nada que oponer si la estructura urbana de ambas provincias fuese coherente. Pero no lo es y de este modo algunos sectores quedan excesivamente marginados, considerando además que la capacidad de generar riqueza de estas industrias es muy poca y por tanto no van a incrementar el área de atracción de esos núcleos privilegiados que en su mayor parte sólo son receptores de dos o tres pequeños establecimientos. Así que desde el punto de vista del mejor reparto de la renta y de la fijación de la población este sistema no parece haber alcanzado tampoco los fines previstos por la acción estatal.

Todo lo expuesto confirma la continuidad de la política de ayuda a la industrialización como vía de desarrollo iniciada en los años sesenta, no habiéndose modificado tampoco la infraestructura viaria y de comunicaciones (la red telefónica extremeña está saturada con más frecuencia que las de otras regiones a pesar de su baja densidad demográfica y su escasa actividad

económica), y no apreciándose variaciones notables en el tipo de cultivos, tanto en extensión como en producción, con la salvedad de la aleatoriedad natural de las cosechas. La GAEI no ha solucionado tampoco por todo ello los problemas de Extremadura.

Las empresas consorciadas con SODIEX

Las Sociedades de Desarrollo, a las que SODIEX pertenece, se crean en España a mediados de la década de los setenta como empresas paraestatales en un intento de completar, desde otro criterio más liberal, la acción directa de subvenciones emprendida, con resultados irregulares, en general. Su sede está, precisamente, en las zonas deprimidas, así que la Sociedad extremeña que nace en 1977 (Decreto 430 de 11 de marzo), está en la misma línea que la gallega y la andaluza, creadas un poco antes.

La SODIEX es un holding que se define a sí mismo como una «Empresa Mercantil Pública de Promoción Industrial por la vía de la participación accionaria minoritaria y temporal y la prestación de servicios, organizada en forma de Sociedad Anónima». Su capital social procede de diversas fuentes, siendo el mayor accionista el INI pero participando también las Cajas Rurales y de Ahorros en diversa proporción.

CUADRO XVI

El capital social de SODIEX

	Mill. ptas	%
INI	1.071	59,3
Caja de Ahorros de Badajoz	290	16,1
Caja de Ahorros de Cáceres	170	9,4
Caja de Ahorros de Plasencia	130	7,2
Caja Rural de Cáceres	10	0,5
Caja Rural de Badajoz	5	0,3
Banco Exterior	50	2,8
Pendiente de suscripción	80	4,4
TOTAL	1.806	100,0

Fuente: SODIEX.

El mecanismo en el que se apoya la SODIEX es el de de la inversión en empresas de iniciativa privada, formando parte de las mismas como un accionista o socio más. Ciertamente esta capitalización no siempre va

orientada a industrias de nueva planta, ya que con mucha frecuencia son ampliaciones o reestructuraciones de empresas ya existentes. Así de 62 empresas en las que SODIEX participa desde su fundación hasta principios de 1982 —incluidas las ya instaladas, las aprobadas y las que están en trámite favorable—, al menos 18 pertenecen a esta categoría de renovadas (SODIEX, 1982).

SODIEX pretende ser una financiera eficaz y operativa, pero no absorbente, y su criterio es el fomento de la iniciativa privada, partiendo de la base de que éste es el mejor medio para levantar la región (BARBACHANO, 1982). Para ello espera a que lleguen las solicitudes, que son aceptadas después de un serio estudio de rentabilidad de la empresa que pide su participación, ya sea nueva o se presente como ampliación. SODIEX no quiere integrarse en empresas agonizantes, como en muchos sectores ha venido haciendo el INI, salvo que éstas sean viables y estén en crisis precisamente por falta de capital o por mala gestión. Ahora bien, toda esta teoría de SODIEX no se apoya en ningún estudio previo de la industria regional y sus recursos y posibilidades, ni en ningún plan orientador, que pretenda una construcción económica coherente en Extremadura, como puede deducirse de la dispersión y heterogeneidad de las inversiones realizadas, tanto en el espacio como por ramas industriales. Los siguientes datos permiten afirmar tal cosa:

CUADRO XVII

Empresas con participación de SODIEX 1979 (ya instaladas)

Localidad	Nombre	Inversión	Empleo creado	Empleo total
Mérida	NutraSA	32 millones	12	24
Almendralejo	ExprolivaSA	76 »	19	42
Badajoz	Cerámicas de Badajoz SL	15 »	12	26
Miñadadas	ImpralSA	410 »	80	80
Jerte	Alabastros de Jerte	9,5 »	4	20
Badajoz	JocaSA	21 »	19	84
Burguillos Cerro	GrabaSA	16 »	5	31
Plasencia	Gresiber	60 »	15	72
Cáceres	CatelSA	76 »	50	174

Fuente: SODIEX.

En síntesis, tres industrias agrarias, de sectores muy distintos (piensos compuestos, adrezo de accituna y conservas vegetales), cuatro de minerales no

metálicos (cerámicas, alabastros, granito y gres), una de montajes eléctricos y una de caucho.

Las perspectivas inmediatas no establecen variación alguna, pese al incremento en el número de participaciones y proyectos, donde hay algunas industrias agrarias más, de diversos grupos (congelados, frutos secos, arroceras), peinado de lana, metalistería (grifería, utillajes para construcción), caucho, material sanitario y una promotora de viviendas.

En suma, al finalizar 1981 la inversión promovida con la ayuda de SODIEX ascendía a más de 5.700 millones, de los que el 24 por ciento eran aportación directa, con la creación de 2.029 puestos de trabajo, distribuidos sectorialmente como sigue:

CUADRO XVIII
Empresas participadas por SODIEX al 31-12-81
cifras por sectores

Sector	Inversión	Capital	Particip. SODIEX		Inversión	
		Social	Mill. ptas.	%	P. trabajo	P. trabajo
Agro-alimentario	2.304,2	1.172,8	243,3	20,4	745	3,0
Minero	309,4	323,4	80,25	24,8	168	1,8
Cerámico, vidrio y cemento	504,2	211,3	85,9	40,6	112	4,5
Del Metal	589,1	499,1	136,2	27,3	221	3,1
Corcho y textil	1.543,4	494,2	120	24,3	383	4,0
Químico y conexas	251,1	192,6	57,5	29,8	232	1,1
Servicios	126,4	201,0	28,8	14,3	168	0,7
TOTAL	5.727,8	3.094,4	752,0	24,2	2.029	2,8

Es evidente que como en el GAEI, también aquí el sector Agro-alimentario se lleva la mayor parte de las inversiones, con un 40 por ciento del total y un 32 por ciento del global de la participación del SODIEX.

Desde luego SODIEX no estará de acuerdo con la afirmación de falta de plan, pues su planteamiento es acudir en ayuda de sectores con cierto arraigo regional, apoyado en materias primas o hábitos de trabajo extremeños, tal como indica en sus folletos de divulgación, donde consta que la acción inmediata se orientará al sector minero —que conscientemente no se ha tocado en este trabajo por su diferente problemática—, al sector forestal con un «aprovechamiento al máximo de todas las posibilidades del corcho», al sector alimentario, con una «decidida acción sobre la industria conservera y la de derivados del maíz», y sobre el sector de la construcción, «a fin de paliar el

déficit de viviendas existente». Podríamos decir que la financiera ha sido coherente consigo misma. Pero hay que añadir que no con sus fines, pues si el fin último es levantar la economía extremeña, permítaseme insistir de nuevo en que sólo podrá hacerse con un plan indicativo coordinado, a la vez amplio y flexible, que parta de un serio estudio sobre la situación real de los recursos, la mano de obra, la infraestructura, y los inserte en el conjunto nacional en relación con los mercados de oferta y demanda. Los temas de interés en 1983 siguen en la misma línea, con todo y pese a esta crítica y a la de los que creían que SODIEX podría hacer el milagro de evolucionar (no ya revolucionar, que es quizá lo que hace falta) la región de la noche a la mañana, podemos decir que su labor no es, ni mucho menos, negativa. Adolece, simplemente, de los mismos defectos que el resto de la ayuda estatal: una estructura y composición no muy favorable de las industrias en las que participa a causa de la inhibición de capitales importantes que se arriesguen a implantarse en una zona aislada de los centros de gestión y toma de decisiones, de los mercados u de la mayor parte de las materias primas o los semielaborados necesarios. Los estímulos de ayuda a la inversión, de abundancia de energía, no bastan, evidentemente. Tampoco la abundancia de mano de obra, en conjunto poco cualificada.

Como en el resto de la industria extremeña, las empresas consorciadas on SODIEX son en buena parte pequeñas industrias casi de carácter familiar. Entre los establecimientos ya instalados en 1979 ninguno superaba los 250 obreros y sólo cinco alcanzaban los 100.

CUADRO XIX

Estructura de las empresas de SODIEX, por obreros en 1979

Menos de seis	6-25	25-50	50-100	100-250	más de 250
-	6	6	6	5	-

Fuente: SODIEX.

La inversión media por obrero viene a ser de 2,8 millones de pesetas, pero, por supuesto, analizando industria por industria es bastante irregular, desde inversiones de 5,3 (Frutexa, en proyecto), hasta inversiones de un millón por obrero (Dispo-Plast, en proyecto). Ahora bien, si comparamos algunas de estas inversiones con las cifras de facturación, salta a la vista que todas las empresas apoyadas por SODIEX no son igualmente rentables. Podría decirse, incluso, que a pesar de los criterios del holding, antes citados, algunas resultan muy poco rentables:

CUADRO XX.

Indicativos de rentabilidad de las empresas de SODIEX (1978)

Empresa	Capital social	puesto trabajo	Facturación capital	Facturación puesto trabajo
Joca		0,467	7,175	3,337
Cerámicas de Badajoz		1,83	1,27	2,38
Nutra	2,03		9,88	20,99
Alabastros del Jerte		1,1	1,95	2,15
Exporoliva		1,69	5,-	8,44
Inpralsa		5,125	1,34	6,89
Catelsa*		0,86	2,95	2,55
Cerámica		2,608	0,888	2,318
Lavado y peinaje de lanas*		4,73	0,38	1,83

Fuente: SODIEX. * En proyecto en 1978.

De estos datos puede deducirse la diferente velocidad de rotación del capital, y, por tanto, de amortización. Se evidencia que industrias como las de peinado de lanas, al menos tal y como están estructuradas aquí, resultan poco rentables, pudiendo añadirse al ejemplo citado algún otro con idénticas características. Lo mismo ocurre con las empresas de minerales no metálicos, a las que viene justo para salir adelante, mientras algunas de las industrias agrarias, como Nutra, funcionan con mucha holgura.

El estado crítico de algunas de estas empresas viene subrayado por el hecho de que son a la vez establecimientos acogidos a los beneficios de Preferente Localización Industrial, que al solicitar de SODIEX ampliación no hacen sino enmascarar su escasa capacidad para generar capitales. Es obvio que están muy lejos de la autofinanciación.

La localización de las empresas consorciadas con la SODIEX no difiere tampoco sensiblemente de las de los otros tipos de acción estatal, como se plasma en el mapa: el eje del Guadiana, las capitales de provincia, Plasencia y el Valle del Jerte, Navalmoral, y algunos de los núcleos importantes del sur de Badajoz, como Fregenal, son los sectores en los que se ubican estas industrias.

Así, pese a sus buenos principios, tampoco el holding ha conseguido activar suficientemente todavía la industrialización de Extremadura.

A la acción de SODIEX, como empresa del INI, podrían sumarse otras donde éste participa más directamente. Pero si dejamos al margen las que suponen enclaves estatales de servicios en todas las regiones, como RENFE.

los Mercados en Origen o Telefónica, entre otros, sólo merece la pena ser citada CARCESA (Mérida), conservera de productos cárnicos y vegetales que tiene una inversión inmovilizada de 1.210 millones de pesetas y proporciona 529 puestos de trabajo (BARBÁCHANO, 1981). La inversión del INI, no exenta de problemas, vino a salvar del hundimiento a esta tradicional industria pacense.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto sólo puede obtenerse una conclusión que viene a confirmar la hipótesis previa: la industria extremeña es insuficiente y está mal estructurada para levantar la economía de la región porque los estímulos están mal planteados. Bien es verdad que esta conclusión conviene matizarla y, a la vez, proponer algunas estrategias que permitan su modificación.

Estamos de acuerdo en que la llamada a los capitales debe hacerse, en una sociedad de mercado, desde la perspectiva de su rendimiento económico y no del valor social de esas inversiones. De este último punto debe ocuparse el Estado. Ahora bien, para ofrecer unas perspectivas adecuadas a esos capitales, Extremadura necesita dos cosas: por un lado, una inversión previa en infraestructura y una serie de estudios proyectivos; por otro, un plan orgánico que coordine los esfuerzos. Esto implica, por supuesto, una serie de cuestiones muy diversas que deben ser tenidas en cuenta. En relación con la necesidad de inversiones previas, Extremadura no hace más que pedir que le salden una vieja deuda. Porque una región profundamente subdesarrollada, como ésta, dentro de un país que ha alcanzado un aceptable índice económico, nace del tratamiento dado al tema del desarrollo, tratamiento que supone el que las zonas deprimidas hayan sido usadas prácticamente como colonias: salida de materias primas, hombres y capitales de la tierra. Todo lo demás, productos elaborados sobre todo, debe venir de fuera, porque a la vez es un mercado, con poder adquisitivo reducido, ciertamente, pero que no se puede despreciar. Así, por cuanto Extremadura ha servido, como tantas colonias, para el desarrollo de la metrópolis en un sistema capitalista (o mejor proto-capitalista), y centralista, debe empezar a pasar la factura de su subdesarrollo a las regiones ricas o, en su caso, al poder central, echando mano de toda su capacidad política para conseguirlo. La deuda a cobrar puede resolverse en inversiones directas, de las cuales la más importante es la de las vías de

comunicación, y como Thomson señala «deben ser decisiones de inversión basadas, no en la intuición, que se ha demostrado tan desastrosa... sino en el análisis coste-beneficio», incluyendo los beneficios sociales. La ruta norte-sur y la descentralización deben ser pronto una realidad. Pero también debe haber inversiones indirectas, no con subvenciones individuales, sino, por ejemplo, desgravaciones o tarifas eléctricas especiales, por citar un bien que se exporta y no produce en la región ningún beneficio.

Los estudios y la coordinación del plan deben correr a cargo de los extremeños. Nadie mejor que ellos conoce las posibilidades y los problemas. Científicos, técnicos, empresarios, políticos y todo el que pueda contribuir a ello, tiene hoy una cita de responsabilidad con Extremadura.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBACHANO, C., 1981, «La Empresa Pública en Extremadura», Comunicación a las *I Jornadas de Estudios Extremeños*. Inédita.
- CAMPESINO, A. J., 1981, «La función de los centros nodales en la vertebración regional de Extremadura». *Estudios Territoriales*, nº 3, julio-septiembre. pp. 67-73.
- DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CÁCERES, 1973, *Plan de Industrialización de la provincia*.
- FERNANDEZ CORRALES, J.M., 1979, *El contraste seco-regadío en el mediodía cacereño: Los municipios de Miraflores y Zorita*. Tesis de Licenciatura. Inédita.
- FERNANDEZ MARCO, J.L., 1961, *El Canal Imperial de Aragón*. CSIC, Zaragoza.
- GONZALEZ RIVERO, J.M., 1981, «Introducción» en *Gran Área de Expansión Industrial de Extremadura*, Diputación Provincial de Badajoz y Cáceres y Dir. General de Acción Territorial.
- GURRIA, J.L.; SANZ, Y., 1981, «La organización espacial de la provincia de Cáceres: Los centros comarcales». *Estudios Territoriales*, nº 2, abril-junio. ppas. 55-71.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMERCIO, 1982, *Programa Económico Regional de Extremadura 1982-84*. Madrid (En colaboración con la Junta Regional).
- ORGANIZACIÓN SINDICAL, 1974, *Badajoz Zona de Preferente Localización Industrial*. Documentación de la Sección de Asuntos Económicos.
- RICHARDSON, H.W. (1976) *Política y planificación del desarrollo regional en España*. Alianza Univesidad.