

JOSE J. DURO COBO (*)**Apuntes para una evaluación del proceso industrial derivado del Plan de Jaén**

1. ANTECEDENTES

“Pero hay también otra provincia española, la de Jaén, que no obstante las riquezas naturales que contiene presenta un nivel de vida susceptible de elevación y un paro obrero estacional, que deben y pueden ser remediados por el mismo procedimiento de revalorización y puesta en marcha de sus posibilidades económicas” (1).

Nos ha parecido oportuno comenzar el presente trabajo, citando un párrafo del Informe de la Comisión Técnica Mixta encargada de estudiar y redactar el Plan de Jaén, por cuanto que supone el reconocimiento oficial de la grave situación económica y social por la que atravesaba la provincia a comienzos de la década de los 50.

En efecto, la imagen que la provincia de Jaén ofrecía en dichas fechas, era la típica de una economía basada en una agricultura tradicional, que comportando graves defectos de orden estructural, se veía imposibilitada para asumir el papel de fuente última de financiación del desarrollo provincial. Si a esto unimos la ausencia de fuentes alternativas de riqueza en unos casos, o la situación de dependencia de los escasos focos potenciales de desarrollo en otros, queda dibujado un cuadro de auténtico subdesarrollo en todos los órdenes, que obligaba a gran parte de la población a rozar los límites de la supervivencia.

(*) Economista de la Diputación Provincial de Jaén. Profesor Agregado de Economía de la E.U.E.E. de Jaén.

(1) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO “*Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén*” Madrid. 1.952 pág. 15.

Para ilustrar lo dicho, basten algunas cifras. Sobre 1.950, la renta provincial "per capita" suponía el 50% de la que se obtenía a nivel nacional, y ello sin atender a las disparidades de ingresos personales a nivel intraprovincial. El desempleo agrícola por su parte, - uno de los más graves problemas planteados- ascendía en los años inmediatamente anteriores al Plan, al 19 y al 47% de la fuerza laboral disponible, en sus modalidades de permanente y estacional respectivamente. (2) Por otra parte, más del 61% de los trabajadores del campo eran eventuales. Pero a la debilidad y estacionalidad de los ingresos provinciales, se le venía a sumar una mala calidad de vida, fruto del déficit alarmante en equipamientos urbano-sociales motivado por el raquitismo financiero de los Ayuntamientos. La existencia de pueblos sin luz eléctrica o agua corriente, un índice de analfabetismo de más del 46%, o el hecho de que el 69% de las viviendas fueran calificadas de "defectuosas" o "insalubres", (3) da una idea de la situación descrita con anterioridad.

Pues bien, es en este marco de crisis generalizada en lo económico y en lo social, en el que nace el Plan de Jaén como respuesta oficial a la gravedad del problema; respuesta oficial, que contó en un principio con una cierta voluntad política de la que se hizo eco la propia Jefatura del Estado. (4)

Pero esta iniciativa de la Administración, respondía por otra parte a una larga serie de denuncias y presiones, que dirigidas a las esferas centrales, venían ejercitando diversos Organismos e Instituciones de carácter provincial. Entidades como la Cámara de Comercio e Industria, (5) la Organización Sindical, (6) o la Diputa-

(2) ARIAS QUINTANA, J.J. "Una investigación sobre las causas y remedios del paro agrícola y otros problemas de la economía de Jaén". *Cuadernos de Información Económica y Social*, nº 1, Excma. Diputación Provincial. Jaén. 1.951.

(3) CAMARA OFICIAL DE COMERCIO E INDUSTRIA. "*Memoria Comercial. Estudio sobre el desarrollo de los negocios en la provincia de Jaén*". Jaén, 1.952 pág. 9.

(4) En estos términos se planteaba el discurso del Jefe del Estado pronunciando en la Excma. Diputación Provincial de Jaén en 1.951.

(5) CAMARA OFICIAL DE COMERCIO E INDUSTRIA. "*Memoria.....*" op. cit.

(6) Puede verse entre otros a: MARTIN LOBO, M. "*Instituciones y acciones de desarrollo regional en España*". Recogido en "*Fundamentos y criterios para el desarrollo regional de España*". I Asamblea Sindical Nacional de Desarrollo Regional. C.E.S.N. Madrid. 1967. ORGANIZACION SINDICAL. "*Programa de necesidades de la provincia de Jaén*". Secretaría General para la Ordenación Económica y Social. Madrid, 1.948. ORGANIZACION SINDICAL. "*Proyecto del Plan de Ordenación Económica y Social de la provincia de Jaén*". Secretaría General Técnica para la Ordenación Económica y Social. Madrid, 1.951.

ción Provincial, (7) habían puesto de manifiesto reiteradamente, bien por medio de declaraciones de carácter institucional, bien a través del análisis económico, la gravedad de la situación provincial y la urgencia de arbitrar soluciones extremas.

Resumiendo, la difícil situación socioeconómica de la provincia, manifestada en no pocas ocasiones por sus entidades e instituciones representativas, junto a una Administración Central que comenzaba a tomar conciencia de la problemática, parece que fue el caldo de cultivo necesario para la aprobación y puesta en práctica del Plan. Si a esto añadimos la existencia de un Plan gemelo - Plan Badajoz- que acababa de ensayarse, tendremos los antecedentes más significativos que propiciaron el conjunto de medidas económicas y sociales que se englobaron bajo la denominación común del Plan Jaén.

En definitiva, y por Ley de 17 de Julio de 1.953, se aprobaba el Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Jaén, mediante el cual, se esperaba lograr una recuperación del pulso de la economía provincial, así como la solución del problema del paro, y todo ello mediante la investigación y plena ocupación de los recursos naturales existentes. A tal fin, se asignaban un total de cuatro mil millones de pesetas aproximadamente, a invertir en un horizonte temporal variable -entre seis y quince años- en un basto programa de obras coordinadas que abarcaban los campos de las obras hidráulicas, riegos y colonización, creación y mejora de las masas forestales y su ordenación, investigación y explotación minera, electrificación, ferrocarriles e industrialización.

Centrándonos en este último objetivo que es el que aquí nos interesa, la estrategia industrial quedaba definida inicialmente por medio de tres cauces distintos: (8)

- 1º.- Las industrias establecidas en el propio Plan y que se esperaban sacar a concurso público.
- 2º.- Las Industrias debidas a la iniciativa privada y subvencionadas por el Patronato Pro-Industrialización.

(7) ARIAS QUINTANA, J.J. *"Una investigación....."* op. cit. pág. 32.

(8) Con posterioridad habría que hablar de la incidencia del Decreto 2.855/64 del Ministerio de Agricultura, que declara a la provincia "zona de preferente localización industrial agraria" así como de las sucesivas prórrogas de los beneficios del Plan de Jaén con ocasión de los Planes de Desarrollo Nacional.

- 3º.- La intervención del I.N.I., a través de la Empresa Nacional de Investigaciones Mineras -ADARO- y la Empresa Nacional de Industrialización de Residuos Agrícolas -ENIRA-.

En definitiva, se pretendía la creación de una cierta base industrial, de forma que actuara a modo de polo de atracción de nuevos proyectos industriales, mediante la creación de expectativas, generadas al amparo de los nuevos productos finales que se fueran obteniendo. La industrialización conseguiría por otra parte la plena utilización de los resultados del propio Plan, -productos agrarios, fuentes de energía, minería etc-.

2. LOS RESULTADOS DEL PROCESO INDUSTRIAL.

2.1. Análisis estructural.

2.1.1. Cuestiones previas.

El análisis de los sectores económicos del Plan, que en las páginas que siguen se va a realizar en base al análisis input-output, requiere hacer algunas aclaraciones de carácter previo, que parecen necesarias para una correcta interpretación de los resultados.

Una primera cuestión a reseñar, es que la tabla del Plan que nos ha servido de base para nuestro análisis, recoge los flujos reales entre los ocho sectores en los que se distribuye la actividad económica del mismo. Estos sectores en concreto son los siguientes: Agricultura, Alimentación, Textil, Madera, Químicas, Materiales de Construcción, Siderometalúrgicas y Energía. Es obvio decir por tanto, que los resultados obtenidos no reflejan la realidad económica global de la provincia, sino solamente de parte de ella, precisamente aquella que queda enmarcada en el Plan de Jaén.

Inmediatamente hay que poner de relieve, lo que nos parece un serio obstáculo a nuestra investigación, cual es, el alto nivel de agregación sectorial del que es objeto la tabla. Es evidente que la inclusión de sólo siete sectores industriales definidos con una gran generalidad, parece una simplificación excesiva que puede empañar y restar significación a los resultados obtenidos.

En segundo lugar, es necesario destacar que por el Gabinete de Estudios de la Comisaria del Plan de Desarrollo, se confecciona-

ron tres tablas input-output. Las referidas a 1.968, 1.970 y 1.973. (9) De estas tres tablas, la básica era la correspondiente a 1.970, dado que fue la única que se construyó en base a métodos de carácter directo, excepto para el sector "Energía". La tabla de 1.968 por su parte, presenta un menor grado de fiabilidad puesto que los métodos indirectos fueron utilizados tanto para el sector "Energía" como para la "Agricultura", dado que la encuesta agraria venía referida a 1.970. En cuanto a la tabla de 1.973 supone una proyección de la de 1.970, realizada en base a las estimaciones y expectativas deducidas de las opiniones empresariales para ese año.

De estas tres tablas, nos ha parecido conveniente tomar la de 1.973 como base para nuestros cálculos y posteriores conclusiones, en aras de una mayor actualidad por un lado, así como por razones de conveniencia a la hora de medir el grado de penetración de la actividad productiva del Plan en la provincia (10). En cualquier caso, y pese al mayor grado de utilización de métodos indirectos en la tabla de 1.973, los resultados parecen aceptables, si consideramos que se han respetado ciertas bases estructurales deducidas de la tabla 1.970, bases que no parece lógico que variarán en el corto espacio de tiempo de tres años.

2.1.2. Consideraciones sobre la distribución sectorial del output y del valor añadido.

La composición sectorial de los vectores output y valor añadido, nos va a permitir obtener una primera idea de la importancia relativa de los distintos sectores productivos que integran el Plan.

En el cuadro I, se reflejan las participaciones de cada sector en las correspondientes magnitudes globales.

(9) COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO. "Evaluación de los resultados económicos de los Planes de Badajoz, Jaén y Tierra de Campos" Instituto de Estudios Económicos. Madrid 1.975.

(10) Hemos de recordar que entre los estudios sobre la Renta Nacional y su distribución Provincial del Banco de Bilbao, no existe ninguno que se refiera a 1.968 ni 1.970. En cambio sí se dispone del realizado para 1.973.

CUADRO I
COMPOSICION SECTORIAL DEL OUTPUT Y DEL
VALOR AÑADIDO DEL PLAN

SECTORES PRODUCTIVOS	Yi/Y	Vi/V
Agricultura	0,0747	0,1286
Alimentación	0,2593	0,1615
Textil	0,1635	0,1469
Maderas	0,0130	0,0166
Químicas	0,2195	0,1345
Mat. Construcción	0,0383	0,0657
Siderometalúrgica	0,2098	0,3234
Energía	0,0219	0,0248

FUENTE: T.I.O. del Plan de Jaén. 1.973. Elaboración Propia.

La *alta concentración de la producción* del Plan, es una primera nota relevante que se deduce del cuadro anterior. Baste observar al respecto, que mas del 85% de la producción, es aportada por sólo cuatro sectores: Alimentación, Textil, Químicas y Siderometalúrgicas.

Con respecto a la generación de renta, nos encontramos con que el valor añadido neto del Plan, está igualmente *muy concentrado* en idénticos sectores, los cuales aportan más del 76% del total del V.A.N.

En resumen, en una primera aproximación al conocimiento de la estructura productiva del Plan, se configuran como sectores relevantes (11) desde la vertiente del peso que cada sector ejerce en el conjunto del sistema, los anteriormente reseñados, es decir: Alimentación, Textil, Químicas y Siderometalúrgicas, si bien habría que señalar al sector Agricultura, en base a su importancia como generador de renta, lo que contrasta con la escasa significación de su producción.

(11) Utilizamos a propósito el término "relevante" y no los de "sector polar" o "sector clave" que tienen un significado específico en el análisis input-output.

2.1.3. *Análisis de ligazones.*

En el cuadro II se presentan esquemáticamente los valores de los coeficientes de ligazones de los sectores productivos del Plan de Jaén, extraídos de la T.I.O. de 1.973.

No nos detendremos en exponer el procedimiento de cálculo y significación de cada uno de estos coeficientes, cuestión que creemos que está ya suficientemente tratada y por tanto fácil de conocer (12). Por el contrario, sí expondremos la significación de las siglas que aparecen en el cuadro anteriormente referido. En este sentido, es conveniente saber que:

- El coeficiente (Y_i/Y) hace referencia a la aportación del sector i , al output total del Plan, y se ha incluido al objeto de disponer de un marco de referencia sobre el peso de cada sector en el sistema productivo.
- C.G.L.V. es el coeficiente global de ligazón por ventas.
- C.G.L.C. es el coeficiente global de ligazón por compras.
- C.A.L.G. es el coeficiente absoluto de ligazón global (valor medio de los dos anteriores).
- L.E.S. es la ligazón específica de oferta.
- L.E.D. es la ligazón específica de demanda.
- Lij es el "coeficiente de ligazón específica global" o "coeficiente simétrico".
- L.G.I. es el "Coeficiente de ligazón global intersectorial".

(12) Existe una abundante literatura que recoge el procedimiento de cálculo y significación de estos coeficientes. Entre otros pueden consultarse a: —CHENERY, H.D. y WATANABE, T. "*International Comparisons of the Structure of Production*" *Econometrica*, Enero 1.958. —CUADRADO ROURA, J.R. y MANCHA NAVARRO, T. "Las relaciones interindustriales y los sectores polarizadores de la economía española 1.970 y 1.975". Departamento de Política Económica. Universidad de Málaga, 1.980. Ejemplar mimeografiado, pág. 9. —PAYNO, J.A. "El análisis tipológico a través de las tablas intersectoriales". *Anales de Economía*. 3ª época. Abril-Junio de 1.972, nº 14 pág. 39. —CUADRADO ROURA, J.R. AURIOLES MARTIN, J. y otros "*Tabla input-output, cuentas regionales y balanza comercial de Almería, Granada, Jaén y Málaga*" Departamento de Política Económica. Universidad de Málaga y Banco de Bilbao. Bilbao 1.978, pág. 136. —STREIT. M.E. "*Spatial and Economía Linkages Between Industries*". *Journal of Regional Science* vol. 9 nº 2 pág. 177 y 188.

Una primera característica importante que se deduce de los coeficientes obtenidos, es la *escasa integración de los sectores productivos del Plan*, hecho que se observa tanto en las relaciones que mantienen desde el punto de vista de la oferta de outputs, como desde la vertiente de la demanda de inputs intermedios.

La escasez de relaciones internas y por tanto el alto grado de orientación hacia economías de fuera del Plan, se observa fundamentalmente en cuatro sectores: Textil, Madera, Materiales de Construcción y Siderometalúrgicas. Piénsese por ejemplo que el sector de la "Madera", al margen de su incomprensible poco peso específico (sólo aporta el 1,3% del output del Plan), realiza ventas intermedias por sólo el 0,03% de su output, adquiriendo inputs del resto de los sectores del plan por el 1,54% del valor de su producción.

La *ausencia de sectores "manufactureros intermedios"* en la terminología de Chenery y Watanabe, supone la ruptura de uno de los planteamientos básicos del plan, cual era el crear una base industrial fuerte y consolidada que sirviera a modo de motor de la economía provincial, por medio de la interrelaciones que por la vía de la compra y/o las ventas, debían tener las industrias creadas a su amparo.

Otra cuestión que sin duda llama también la atención, es la *debilidad productiva de sectores*, que en principio contaban con ciertas posibilidades en la provincia. Me refiero concretamente al de Madera y Materiales de Construcción, ambos solo aportan el 5% de la producción del Plan, lo que supone que el otro objetivo del mismo, la revalorización y puesta en marcha de los recursos potenciales de la provincia, sólo se consiguiera de manera tangencial.

El peso de los inputs primarios en la composición de los outputs sectoriales, así como la orientación de la producción hacia sectores de demanda final, afianzan el carácter ya apuntado de bajo nivel de integración. Los sectores que cumpliendo estas dos características, cabría definirlos siguiendo nuevamente a Chenery y Watanabe de "primarios finales", son en nuestro caso los siguientes: Textil, Madera, Materiales de Construcción y Siderometalúrgicos.

Aparte de las dos características ya apuntadas referentes al bajo grado de integración sectorial, y escasa significación de

CUADRO II

COEFICIENTES DE LIGAZONES SECTORIALES DEL PLAN DE JAEN

COEFF. SEC. TORES	COEFF. CEN. TES.	Y/y	LIGAZONES ESPECIFICAS										L.G.J. (NETA)					
			C.A.L.G.	C.G.L.V.	C.G.L.C.	AGRIC.	ALIM.	TEXTIL	MADER.	QUIMIC.	M.CONS	SIDER.		ENERG.				
AGRIC.		0,0747	0,1707	0,1742	0,1671	L.E.S.	0,6082	0,2439	0,1479	—	—	—	—	—	—	—	1,0577	0,4366
						L.E.D.	0,6340	0,1600	0,6000	—	—	—	—	—	—	—		
ALIMEN.		0,2593	0,1170	0,1659	0,0680	Lj	0,6211	0,1843	0,1870	—	0,0569	—	—	—	—	—	1,4079	0,9637
						L.E.S.	0,0704	0,2683	—	—	0,6713	—	—	—	—	—		
TEXTIL.		0,1635	0,0101	0,0005	0,0196	L.E.D.	0,2427	0,6300	—	—	—	—	—	—	—	—	0,5739	0,5739
						Lj	0,1843	0,4442	0,2513	—	0,3453	—	0,0909	0,0919	—	—		
MADERA		0,0130	0,0079	0,0003	0,0154	L.E.S.	—	1,0000	—	—	—	—	—	—	—	—	0,7604	0,2504
						L.E.D.	—	0,0050	—	—	—	—	—	—	—	—		
QUIMICAS		0,2195	0,1188	0,0525	0,1853	Lj	—	—	—	—	1,0000	—	—	—	—	—	1,0478	0,4819
						L.E.S.	0,1182	—	—	—	0,8816	—	—	—	—	—		
M. CONST.		0,0383	0,0482	0,0066	0,0737	L.E.D.	0,1092	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,8438	0,2986
						Lj	0,0569	0,3453	—	—	0,5659	—	—	—	—	—		
SIDEROM.		0,2098	0,0166	0,0168	0,0163	L.E.S.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,8328	0,2901
						L.E.D.	—	0,3031	—	—	0,1616	—	—	—	—	—		
ENERGIA		0,0219	0,2063	0,4125	0,0000	Lj	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,9762	0,9762
						L.E.S.	0,0185	0,2432	0,1422	0,0217	0,2852	0,1172	0,2852	0,1710	—	—		
						L.E.D.	0,0141	0,1244	0,4000	0,9800	0,0280	0,9100	0,4500	—	—			
						Lj	0,0084	0,0919	0,1356	0,2504	0,0358	0,2988	0,1553	—	—			

FUENTE: Elaboración propia a partir de la T.I.O. del Plan de Jaén 1.973

sectores con posibilidades potenciales de crecimiento, el cuadro II nos permite apreciar una tercera característica de la estructura productiva del Plan, cual es, el *alto grado de desarticulación sectorial*. Es decir, no se trata ya de que los sectores estén poco orientados hacia el entramado productivo global, sino de que el bajo grado de relación que mantienen con el, lo realizan a través de los flujos reales que mantienen con ellos mismos, o de manera significativa con muy pocos sectores más.

La desarticulación sectorial, y por tanto la ausencia de complejos industriales en el sentido de Isard, (13) es decir, la existencia de gran número de espacios abiertos en la tupida red que en su forma ideal deberían de haber formado los flujos de oferta y demanda intersectoriales, viene a sumar pues una nueva nota característica a la estructura industrial del Plan de Jaén.

En este sentido, se puede advertir la existencia de tres sectores con alguna significación en cuanto a su poder de polarización de la actividad productiva. Estos sectores, junto con el resto con los que se relaciona son las siguientes:

SECTOR POLAR	SE RELACIONA CON	Lij
Agricultura	Agricultura	0,6211
	Alimentación	0,1843
	Textil	0,1870
	Química	0,0569
	Energía	0,0084
Alimentación	Alimentación	0,4442
	Agricultura	0,1843
	Textil	0,2513
	Química	0,3453
	Siderometalúrgica	0,0909
	Energía	0,0919
Textil	Agricultura	0,1870
	Alimentación	0,2513
	Energía	0,1356

(13) ISARD. W. "Métodos de análisis regional". Ariel, Barcelona 1.973 pág. 386.

En resumen, los resultados de esta sucinta explotación que hemos realizado de la T.I.O. del Plan de Jaén de 1.973, permiten identificar tres características básicas de su estructura productiva.

- 1º.- El escaso peso o significación de determinados sectores industriales, que estimamos con posibilidades potenciales apreciables.
- 2º.- Un bajo grado de integración sectores-plan y en consecuencia, la relevancia de las importaciones del resto de la provincia o de fuera de ella, así como la orientación de los outputs sectoriales hacia la demanda final.
- 3º.- Alto nivel de desarticulación sectorial y por tanto ausencia de verdaderos complejos industriales.

Esta peculiar estructura productiva, en nuestra opinión no favoreció en nada a la consecución de dos objetivos básicos que se deducían del planteamiento inicial; la revalorización y puesta en marcha de nuestros recursos naturales y la creación de una base industrial fuerte, que permitiera un crecimiento autosostenido futuro.

2.1.4. *Las relaciones intersectoriales. (14)*

Obtenida la matriz inversa de Leontief a partir de la de coeficientes técnicos de la T.I.O., es posible conocer la presión que sobre la producción de un sector ejercen las variaciones de la demanda final de otro cualquiera, o del conjunto de ellos, (capacidad receptora). Del mismo modo y analizando la matriz inversa por columnas, es fácil conocer el esfuerzo productivo requerido al sistema de industrias, para satisfacer una expansión unitaria de la demanda final de un determinado sector. (capacidad impulsora)

Los resultados a los que se llega, se exponen en el cuadro III.

(14 No entraremos aquí tampoco en la exposición metodológico-matemática de estos efectos, que creemos suficientemente conocida. No obstante, nos permitimos remitir al lector interesado a las siguientes obras: —ALCAIDE, A. "*Análisis input-output*". Guadiana de Publicaciones. Madrid, 1.968 pág. 47 y 55. —CUADRADO ROURA, J.R., AURIOLAS MARTIN, J. y otros "*Tabla input-output, cuentas regionales.....*" op. cit. pág. 124 y 55. —RASMUSSENN, P.N. "*Relaciones intersectoriales*". Aguilar Madrid, 1.963 pág. 127 y 55. —LEONTIEF, W. "*Análisis económico input-output*". Ariel Madrid, 1.975.

CUADRO III

EFECTOS INTERSECTORIALES DEL PLAN DE JAEN

<u>SECTORES</u>	<u>CAPAC. RECEPTORA</u>	<u>CAPAC. IMPULSORA</u>
Agricultura	1,195700	1,126200
Alimentación	1,082085	2,165766
Textil	1,000033	1,078602
Madera	1,000675	1,006611
Químicas	1,067353	1,111071
Mat. Construc.	1,007562	1,008789
Siderometalur.	1,009996	1,008935
Energía	1,016270	1,000000

FUENTE: TIO del Plan de Jaén 1.973 y elaboración propia.

Como se puede comprobar, no se han obtenido los indicadores de "sensibilidad" y de "poder de dispersión", así como tampoco los correspondientes coeficientes de "variación de Pearson", dado que la información que ofrecen tales índices, debida a la rigurosidad del análisis de Rasmussen, opinamos que pierde significación en su aplicación a una tabla muy agregada como la que aquí estamos tratando.

En cualquier caso creemos que la información que ofrece el cuadro III cumple el objetivo de este apartado, cual es el de ofrecer una información adicional, al conocimiento de la estructura productiva del Plan que ya habíamos iniciado en el apartado anterior.

Como se comprueba fácilmente en el cuadro, los sectores a los que se les exige un mayor esfuerzo productivo para atender a una expansión de la demanda final dirigida al plan, son el "agrícola" y el "alimentario", destacando este último también por su capacidad de generación de crecimiento en el sistema.

2.2. Análisis descriptivo.

Intentamos en este apartado, hacer un balance del grado de industrialización alcanzado en la provincia mediante la política industrial instrumentada al amparo del plan y que como es sabido

se orientaba en una triple vertiente: a) industrias establecidas en el propio plan, b) industrias debidas a la iniciativa privada y beneficiarias de los incentivos otorgados por el Patronato Pro-Industrialización y c) la actuación del I.N.I. Veamos seguidamente cada apartado.

2.2.1. *Las industrias del Plan.*

El estudio técnico elaborado por la Comisión Mixta encargada de redactar el plan, incluía un capítulo referente a la industria, en el que se preveía la instalación de un total de 35 fábricas mediante concurso dirigido a la iniciativa privada. Con este esquema industrial inicial, se pretendía de un lado, el disponer de las materias primas esenciales para la realización de las obras programadas. Por otra parte se aspiraba al tratamiento industrial de los productos agrarios, obtenidos a partir de los nuevos regadíos y de la ganadería, así como la creación de 2.000 nuevos puestos de trabajo fijos en el horizonte de 1.962.

A los esfuerzos de la iniciativa privada adjudicatoria de los concursos, la Administración correspondía con incentivos de carácter fiscal, financiero, imposición al consumo, suministro preferente de materias primas y energía y cierto proteccionismo frente a la competencia potencial.

En concreto, las industrias previstas eran las que se relacionan en el siguiente cuadro.

No obstante, este plan inicial de industrialización que abarcaba hasta 1.962, sufriría un reajuste a nivel de 1.957, mediante el cual, se suprimirían las industrias de cerámica de saneamientos, pinturas, e hidrogenación y refinado de aceite, dando entrada a industria de hilatura, tejidos y acabados de algodón.

Una vez modificado el Plan, en Marzo de 1.958, es decir cinco años después de iniciado, estaban en funcionamiento tres industrias, -cemento, maquinaria agrícola ampliada a vehículos todo terreno y sosa- estando el resto en la situación siguiente:

- 1º.- Tres fábricas cuyos concursos estaban ya adjudicados y en período de iniciación.

CUADRO IV

INDUSTRIAS PREVISTAS EN EL PLAN DE JAEN

TIPO DE INDUSTRIA	NUMERO
Cemento	1
Viguetas de Cemento	1
Cerámica de Saneamientos	1
Maquinaria Agrícola	1
Hidrogenación de grasas	2
Nutralización, Hidrogenación y Refino	1
Aceite de capachos y jabón	1
Celulosa	1
Bidones	1
Sosa electrolítica	1
Hilaturas y tejidos de Lana	3
Pinturas	1
Azucar	1
Alcohol	1
Conservas Vegetales	8
Lino y Cáñamo	3
Residuos Vegetales	1
Aceite de Linaza	1
Leche	3
Cárnicas	2
TOTAL	35

FUENTE: Plan de Obras, Colonización, Industrialización, y Electrificación de la Provincia de Jaén. Presidencia del Gobierno.

2º.- Trece industrias a la espera de la convocatoria del correspondiente concurso.

3º.- Seis industrias cuya convocatoria del concurso "era conveniente demorar". En concreto las de azúcar, alcohol anexa, celulosa y las derivadas de la leche.

Conviene contrastar esta situación con la programada para el horizonte temporal que estamos comentando (Marzo de 1.958). según la cual debían de estar en fase de producción un total de 27 industrias.

El panorama en 1.960 no era muy diferente. Para ese año, existían un total de 5 industrias en funcionamiento, en fase de montaje un total de 7 y 16 pendientes de iniciación.

Por último, y al filo de 1.970, la situación era la siguiente:

- 1°.- En funcionamiento, las de cemento, maquinaria agrícola y vehículos todo terreno, viguetas de hormigón y textiles.
- 2°.- Seis industrias adjudicadas, sin iniciar.
- 3°.- Una industria de sosa, concursada, adjudicada, construída y sin funcionar.
- 4°.- Un matadero industrial cuyo concurso se declaró desierto por falta de peticiones.

El juicio que puede realizarse de los resultados de las industrias previstas en el Plan, evidentemente no puede ser optimista, a la luz de las diferencias expuestas entre lo planeado y lo realizado.

En nuestra opinión, son dos los hechos que produjeron este desfase:

- 1°.- La iniciativa privada, quizás no se lanzó al montaje de las industrias previstas en el Plan, con la intensidad que cabría esperar. Bien por la escasez de capital financiero, bien por la dificultad de adquisición de equipos, inseguridad en el suministro de materias primas, o por la existencia de unos incentivos no tan atractivos como en principio cabría pensar, lo cierto es, que gran número de concursos fueron declarados desiertos por incomparecencia de proyectos o porque los ofrecidos no cumplían con los requisitos estipulados.
- 2°.- En segundo lugar, no se puede olvidar que las industrias previstas estaban interrelacionadas entre si, de manera que los outputs de unas sirvieran de inputs básicos de otras, o de obras programadas en el propio Plan. Esto hacía que los retrasos, o dificultades en la producción de

una de ellas, implicara la correspondiente repercusión en el resto. Por supuesto que el abandono de un proyecto condicionaba la propia existencia o supervivencia de buena parte de los restantes.

Este efecto en cadena, se dejó sentir por ejemplo en la fábrica de azúcar, que condicionó la existencia de la de alcohol, la de sosa, que impidió la puesta en marcha de la de hidrogenación neutralización y refinado de grasas, así como la de extracción de aceites de capachos, que dió lugar junto a la de sosa, a que la fábrica de celulosa no llegara a funcionar.

Por otra parte este hecho también se notó en las fábricas de lino, cáñamo, conservas vegetales o industrias derivadas de la leche, todas ellas condicionadas a las producciones agrícolas o ganaderas.

2.2.2. *Las industrias derivadas a la iniciativa privada e incentivadas por el Patronato Pro-Industrialización.*

La propia Ley del Plan, en su artículo 2º, autorizaba la creación de un Patronato que dotado inicialmente con 50 millones de pesetas, tenía como finalidad cooperar a la industrialización de la provincia mediante el auxilio económico al pequeño y mediano empresario.

El gran número de proyectos presentados, hizo que pronto se hiciera notar la escasez de los fondos presupuestados así como la distribución anual de los mismos (5 millones). Esto, llevó en 1.960, a la propuesta de asignación de otros 50 millones adicionales para la concesión de préstamos reintegrables, a la vez que se solicitaba para las empresas que nacieran al amparo del Plan los beneficios fiscales otorgados a las industrias de interés nacional, propuesta esta, que al contrario de la primera no prosperó.

No se puede dudar del hecho de que el Patronato, enmarcado en el ambiente de euforia económica que experimentaba la provincia en los años inmediatamente posteriores a la puesta en marcha del Plan, contribuyó a consolidar expectativas y a incentivar la iniciativa privada. Buena prueba de ello son las cifras referentes a las solicitudes de apoyo económico para la creación o modernización de industrias. En el período 1.955-64, el número de solicitudes ascendió a 689, lo que suponía una inversión de más de 3 mil millones de pesetas y la creación de 32.771 puestos de trabajo.

Sin embargo, la demanda de apoyo oficial, se vería desatendida por la parquedad de los fondos presupuestados a tal fin, condicionando un "gap" que mermaba las posibilidades de industrialización. El resultado final es que de las 689 solicitudes, solo fueron atendidas en el período citado 76, es decir, el 11% de la demanda efectuada.

No obstante, y en aras a una correcta interpretación de los datos que acabamos de aportar, conviene hacer las siguientes apreciaciones:

- 1°.- Las 689 solicitudes efectuadas, no se refieren en su totalidad a empresas de nueva creación, porcentaje que se puede estimar en el 50% aproximadamente, constituyendo el resto ampliaciones y traslados.
- 2°.- Con respecto a la cifra de empleo a crear, no es difícil pensar que esté sobrevalorada, como consecuencia de la tendencia de ofrecer a la Administración proyectos de inversión sugestivos.
- 3°.- Por último, no se ha de olvidar que muchos de los proyectos presentados, no reunían las condiciones mínimas de viabilidad que racionalmente se pudieran requerir, por lo que en base a esto serían rechazados.

Pese al clima de euforia inicial, lo cierto es que el grado de industrialización obtenido por medio de las empresas acogidas al Patronato, no fue el que en principio cabría esperar. A esta conclusión se llega si examinamos la evolución seguida en el tiempo por las 76 empresas que disfrutaron de ayuda económica. Tal evolución se expone en el siguiente cuadro.

Como se puede apreciar, llama poderosamente la atención el número creciente de empresas cerradas, siendo estas, a nivel de 1972 prácticamente la mitad de las que habían sido acogidas por el Patronato. Esto supuso un descenso del número de puestos de trabajo de algo más de 1.000, es decir el 50% del empleo previsto en los 76 proyectos.

2.2.3. *El período de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.*

Con la entrada en vigor de la etapa de planificación indicativa, ensayada en el país a partir de 1.964, muere en la provincia una

CUADRO V

EVOLUCION TEMPORAL DEL N° DE EMPRESAS ACOGIDAS AL PATRONATO EN PRODUCCION, EN MONTAJE Y CERRADAS

AÑOS	N° EMPRESAS EN PRODUCCION	N° EMPRESAS EN MONTAJE	N° EMPRESAS CERRADAS	TOTAL
1960	29	10	1	40
1961	31	13	6	40
1962	47	21	8	76
1963	48	13	15	76
1964	57	—	19	76
1965	53	—	23	76
1966	50	—	26	76
1967	47	—	29	76
1968	45	—	31	76
1969	48	2	26	76
1970	47	1	28	76
1971	45	1	30	76
1972	39	1	36	76

FUENTE: Investigación propia.

fase del proceso de industrialización iniciado en 1.953. En efecto, por Decreto-Ley 1/1.965 de 16 de Febrero, se prorrogaba el plazo para acogerse a los beneficios del Plan de Jaén. En esencia esta norma significaba la desaparición del Patronato Pro-Industrialización, al designar como órgano competente en materia de incentivos a la industria, a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, lo que dejaba al Patronato sin un cometido real. Se inicia por tanto a partir de aquí, una nueva etapa de apoyo a la industria, "al no estimarse plenamente alcanzada la industrialización perseguida por la Ley del Plan", según se hacía constar textualmente en la exposición de motivos del Real Decreto ya citado.

Durante esta fase, se produjo un ajuste más eficiente entre demanda y oferta de apoyo oficial. En el período 1.966-1.972, se cursaron un total de 144 solicitudes de subvención, lo que significaba más de 11.500 millones de inversión y la creación de 18.304 puestos de trabajo. Por su parte la oferta supuso la existencia de 130 empresas subvencionadas, con una inversión proyectada de unos 7.000 millones de pesetas y la creación prevista de más de

15.000 empleos. No obstante y una vez concedidos los beneficios, por diversas razones fueron cancelados un total de 34 empresas.

2.2.4. *La actuación del I.N.I.*

Para la consecución de uno de los programas básicos del Plan, cual era la revalorización y aprovechamiento de los recursos naturales de la provincia, se preveía el decidido apoyo de la Empresa pública.

En este sentido, la actuación del Instituto Nacional de Industria, se articuló por medio de dos empresas distintas; la Empresa Nacional de Investigaciones Mineras (ADARO) y la Empresa Nacional de Industrialización de Residuos Agrícolas (ENIRA). Mediante ambas, se aspiraba a la realización de un programa de investigación minera, así como la utilización de la riqueza potencial derivada de los subproductos de la agricultura.

La escasez de información suministrada por ambas empresas, dificulta en buena medida la posibilidad de enjuiciar su actuación y sus resultados. No obstante, dicho juicio creemos que no puede realizarse al margen del significado de la propia actuación de la empresa pública española y mas concretamente de su capacidad impulsora del desarrollo regional. (15).

Sin embargo, parecería poco objetivo dar la impresión de una valoración única a la actuación de estas dos empresas. Mientras que ADARO consiguió ciertos logros en el campo de la minería de la zona de Linares, así como en materia de aguas subterráneas, ENIRA vió condicionada su actividad por la antieconomicidad de sus instalaciones, una vez realizada buena parte de la inversión prevista.

3. UNA INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS.

Tanto de la lectura de las disposiciones que fueron prorrogando la vigencia del Plan, paralelamente a los Planes de Desarrollo, como del grado de industrialización alcanzado por la provincia, que se refleja en cualquier estadística comparativa, se deduce que en

(15) CUADRADO ROURA, J.R. "El I.N.I. y el desarrollo regional: consideraciones a partir del caso andaluz". Cámara Oficial de Comercio e Industria. Jaén 1.979.

cuanto al objetivo de industrialización, el Plan no alcanzó los resultados que en principio cabría esperar. (16) La pregunta que se desprende de tal afirmación es inmediata. ¿A qué se debió?. ¿Que factores incidieron en el Plan de Jaén, para que la política de industrialización puesta en marcha según sus directrices, resultara un fracaso?. A nuestro juicio, la contestación hay que buscarla en una serie de factores de influencia negativa, difíciles de cuantificar, pero fáciles de entender.

Estos condicionantes que provenían de la propia concepción económica, política y administrativa del Plan, de las directrices de la política económica vigente en el país en su etapa inicial (1.953-57) y posteriores períodos de estabilización y planificación, así como de la influencia exterior (Informe del BIRF), supusieron la creación de un marco de referencia y unas reglas de juego, que fueron apagando su protagonismo inicial, a la vez que debilitando y entorpeciendo paulativamente el conjunto de acciones programadas. A este conjunto de condicionantes es a lo que pasamos a referirnos.

En este contexto, lo primero que interesa destacar es la necesaria desmitificación de la creencia generalmente extendida, de que el Plan de Jaén, fue uno de los primeros intentos de planificación económica regional o provincial. Si entendemos por Plan la mera concentración de inversiones públicas en un área determinada, evidentemente hemos de dar la razón a los que así opinan. Sin embargo, la palabra "planificación" supone un paso más. Como afirma Capelo (17) un plan no es una serie de "Gastos dispersos efectuados a voleo o por la influencia de determinados grupos de presión", idea en la que abunda Ortega Campos cuando habla de "una rápida recogida de proyectos en función de unas necesidades inminentes e inaplazables" (18). Un plan, supone un engarce entre todas las variables explicativas de un proceso de desarrollo, de manera que formen un sistema equilibrado y coherente por medio del cual se van a poder instrumentar y regular acciones de política económica tendentes a la consecución de objetivos prefijados.

(16) Ver por ejemplo el Decreto-Ley 1/1965 de 16 de Febrero o los estudios sobre la distribución provincial de la renta nacional del Banco de Bilbao.

(17) CAPELO MARTINEZ, M. "*Fundamentos del desarrollo económico de Andalucía*". C.S.I.C. Madrid, 1.963.

(18) ORTEGA CAMPOS, P. "*16 años del Plan Jaén*" Cámara Oficial de Comercio e Industria. Jaén, 1.973.

Evidentemente, este esquema no respondía al del Plan de Jaén, el cual desde nuestro punto de vista adolecía de las siguientes deficiencias:

- 1°.- En primer lugar, la fase de diagnóstico de la situación socioeconómica, se limitaba a describir los graves problemas de la provincia, que por evidentes eran de todos conocidos; el paro y el bajo nivel de vida de la población. Sin embargo, faltó un análisis en profundidad de los elementos que originaban esos resultados, con lo cual la solución del problema se hacía difícil, al desconocerse las raíces profundas de los mismos. Esto, a nuestro juicio, se debió a dos hechos:
 - a) La total ausencia de una verdadera mentalidad económica en el seno de la Comisión encargada de redactar el Plan, que informara el mismo desde la perspectiva de dicha disciplina. (19)
 - b) La nula participación en los estudios preparatorios de personal técnico vinculado a la realidad económica y social de provincia, lo que sin duda hubiera aportado un conocimiento nada despreciable sobre dicha realidad, permitiendo planificar sobre bases más realistas.
- 2°.- El desajuste entre objetivos y medios financieros significó sin duda una rémora al éxito de la empresa, sobre todo en el campo de la industrialización. Los agobios financieros que condicionaban la operatividad del Plan nacían sin duda de los siguientes hechos:
 - a) La ausencia de proyectos concretos en los que se basara el estudio de la Comisión Técnica Mixta, lo que obligó a manejar valoraciones estimadas y que resultaron muy inferiores a las que se fueron desprendiendo de la realidad.
 - b) La elevación de los costos, por la vía de los precios y los salarios, dado que los presupuestos se realizaron en función del nivel de ambas magnitudes en 1.953.

(19) La Comisión Técnica Mixta estaba formada por: — Dos Ingenieros de Caminos Canales y Puertos. — Dos Ingenieros Agrónomos y dos de Montes. — Dos Ingenieros Industriales y uno de Minas. — Un ingeniero designado por el I.N.I. — El Jefe de la Asesoría Jurídica de la Presidencia del Gobierno.

- c) La ruptura de uno de los principios básicos de la planificación; la universalidad, lo que implicó la necesidad de atender a actuaciones y proyectos no previstos en los estudios preparatorios, dada su obligatoriedad para la completa terminación de determinados programas, o su carácter de requisitos previos para otros.

3º.- El esfuerzo realizado por la Administración en el campo de la industrialización fue escaso y mal orientado. Fue escaso por la cuantía de los fondos destinados a este objetivo, fondos que por otra parte, generaron unos ingresos fiscales provenientes de las empresas auxiliadas, compensando de esta forma el esfuerzo inicial de la Administración. Según los cálculos efectuados por la Comisión Técnica Mixta, a partir de 1.960 los ingresos que obtendría el Estado por la Tributación de Derechos Reales, Timbres Utilidades y Usos y Consumos, suponían más de ciento treinta y cinco millones de pesetas al año, cuando la aportación del mismo por medio del Patronato, se había programado inicialmente en cincuenta millones de pesetas.

Por otra parte, hemos dicho que el esfuerzo de la Administración en el campo de la industrialización provincial no estuvo bien orientado, lo que se debió al excesivo nivel de indicatividad, que por la vía de los incentivos oficiales, caracterizaba al Plan. Si bien la indicatividad, puede tener efectos beneficiosos cuando se instrumenta en una estructura industrial desarrollada, no surtió los efectos esperados, en una provincia, en la que el problema fundamental radicaba precisamente en la formación de esa estructura. Las realizaciones debieran haber ido primero que las promesas, y en este sentido, quizás una política más intensa de industrialización, mediante la concurrencia eficaz de la empresa pública y el fomento de las formas asociativas privadas, hubiera originado esas realizaciones, despejado el campo de las expectativas empresariales y propiciado la puesta en marcha de sucesivos proyectos de carácter auxiliar de los primeros.

4º.- Parece claro que la diversidad de actuaciones previstas en el Plan, respondían mas a las directrices generales de la política económica del momento, que al resultado de un estudio en profundidad, sobre las verdaderas necesi-

dades de la provincia. Un ejemplo que atestigua lo dicho nos lo proporciona el art. 3º, g) de la O.M. de 24 de Mayo de 1.954, en donde se establece que una de las misiones del Patronato Pro-Industrialización, es la de "facilitar los medios necesarios para llevar a la agricultura de Jaén, las actuales directrices de política agraria". (20) Sin embargo la aplicación de esas directrices generales a una zona concreta, no se dió solamente en ese campo, la política de colonización, repoblación forestal, etc.. fueron otros tantos ejemplos de la misma filosofía.

Pero con ser importantes las deficiencias de orden económico que acabamos de concretar, no lo fueron menos los obstáculos de orden político, en cuyo marco forzosamente habría de desenvolverse la instrumentación del Plan. La inexistencia de una verdadera toma de conciencia de la problemática provincial por parte de las altas instancias políticas, en el marco de la mentalidad autárquica e intervencionista del momento, y todo ello bajo una óptica marcadamente nacionalista, no eran las condiciones más adecuadas para que prosperara la idea del desarrollo locacional.

Si bien en un principio, todo hacia suponer la existencia de una concienciación de la gravedad de la situación socioeconómica de la provincia, concienciación que manifestó el propio Jefe del Estado en un discurso dado en la Diputación Provincial en 1.951, lo cierto es, que los buenos propósitos y las frases de aliento, no se manifestaron después en una verdadera voluntad política, capaz de materializar las ideas en hechos. Faltó por tanto una verdadera fuerza motriz, que regulara e impulsara las medidas a tomar y en cambio, fue la propia inercia, la necesidad de gastar unos fondos presupuestados, o la insistencia de las instancias locales, lo que arrastraba la marcha del Plan.

Por otro lado, la centralización, manifestada tanto en los estudios preparatorios del Plan como en el propio proceso de toma de decisiones, tuvo su mas fiel reflejo en el intervencionismo a ultranza que axfisiaba la vida económica del Plan. Si la orientación intervencionista de la política económica del momento, restó muchas posibilidades al sistema económico en general, su manifestación en la provincia, mermó al máximo sus posibilidades, en

(20) O.M. de 24 de Mayo de 1.954 por la que se aprueba el Reglamento del Patronato Pro-Industrialización, Realización del Plan Jaén. (B.O.E. del 28 de Mayo de 1.954).

momentos en que la urgencia en la solución de los problemas que la misma soportaba, demandaba cada vez en mayor medida un sistema de actuación ágil y flexible.

El otro pilar en el que descansaba la filosofía económica del país; la autarquía, también propició lamentables situaciones en el desarrollo del Plan. El sistema de economía cerrada y aislacionismo, favoreció las situaciones de desabastecimiento de materias primas básicas no sólo para la industria, sino en general para el abanico de obras programadas. En este sentido y a pesar de la preferencia en la obtención de materias primas y materiales básicos como el cemento y el acero, en no pocas ocasiones se carecería de la fluidez y cuantía que demandaban los proyectos, con el consiguiente retraso en la culminación de las obras y la pérdida del equilibrio inicial previsto. Otro tanto puede decirse de la obtención de los bienes de equipo necesarios para acometer las nuevas producciones programadas o que se iban sucediendo por la iniciativa privada. Ante las dificultades de importación de capital fijo, muchas empresas se vieron en la necesidad de adquirir maquinaria en las zonas más industrializadas del país, prácticamente en desuso y anticuada, originándose graves problemas de mantenimiento y una reducida productividad. (21)

Por otro lado, no deja de causar sorpresa que un Plan Provincial de carácter urgente, se acometiera bajo una óptica netamente nacional a cuyo supremo interés estaba en todo momento subordinado. A tal deducción se llega, entre otras, por la vía de la financiación, la cual estaba en todo momento sometida a dos requisitos:

- 1º.- Que existiera dotación en los Presupuestos Generales del Estado para finalidades similares.
- 2º.- Que fuera posible realizar las obras previstas sin desatender los proyectos en todo el territorio nacional.

Como no es difícil entender, estas dos premisas suponían un serio estrangulamiento a la operatividad del Plan y desde luego, de la lectura de la segunda, se puede muy bien deducir que Jaén no era parte integrante de todo el territorio nacional. Eso sí, se dejaba

(21) COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO "Evaluación de los Planes, Badajoz, Jaén y Tierra de Campos". Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1.975.

la puerta abierta de la consignación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, lo que suponía subordinar los objetivos del Plan a la aleatoriedad de lo que en cada caso se resolviera, previa a una larga tramitación.

Pero los obstáculos no acaban aquí, a las deficiencias de orden económico y político, se venía a sumar el planteamiento de orden administrativo que respondiendo a la mentalidad centralista de la época, encorsetaba y esclerotizaba la actuación administrativa.

En total eran ocho los órganos competentes en el desarrollo del Plan:

- La Presidencia del Gobierno.
- Los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura e Industria
- La Comisión Permanente.
- El Comité de Coordinación y Gestión.
- La Secretaría Gestora.
- El Patronato Pro-Industrialización.

El desarrollo, autorización e inspección oficial de todas las obras, instalaciones y servicios propios del Plan, se encomendaba a la Presidencia del Gobierno y a los tres Ministerios antes citados, los cuales contarían como órganos de estudio, redacción de proyectos de obras y ejecución de las mismas a las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas, Ferrocarriles, Tranvías, y Transportes por carretera, en lo que a competencias del Ministerio de Obras Públicas se refería. A los de Industria y Minas en lo concerniente al Ministerio de Industria y al Instituto Nacional de Colonización y Patrimonio Forestal del Estado en lo referente a competencias del Ministerio de Agricultura. Además figuraban también la Dirección General de Trabajo, Delegación Nacional de Sindicatos e Instituto Nacional de Industria con competencias propias.

En lo referente a la Comisión Permanente de Dirección del Plan, se configuraba como órgano de dirección y delimitación de directrices para el desarrollo y realización del mismo. Su composición estaba formada por los Directores Generales y demás cargos a los que antes hemos aludido, más el Gobernador Civil y el Presidente de la Diputación Provincial.

Como Organó Ejecutivo figuraba el Comité de Coordinación y Gestión, cuya función principal consistía en elaborar y coordinar los programas anuales o bienales. Su composición comprendía a los titulares de las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas, Industria, Colonización, Intervención General de la Administración del Estado y Secretaría Gestora del Plan.

Como puede apreciarse, la ausencia de participación de la provincia de Jaén, fue nota característica a todos los niveles de actuación. La provincia quedaba de esta forma de espaldas tanto en lo concerniente al proceso de elaboración del Plan, como en lo relativo a la actividad administrativa, consultiva o de ejecución del mismo. Piénsese que la provincia sólo estaba representada en la Comisión Permanente de dirección, por medio del Presidente de la Diputación, dado que el Gobernador Civil, Organó Periférico de la Administración Central, actuaba como delegado permanente del Gobierno.

Pero esta característica de centralismo que informó al Plan, quedó agravada con la multiplicidad de órganos con competencias en su campo. La situación evidentemente no beneficiaba más que a la falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones así como a la lentitud en su adopción, lo que retrasaba y hacía incoherente el normal desarrollo de las acciones que se habían programado.

Toda esta especial y complicada organización, había que encuadrarla en el marco de una tupida red burocrática que casando perfectamente con una mentalidad administrativa sin vocación de desarrollo, anteponeía en todo momento el fiel cumplimiento de la complicada tramitación, a la eficacia en la consecución de los objetivos. En definitiva, se asistía a una situación en la que la supremacía de la administración "tradicional", frente a la administración de "misión", paralizaba en no pocas ocasiones la marcha normal de las acciones emprendidas.

En toda esta problemática que acabamos de exponer, abunda Baena de Alcazar (22) cuando afirma que la consecuencia de la estructura jurídica del Plan, era el "desplazamiento de la Administración Local y el apoderamiento progresivo de las estructuras por la

(22) BAENA DE ALCAZAR M. *"Régimen Jurídico de la intervención administrativa en la economía"*. Tecnos Madrid, 1.966.

Administración Central desconcentrada, por lo que se ha perdido una vez mas la posibilidad de que colaborasen de una forma activa en la ejecución del Plan las entidades más directamente interesadas”.

En la misma línea se manifiestan Manzanedo Materos y Parada Vazquez (23) cuando afirman que la conclusión del análisis del Plan es “el desplazamiento y la progresiva marginación de la Administración Local, suplantada en su función de promoción de los intereses de la colectividad territorial, por estructuras dependientes de la Administración Central, al amparo del principio de coordinación”.

Y es que no podía ser de otra forma, dada la peculiar relación que ligaba la Administración Local con la Central y que se traducía en la supremacía de esta sobre aquella. Supremacía, que se dejaba notar en la falta de autarquía de los entes locales en su extrema dependencia económica y en el intenso grado de tutela que por la vía de la legalidad o la oportunidad, sometían a dichos entes en el usual desarrollo de sus propias competencias.

Las deficiencias que en el orden político, económico y administrativo eran patentes en la configuración y desarrollo del Plan, han ocupado buena parte de lo que a nuestro juicio explica en cierta forma los resultados de su proceso industrial, como integrante de la actividad global del mismo. Sin embargo, esa explicación quedaria a nuestro juicio incompleta, si no nos refirieramos a tres hechos que condicionaron en no escasa medida la actividad industrial que comienza a mostrarse a partir de 1.954. Estos hechos son concretamente: Los cambios que en el orden social y económico comienzan a producirse a partir de 1.957, el Informe del Banco Mundial de 1.962 y la política de polos inserta en las directrices de los Planes de Desarrollo.

En primer lugar, el cambio de orientación socioeconómica que se produce en España a finales de la década de los 50, afectó negativamente a la propia configuración del Plan. En efecto, este se concebía en base a una realidad de estancamiento económico e inmovilismo social que caracterizaba nuestra economía en las décadas anteriores. Sin embargo, a finales de los años 50, la

(23) MANZANEDO MATEOS, J.A. y PARADA VAZQUEZ, J.R. “*Corporaciones Locales y desarrollo económico*” Montecarvo Madrid, 1.971.

estructura social de la provincia sufre algunos cambios, como consecuencia de la ruptura del aislamiento sociológico, lo que supuso unas nuevas coordenadas de actuación.

Pero si el cambio sociológico, no era suficiente, la superación de la etapa de autarquía, vía Plan de Estabilización, supuso una mayor fluidez de los intercambios internacionales, junto a un mayor grado de apertura en los sectores productivos, incluido el laboral. Este nuevo marco de relaciones económicas, afectó en buena medida a la distribución y aplicación del capital y el trabajo, los cuales, escapando de la protección paternalista del Estado, fueron en busca de los beneficios extraordinarios y mayores salarios que ofrecían sectores industriales en auge, ausentes en la provincia. De esta forma, el potencial de desarrollo de Jaén, se veía mermado en sus bases fundamentales sin que en el contexto del Plan, se acertara a dar una respuesta válida a la nueva situación que los hechos planteaban.

Por otra parte, no decimos nada nuevo si afirmamos que el Plan de Estabilización, significó un fuerte freno al proceso de desarrollo industrial iniciado con el nacimiento del Plan de Jaén y que timidamente empezaba a dar sus frutos. Las medidas restrictivas que a partir de 1.957 se sucedieron en pro a un mayor equilibrio macroeconómico en los órdenes interno y exterior, incidieron negativamente en la provincia y en dos puntos distintos. La política de limitación del gasto público, es claro que no beneficiaba en nada al programa de inversión pública provincial y por tanto a la industria, que veía de esta forma mermado un mercado que en no pocas ocasiones presentaba expectativas de exclusividad. Por otro lado, el horizonte empresarial que indudablemente el Plan había creado, se vió ensombrecido por las medidas restrictivas que en el campo monetario empezaron a practicarse. En este sentido, el aumento de los tipos de descuento y los topes al crédito bancario es evidente que no favorecieron en absoluto a la iniciativa privada. Por otro lado, la devaluación de la peseta y los depósitos previos a las importaciones del 25%, encarecían y dificultaban el suministro de materias primas, así como la utilización de bienes de equipo extranjeros, cuestiones ambas que no favorecían en nada la actividad empresarial y sus posibilidades de expansión.

En definitiva, si bien el Plan de Estabilización arrojó un saldo favorable para el conjunto de la economía nacional, en el caso de la provincia de Jaén, actuó de modo de dique de contención del proceso de desarrollo iniciado en 1.954 y muy concretamente en su

desarrollo industrial, al incidir las medidas estabilizadoras en una estructura industrial débil y muy sensible a la coyuntura.

Pero dentro de este campo de actuación a que acabamos de referirnos, y a nivel de 1.962 se iba a producir un hecho adicional que dificultaría aún más el proceso de crecimiento provincial. Este fue, la aparición del Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre la Economía Española (24). En este Informe, la polémica desarrollo global-desarrollo regional, se resuelve por el BIRF dentro del marco de una ideología neoliberal, a favor de la primera alternativa y a la espera de que los futuros aumentos de producción, incapaces de tener cavida en zonas ya congestionadas se desbordaran hacia regiones o provincias mas deprimidas. El objetivo básico del Informe de la Misión era pues, lograr la máxima tasa de desarrollo global para lo cual la inversión debería dirigirse hacia los sectores y zonas con unas claras posibilidades potenciales de crecimiento. En una segunda etapa, etapa que el Informe no define ni cuantifica, y con un exceso de confianza en la "mano invisible del mercado", se supone que la distribución de lo producido se realizará de manera automática y justa.

El desarrollo económico de zonas atrasadas, quedaba pues en un segundo plano, sin garantías suficientes y desde luego siempre que las actuaciones de carácter puntual no supusieran un freno al crecimiento global acelerado.

Lo que acabamos de decir queda perfectamente reflejado en las páginas 506 y 507 del Informe, en donde se dice que "el problema de acelerar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas es muy difícil. A no ser que el potencial económico de una región sea considerable y se encuentre ya en marcha un cierto proceso de desarrollo, el gasto de sumas modestas para este fin tiene pocas posibilidades de éxito". Y continúa afirmando que "existen muchos empleos altamente productivos para estos fondos que incrementarán el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto".

El planteamiento económico que someramente acabamos de describir y que era plenamente asumido por nuestros centros de decisión centrales, es obvio que era contradictorio a los intereses de la Provincia. La inversión en ella, no se consideraba adecuada.

(24) BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO. "Informe sobre la economía española". B.O.E. Madrid, 1.962.

Si su volumen era escaso, el Banco Mundial le pronosticaba pocas posibilidades de éxito. Si su cuantía era significativa, podía entorpecer el objetivo primario de desarrollo global. De esta forma, lo mejor era simplemente no invertir.

Es evidente que las actuaciones que Jaén necesitaba, estaban en completa contradicción con la filosofía del BIRF. Desde la óptica provincial, el Informe de la Misión vino a crear un conflicto vertical de intereses, al coexistir un Plan Provincial que intentaba la revalorización y puesta en marcha de los recursos potenciales sobre la base de inversiones no productivas a corto plazo, con un afán de crecimiento acelerado a nivel global, en base a localizaciones concretas de inversiones con mayores posibilidades a corto.

Sin embargo, y siguiendo a Tamames (25) la escasa atención prestada al desarrollo regional en el Informe del BIRF, contrasta con la relativa importancia que la ley del I Plan prestaba a la cuestión regional. Precisamente el planteamiento del desarrollo regional inserto en la planificación indicativa española y concretamente la política de polos, iba a suponer el tercer freno al desarrollo provincial que pasamos a concretar seguidamente.

Como es sabido, en el I Plan de Desarrollo, se adopta el modelo de crecimiento polarizado, como vía para conseguir el crecimiento regional. En el caso de Andalucía, se crearon dos, de los siete polos programados inicialmente. Un polo de promoción en Huelva y otro de desarrollo en Sevilla. Con posterioridad, y en el marco del II Plan, se crearon otros dos, localizados en Córdoba y Granada respectivamente. Como se aprecia la provincia de Jaén, quedaba fuera del juego de la estrategia industrial de la época desarrollista, sin embargo, en nuestra opinión, la provincia contaba con los requisitos necesarios para la localización de los mismos. En cuanto a los polos de desarrollo, se requería su localización en zonas que "contando ya con una actividad apreciable, no pueden aun parangonarse con las zonas industrializadas del país". En cuanto a los de promoción, el factor primordial de localización consistía en "poblaciones en las que prácticamente no existe industria, pero cuentan con recursos naturales y humanos suficientes para convertirse en importantes núcleos de industrialización, si se vence la inercia inicial mediante una más intensa ayuda del Estado". Evidentemente no hacía falta atender a un criterio muy amplio,

(25) TAMAMES, R. *"Los centros de gravedad de la economía española"*. Guadiana, Madrid 1.973.

para encuadrar la realidad industrial de la provincia en el marco mas conveniente, dada la generalidad con que se definian los requisitos.

La formulación del II Plan, hacia abrigar fundadas esperanzas. Valga como botón de muestra, dos párrafos entresacados de la ponencia de desarrollo regional:

“El principio de selectividad, característico del II Plan, significa en lo que a desarrollo regional respecta, que solo deberan favorecerse las actuaciones sobre las zonas españolas que tengan un grado de desarrollo netamente inferior a sus posibilidades, zonas injustificadamente atrasadas tanto en su estructura integral como en cualquiera de sus servicios”. Y a continuación se establecía que:

“Serán estudiadas las áreas agrícolas deprimidas proponiéndose las medidas más adecuadas para aumentar selectivamente la producción agraria y elevar en función de su capacidad potencial, la renta per capita de los habitantes de las mismas”.

De la tipología de provincias que en orden al desarrollo regional establecía el Plan, creemos que la de Jaén se encuadraba perfectamente en las “predominantemente rurales”, de “gran emigración” y en las que “predominan los extremos del minifundismo o latifundismo”, “paro estacional” y “baja productividad”.

Al margen de la cuestión relativa al fracaso o éxito de la política de polos, cuestión en la que no entramos aquí, parece claro, que la ausencia de un polo en la provincia, tuvo efectos adversos en cuanto a sus posibilidades de desarrollo industrial.. En primer lugar las expectativas iniciadas con el Plan de Jaén se vieron bruscamente ensombrecidas ante el hecho de la no incorporación de la provincia a la nueva política de desarrollo industrial, la cual habría sido la lógica continuación de la dinámica que en este campo se inició en 1.954. Pero es que además la ya escasa capacidad de atracción que la provincia ejercía hacia la industria, se vió no solamente anulada sino ampliamente sobrepasada por la vía de los incentivos que se ofrecían en los polos, ciertamente más atractivos que los que se derivaban del Plan de Jaén.

Este nuevo golpe recibido por la economía provincial parece que se debió, no en escasa medida, al hecho de que en la localiza-

ción de los polos, se reflejó mas la influencia de los grupos de presión política que los criterios de objetividad y de interés local. Por eso hemos de estar de acuerdo con Richardson (26) cuando dice que "los planificadores de los primeros años 60, muchos de ellos pertenecientes a asociaciones del Opus Dei, no tenían apoyo dentro de los órganos tradicionales de la Administración Local, y prefirieron entablar bases con la comunidad empresarial nacional, más que con los políticos e intereses locales".

En definitiva y con esto terminamos, la concurrencia de factores a los que acabamos de referirnos, junto a la terminación de los plazos prefijados para la realización de proyectos, la renuncia a objetivos y el agotamiento de los recursos financieros, dió lugar a que no se pueda hablar con propiedad de Plan de Jaén, con posterioridad a 1.964, cerrándose en esta fecha un período de la historia económica provincial, que si bien pudo significar su despegue económico, sirvió en no pocas ocasiones, de justificación a la ausencia de una verdadera política de desarrollo provincial.

(26) RICHARDSON, H.W. *"Política y planificación del desarrollo regional en España"*. Alianza. Madrid, 1.976.

RESUMEN

En el presente artículo, se presentan los resultados derivados del conjunto de acciones iniciadas a comienzo de los años 50 en la provincia de Jaén, lo que se denominó Plan Jaén, así como una relación de causas condicionantes de los mismos.

La conclusión a la que se llega, es la de un completo divorcio entre dichos resultados y los objetivos previstos, entre los que hay que citar los de industrialización, actuación sobre el paro, elevación del nivel de vida de la población, explotación de los recursos potenciales de la provincia etc. Hay que advertir, que los resultados no se evalúan a nivel de la situación económica actual de la provincia, antes al contrario, estos se refieren a la época desarrollista de la década de los 60 y principios de los 70.

La justificación de estos resultados parece clara, si observamos una serie de deficiencias que el Plan arrastraba desde su concepción misma, así como la existencia de ciertos factores, que de carácter exógeno, influían en su desarrollo de forma negativa. En este contexto, el artículo hace referencia a una mala situación de partida, desajuste entre objetivos y medios, escasa voluntad política a la hora de la instrumentación del Plan, burocracia etc. Entre el segundo grupo de dificultades, se cita la mentalidad autárquica e intervencionista-centralista, incidencia del Plan de Estabilización de 1.959, informe del Banco Mundial de 1.962, política de polos de la etapa de planificación etc.

En definitiva, se aportan una serie de datos e ideas que contribuyen al conocimiento del pasado económico de Jaén, a la vez de ayudar a interpretar la crisis estructural en la que se ve inmersa la provincia.

RESUME

Cet article présente les résultats de l'ensemble d'actions initiées au début de la décennie des 50 dans la province de Jaen, ce qu'on connaît comme Plan Jaen, ainsi qu'une relation des causes qui ont conditionné ces résultats.

Il en tire la conclusion qu'il y a un divorce total entre ces résultats et les objectifs prévus, comme l'industrialisation, mesures contre le chômage, élévation du niveau de vie, l'exploitation des ressources potentielles de la province, etc. Il faut tenir en compte que les résultats ne sont pas évalués au niveau de la situation économique actuelle de la province, mais au contraire, ils s'en rapportent à l'époque de développement de la décennie des 60 et au début des 70.

La justification de ces résultats est claire, si nous observons les déficiences que le Plan entraînait dès le moment même de sa conception, ainsi que l'existence de certains facteurs qui avaient une influence négative dans son développement. Dans ce contexte, l'article fait allusion à une mauvaise situation comme point de départ, désajustement entre objectifs et moyens, insuffisante volonté politique à

l'heure de l'instrumentalisation du Plan, bureaucratie, etc. Dans un deuxième groupe de difficultés, il mentionne la mentalité autarchique et interventionniste-centraliste, l'incidence du Plan de Stabilisation de 1959, le Rapport de la Banque Mondiale de 1962, la politique de l'étape de planification, etc.

En définitive, il apporte des renseignements et idées, qui aident à la connaissance du passé économique de Jaen, ainsi que à l'interprétation de la crise structurale actuelle de cette province.

SUMMARY

In this article, the author presents the results achieved by the set of actions which were undertaken at the beginning of the fifties in the province of Jaen - the so called Plan Jaen as well as a list of causes which conditioned these results.

He come to the conclusion that there is a divorce between the results and the goals, such as industrialisation, reduction of un employment, raising the population's standard of living, exploitation of the potential resources of the province. It must be taken into account that the results are not evaluated according to the present economic situation, but they are referred to the developing period of the sixties and the beginning of the seventies.

These results can be clearly accounted for, if we notice a series of deficiencies that the Plan dragged from its very conception, as well as the existence of certain factors which had a negative influence on its development. In this context, the article alludes to a bad situation as starting point, imbalance between goals and means, limited political will in the implementation of the Plan, bureaucracy, et. In a second group of difficulties, we can find the autarchic interventionist-centralist mentality, incidence of the 1959 Stabilization Plan, the 1962 Report of the World Bank, the policy of development areas, etc.

In short, the author brings forward a series of facts and ideas, which contribute to a better knowledge of the economic past of Jaen and to a better interpretation of the present structural crisis of this province.