

MANUEL JESUS GONZALEZ

*LA ECONOMIA POLITICA DEL FRANQUISMO (1940-1970).*  
*Dirigismo, mercado y planificación.*

Editorial Tecnos. Madrid 1979, 460 páginas.

---

Los títulos de los libros, a veces, resultan engañosos en el sentido de que guardan poca correspondencia con sus contenidos. Afortunadamente, no es éste uno de esos casos, ya que el título es fiel reflejo del texto. En efecto, el Profesor M. J. González aborda en este libro la difícil tarea, por amplia, de analizar el fluir económico de la España franquista durante el período comprendido entre 1940 y 1970, pero distinguiendo claramente las tres etapas básicas de este proceso, que, al mismo tiempo, dan subtítulo a la obra:

- 1.ª) 1939 - 1959: Dirigismo.
- 2.ª) 1959 - 1963: Mercado.
- 3.ª) 1963 - 1970: Planificación.

El origen del libro, como el propio autor pone de relieve en el prólogo, se encuentra en su tesis

doctoral (1), por lo que no puede resultar extraño que sea el Plan de Estabilización de 1959, sus antecedentes, gestación, puesta en práctica y efectos posteriores, el núcleo central de la obra. Podría entonces pensarse que este trabajo pasa a formar parte de los relativamente numerosos escritos sobre el tema, pero nada más lejos de la realidad, ya que con el mismo se destacan aspectos hasta el momento inéditos, o al menos poco conocidos. En especial, puede destacarse el análisis del contexto político y el exhaustivo estudio de las consecuencias políticas y económicas del Plan de Estabilización.

Antes de proseguir, a efectos de comprender adecuadamente posteriores desarrollos, conviene dejar en claro los dos puntos siguientes:

- a) El aspecto autoritario, pero no fascista, del régimen franquista.

(1) "La liberación económica de 1959. Un estudio del Plan de Estabilización", leída en Madrid en julio de 1975.

b) El comportamiento de Franco, en quién descansaban todos los resortes del poder, en el sentido de que todas sus decisiones, políticas y económicas, intentaban maximizar tiempo y poder.

Este segundo punto hay que tenerlo muy en cuenta si quieren entenderse los cambios ministeriales (2) acaecidos en febrero de 1957 y la consiguiente entrada en el gobierno de dos personajes, Mariano Navarro Rubio y Alberto Ullastres, que jugaron un papel decisivo, no sólo en el terreno económico en el que tenían competencias como ministros de Hacienda y Comercio respectivamente, sino también en el político, ya que al apoyar de forma decidida y frente a todo tipo de oposiciones la liberalización económica, forzaron la apertura política hacia el exterior y el abandono de la filosofía autárquica e intervencionista por otra que se inspirase en la ideología de mercado.

De una forma concisa, las conclusiones más importantes que se desprenden del análisis del *contexto político* que realiza M. J. González son las siguientes:

a) El papel de articulador, entre las distintas familias políticas vencedoras de la guerra civil, del general Franco dentro de un siste-

ma autoritario, pero en el que las decisiones políticas de importancia las tomaba él sólo.

b) El giro político y económico que supone la remodelación ministerial de febrero de 1957 con la aparición en la arena política de un grupo de hombre nuevos, los tecnócratas del Opus Dei, que cambiaron la filosofía económica del régimen, pero no lograron, sin embargo, liberalizar el sistema político (3).

El capítulo segundo del libro está dedicado a una interpretación de la historia económica de España en la etapa autárquica, 1939-1959, desde la perspectiva del Plan de Estabilización. Por ello, los dos puntos básicos en los que centra su atención son aquellos que tienen el carácter de causas decisivas para la implementación de un plan de estabilización en julio de 1959:

a) el comportamiento inflacionista de los precios (*desequilibrio interno*)

b) el agudo déficit de la Balanza de Pagos (*desequilibrio externo*).

Por lo que se refiere a la evolución de los precios, a pesar de las deficiencias de tipo estadístico, el autor pone de manifiesto como el

(2) Un excelente trabajo en este tema fue el efectuado por el Equipo Mundo: *Los noventa ministros de Franco*. Dopesa, Madrid 1970.

(3) M. J. González mantiene la tesis de que Navarro Rubio intentó también el cambio político, pero le faltaba el apoyo necesario. Por eso afirma: "La operación pequeño comando sin infantería no alcanzó ningún éxito en el terreno de transformar un régimen político autoritario en otro liberal".

brote inflacionista más fuerte se produjo entre 1945 y 1951, fase en la que los precios al por mayor se elevaron un 16,1%, para remitir en los años siguientes y agravarse paulatinamente a partir de 1955, de manera que en el trienio 1956-1958 la elevación alcanzó un 11,7%. Es en esta última fase en la que el Profesor M. J. González pone su énfasis, al estudiar detenidamente las causas de esta inflación, que de una forma sintética pueden resumirse en:

a) El déficit crónico del sector público y la manera de financiarlo a través de Deuda Pública pignorable (4).

b) La inelasticidad de la oferta agrícola y la falta de reestructuración productiva.

c) Las continuas alzas salariales sin responder a aumentos de productividad.

En este mismo plano, no podemos olvidar que al ser el crecimiento económico un objetivo prioritario del régimen éste se intentase alcanzar aunque fuera a costa de generar fuertes tensiones inflacionistas, que tenían sus orígenes básicos en los tres puntos antes reseñados.

Con respecto a la vertiente externa de la economía española, el punto más importante a destacar estriba en el exacerbado grado de

aislamiento del sistema económico, claro reflejo de la situación política del país, pues como ha puesto de relieve Donges: "la vieja idea del nacionalismo económico apareció a los ojos de la Administración Franco como la única base para una política de reconstrucción económica" (5).

Las consecuencias de esta política autárquica y fuertemente proteccionista fueron varias, destacándose por su carácter negativo las siguientes:

a) el desarrollo de un sistema productivo ineficiente y con altos costes, que a la vez era insuficientemente competitivo en los mercados exteriores.

b) la carencia de determinados productos industriales básicos para algunos sectores, que veían así impedido su crecimiento, abortando con ello que la economía en su conjunto creciese más.

En suma, el sector exterior presentaba graves problemas, ya que estaba, por un lado, la nula capacidad exportadora del sistema productivo, y por otro, las trabas a las importaciones que eran causa inmediata de la falta de competitividad y de la ineficiencia de determinados sectores industriales. Pero todavía se agravan más estos problemas si consideramos la inexistencia de un tipo de cambio re-

(4) Esta cuestión viene perfectamente tratada en el libro de Raimundo Poveda: *La creación de dinero en España*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972.

(5) J. B. Donges: *La industrialización en España*. Oikos-Tau, Barcelona. 1976.

alista y la rígida legislación sobre inversiones extranjeras. De una forma global M. J. González concluye lo siguiente: "Parece lícito afirmar, que este estrangulamiento del sector exterior durante el decenio de 1950 fue el factor determinante entre los problemas internos. Con una cómoda situación en nuestras cuentas exteriores tal vez no hubiera bastado la presión internacional para hacer posible un drástico Plan de Estabilización".

En los capítulos tercero, cuarto y quinto se aborda el análisis del Plan de Estabilización, dedicándose previamente M. J. González a estudiar lo que denomina como "bienio prestabilizador", o sea el período comprendido desde la entrada en el gobierno de Navarro Rubio --febrero de 1957-- hasta la puesta en práctica del mencionado plan --julio de 1959--, a pesar de que estima que las medidas que se tomaron durante el mismo no pueden considerarse como preparatorias del Plan de Estabilización, dado que con ello sólo se buscaba mejorar el funcionamiento de la economía, aparte de que no existía el suficiente grado de coordinación administrativa para llevar a cabo una operación de esta envergadura. Entre dichas medidas pueden destacarse aquellas que conformaron una política moneta-

ria más restrictiva como los topes al redescuento, los frenos al crédito, etc., o las que iban encaminadas a lograr una disminución del gasto público y un mayor control de las inversiones, englobadas dentro de la reforma tributaria puesta en práctica en diciembre de 1957.

A pesar de todo, los desequilibrios básicos que afectaban la economía española seguían sin solucionarse, y además faltaba el *catalizador* que impulsara el proceso liberalizador que Navarro Rubio intentaba poner en marcha (6). Sin lugar a dudas éste fue el acuerdo de los principales países europeos de decretar la convertibilidad externa de sus monedas, acuerdo que se institucionalizó en el denominado Acuerdo Monetario Europeo (A.M.E.).

Así pues, aprovechando esta coyuntura el ministro de Hacienda envía un *questionario* a las principales instituciones económicas del país, I.N.I., Banco de España, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Consejo de Economía Nacional, Facultad de Ciencias Económicas de Madrid, etc., acerca de las consecuencias que para la economía española tendría la adopción de la convertibilidad y su posible integración en el por entonces recién creado Mercado Común.

(6) En dos conferencias pronunciadas por Navarro Rubio en la Real Academia de Ciencias Políticas y Morales tituladas: *La batalla por la estabilización* y *La batalla por el desarrollo* explica claramente todas las vicisitudes que hubo de pasar antes y durante el período que se aplicaron las medidas estabilizadoras.

Las respuestas a dicho cuestionario, excepto la del I.N.I., fueron favorables a la liberalización e integración de la economía española. Ello es aprovechado por Navarro Rubio para presentar al Consejo de Ministros un memorándum en el que traza el bosquejo de la nueva política económica a seguir, con tres puntos básicos:

- a) Devaluación de la peseta.
- b) Estabilidad monetaria.
- c) Convertibilidad de la peseta.

Remataba este documento una frase que era un claro preludeo de lo iba a venir después: "Las medicinas económicas, aún las más necesarias y adecuadas, son siempre amargas".

Otro aspecto importante y al que M. J. González dedica su atención es al de la *presión exterior* que ejercieron determinados organismos internacionales, F.M.I., B.I.R.F., O.E.C.E., así como el gobierno norteamericano, para la liberalización y ordenación de la economía española, proceso al cual condicionaban la entrega de importantes ayudas económicas.

A nadie puede extrañar pues si lo que viene es un *Plan de Estabilización* instrumentado en el Memorándum que el 30 de junio de 1959 dirigía el gobierno español al F.M.I., donde como el Profesor González pone de manifiesto en el capítulo cuarto: "Las autoridades

plantean un modelo ortodoxo de estabilización que incorporaba medidas de tipo monetario y de tipo keynesiano: equilibrio interno y externo, ajuste ahorro-inversión, mejora de la eficacia económica". Todo este mismo capítulo se encuentra dedicado al estudio de dicho Memorándum y a su posterior traducción legislativa en el Decreto-Ley 10/1959 de 21 de julio, si bien en los meses siguientes se tomaron otras medidas que se incluyen dentro de lo que se conoce como *Plan de Estabilización*.

Los fines últimos de este Plan eran conseguir el desarrollo y la integración económica a través del restablecimiento de la estabilidad monetaria y del equilibrio exterior, que se convirtieron en los objetivos inmediatos a conseguir. Para ello se instrumentaron medidas que iban desde la elevación de ciertos impuestos a la aplicación de una política monetaria restrictiva (topes al crédito al sector privado, control de las operaciones bancarias, etc.), pasando por controles salariales (subidas ajustadas a incrementos de productividad) y por la fijación de un nuevo tipo de cambio por el se devaluaba la peseta.

En el capítulo quinto se aborda el tema del efecto general que tuvo el Plan sobre la economía española, y que no fue otro que una recesión: caída de la demanda de consumo de la inversión, aumento del paro, etc., con una duración de unos dos años, período de tiempo

que a juicio de M. J. González pudo haberse acortado, si se hubiese elegido otro momento, en plena onda depresiva, para instrumentar el Plan. En su vertiente externa las consecuencias fueron bien distintas, puesto que al reducirse considerablemente el déficit de la Balanza de Pagos el sector exterior mejoró espectacularmente.

En suma, podemos estar de acuerdo con el autor del libro cuando considera que la dureza del Plan fue excesiva y la justifica en base a condicionantes de tipo político diciendo: "Un régimen políticamente autoritario, montado sobre un gigantesco aparato intervencionista, dejaba de ser lo que era si sustituye su pilar económico por el modelo de mercado y participación de la inversión extranjera". Por ello a partir de mediados de 1960 se debieron tomar medidas reactivadoras, que fueron mejorando paulatinamente la situación económica, iniciándose un proceso de crecimiento que tendrá su consolidación en esta década de los sesenta.

El capítulo sexto y último del libro estudia precisamente este proceso de crecimiento de los años sesenta que algunos han calificado de "milagro económico español" y que se asienta en tres pilares básicos: el turismo, las remesas de los emigrantes y las inversiones extranjeras. Pero en vez de detenernos a reseñar los aspectos más relevantes de dicho proceso, cuestión ampliamente conocida, interesa

destacar la visión que de la etapa planificadora tiene M. J. González. Para él, existen dos personajes claves, Laureano López Rodó y Gregorio López Bravo, que guardan semejanzas con los dos de la etapa anterior, ya que son miembros del Opus Dei y pertenecen a la clase política de los tecnócratas, pero poseen unos planteamientos completamente distintos ya que al intentar vender el desarrollo como si fuese una mercancía ponen freno al proceso liberalizador iniciado por sus predecesores. Por ello el autor titula a este capítulo: *El desarrollo como mercancía política*. La anterior idea queda aclarada de forma perfecta si utilizamos las propias palabras de M. J. González: "El objetivo de López Rodó era, como en todo político, máximo poder durante el máximo tiempo. Ello dependía en última instancia para ganarse la voluntad del Caudillo. El Pardo constituía, pues, el mercado final para el que producían en un sistema sin electorado y, como es natural, trabajaron orientados por este mercado... El Pardo pedía estabilidad, apariencia de crecimiento y bienestar del pueblo con la figura del General en lo alto como benefactor, y esto es lo que vendieron".

Finaliza la obra con un resumen de las conclusiones más importantes y un interesante ensayo de bibliografía para el análisis económico del franquismo.

Desde mi punto de vista; el libro cumple su pretensión funda-

mental de describir y analizar las líneas centrales de los cambios económicos de cierta importancia acaecidos en nuestro país entre 1940 y 1970, y ello con un lenguaje suelto y fácil que hace amena su lectura. En especial, se hace obligada fuente de consulta para cualquier estudio sobre el Plan de Estabilización. Sólo me resta por hacer una observación, pero sin ánimo de crítica, simplemente de aclaración, y es que en los análisis que M. J. González realiza en algunas partes de la obra se deslizan determinados aspectos subjetivos, propios de un defensor a ultranza de la economía de

mercado, de un liberal. Y como botón de muestra baste la siguiente frase: "El que España fuese diferente en materia de organización política tuvo así un apreciable coste económico: se pudo haber obtenido más crecimiento, más eficiencia económica y más equidad... En otras palabras, los hombres del desarrollo aguaron el vino puro de 1959. Es un ejemplo de cómo para sobrevivir una dictadura tiene que llegar a componendas con el gran capital que una democracia podía evitar".

Tomas Mancha Navarro



RODRIGUEZ SANCHEZ DE ALVA, A.

«EL SUELO COMO FACTOR DE LOCALIZACION INDUSTRIAL:  
PLANTEAMIENTO GENERAL Y ANALISIS DEL  
CASO ESPAÑOL»

CEOTMA. Serie Monografías 1, Madrid 1980, 258 págs.

---

Como es de todos conocido, los objetivos básicos de la Política Económica —pleno empleo, estabilidad de precios, equilibrio de la balanza de pagos, crecimiento armónico, equilibrio entre regiones y equilibrio entre sectores— precisan para su implementación de una serie de instrumentos. Pues bien, la consideración del espacio industrial como un instrumento de la política económica, para fomentar la industrialización y el desarrollo regional, constituye la idea central que subyace a lo largo de toda esta obra.

La estructura general del libro aparece fuertemente condicionada en su aspecto formal, por el hecho de tener su origen en la tesis doctoral del autor, apareciendo así dividido en siete capítulos que se agrupan a su vez en tres partes y unas conclusiones finales.

El análisis de las variables que condicionan las decisiones de localización empresarial —tanto las economías como las extraeconómi-

cas— junto con las principales aportaciones en el campo de la teoría de la localización, constituyen el tema central de la primera parte. La segunda perfila el concepto instrumental —la zona industrial— tanto a través de las aportaciones teóricas al tema, realizadas fundamentalmente por la O.N.U. y sus agencias especializadas, como de los resultados prácticos obtenidos en los principales países del mundo —Inglaterra, EE.UU., Francia, Italia— en los que el instrumento ha sido objeto de atención especial. La parte final se ocupa de la experiencia española, destacándose como los resultados poco brillantes obtenidos, se deben fundamentalmente al carácter esencialmente sectorial y no espacial del crecimiento español y a la escasa atención económica prestada al organismo encargado del tema.

\* \* \*

Las variables que inciden en las decisiones locacionales de las

empresas podemos separarlas en las que están directamente relacionadas con el objetivo de maximización de beneficios —materias primas, mano de obra, transporte, mercado— y aquellos factores extraeconómicos —las rentas “psíquicas” o los motivos personales— que son en muchas circunstancias, los que en realidad determinan la ubicación de la empresa.

Estos factores unidos a los excesivos supuestos restrictivos de los modelos, vienen a poner en entredicho las aportaciones de los teóricos de la localización industrial —Weber, Lösch e Isard— que construyeron sus modelos considerando exclusivamente la influencia del transporte mercado o la sustituibilidad de factores, respectivamente.

La considerable importancia concedida por el autor a las influencias que en determinadas circunstancias pueden tener motivaciones distintas al máximo beneficio, constituye a nuestro juicio, un aspecto de enorme interés. Este hecho, ya fue señalado y asumido por la teoría microeconómica desde hace tiempo, existiendo actualmente una pluralidad de modelos en los que el beneficio no constituye la directriz única del comportamiento empresarial (1).

La escasa importancia concedi-

da al suelo como factor de localización por los teóricos clásicos, se fundamenta en la consideración exclusiva del mismo, como soporte de la actividad industrial; pero las experiencias llevadas a cabo en otros países, desde hace muchos años, han convertido al *suelo industrial* en un instrumento esencial de la política económica.

El proceso de industrialización en gran escala evidenció la necesidad de planificar el espacio, zonificarlo, con objeto de establecer zonas industriales que reuniendo las mejores condiciones posibles para las empresas, actuaran como los lugares más adecuados para la localización de las mismas.

La ordenación del espacio industrial a través de la creación de la zona industrial, la conglomeración industrial, el polígono industrial, etc., pretende ofrecer un espacio —y a veces también incluso los edificios— que actúe como lugar de atracción para la localización industrial. Los objetivos de este instrumento son básicamente dos: ser lugares de atracción para la localización de empresas en zonas en donde no existen o contribuir a la descongestión de aquellas zonas en donde existe una fuerte concentración industrial.

A través de los estudios realizados por la O.N.U., en los que se recogen también las aportaciones de

(1) Uno de tales modelos es el de Robin Marris: “Un Modelo de la ‘Función Directiva’ de la Empresa” *Revista Española de Economía*, Mayo-Agosto 1979, págs. 249-277. Aparecido en *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. LXXVII, mayo 1963, n.º 2.

las experiencias en los países extranjeros, se observa claramente como además de los servicios indispensables para toda industria —agua, electricidad, alcantarillado, transporte interior y comunicaciones— los países han procurado ofrecer otros servicios complementarios —relacionados principalmente con la formación profesional de la fuerza laboral, la concesión de facilidades con objeto de obtener financiación, accesibilidad a los medios de comunicación mas modernos, etc.—. En relación con su ubicación las zonas industriales se han localizado en las proximidades de las vías de comunicación mas importantes —carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos—.

La aportación de la iniciativa privada ha sido bastante importante en los distintos países analizados, hecho que contrasta con el caso español en el que la iniciativa pública ha sido la que ha realizado la mayor aportación.

En el caso español el libro se ocupa exclusivamente del espacio industrial generado por la iniciativa pública, recayendo las competencias en esta materia en la Gerencia de Urbanización creada en 1959 y que a partir de 1972 se transforma en el Instituto Nacional de Urbanización.

La política de espacio industrial en España se materializa a través de los polígonos industriales y se concreta en cuatro programas

que se desarrollan entre los siguientes años: — 1956/1959, 1965/1969, 1972/1976 — sus objetivos estaban dirigidos fundamentalmente al desarrollo regional, pero sus logros han sido bastante modestos.

Una de las razones de la escasez en la oferta de suelo industrial en el caso español se debe por un lado, a la escasa cuantía de los recursos asignados al organismo encargado de su provisión y por otro a la excesiva tardanza en la realización de las diferentes fases por las que había de transcurrir su construcción.

Si a los hechos anteriores le unimos que en el caso español, la única forma de acceder al suelo industrial es a través de la compra —bien por subasta pública o a través de concierto directo— con unas condiciones muy exigentes en cuanto a la forma de pago y escasas posibilidades de obtener financiación, podremos comprender con facilidad la reducida importancia de este instrumento de política económica para lograr la industrialización y el desarrollo regional.

A nuestro juicio la escasa utilización del instrumento —en cuanto al desarrollo regional— se justifica en tanto que el proceso de crecimiento económico en España se produce por medio de la industrialización a toda costa del país, quedando por tanto los aspectos espaciales de este crecimiento en un segundo plano.

Antonio Mora Sánchez



J. M. CUENCA TORIBIO

*ANDALUCIA. UNA INTRODUCCION HISTORICA*

Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba,  
1980, 2.ª edición, 266 páginas.

---

Antes de los diez meses de que viera la luz la primera edición del libro del Profesor Cuenca Toribio, *Andalucía. Una Introducción histórica*, la Obra Cultural del Monte de Piedad de Córdoba, que tan fructífera campaña ha emprendido en pro de la cultura de la región, reconocida y ampliamente agradecida ya por los escasos círculos intelectuales de Andalucía, publica una segunda edición aumentada al menos en un tercio de su extensión original, pero en la que no se ha recurrido al fácil método de la ampliación lineal, sino que, se ha realizado un cambio sustancial en el enfoque y en el tratamiento de los capítulos que componen el libro, convirtiéndolo, según confiesa su propio autor, más en un estado de la cuestión, que en una síntesis apretada destinada al gran público; pero un estado de la cuestión plenamente actualizado de acuerdo con la más reciente y dispersa bibliografía sobre Andalucía y con un aparato crítico y docu-

mental por el que los historiadores, no siempre atentos a las últimas novedades, a veces inasequibles, debemos rendir al autor un cálido tributo.

Pero aunque en los propósitos del profesor Cuenca no entrase el escribir un libro destinado al gran público, lo cierto es que la rapidez con que se ha agotado la primera edición, hecho absolutamente anormal como muy bien sabemos cuantos nos dedicamos a la grata y poco rentable tarea de investigar y mostrar el pasado de nuestra tierra, permite afirmar sin equivocación que el libro ha superado los estrechos círculos intelectuales para atraer a un amplio sector de nuestro pueblo interesado cada día más, afortunadamente, en conocer los avatares de su pasado. "A pesar de la angustia de su presente —afirma el autor acertadamente—, las gentes del Sur presienten que sólo un conocimiento adecuado de su historia puede posibili-

tar entrar con buen pie en una etapa que adivina crucial para su destino colectivo. Este dependerá en buena parte de la responsabilidad con que sus intelectuales afronten la tarea de trazar los nuevos caminos a la luz de las experiencias del ayer". Un argumento en favor de la utilidad de la historia para el hombre de nuestros días, que el autor de este comentario suscribe en su totalidad. Por si fuera poco, más adelante puede leerse: "Muy legítimamente los andaluces aspiran a disponer en corto plazo de una hoja de ruta detallada de su navegación como pueblo a la que acudir no solo para la lectura reconfortante, sino para encontrar en ella el camino, los materiales para iniciar con buena estrella la obra de redención que se presenta inexcusable, como acto de supervivencia en algunos casos, cada día más numerosos... La construcción de una Andalucía infinitamente más abierta a las exigencias de la justicia que la de gobierno pasa indefectiblemente por un conocimiento de su pasado desprovisto de oportunismos ideológicos o políticos".

En apretada síntesis, el autor ha dividido el libro en dos grandes capítulos, en el primero de los cuales, "Panorámica de la evolución histórica andaluza" traza, a lo largo de más de cien páginas los grandes rasgos de la historia política y social de Andalucía: de la prehistoria a los romanos, del cristianismo a los godos, la con-

quista musulmana, la reconquista y la repoblación, la llamarada del Quinientos, la hondonera del XVII, el despertar dieciochesco, Andalucía en el sistema liberal, el decisivo impacto de la desamortización, la crisis social, la entrada en el siglo XX, República y obrerismo, del enfrentamiento civil a la postguerra, son otros tantos puntos a lo largo de los cuales el autor va trazando la mencionada trayectoria histórica de Andalucía, que se convierte no tanto en una introducción breve e incompleta como modestamente la define el Profesor Cuenca, sino en una síntesis útil para el historiador, completa para el profano interesado y en la que el aparato crítico ha recogido una bibliografía rigurosamente actualizada, principalmente en lo que a aportaciones más recientes se refiere y sin perder nunca de vista ese gran hito que constituyó el Primer Congreso de Historia de Andalucía, del que el autor del libro fue alma y motor. Y en un libro de historia andaluza publicado en abril de 1980, es evidente que no podía faltar una referencia, siquiera somera, a ese referéndum andalucista que ha contribuido, más que diez años de campaña consciente, a fortalecer el sentimiento de conciencia regional y nacional del que tan necesitada estaba Andalucía, pese a la presunción, a nuestro juicio injustificado de algunos partidos políticos: "Si existió un craso error al enfocar el planteamiento del referéndum desde ópticas políticas, tal desacierto no puede perpetuarse. Los síes se

han reclutado en todo el abanico social. También en el de los sectores conservadores. Este sentimiento suprapartidista se mantendrá; es cuestión de vida o muerte. La hora es grave y esperanzada. El sí del pueblo andaluz prolongará su eco en el tiempo inmediato. Serenamente, unánimemente, exigentemente, solidariamente”.

El segundo capítulo del libro, “La dinámica histórico-económica de la Andalucía Contemporánea (1808-1939)” constituye igualmente una buena síntesis en torno a la estructura económica de Andalucía desde el principio de la edad contemporánea hasta la conclusión de la guerra civil, estructurada a la manera clásica: demografía y análisis del sector primario, industria y sistema financiero y servicios. Pero se da la circunstancia de que al tratarse de una época en la que Andalucía ha ido progresivamente perdiendo peso específico en relación con las restantes regiones de España, el análisis histórico ha de servir aquí para, desde los datos disponibles, intentar esbozar el conjunto de causas, que nunca en la historia estas son unitarias, que desde mediados del siglo pasado han ido sumiendo a la región en un subdesarrollo ya centenario.

El sector agrícola es el primero y el que con más detenimiento analiza el profesor Cuenca, porque “los destinos de la economía andaluza se ventilan siempre en la transformación de su campo” y

entre los factores que imposibilitaron esta transformación, figura en primer lugar la concentración de la propiedad en manos eclesiásticas y oligárquicas primero, para pasar finalmente a manos exclusivas de esta última clase social como consecuencia del proceso de disolución del régimen señorial y de las desamortizaciones eclesiásticas y civil que, lejos de dar paso a un régimen de tenencia de la tierra más equilibrado y justo, convirtieron a la aristocracia y a la burguesía urbana en los monopolizadores de la propiedad de la tierra. Con el proceso desamortizador —afirma el autor—, se originó la sustitución socio-económica del antiguo régimen por una estructura capitalista que no perseguía los máximos beneficios para canalizarlos hacia la inversión productiva; y añade: “Al consolidar, de un lado, tal tipo de estructura y, de otro, una gran masa de trabajadores del campo, es innegable que dicho acontecimiento frenó el desarrollo de una demanda que impulsase los intercambios y el crecimiento material... La historia del sur de España a partir de 1850 es la historia de unos hombres que trataron de revisar —o destruir— una estructura de la propiedad que otros hombres —y no la geografía— habían creado en siglos anteriores”. Unas páginas sobre la ganadería extensiva que genera la gran explotación agrícola, la apicultura, la silvicultura y la pesca, completan este primer apartado destinado al estudio del sector primario andaluz.

En el sector industrial, la industria extractiva es la que ocupa mayor extensión en el libro del profesor Cuenca, por razón de su importancia objetiva; la minería del plomo de Gádor y Almagrera, sobre las que están a punto de comenzarse y terminarse sendos trabajos de investigación en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Granada; el hierro almeriense, granadino y malagueño, el plomo de Linares, el carbón cordobés, el cobre de Río Tinto, constituyen los eslabones de lo que el profesor Cuenca llama una carrera de relevos, en directa relación con el agotamiento de los filones y la demanda exterior. Tratamiento más discreto aunque no menos importante merecen los intentos de Manuel Agustín Heredia por crear una potente industria siderúrgica en Málaga, frustrados por el problema de los suministros de carbón o la industria textil malagueña, en mano, sobre todo, de la familia Larios. Es cierto que hay aspectos de la industria decimonónica andaluza que no tienen la presencia que su importancia requeriría en el libro, principalmente las industrias derivadas de la agricultura tales como la azucarera, la del aceite, la del esparto o la de la uva, pero no es menos cierto que sobre la mayoría de tales aspectos carecemos aún de investigaciones monográficas que permitan mostrar en unas breves páginas un panorama certero y unas conclusiones válidas.

En el estudio del sistema financiero, el autor dibuja unas escuetas piñceladas en torno a los bancos de emisión de Cádiz, Málaga, Jerez y Sevilla, y su sustitución a partir de 1874 por sucursales del Banco de España, sobre los escasos trabajos que aún poseemos acerca de la actividad de los banqueros regionales, excepción hecha de Rodríguez Acosta y Pedro López y sobre las Cajas de Ahorros y Monte de Piedad, de los que Andalucía, como en tantos otros aspectos, se constituyó en una auténtica pionera a nivel nacional, para terminar con algunas notas acerca del comercio y de los transportes, como principales exponentes del sector servicios.

A la hora de analizar las causas de la decadencia de sectores tan importantes en otros tiempos como el industrial, el profesor Cuenca establece un completo y preocupante panorama: la carencia de fuentes de energía básicas para el proceso industrializador, peso muerto de unas estructuras sociales desfasadas e injustas, los espectaculares índices de analfabetismo, las tasas migratorias, o la dificultad viaria, "supusieron evidentes topes para la evolución progresiva de las comarcas sureñas". Pero junto a esta serie de factores conocidos y prácticamente aceptados, el autor lanza una serie de hipótesis sugestivas, menos mensurables que las anteriores, que pueden haber contribuido a acentuar las consecuencias

de aquellas, tales como la limitada respuesta que encontró en sus habitantes la llamada del crecimiento o la ausencia de un movimiento de opinión pública favorable como el mismo autor señalaba en un trabajo anterior; la discordancia entre la riqueza potencial de la región y la imposibilidad de su explotación provechosa para todos sus habitantes y, también el exceso de egoísmo y de cerrazón mental por parte de la oligarquía sureña, carente de mentalidad capitalista y con una anacrónica orientación en sus respectivos negocios, horrorizada en definitiva, por todo cuanto supusiera esfuerzo mental. "Arrastrados por el torrente justicialista que inunda hoy la reconstrucción del pasado — afirma Cuenca —, consideramos que el fracaso del resurgimiento económico-social del pueblo andaluz durante cerca de siglo y medio tuvo un principal culpable — la clase dominante —, pero no único". Entenderlo de otra forma, añade, entrañaría un atentado a la historia y un pésimo servicio cara a la creación del futuro andaluz, en el que podría entrarse con un déficit de responsabilidad.

No se hace eco, sin embargo, en esta ocasión, de una causa que él mismo esboza en otro lugar y que nos resultó particularmente atractiva, cual es el escaso cultivo que la ciencia económica tiene en la Andalucía del siglo pasado, que llevó aparejada una peligrosa desociación entre intelectuales y hombres de empresa, cuyos resultados pudieron igualmente influir

en el proceso que tratamos de indagar.

En todo caso, para terminar con palabras del propio autor, Andalucía no vivió a lo largo de los ciento cincuenta últimos años el mejor momento de su historia. Le faltó ese afán de presencia, ese buscar en la propia identidad la fuerza creadora de toda una colectividad que caracterizó a otros pueblos de España durante dicho período.

Con gusto nos hacemos eco aquí, a modo de conclusión, de unas palabras cargadas de sentido escritas por el profesor Gay Armenteros a propósito de la primera edición de este mismo trabajo: "No es la primera vez que el profesor Cuenca escribe sobre Andalucía y los andaluces, pero sí lo es con este carácter sintético y con esta unidad. Su talante es el mismo que en la mayoría de sus trabajos sobre la región, de un cierto apasionamiento andaluz esta vez más comedido por el rigor impuesto. Ni su obra escrita es la única lanza rota en favor del conocimiento de nuestro pasado, ahí está su promoción del Instituto de Historia de Andalucía, navegando entre las estrecheces pero con un ramillete de libros publicados. Estas cosas es menester decir las para estímulo y para acallar la quejumbre sempiterna de que han de ser otros los que nos digan cómo y qué tenemos que ser los andaluces".

Manuel Titos Martínez



HANS-FRIEDRICH ECKEY

*«GRUNDLAGEN DER REGIONALEN STRUKTURPOLITIK  
EINE PROBLEMORIENTIERTE EINFUHRUNG»*

Bund-Verlag, Köln, 1978.

---

El presente libro pertenece a una colección de obras del Bund-Verlag Köln que bajo el título de "Introducciones orientadas hacia los problemas" pretende dos objetivos básicos y homogéneos en todas sus ediciones: de una parte, despertar la comprensión hacia las dificultades, los problemas y las limitaciones que la política económica plantea en la práctica, y de otra, aportar en la medida de lo posible un enfoque interdisciplinar de la economía, explicitando para ello las relaciones que entre economía, sociedad y política pudieran existir. Ciertamente, estos criterios parecen haber presidido la elaboración de este libro, pues es, en síntesis, una exposición de las teorías de las políticas estructurales regionales, así como un estudio empírico de las políticas regionales practicadas en la República Federal Alemana.

No se trata de una obra para especialistas, todo lo contrario, se

trata de un texto que pretende iniciar al estudioso de la economía en los diversos aspectos teóricos y reales que la política estructural plantea desde una óptica de análisis regional. De ahí que las principales deducciones surjan de la contrastación de ambos aspectos. En última instancia, las conclusiones a las que llega el autor son, en cierto modo, los puntos de partida del especialista en economía regional. Ello no resta por otra parte ningún valor a esta obra, cuyas mejores virtudes radican en la labor de sinopsis, lo que en sí es ya siempre una aportación de interés. Estas cualidades se manifiestan en el estilo escueto y preciso y en la cuidada edición en la que se incluyen hasta un total de 48 esquemas sinópticos.

El libro se divide en tres partes, que pasamos a resumir brevemente. La primera es una introducción en la que se definen conceptos tales como estructura, cambio de estruc-

tura y dimensiones y orígenes del cambio estructural.

Por estructura ha de entenderse en general la construcción interna de una unidad compleja, el cambio de estructura es la revisión dinámica de la misma. Las causas que motivan una intervención bajo la forma de política estructural pueden ser bien de carácter económico, cuando existen fallos en el sistema de mercado, o bien de carácter extraeconómico. Las causas de carácter económico difieren según se considere una óptica estática o dinámica. En el primer caso los fallos del mercado pueden estar originados por competencia insuficiente, efectos externos y falta de soberanía de los consumidores. Desde una óptica dinámica puede considerarse que la política estructural viene motivada por las modificaciones de estructura. Esta puede ser consecuencia de una insuficiencia explicativa de los precios como parámetro de los futuros requerimientos de la economía así como de una escasa movilidad de los factores de producción. Tanto la falta de información como la ausencia de alternativas aceptables pueden ser los factores desencadenantes de tales situaciones. Los presupuestos que determinan la práctica de una política estructural vienen dados por la aparición o existencia conjunta de fricciones en el mercado y por la persecución de objetivos extraeconómicos. Cuando los criterios de la intervención pública no se ajustan a todos los ámbitos de la economía es cuando

la política estructural adquiere todo su sentido. Finalmente, se hace un rápido inventario de los grupos de instrumentos más importantes de la política estructural clasificados con arreglo a la tradicional y ortodoxa dicotomía de origen germano de "Ordnungspolitik" y "Prozesspolitik".

La segunda parte y principal de la obra lleva por título "Fundamentos de la política estructural regional". La política estructural regional, que para el autor es sinónimo de política económica regional, comprende las relaciones de todas las actividades económicas referidas a una determinada región. Por otra parte, la política regional y la política de ordenación espacial deben considerarse también como sinónimos. De tal manera que la diferenciación conceptual principal y primaria de la economía regional ha de establecerse entre política estructural regional y política de ordenación espacial.

La política de ordenación espacial, tanto a un nivel general como específico, encuentra sus bases en la legislación de ordenación espacial, por lo tanto cualquier intento político-económico debe partir del análisis de la misma. En este punto se realizan varias y breves digresiones para el caso de la República Federal Alemana.

A continuación se ocupa el autor de justificar la necesidad de una política estructural regional.

Para ello se delimitan aspectos positivos y normativos. Bajo los primeros se exponen los principales modelos teóricos explicativos de la decisión de actividades económicas en el espacio; en este sentido se pasa revista a las teorías microeconómicas (teorías de la decisión de la localización de la actividad empresarial) y a las teorías macroeconómicas (modelos de Von Thünen, Lösch y Cristaller). Los aspectos de justificación normativa parten de la enunciación de una premisa que es conclusión del análisis positivo: sin una intervención estatal los objetivos de la política económica regional son irrealizables. Tales objetivos se concretan en tres: crecimiento y estabilidad, ambos de carácter económico y equidad, de carácter extraeconómico. A continuación se argumenta cómo la consecución de los mismos en condiciones de libre mercado no es posible.

El problema de la regionalización no es otro que el de encontrar la base regional de los objetivos macroeconómicos. La resolución del mismo, y ésta es tal vez la principal tesis de este libro, radica en la consideración de que los mercados de trabajo regionales, entendidos como compendio de centro y periferia, contienen las propiedades adecuadas para la diagnosis (Diagnoseinherthen) de la política regional. La sistematización específica de este enunciado por objetivos es la siguiente:

— Por el del crecimiento debe entenderse la consecución de unos

niveles de trabajo en los que los techos de productividad a la adición de meros factores sea máxima.

— Por estabilidad ha de considerarse la consecución de mercados de trabajo en los que exista un discreto exceso de oferta.

— Por equidad se tratan de conseguir mercados laborales en los que los puestos de trabajo ofrecidos tengan remuneración de reducida dispersión.

Finaliza este capítulo con una extensa y hasta cierto punto minuciosa revisión de las experiencias germano-occidentales en materia de política económica regional. En él se presta particular interés hacia las siguientes variables: estructura espacial y de asentamientos, población, utilización del suelo, recursos naturales, trabajo, energía, tráfico, educación, tiempo libre y ocio.

El segundo capítulo de la parte principal trata de la conexión entre la política estructural regional y la política estructural sectorial, pero el enfoque es totalmente empírico y particularizado para dos casos; transporte y agricultura.

El libro se cierra con una serie de advertencias de cara a afrontar los problemas reales de la política económica. La política estructural ha sido objeto de varias críticas, y la necesidad de una reorientación de la misma es algo cada vez más aceptada. El autor propone las siguientes direcciones de modificación:

— En primer lugar, la falta de coordinación y acuerdo en el pasado de las diferentes partes de la política económica conduce a la necesidad de integrar las medidas estatales a fin de obtener una concepción "cerrada" de las mismas, que establezca las bases de la intervención en el proceso económico.

— Las deficiencias de la política estructural practicadas hasta ahora no deben considerarse como "faltas estéticas", en el sentido de menospreciarlas y entender que

podían superarse mediante una mejora de la planificación estatal, sino como cualidades que son iminentes al dirigismo estatal. El camino correcto de una mejora de la política económica no consiste por tanto en un afinamiento sino en un abandono de la "processpolitik", la política económica óptima debe consistir por tanto asumiendo esta línea, en una planificación-marco con visión de largo plazo.

Antonio Oporto del Olmo

WILLEM MOLLE WITH BAS VAN HOLST AND HANS SMIT

*«REGIONAL DISPARITY AND ECONOMIC DEVELOPMENT  
IN THE EUROPEAN COMMUNITY»*

Saxon House, 1980. 419 p.

---

El equipo compuesto por Willen Molle, Bas van Holst y Hans Smit, presenta un estudio de Análisis Espacial, que es uno más, dentro de la línea de investigación aplicada y teórica emprendida por el Instituto Económico de Holanda.

Como se indica varias veces en la obra que estamos reseñando, este libro presenta la síntesis del estudio cuantitativo que se llevó a cabo para Europa Occidental, y más concretamente para la CE 9. No se puede uno acercar, pues, a esta obra esperando teorías explicativas de las desigualdades regionales en Europa, ya que cuando estas explicaciones teóricas existen son el fruto del análisis empírico, un análisis que los mismos autores confiesan que es positivo y con carácter descriptivo.

El libro se compone de dos partes claramente diferenciadas, por un lado de cinco capítulos, cuyo contenido pasaremos posterior-

mente a comentar y por otro lado de tres apéndices que suponen algo más de la mitad de este interesante trabajo.

El primer capítulo, como su encabezamiento indica "objetivos y estructura del estudio", sirve de introducción. En su contenido se encuentra el estado actual de la política regional en la Comunidad Europea y en los países que la integran, advirtiéndose que se investigan no las diferencias, sino los rasgos comunes de las distintas políticas regionales llevadas a cabo por los países europeos. Tras este breve repaso teórico se pasa a comentar los estudios que se han llevado a cabo en el campo regional dentro de los organismos comunitarios, poniéndose de relieve lagunas y deficiencias.

El estudio aprovecha la existencia de estas fuentes estadísticas intentando hacerlas comparables a nivel europeo. Como el fin principal de la Política Regional es elimi-

nar las desigualdades regionales, hay que conocer cómo se ha llegado a éstas y cuál ha sido la dinámica del desarrollo a nivel regional. Para esto el estudio abarca un período de 20 años con datos para 1950, 1960 y 1970; utilizando para la demografía, la riqueza y la actividad económica los indicadores de población, PIB y empleo, respectivamente.

El porqué de la elección del período y de los indicadores se explica en este capítulo que estamos comentando. También se da cuenta de la división regional que se ha considerado, a saber: se distingue cuatro niveles. En una primera división se comprende por un lado CE de los nueve y por otro la Europa Occidental. En un segundo nivel la división regional considera a 17 Estados Nacionales como individualidades. En los dos niveles siguientes se consideran las regiones propiamente dichas desde las "remodelling regions" hasta las 76 "programming regions" de la CE.

El siguiente capítulo se destina al análisis de las "Tendencias en el desarrollo regional" en la Comunidad Europea. Los valores de los tres indicadores ya citados (Población, PIB y Empleo) en los momentos del período estudiado 1950, 1960 y 1970 son los que ponen de relieve las tendencias seguidas en Europa Occidental, CE, en los países europeos y en las regiones. En la evolución de la población se tiene en cuenta, en primer lugar, la densidad de población, pasán-

dose posteriormente a un examen detallado de las áreas de mayor concentración de población o "megapolis". También se ve el crecimiento de la población y con especial consideración de las "megapolis".

El Producto Interior Bruto se considera, en los mismos términos temporales y espaciales, ya sea en la evolución de sus cifras absolutas o en comparación con la población total y el empleo total. Para este último fin se consideran dos interesantes ratios como son el del PIB per cápita de población y el PIB per cápita de la población activa.

En cuanto al empleo, además de considerarse su dinámica, también se analizan los porcentajes de participación que supone la población activa en el total de población. El análisis en este indicador, además de considerar los espacios que consideran los otros, tiene en cuenta también el desarrollo de la estructura sectorial del empleo. Se pone de relieve la continua decadencia del empleo en el sector agrario en el período 1950-70, si se exceptúa Irlanda, y el continuo aumento de la participación del sector industrial y del de servicios en el empleo. Este análisis también se lleva a cabo a los niveles de países, regiones y "megapolis".

El capítulo tercero se consagra al análisis del "desarrollo de las desigualdades regionales", ya que se considera que la desigualdad regional es uno de los puntos esen-

ciales de la Política Regional. Se inicia esta parte del estudio con la pregunta de qué son las desigualdades, aclarando lo que se entiende por tales en el estudio. Una vez más, se utilizan los diferentes indicadores; así la concentración de la población es considerada como una medida de desigualdad, pues no en vano se pone de relieve que en los tres momentos estudiados del período el 25 por ciento de la población total vive en el 6 por ciento del área total de la Comunidad. Con la aplicación de las técnicas estadísticas y el adecuado agrupamiento de las regiones se muestra que la principal causa de las grandes desigualdades en la CE son las diferencias interregionales dentro de cada país individual. Igualmente interesante es el análisis de las regiones que contribuyeron a una mayor desigualdad y cuáles lo hicieron para reducirla.

La mediación de la desigualdad en la riqueza se realiza con el indicador PIB, pues el más utilizado comúnmente "renta per cápita" no les ha sido posible a los autores al no disponer de las cifras para el período considerado. La aplicación de técnicas estadísticas lleva a los investigadores a mostrar como la desigualdad existente al principio del período ha ido en constante decrecimiento, así como a nivel regional la tendencia a disminuir dicha desigualdad, medida en términos del PIB per cápita en la CE, se debe en gran parte al movimiento en la distribución de las personas y del empleo desde las regiones que

tienen bajo PIB per cápita a las que lo tienen alto. Esta tendencia al decrecimiento de la desigualdad prevalece en la CE y en cada uno de sus países.

Las desigualdades, según estructura de empleo, se mostraron más moderadas en lo que a los sectores industria y de servicios se refiere, con tendencia también a decrecer.

El capítulo cuarto se dedica al estudio de las "características estructurales y factores de crecimiento" que han caracterizado el desarrollo regional en la Comunidad Europea en las dos décadas entre 1950 y 1970. Mediante interesantes agrupamientos de las regiones en diferentes categorías, y con la aplicación de análisis de correlación y de regresión para los valores de cada indicador, se pone de relieve la gran importancia que algunos factores tienen en el desarrollo.

Un hecho que se demuestra es que la población decrece en términos absolutos en las regiones con alta participación del empleo agrícola, y aumenta más rápidamente cuando la participación de la agricultura disminuye. También se indica como el valor añadido por persona empleada en la agricultura es menor que el de la empleada en la industria y en los servicios, llevando esto a que el PIB crezca más rápidamente en regiones con tipos de crecimiento altos en la industria y en los servicios.

En el quinto y último capítulo se destacan las "conclusiones del presente análisis y proyectos para trabajos posteriores". Los autores consideran haber cumplido el propósito que tenía el estudio de mejorar el conocimiento de la situación europea en la Política Regional, aportando datos estadísticos completos para un conjunto de indicadores, que se seleccionaron cuidadosamente para que fueran comparables de acuerdo con definiciones, divisiones y clasificaciones comunes.

Los autores de la investigación recomiendan a las oficinas de estadística europeas poner más esfuerzo en la terminación de las series estadísticas existentes, que en incrementar el número de las incompletas mediante la introducción de nuevos indicadores.

Se reconoce que con la utilización de un número tan limitado de indicadores, se tuvieron que dejar sin describir y sin analizar muchos aspectos de los problemas regionales en la Comunidad Europea. Por último los investigadores señalan que la evolución del sistema regional, que ellos tratan de describir, depende en gran medida de factores "externos" que influyen en la actividad económica.

Cuatro grupos de investigaciones posteriores manifiestan los autores querer llevar a cabo en un futuro, destacando su intención de aplicar el presente análisis a un nivel regional inferior y a la Europa

Occidental para los años 1975 y 1980.

Los apéndices merecen un breve comentario para destacar su contenido. En el primero de ellos, que lleva por título "Establecimiento de los datos estadísticos básicos del estudio" se explican los criterios que se han tenido en cuenta para seleccionar los distintos indicadores de la demografía, la riqueza y la actividad económica.

Los indicadores población, PIB y empleo se explican para cada país, cómo se elaboran, en qué fechas y si se dispone de ellos a nivel regional.

El segundo apéndice está consagrado a los "aspectos metodológicos del análisis", describiéndose en primer lugar cómo se han ajustado los datos que no se poseían o diferían de los disponibles para los años del estudio. Posteriormente se discute y se hace un inventario de los distintos mecanismos analíticos que se pueden utilizar para describir desigualdades.

El último apéndice contiene todos los "cuadros básicos y analíticos", con los datos, índices, ratios, etc. así como los resultados de los cálculos que se hicieron para los análisis descritos en los capítulos 2, 3 y 4. La finalidad de esta presentación exhaustiva es que otros estudiosos puedan utilizar estos datos.

En mi opinión, la obra reúne las condiciones precisas para ser

punto de partida y referencia de investigadores interesados en la política regional y esperemos ver pronto su versión en lengua cas-

tellana, posibilitando de esta manera su lectura al público en general.

PEDRO ALCUDIA NARANJO

