

INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL EN ANDALUCÍA, 1946-2000: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y EVIDENCIA EMPÍRICA.

**M^a Ángeles Sánchez Domínguez (2001):
Monográfica Tierras del Sur, Universidad de Granada, Granada, pp. 372**

En el libro de la profesora Sánchez Domínguez se estudia la evolución de la teoría económica sobre desarrollo económico, se analizan los instrumentos de política económica regional llevados a la práctica en Andalucía a partir de 1950 y se evalúa el resultado final de esas políticas sobre la economía andaluza.

El periodo estudiado se inicia en la década de los cuarenta con el análisis en el capítulo primero de los Programas de Necesidades Provinciales que, a instancias de la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social de la Presidencia del Gobierno, se realizaron en 1948 en todas las provincias españolas como base de futuros Planes Provinciales para contribuir al desarrollo regional. Los Programas de Necesidades Provinciales aportaban información sobre la situación económica y social de las provincias y de las inversiones públicas consideradas necesarias para fomentar su desarrollo.

Concretamente, los Programas de las ocho provincias andaluzas, analizados en mayor detalle en el primer capítulo (pp. 51-71), reflejaban las características de una economía subdesarrollada, basada en la explotación de sus recursos naturales y fundamentalmente agraria, así como un muy bajo nivel de vida de la población andaluza dado el elevado nivel de desempleo agrícola y el deficitario estado de las infraestructuras sociales (vivienda, enseñanza, sanidad, edificios públicos, etc.). La inclusión de este primer capítulo es una de las aportaciones más destacables del libro, ya que la labor de planificación llevada a cabo por la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social además de ser desconocida, por cuanto que en la literatura sobre política regional con cierta perspectiva histórica existe un salto desde las Confederaciones Hidrográficas de 1926 hasta el Plan Badajoz de 1952, sirvió como sustento teórico de posteriores instrumentos de desarrollo regional (Plan Badajoz 1952, Plan Jaén 1953 y el Programa de la Comarca de Tierra de Campos 1965) y de otras acciones de carácter sectorial como los Planes de las Grandes Zonas Regables y los Planes Provinciales de Obras y Servicios a partir de 1958, tal y como se concluye en el capítulo primero (pp. 72-73) y se demuestra en el capítulo segundo al estudiar el Plan Jaén de 1953.

En los cuatro capítulos siguientes se analiza la política regional de Andalucía en sucesivas etapas: el Plan Jaén de 1953 (capítulo segundo), los polos

de crecimiento 1964-1976 (capítulo tercero), la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía de 1976 (capítulo cuarto) y, a partir de 1986, la política regional comunitaria, la Ley de Incentivos Regionales 50/1985 y la política de desarrollo regional de la Junta de Andalucía (capítulo quinto). En cada uno de estos capítulos se ha seguido un esquema semejante: estudio de las teorías y modelos de desarrollo regional más influyentes en el periodo analizado; discusión del contexto socioeconómico en el que se instrumentalizaron las diferentes políticas regionales; interpretación que los responsables políticos y económicos realizaron de esas teorías, con la exposición del contenido, objetivos e instrumentos de las políticas regionales llevadas a la práctica; y, por último, análisis y valoración de los resultados alcanzados por esas actuaciones.

Este planteamiento del trabajo proporciona aportaciones esenciales. En primer lugar, el libro presenta una valiosa compilación de las teorías y de los modelos económicos más influyentes en el diseño de la política económica regional española de las últimas seis décadas. Con esta revisión se constata que, efectivamente, la teoría económica ha influido en la política económica regional española. En segundo lugar, se analiza la interpretación que de esas teorías y modelos han realizado los planificadores en cada momento y los instrumentos de política regional en los que se han materializado en el caso concreto de Andalucía. Y, en tercer lu-

gar, en la valoración de los resultados de los diferentes instrumentos de desarrollo regional, recogida al final de cada capítulo, se aporta evidencia empírica que permite extraer conclusiones acerca del impacto de esas actuaciones sobre la economía andaluza y se analizan los factores tanto de diseño del instrumento como de su ejecución que, a juicio de la autora, justifican los resultados alcanzados. En este último aspecto es muy interesante la contracción que se realiza entre las actuaciones de política regional que de acuerdo a los diferentes modelos económicos deberían haberse llevado a cabo y la instrumentación que realmente se realizó, prestando especial atención a la actuación del sector público.

La esencia de los cuatro capítulos centrales del libro sería la siguiente. El Plan Jaén, bajo una estrategia de crecimiento equilibrado e inspirado en los planes coordinados de industrialización de Rosenstein-Rodan (1943: "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, junio, pp. 202-211) perseguía la industrialización de la provincia, la aplicación de la política de colonización y la dotación de infraestructuras al objeto de reducir el paro agrícola y, en definitiva, fomentar el desarrollo económico de la provincia de Jaén. En los dos primeros Planes de Desarrollo se crearon en Andalucía cuatro polos de crecimiento industrial, con el convencimiento de que serían capaces de desencadenar por sí mismos el desarrollo económico de la región. De

este modo, se optaba por una estrategia de crecimiento desequilibrado defendida por Perroux y Hirschman, concentrando los esfuerzos en la industrialización de unos cuantos puntos: Huelva y Sevilla en 1964, Granada en 1970 y Córdoba en 1971. En 1976 se creó la Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía que, basada en las ideas sobre ordenación del territorio y ejes de desarrollo de Boudeville y Pottier, buscaba una mayor integración entre los objetivos sectoriales, la política de localización industrial, la política urbana y la dotación de infraestructuras. La incorporación de España a la Unión Europea ha colocado a las regiones españolas en un contexto de mayor internacionalización y globalización en el que se concede un mayor protagonismo a políticas regionales que incidan directamente en la competitividad de los territorios. En el diseño de la actual política regional convergen nuevas corrientes teóricas como los modelos de crecimiento endógeno de Lucas y Romer que destacan el papel que desempeñan el capital tecnológico y humano como motores del crecimiento económico.

Por último, en el capítulo sexto se estudia el impacto de la política regional en la economía andaluza en el largo plazo (1955-1998), analizando la adecuación e idoneidad de las diferentes políticas regionales a la situación eco-

nómica de Andalucía en cada etapa. Los resultados ponen de manifiesto que en el periodo de tiempo analizado la situación económica de Andalucía ha cambiado radicalmente, dejando muy lejos la lamentable situación económica y social reflejada en los Programas de Necesidades Provinciales de 1948. Especialmente en los últimos quince años, Andalucía ha experimentado notables incrementos en la producción agregada y en el bienestar, justificados en buena medida por la incorporación a la Unión Europea y por la adecuación de la política regional a las directrices comunitarias, tanto en su fundamentación teórica como en su instrumentación. Con todo, la disparidad económica de la región respecto a la media española y europea justifica la existencia de una política regional activa en Andalucía.

En definitiva, este es un libro hecho sin prisas y sin escatimar esfuerzos, gracias al cual, tal y como señala el profesor Martín Rodríguez en el prólogo (p. 9) “disponemos ahora de una excelente síntesis acerca de cómo se han ido importando y modelando en España las diferentes teorías sobre desarrollo económico regional, de cómo se han aplicado en Andalucía y de cuáles han sido sus resultados”.

ORTEGA ALMÓN, M^o Ángeles

EVALUACIÓN Y CALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.

**Trinidad Requena, A.
(Coord..) (2001): Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.**

Este libro es una obra colectiva que afronta la evaluación y calidad de las organizaciones públicas desde las áreas aplicadas de las ciencias políticas y sociales, donde se analizan y evalúan los servicios públicos dirigidos a resolver los problemas sociales más importantes. Al mismo tiempo, se quiere dar a conocer y debatir los trabajos e investigaciones que se llevan a cabo en este campo por parte de diversos organismos, instituciones y profesionales, en sectores como la educación, servicios sociales, universidad, sanidad y servicios administrativos, incluyendo en este debate la problemática e innovaciones que traen consigo el campo de la teoría y metodología de la disciplina de la evaluación.

El libro se estructura en cuatro bloques diferenciados, pero interrelacionados entre sí. El primero se centra en analizar la evaluación de la calidad y eficacia en el seno de la Administración Pública, tanto desde el análisis teórico como desde la puesta en práctica de experiencias evaluadoras en el ámbito del espacio público. El segundo y tercer bloque desciende al plano de la

evaluación en áreas concretas de la realidad social: las organizaciones educativas y los servicios y programas sociales. Por último, recoge experiencias evaluativas puestas en práctica en diversos terrenos, como son las instituciones educativas, programas de bienestar social, entre otros.

El primer bloque de artículos lo inicia el profesor Beltrán que inserta su debate sobre el problema de la calidad en la sociedad postindustrial, donde los servicios públicos adquieren un papel relevante. La crisis del Estado de Bienestar hace obligada la reflexión sobre cuánta acción pública es necesaria. En este contexto las ciencias sociales deben plantearse las consecuencias de esta crisis, manteniendo al margen la ideología. Por otra parte, la calidad es difícil de medir objetivamente, pues a la producción de servicios se le añade la buena realización en la prestación de los mismos, lo que incluye elementos cualitativos importantes. Para mejorar la calidad y sus efectos redistribuidores en los servicios públicos este autor propone medidas que sin aumentar los recursos, introduzcan cambios en la organización y reordenamiento del presupuesto.

Sobre las áreas de planificación y políticas públicas, Manuel Arenilla, aporta una visión de éstas como un continuum que va desde la adopción de decisiones a la ejecución. Así, el proceso de las políticas públicas debe entenderse como una cadena medios-fines que afecta a todo el proceso, y no como fases perfectamente diferencia-

das y distintas. Las políticas públicas y su planificación requieren de una adecuada combinación de medios, factores administrativos y tareas. Esta combinación conlleva el reparto de tareas a nivel territorial así como una relación intensa con los distintos grupos sociales implicados, tanto para lograr sus objetivos, como para conformar la propia sociedad mediante la regulación del cambio social.

Carlos Alba plantea la desaparición o reestructuración del Estado desde una perspectiva deconstruccionista, es decir, desde el origen, y pasando por el debate, para proponer un nuevo modelo de Estado. Es consciente de que el Estado no está de moda. Los nuevos referentes son la sociedad civil, la postmodernidad y la sociedad global. El nuevo modelo de organización exige a los directivos públicos trabajar con metas y objetivos perfectamente definidos para poder evaluar el rendimiento de las organizaciones, reduciendo costes, dotando de mayor transparencia la asignación de recursos y permitiendo valorar la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos que en estos momentos se convierten en clientes.

En esta nueva realidad emergente, el Tercer Sector cobra un papel fundamental en la administración de servicios. Por este motivo y por el cambio experimentado en estas organizaciones, resulta interesante la aproximación que el profesor Manuel Herrera que elabora una definición utilizando las diferentes aportaciones realizadas por los

expertos en esta área, que nos permite conocer las distintas parcelas: desde su organización, financiación, finalidades, actividades, control, etc. Aunque no existe un tipo ideal de organización del tercer sector, el autor concluye con un modelo que se aproxima a esta novedosa realidad.

Para finalizar con este bloque dedicado a la reflexión sobre la evaluación en la Administración Pública, la profesora Margarita Pérez se centra en el Nuevo Modelo de Gestión Pública. Este novedoso paradigma de la Administración lleva inevitablemente a hablar de conceptos como: eficacia y receptividad, eficiencia y valores democráticos, responsabilidad pública; calidad; implementación y evaluación de políticas; ciudadano, cliente y servicio, y en definitiva, a un nuevo concepto de administración pública y con una nueva misión.

El bloque sobre Evaluación de las Organizaciones Educativas se inicia con la reflexión del profesor Iglesias sobre la Universidad en la Sociedad del Conocimiento. Aborda algunos de los principales retos de la universidad española en el siglo XXI. La tesis que se desarrolla en este trabajo cuenta con dos argumentos esenciales: el primero, la imperiosa necesidad de situar en un primer plano de las preocupaciones de la opinión pública, el tema de la universidad como subsistema fundamental de nuestra economía y nuestra calidad de vida. El segundo, la no menos necesaria urgencia de inscribir esta reflexión y este debate sobre la universidad en el

contexto de las fundamentales transformaciones que las sociedades avanzadas están experimentando en el cambio de siglo.

Jesús de Miguel y su equipo se aproximan a la calidad global de las universidades españolas mediante la construcción de un conjunto de indicadores divididos en seis factores: desarrollo provincial, estructura organizativa, recursos humanos y materiales, feminización, doctorado y productividad. A partir de los resultados obtenidos, este autor elabora un ranking con las 10 mejores universidades dentro de estos parámetros, así como establece correlaciones entre los diferentes indicadores.

El profesor Zurita aplica su estudio a la educación en la enseñanza pública, justificado por la necesidad de mejorar el rendimiento para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Para ello realiza una evaluación de la evaluación, es decir, una metaevaluación. Desarrolla cómo ha sido la implantación del Modelo Europeo de Gestión de la Calidad y los Planes Anuales de Mejora en los centros educativos no universitarios públicos, destacando los aspectos positivos y las resistencias manifestadas en el proceso.

En el mismo marco, el artículo del profesor Angulo, gira en torno a la evaluación institucional en educación, partiendo de una toma de conciencia de la realidad evaluativa que vive nuestro país. El punto de origen lo sitúa en la consolidación del Estado del Bienestar y la consiguiente evaluación institucional

que ha pasado por diferentes momentos. Desde este contexto, finaliza su disertación con dos conclusiones: primero, la exigencia de llevar a cabo evaluaciones de las innovaciones y programas educativos supone asumir la debida responsabilidad pública; segundo, la díada innovación/evaluación puede ser, en principio, un elemento claro de consolidación y mejora de la primera, así como una rica fuente de información para mejorar nuestras intervenciones en el complejo mundo socio-educativo.

La aportación de Francisco Alvira discurre en torno a las necesidades de la evaluación. Hoy día se busca la efectividad en las Organizaciones Públicas por la necesidad de rendir cuentas. A los criterios de economía, eficiencia y efectividad se suma la calidad, concepto sobre el que no existe una definición unívoca. Una de las acepciones puede ser la diferencia entre el servicio esperado y el recibido, y en este sentido coincide con otros autores en que la "trampa" se encuentra en poner el énfasis en cómo se presta el servicio más que en la efectividad del mismo.

El profesor Antonio Trinidad hace una reflexión global sobre la evaluación de programas sociales. Para ello parte de una delimitación conceptual y de los objetivos que se pueden perseguir con la evaluación. A lo largo de su exposición sintetiza las diferentes etapas para evaluar cualquier programa social, así como las diversas fases y niveles establecidos. Todo este proceso de evaluación se sustenta en los criterios de uti-

lidad, viabilidad y pertinencia entre los diferentes elementos que componen el programa.

La evaluación de la calidad de los servicios sanitarios constituye otra de las áreas de interés en este libro. A través del estudio sobre la calidad de los servicios hospitalarios, M^a Teresa Martínez intenta establecer qué indicadores sirven para evaluar la calidad en los servicios sanitarios. Utiliza como método la realización de grupos de discusión a dos sujetos clave de la organización: médicos y pacientes, para posteriormente poner de manifiesto la existencia de ópticas diferentes en la concepción de la calidad. En este contexto, y desde el comienzo de los años noventa se percibe que todos los sistemas sanitarios públicos europeos comienzan a adoptar nuevos conceptos en torno a los pacientes. Para el profesor Irigoyen el proceso de transición entre la condición de pacientes al estatuto de clientes es el efecto de un cambio global que opera en el entorno del sistema sanitario y que se refleja en el proceso de clientelización. Su característica principal radica en su capacidad mediadora entre un nacimiento tecnológico y un mercado policéntrico, fragmentado y complejo, donde han de integrarse los nuevos valores sociales. En particular el conjunto de interrelaciones entre los aspectos personales, sociales y sanitarios generan una situación que exige una respuesta que va más allá de reconocer que hay que responder a necesidades individuales.

Las experiencias y prácticas que hacíamos referencia al principio de este trabajo, no han hecho sino ampliar la visión de las aportaciones teóricas, manifestando la relevancia creciente de la evaluación. En líneas generales, responden a un problema y necesidad de conocer: puede ser la situación laboral de las enfermeras en un hospital, la puesta en marcha de un Plan de Calidad en la Administración General de Estado, las experiencias evaluativas en el ámbito de los servicios sociales, la integración de los discapacitados, la inserción de los jóvenes y mujeres en el mercado laboral, las prácticas de empresa y la evaluación de instituciones educativas. La variedad de las metodologías e instrumentos de obtención de datos ponen de manifiesto el creciente interés por mejorar los estudios evaluativos y de calidad. Para ello se pueden utilizar uno o varios instrumentos metodológicos, según el alcance del estudio. Finalmente, al realizar el análisis de los datos extraídos por la metodología cuantitativa o cualitativa, se extraen una serie de conclusiones que reflejan los puntos fuertes y débiles que bien empleados por las instancias responsables servirán para obtener un servicio de mejor calidad.

En la Administración pública, en resumen, los autores apuntan como ideas fundamentales el hecho de que la calidad y la evaluación se enmarcan en un nuevo modelo de gestión pública en el que los ciudadanos son clientes, y se exigen aspectos como la transparencia, eficacia, etc, en un contexto

en el que el Estado compite con nuevas instancias supranacionales y locales (globalización y localización) y nuevos actores cobran importancia como el Tercer Sector. En las Organizaciones Educativas, también hay un nuevo modelo de universidad que demanda mayor transparencia. Para aproximarse a la evaluación en estas organizaciones, hay que realizar primero una metaevaluación y posteriormente definir que indicadores se van a utilizar para la misma. Ante este nuevo panorama la exigencia de llevar a cabo evaluaciones de las innovaciones y programas educativos supone asumir la responsabilidad. En los servicios sanitarios se plantea cómo aspecto práctico cómo acercarse a los sujetos que participan en la evaluación cuando en ocasiones les resulta muy difícil dar una visión global y se fijan más en el proceso que en el resultado: precisamente muchos autores coinciden en señalar que la “trampa” de la evaluación se encuentra en poner el énfasis en cómo se presta el servicio por encima de su efectividad.

Desde un enfoque más general, el libro destaca por la acertada organización de las aportaciones de cada autor, ya que se estructuran en función del conocimiento práctico y teórico (aunque en las prácticas se incluye implícitamente la teoría, y al contrario). Los expertos que participaron en el libro no sólo han profundizado desde la vertiente intelectual de la evaluación, sino que muchos de ellos actualmente trabajan, o han estado trabajando en la esfera pública. Se trata, por tanto, de un libro que recoge una gran variedad de perspectivas que dan autores especialistas en el tema de la evaluación, y que permiten obtener un amplio conocimiento sobre el mismo. Además el hecho de que el libro se centre en la evaluación de las organizaciones públicas tiene su principal interés en que, de una u otra manera, afectan de manera directa a la vida cotidiana de los ciudadanos. En la medida en que estas organizaciones ofrezcan servicios de calidad, provocaran una mayor credibilidad en las organizaciones públicas.

GARCÍA ROMERA, M^a Inmaculada

EL RETO DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA EN ANDALUCÍA.

Hijano del Río, M. y Ruiz Romero, M., *Documentos para la historia de la autonomía andaluza (1882-1982)*, Málaga, Sarriá, 2001, 650 pp. (Prólogo de D. Manuel Clavero Arévalo).

El pasado siglo XX ha supuesto para la Historia de España la aceptación y posterior consolidación de una articulación territorial en torno a las llamadas autonomías. Esta novedosa fórmula descentralizadora ha significado, tras su inclusión en el texto constitucional vigente, la emergencia de un nuevo sistema jurídico-político cuyo primer intento fallido ya se avanzó en nuestra segunda experiencia republicana, siendo hoy por hoy las autonomías una parte fundamental de la estructura orgánica del Estado.

La doctrina científica y especializada se ha hecho eco de la importancia de la materia respondiendo a ello con una ingente cantidad de estudios sobre el hecho autonómico. Basta repasar las tesis doctorales, los estudios realizados, y las publicaciones impresas, para constatar que el hecho regional o autonómico en nuestro Estado ha pasado a convertirse materia prioritaria de

la investigación científica, investigación ésta realizada fundamentalmente desde las áreas sociales: la ciencia política, el derecho, la sociología, la ciencia jurídica, la historia, la antropología, etc.

Para el desarrollo de esta investigación y para que su contenido sea riguroso, es necesario el manejo de una serie de documentos históricos. Esta labor de documentación ya estaba resuelta en comunidades como Cataluña, País Vasco, Galicia, Valencia, Aragón, Canarias, e incluso Madrid, La Rioja o Murcia. En Andalucía, pese a la indudable importancia histórica que el proceso autonómico tiene, tanto como definidor del proceso constituyente y como única autonomía que utiliza la vía del 151, este trabajo documental no se había realizado hasta ahora. Entiendo, por ello, que nos encontramos ante una obra sin precedentes en la biografía dedicada a Andalucía.

En un copioso volumen, estos dos reconocidos investigadores andaluces (malagueño y sevillano para más señas) recogen aquellos documentos –casi un centenar–, que han considerado transcendentales en la historia del movimiento autonomista andaluz. Y lo hacen acotando el período cronológico en un siglo (1882-1982) que creo, además, nos facilita la posibilidad de mejorar la dimensión sincrónica del estudio del fenómeno regionalista/nacionalista en España.

Se trata de una primera reunión de textos que discurren desde sus primeras reflexiones históricas a finales del XIX pasando por los más significativos ema-

dados durante la transición. La compilación recorre, pues, desde las primeras reflexiones pro regionalistas, hasta la primera petición formal de autonomía para Andalucía de la mano de Blas Infante en 1918. Igualmente, todo el intento regionalista andaluz de la II República, las propuestas iniciales de Estatuto de los partidos políticos, los primeros documentos para el origen de la Junta de Andalucía, así como todos los derivados del denominado *bloqueo y desbloqueo* de la vía del artículo 151, para culminar con el último debate del articulado en Cortes.

El texto, prologado por Manuel Clavero Arévalo y editado por la editorial Sarriá de Málaga ve la luz con la conmemoración del vigésimo aniversario de la aprobación en referéndum de nuestro Estatuto de Autonomía. Se trata, según los autores, “sólo de aportar textos escogidos como claves documentales inéditas para la mayor comprensión del movimiento autonomista andaluz” cuyo propósito es “dejar constancia ordenada y localizada de tal evolución, desde la convicción de que sea de utilidad a investigadores de distintas disciplinas científicas, responsables de las distintas Administraciones, agentes sociales y políticos, estudiosos e interesados en general”.

Sin embargo, la obra tiene una peculiaridad que merece destacarse: los autores no entran a valorar los textos. Nos invitan a que lo hagamos nosotros. Su tarea y su mérito, que no es poco, ha consistido en localizar, seleccionar, ordenar y presentarnos de una

forma cronológica y dentro de una lógica temporal y jurídica los contenidos. Finaliza la obra con un rico apéndice documental que nos presenta alrededor de mil referencias bibliográficas relacionadas con los antecedentes autonómicos de Andalucía, su transición política y el ordenamiento jurídico emanado del Estatuto vigente. Del mismo modo, una completa referencia cronológica sitúa al lector/investigador sobre el devenir de los acontecimientos de Estado y en esta autonomía meridional.

Precisamente, la solución al caso andaluz se convertirá en un objeto de debate y controversia entre el entonces partido en el gobierno UCD y los representantes de otros grupos andaluces. Los autores también nos seleccionan y reproducen de esos grandes debates de Estado las intervenciones en las que Andalucía cobra un especial énfasis. Por vez primera pues, vamos a tener en nuestras manos todo lo que en Madrid se ha dicho y se ha hecho para solucionar la problemática derivada en el logro de una autonomía plena que no pocos políticos de esta tierra, y con ellos muchos andaluces parecen haber olvidado. Debates, iniciativas parlamentarias, acuerdos, pactos, manifiestos, anteproyectos..., constituyen un universo de diferentes fuentes documentales por vez primera reunidas.

El libro está estructurado en ocho capítulos precedidos por un prólogo del que fuera Ministro para las Regiones D. Manuel Clavero Arévalo, y una breve introducción a la obra, y cuyo colofón

consta de una muy completa bibliografía sobre nuestra autonomía, y una cronología exhaustiva del proceso autonómico andaluz encuadrado de los grandes hitos políticos que se produjeron en el Estado español.

El primer capítulo está dedicado a los “Antecedentes históricos”. Arranca con la “Constitución de Antequera de 1883” para posteriormente desarrollar los grandes hitos en torno a la cuestión regional andaluza en el primer tercio del siglo XX, siendo interesantes los documentos barajados como proyectos de Estatuto en la Segunda República. El Segundo capítulo, bajo la denominación “Del Franquismo a la Transición” recopila aquellos documentos más notorios producidos desde los momentos previos al fallecimiento del General Franco hasta el “Pacto de Antequera”, poco antes de aprobarse la Constitución, y nos introduce en un tercer capítulo denominado “Proyectos de Estatutos de Autonomía de los Partidos Políticos Mayoritarios”, donde recoge aquellos documentos que los partidos aprobaron como textos estatutarios en la transición a la democracia.

El capítulo cuarto: “Con la Democracia hacia la Autonomía”, nos introduce al período preautonómico con la constitución de la Junta de Andalucía y el Borrador de Estatuto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios en Carmona en agosto de 1979. Le siguen dos capítulos: el quinto bajo el título “La autonomía andaluza, problema de Estado”; y el sexto denominado “desbloqueo parlamentario de la autonomía”.

En estos dos capítulos los autores recogen la farragosa pregunta del referéndum del 28 de febrero de 1980, los interesantes debates en torno a la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum, culminado con los debates parlamentarios para el desbloqueo de la autonomía, en el que no faltan los debates de la moción de censura presentada al gobierno por los grupos parlamentarios socialista, socialistas de Cataluña y socialistas Vasco, los relativos a la cuestión de confianza presentado por el Gobierno, y como no, los debates en torno a la Leyes Orgánicas 12/80 y 13/80 de 16 de diciembre.

El capítulo séptimo está dedicado al “Anteproyecto andaluz en Cortes”. Recoge el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía elaborado en Carmona del 4 de diciembre de 1980 al 12 de febrero de 1981, y toda la tramitación y enmiendas que se producen en el Congreso de los Diputados, para culminar con el referéndum de aprobación del Estatuto de autonomía. Un último capítulo octavo nos va a recoger, como colofón, el texto del Estatuto de Autonomía para Andalucía actualmente en vigor.

Como expresa el profesor Clavero en el prólogo “el siglo a que se refiere el libro es trascendental para Andalucía y para su historia ya que en ese período de tiempo se conquista la autonomía plena, lo que hace que por primera vez pueda hablarse de Andalucía como realidad política oficial”. “Estamos –continúa el citado profesor- ante un li-

bro de importancia para Andalucía porque documenta, con rigor y plenitud, una época decisiva y trascendental para la historia de nuestra tierra". Un libro, por tanto, que no debe faltar en las Bi-

bliotecas de las Universidades Andaluzas, y en las mesas de trabajo de los investigadores.

CHERNICHERO DÍAZ, Carlos Alberto

DOCUMENTOS PARA LA HISTORIA DE LA AUTONOMÍA ANDALUZA (1882-1982). M. Hijano del Río y M. Ruiz Romero. Málaga. Ed. Sarriá. 2001.

Los estudios sobre la transición española han aumentado de manera sustancial en los últimos años, cuantitativa y cualitativamente, y en este marco general se han desplegado los análisis sobre los diferentes desarrollos autonómicos. Es este el contexto de trabajos en el que hay que situar el libro de los prof. Hijano del Río y Ruiz Romero, historiadores con un extenso bagaje de investigaciones en colaboración, referentes básicamente al andalucismo histórico y a la transición autonómica andaluza. En esta obra presentan los diversos materiales fundamentales para el conocimiento de la trayectoria histórica de la autonomía andaluza, incidiendo prioritariamente, como ellos mismos señalan, en «aquellos documentos trascendentales» para su adecuada comprensión. Para alcanzar su objetivo, arrancan en 1883, con la Constitución de Antequera de ese año, y terminan con el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, promulgado el 30 de diciembre de 1981. De esta manera se reúne la documentación esencial producida a lo largo de un siglo, que permite conocer las vicisitudes de la larga lucha por

la autonomía andaluza.

Este extenso volumen de recopilación de textos (652 páginas) se articula en ocho bloques temáticos, en cada uno de los cuales se recogen los documentos más significativos referentes al tema que los aúna, y que van precedidos de una Introducción que tiene como finalidad la «justificación de los documentos aportados», así como situar al lector «en el contexto del momento histórico vivido». El primer bloque se refiere a los «Antecedentes históricos» y abarca desde la Constitución de Antequera, de 1883, hasta el Manifiesto «A todos los andaluces» de la Junta Liberalista, de 1936. Se ofrecen aquí los escritos fundamentales de medio siglo de esfuerzos en pos de la autonomía andaluza, en donde se encuentran documentos claves, en este sentido, del andalucismo histórico y de su líder Blas Infante, entre ellos las diferentes propuestas estatutarias de Andalucía en la II República, que culminan finalmente en el *Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía*, aprobado en la Asamblea Regional de Córdoba de enero de 1933.

El segundo bloque se atiene al período «Del franquismo a la transición». Realmente poco, más bien nada, se ofrece de la etapa franquista, en la que ciertamente circularon algunos papeles «clandestinos» sobre el futuro de Andalucía. Quizás la limitada representatividad de esos escritos y su precaria difusión han decidido su no inclusión en el libro. Este apartado se inicia con el Manifiesto «Por un poder andaluz»,

de A.S.A., publicado originalmente en París, en 1973, y los restantes documentos que se presentan corresponden, básicamente, a la institucionalización de la fase preautonómica andaluza. Como señala en otro trabajo M. Ruiz Romero, a diferencia de lo sucedido en otras Comunidades y en el reconocimiento de la «voluntad pasada» de Galicia, Aragón y País Valenciano, en el R. D.-Ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía, «no son reconocidos los intentos autonómicos del pasado como justificante, en buena medida, del ideal presente. La historia inmediata de Andalucía resulta el principal argumento para el nacimiento de este nuevo régimen preautonómico» (M. Ruiz Romero, «1977-1978: Andalucía y el Estado de las Autonomías», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº-41, 2001, pp.290-291). Concluye este bloque con el importante Pacto Autonómico de Antequera, del 4 de diciembre de 1978.

El tercer bloque recoge los «Proyectos de Estatuto de Autonomía de los partidos políticos mayoritarios». Se presentan los redactados por el PCE, PSA, PSOE, PTA y UCD. Como los mismos autores señalan, «otras fuerzas políticas también hacen públicas sus propuestas en este sentido». En el nº2 de la *Revista de Estudios Regionales* (1978, pp.261-316) se ofreció, junto a los anteriores, uno más, correspondiente al MSA, destacando en la presentación de los mismos las características más significativas que, en conjunto, ofrecían

estos significativos documentos, clara expresión del impulso popular hacia la autonomía. El cuarto bloque se dedica a la cuestión «Con la democracia hacia la autonomía», en donde se reúnen tres textos fundamentales para el arranque del proceso autonómico: Acta de constitución de la segunda Junta preautonómica (junio 1979); Texto del Pleno de la Junta de Andalucía instando a los Ayuntamientos al ejercicio del procedimiento autonómico por la vía del artículo 151 (23 junio 1979); Borrador de Estatuto de Autonomía para Andalucía (Carmona, agosto de 1979).

El bloque quinto se destina a la importante cuestión de «La autonomía andaluza, problema de Estado». Comenzando con el texto de la enrevesada «Pregunta del referéndum de 28 de febrero de 1980», se incorporan los tensos debates parlamentarios sobre la «Ley Orgánica Reguladora de las distintas modalidades del Referéndum», las interpelaciones y mociones de los partidos relativas al proceso autonómico de Andalucía, concluyendo con el debate y votación parlamentaria de la moción de censura al Gobierno de UCD por parte del PSOE (mayo de 1980). El conjunto documental recogido pone de manifiesto la fuerte conmoción política que significó la decisión de Andalucía de plantear su autonomía por la vía del art.151 de la Constitución -fue la única que así lo decidió -, lo que acabó convirtiéndola en un «problema de Estado».

El sexto bloque aborda el «Desbloqueo parlamentario de la autonomía». Es el más extenso y en él es muy significa-

tiva la documentación parlamentaria que se incluye. Ante la pérdida del referéndum en la provincia de Almería, que bloquea el proceso autonómico andaluz, pero con el claro triunfo del mismo en el total de Andalucía, se movilizaron las fuerzas políticas tratando de encontrar caminos que resolvieran la situación creada. Se recogen los debates parlamentarios referentes a la modificación de la Ley Orgánica del Referéndum, con los posicionamientos de los partidos, hasta llegar a la solución mediante la propuesta de los grupos parlamentarios centrista, socialista, comunista y andalucista, que desembocará en las Leyes Orgánicas 12/80 y 13/80 de 16 de diciembre, que resolverán el problema surgido y permitirán reanudar el proceso autonómico andaluz.

El bloque séptimo, una vez reabierto el camino de la autonomía andaluza, se centra en «El anteproyecto andaluz en Cortes». Arranca con el «Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía» (Carmona, 4 de diciembre 1980/12 febrero 1981), para continuar con el «Texto del Proyecto de Estatuto remitido por la Asamblea de Parlamentarios andaluces», enviado a las Cortes, y los debates subsiguientes que desembocan en las ratificaciones del Proyecto de Estatuto por el Congreso de los Diputados y el Senado, cerrando este apartado el «Real Decreto 1835/1981 por el que se somete a referéndum el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía» (BOE 26-VIII-1981). Finalmente, el blo-

que octavo recoge el texto del Estatuto de *Autonomía para Andalucía*. Se cierra el volumen con un muy completo repertorio bibliográfico organizado en tres secciones: el ordenamiento jurídico andaluz; los antecedentes de la autonomía andaluza; la transición política de Andalucía.

Éste es el contenido fundamental del denso libro de los prof. Hijano del Río y Ruiz Romero. Se trata de una inteligente recopilación de enorme utilidad para los estudiosos del tema, que aquí hallarán los textos más significativos, así como también para los simplemente interesados en su más adecuado conocimiento. La amplia documentación que se aporta, que implica un gran esfuerzo de acopio y sistematización por parte de los autores, ahorrará trabajo a quienes se preocupen por esta cuestión, ya que proporciona los elementos clave para el mejor abordaje del largo y dificultoso proceso de la autonomía andaluza. En definitiva, nos encontramos ante un libro de obligado manejo para quienes quieran aproximarse al mejor entendimiento del proceso autonómico andaluz, que, como señala su prologuista, el prof. Clavero Arévalo, «recoge los documentos importantes para la constitución de Andalucía como entidad política, desde 1883 a 1982» y que «documenta, con rigor y plenitud, una época decisiva y trascendental para la historia de nuestra tierra».

LACOMBA, Juan Antonio

LA POLÍTICA FAMILIAR EN ESPAÑA

**Julio Iglesias de Ussel y
Gerardo Meil Landwerlin
Ariel, 2001, Barcelona,
258 pag.**

La familia española viene cumpliendo una multitud de funciones que, tanto antes como ahora son muy valoradas por el conjunto de la sociedad española. Esto es debido no sólo a su carácter de institución básica de la sociedad, sino también por ser la principal productora de bienestar social, material y afectivo, siendo sin lugar a dudas “uno de los protagonistas decisivos de la sociedad del bienestar”. Sin embargo, y pese a la importancia crucial de esta institución como motor de las políticas sociales, son escasos los estudios que abordan como objetivo principal el tema de la política familiar en España. El libro de los profesores Iglesias de Ussel y Meil Landwerlin viene a cubrir este vacío, y en la actualidad adquiere especial relevancia por los cambios sociales y legales que están afectando a la política familiar. Por todo ello, y en un afán por aclarar todo lo que se ha hecho al respecto, base principal para diseñar cómo se debería actuar en un futuro, el objetivo central de la obra es el análisis de la evolución de la política familiar en nuestro país, desde sus orígenes hasta nuestros días.

Antes de entrar en la historia y en las cifras sobre el origen y desarrollo de nuestra política familiar, los autores tratan de delimitar el mismo concepto de *política familiar*. Son muchos los especialistas que han dado una definición –Zimmerman, Dumon, Kellerhals-, pero para los autores de esta obra es N. Aylwin el que señala el rasgo fundamental que caracteriza a estas políticas: la consideración no del individuo aislado, sino en familia y en el contexto que le rodea. Tener en cuenta el entorno del individuo es necesario para comprender con exactitud el sentido de la política familiar. El libro presenta, además, los instrumentos que los organismos públicos pueden utilizar para intervenir en temas relacionados con las familias, en los aspectos legales, económico y en los servicios sociales. Igualmente, y para evitar prejuicios o erróneas interpretaciones sobre el tema, definen qué interpretaciones no se deben hacer a la hora de hablar de política familiar. En este sentido, ésta no exige una orientación natalista, no es incompatible con la liberalización de la mujer, no se reduce a medidas económicas y, tal como se desarrolla en algunos países nórdicos, no tiene naturaleza conservadora, “sino que por su propia naturaleza, son los responsables políticos a quienes corresponde formalizar y, por lo tanto, su contenido es susceptible de la misma diversidad de orientaciones que cualquier otra área de la acción pública”.

El origen de la política familiar en España se sitúa en la autarquía franquista, aunque ya en la dictadura de Primo de Rivera y en la II República se tomaron algunas medidas sociales. Durante el franquismo, la política familiar se entiende como “un acto de afirmación ideológica del régimen”, recogiendo los principios de la doctrina social católica de Severino Aznar. Falange toma estas ideas y establece que las retribuciones económicas del obrero deben basarse en tres pilares: salario justo, participación en los beneficios y salario familiar o sobresueldo, que equivale a una prima extra que se reparte equitativamente según las necesidades familiares de los obreros. Poco a poco se instauraron los subsidios familiares y los premios de natalidad, tratando de igualar la política familiar española a la europea. Pero una importante diferencia respecto a Europa fue el “Plus familiar”, que era un complemento salarial que añadía el empresario al salario de los trabajadores con cargas familiares. Esto podría considerarse como una política de carácter familiar, pero, debido a las circunstancias de España, en esos momentos se considerada más como una medida contra la pobreza. No hay que olvidar que el gasto familiar en esa época representaba más de la mitad del gasto total de la seguridad social, existiendo en España ayudas superiores a las de muchos países europeos. A pesar de todo, esta política arrastró muchos problemas: de cobertura (sólo llegaba al 50% de los trabajadores) por su carácter irracional, y por los efectos marcadamente

contradictorios debidos a su desigual intensidad protectora. Se puede afirmar que la política familiar en esta primera etapa del franquismo se caracterizaba por la idea de salario familiar y por la defensa demográfica de la familia tradicional. Pero las medidas tomadas tenían como único objetivo controlar el salario, con el fin de promover una rápida acumulación de capital, como queda patente en la segunda etapa del franquismo, pasando los objetivos familiares a un “segundo plano, a juzgar por la falta de una evaluación y reforma de los mecanismos de protección institucionalizados”.

Con la reforma de la Seguridad Social en los años 60, la política familiar irá perdiendo progresivamente relevancia. Se suprime el régimen del “Plus familiar”, pero se mantiene la protección por esposa a cargo y se actualiza el régimen de subsidio. Una de las transformaciones que muestran el cambio de filosofía política en este periodo es la supresión de las ayudas a la familia nuclear ampliada, reduciendo estas ayudas a la familia conyugal. Sin embargo, en algunas de las medidas del nuevo impuesto sobre la renta se reflejan todavía algunas ideas de la primera política familiar. Por ejemplo, este impuesto sobre la renta penaliza el trabajo extradoméstico de la mujer y, consecuentemente, promueve el matrimonio.

Desde mediados de los 60 la sociedad española experimenta un cambio que afecta a todas sus instituciones, también a la familia, dando lugar a lo que algunos autores han denomina-

do la transición de una sociedad de familias a otra de individuos. O lo que es lo mismo, de la interpretación de la familia como institución a la basada en la interacción personal. Este cambio familiar no se refleja en los órganos políticos hasta la época de la transición, etapa ésta caracterizada por la actitud comprensiva y tolerante –salvo excepciones– de la Iglesia ante los cambios que acontecían, motivados por la galopante secularización de la sociedad española. Por otro lado, entre los cambios políticos, destaca la reforma escalonada de la legislación familiar y el abandono de la protección social de la familia, al considerarse ésta última como un lastre del franquismo, como lo demuestra la reforma del IRPF y las escasas prestaciones familiares de la Seguridad Social. En un breve periodo de tiempo (1976-1985), las prestaciones familiares públicas se redujeron en un 78%, recayendo los costes derivados de la crianza de los hijos sobre las propias familias, siendo su situación tributaria muy similar a la de los solteros (si tenían los mismos ingresos). Como dicen los autores, poco a poco “la idea de una compensación pública de cargas familiares, la necesidad de un reconocimiento público de las funciones sociales que cumple la familia o, por lo menos, de proteger socialmente las situaciones familiares más débiles, fue desapareciendo del horizonte de interés de los actores sociales y políticos”.

Con la llegada al gobierno en 1982 del PSOE se intenta racionalizar la Seguridad Social y la protección a la familia pero, tanto por la cuantía de las pres-

taciones como por su incompleto ámbito de actuación –muchas familias no se beneficiaban de las desgravaciones fiscales al tener ingresos por debajo del umbral de imposición–, sigue sin reconocerse el importante papel de las familias como creadoras de bienestar social, ya que las ayudas mantienen como destinatarios a los individuos particulares y no a las personas consideradas como miembros de un hogar. Con la Ley 26/1990 se aumenta considerablemente las prestaciones sociales por cargas familiares, gracias sobre todo al desarrollo de servicios de las comunidades autónomas y a las desgravaciones fiscales. A pesar de este esfuerzo, España, junto con Grecia, es el país de la UE donde menos se reconocen las cargas familiares, situación que continúa, pese a la reforma del IRPF que realizó el PSOE y la introducción del “mínimo personal familiar”. Estas medidas, aunque mejoran la situación de las familias, las mantienen todavía muy alejadas de la protección que reciben en algunos países europeos. Pero, además, “la regulación no está destinada a reducir la presión fiscal de las familias en virtud de la presencia de cargas familiares, sino que aspira a reducir la presión fiscal de todos los contribuyentes”.

Según los autores, las medidas llevadas a cabo para proteger las diversas realidades familiares se antojan a todas luces deficientes. Así, la protección a las familias monoparentales es muy escasa e insuficiente para prevenir la pobreza de esta forma familiar; las

actuaciones sobre las familias numerosas no sirven para aumentar la renta disponible de éstas al mismo nivel que tienen países que no protegen específicamente la familia numerosa, como Dinamarca, Portugal o Reino Unido; y tampoco, en los últimos años, ha existido un cambio sustancial en el reconocimiento del cuidado familiar de ancianos y discapacitados.

Uno de los temas claves desde mediados de los ochenta en la elaboración de las políticas familiares es la conciliación de vida familiar y laboral, aspecto éste que afecta sobre todo a las mujeres. España se caracteriza todavía por una baja tasa de actividad femenina, condicionada tanto por el número de hijos como por la edad de la madre. Como solución se han puesto en marcha recientemente una serie de medidas sociales, como los permisos laborales por maternidad –cada vez más largos–, las mejoras en el salario de sustitución, o la mayor seguridad en la reincorporación al trabajo. Junto a esto se ha adoptado una política escolar de reducir la edad a los tres años para entrar en la escuela (siendo optativa desde el nacimiento), prolongándola de manera obligatoria hasta los dieciséis. Este conjunto de medidas colocan a España en un lugar intermedio a nivel legislativo dentro de la UE, aunque no se debe olvidar que la mayoría de las familias siguen recurriendo a las redes informales familiares como principales productoras de bienestar social.

El libro refleja que, sobre todo en España, se produce una paradoja im-

portante: A pesar de que la familia es la institución mejor valorada por la sociedad, y pese a las reformas que se han llevado a cabo en las dos últimas décadas, todas estas medidas no son suficientes para calificar estas políticas como familiares, ya que no ha existido una auténtica voluntad política para que la familia forme parte de la agenda pública. El Partido Popular está intentando compensar este desfase. En 1998 acordó la elaboración de un “Plan Integral de Apoyo a la Familia”. Si tuviese éxito, supondría un avance en la búsqueda de un “compromiso abierto para suprimir el larvado menosprecio de esta esfera de la protección social. Si se consolida el cambio de orientación, la protección familiar puede entrar en un rápido proceso de consolidación”.

La obra de los profesores Iglesias de Ussel y Meil Landwerlin realiza un muy completo recorrido por las políticas familiares que se han desarrollado en España durante todo el siglo XX, contrastándolas con lo que se ha hecho en otros países europeos y resaltando las muchas deficiencias que todavía existen en este sector. Pero, además, toda la obra es un excelente instrumento de evaluación de políticas familiares y posibles legislaciones futuras, tan necesarias en España. La familia, aunque es la institución que más bienestar social proporciona a los españoles, nunca ha sido correspondida en la misma medida por los poderes públicos. El Parlamento y el poder ejecutivo deben tomar medidas decididas a favor de la familia, como están haciendo

la mayoría de los países europeos, siendo las políticas familiares uno de los medios más rápidos y eficaces para contribuir al bienestar de los ciudadanos. Si se quiere desarrollar y legitimar la protección familiar en España, se necesita el impulso decidido de los partidos políticos. Los autores concluyen que "solo con un respaldo compartido será posible establecer una política moderna en este campo, que requiere medidas económicas, políticas y cultu-

rales, el futuro vendrá marcado, lógicamente, por las decisiones del gobierno y del conjunto de partidos parlamentarios (...) Se necesita un compromiso abierto para suprimir el larvado menosprecio de esta esfera de la protección social. Si se consolida el cambio de orientación, la protección familiar puede entrar en un rápido proceso de consolidación".

CASTÓN BOYER, Pedro