

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

FURTADO, CELSO: *Teoría y política del desarrollo económico*. Siglo XXI. Editores, S. A. México, 1968; 318 páginas.

El presente estudio, que recoge algunos capítulos de *Desarrollo y subdesarrollo*, publicado anteriormente por el autor, tiene la intención de llenar el vacío que sobre el tema del desarrollo existe en los países subdesarrollados.

* Los libros reseñados se encuentran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Hace ya muchos años, el estudiante economista acostumbraba a plantear las relaciones básicas de la actividad económica en términos del análisis infinitesimal, refugiándose en la atmósfera sobrecargada de las altas abstracciones. De ahí descendía directamente a la geografía económica y a la descripción de las instituciones. Desde tres puntos de partida se pretendía estudiar y comprender el mundo de los problemas económicos: la teoría de los precios y sus ramificaciones, la construcción keynesiana y la doctrina marxista.

En la etapa económica actual el

autor considera que el esfuerzo más necesario consiste en la identificación progresiva de lo específico de cada estructura, como base para la elaboración de una tipología de las estructuras.

Tres grupos de decisiones económicas pueden distinguirse como susceptibles de poseer cierto grado de autonomía, y, por ende, de desempeñar papeles estratégicos en el proceso de desarrollo.

a) Las decisiones relacionadas con el plan de utilización del ingreso destinado al consumo inmediato, pero que puede ser elaborado.

b) Las decisiones referentes a la transformación de un conjunto de recursos económicos en otro conjunto de recursos considerado más escaso.

c) Las que se refieren a la ubicación, en función de un horizonte temporal, del producto no destinado al consumo inmediato, que debe ser utilizado para la expansión de la capacidad productiva.

De tales decisiones, relacionadas entre sí, se ocupa la teoría del desarrollo.

La toma de conciencia sobre el problema del subdesarrollo es en buena medida el resultado del nacimiento de tensiones causadas por el debilitamiento del impulso de origen externo, provocadoras de reacciones de variada naturaleza en los planos político y social, sobre todo en los países que estaban logrando incrementar sus tasas de desarrollo.

El subdesarrollo no constituye una etapa necesaria del proceso de formación de las economías capitalistas modernas, sino que en sí es una situación particular, resultante de la penetración de las empresas capita-

listas modernas de estructuras anticuadas.

En la transformación de las estructuras intervienen diversos factores. Uno de ellos, el comercio exterior, puede ser visto desde tres posiciones: elevación de la productividad, como fuerza capaz de provocar cambios en las estructuras y desde el punto de vista de su eficacia como instrumento de transmisión de tecnología más avanzada. Constituye así, el comercio exterior, el principal transmisor del progreso tecnológico en beneficio de los países en desarrollo tardío.

Por otro lado, en la estrategia de modificación de las estructuras adquiere papel importante el aspecto de la integración regional. Uno de los factores principalmente responsables de la poca eficacia de las inversiones en gran número de países subdesarrollados es la insuficiencia de las disminuciones de los mercados locales; por ello, de algún tiempo a esta parte la integración de economías nacionales está en el centro de las preocupaciones de cómo salvar el problema de la estrechez de los mercados nacionales. Pero la integración ha de ser planificada, pues de lo contrario ocioso sería decir que se agravarían los desequilibrios nacionales.—F. S. C.

NIETO, ALEJANDRO, y otros: *Estudios de Derecho administrativo especial canario*. Cabildo Insular de Tenerife. Aula de Cultura, 1967; 327 páginas.

Los estudios que aparecen en este trabajo fueron realizados en el Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Uni-

versidad de La Laguna, bajo la dirección del profesor Alejandro Nieto, el cual, en la introducción, advierte que se trata de desarrollar unas lecciones que se refieren a las especialidades jurídico-públicas de las islas Canarias, sin proponer la existencia de un Derecho administrativo autónomo, y mucho menos soberano. De igual manera que se habla de un Derecho administrativo especial de las corporaciones locales, de los funcionarios o de los caminos, puede hablarse aquí de un Derecho administrativo especial de las islas Canarias. El objeto del presente estudio es, pues, determinar hasta qué punto rigen en estas islas disposiciones administrativas de tipo peculiar, y cuáles son sus notas más importantes.

Por su parte, el profesor De la Rosa Olivera desarrolla los «Antecedentes históricos del régimen orgánico insular», partiendo de la conquista de las Canarias, en el año 1402, por Jean de Béthencourt y Gadifer de la Salle. Así, se mencionan los cabildos y concejos de Lanzarote y Fuerteventura, que ya existían en el siglo xv, mientras que, aparte, se analiza la organización municipal de Gran Canaria, La Palma y Tenerife, conquistadas por la corona de Castilla, mediante el sistema de capitulaciones.

El tercero de los estudios, «Especialidades de las estructuras administrativas estatales en las islas Canarias», a cargo de Lázaro Sánchez-Pinto, advierte de la necesidad de tener en cuenta en cualquier intento futuro de estructura la organización administrativa de las provincias canarias. Estas notas que caracterizan el ordenamiento jurídico especial de las islas residen en la insularidad,

el régimen fiscal, la coordinación, las propiedades especiales, los controles económicos y el reconocimiento de la especialidad.

Joaquín Valle Benítez desarrolla el tema de «Los cabildos insulares», con la doble intención de la consideración del aspecto histórico y de la fundamentación y consideración doctrinal y normativa de los cabildos, partiendo de lo que ha dado en llamarse «el problema o cuestión canaria».

En quinto lugar, el profesor Alonso Fernández del Castillo desarrolla el tema «Las mancomunidades provinciales interinsulares», donde, tras señalar los antecedentes históricos y legales, analiza su naturaleza y las notas que la definen (carácter forzoso, la de ser entes complejos y la de ser entes territoriales), a la vez que señala las funciones, la hacienda, medios personales y las relaciones entre las dos provincias.

Respecto a «Consideraciones sobre los aspectos administrativos del plan de desarrollo para Canarias», Juan José Mari Castelló Tárrega nos ofrece un detallado análisis, a la vez que indica abundante bibliografía sobre el tema, mientras que el magistrado José Gabaldón López estudia «La Hacienda estatal en las islas Canarias» con la intención de dar una visión de conjunto de las singularidades tributarias en las islas, a la vez que explica su razón de ser.

En otro aspecto, el de las haciendas locales, el profesor Leopoldo de la Rosa Olivera hace una exposición de los arbitrios especiales de las islas Canarias y estudia su evolución y regulación.

Como final de este primer tomo de los estudios dedicados al Derecho especial canario, el profesor Alejan-

dro Nieto, director del seminario, estudia «La región canaria», señalando la actualidad de los problemas regionales y haciendo una serie de conclusiones que podrían resumirse diciendo: el poder central acepta la existencia de una región canaria, en cuanto realidad social caracterizada por la presencia de una conciencia diferenciadora de nivel regional, que surge por causas diversas, y le da un ordenamiento jurídico público propio (cabildos y puertos francos), que, no obstante, necesita evolucionar con soluciones consistentes en la regionalización y en el regionalismo, sin tener que desembocar en fórmula separatista. Todo ello beneficiaría considerablemente al resto de España teniendo en cuenta las experiencias recogidas en estas islas.—F. S. C.

PÉREZ DÍAZ, VÍCTOR: *Emigración y sociedad en la Tierra de Campos: Estudio de un proceso emigratorio y un proceso de cambio social*. Colección Estudios del Instituto de Desarrollo Económico. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Enero, 1969; 308 pp.

La intensa emigración a las ciudades y el cambio acelerado y profundo de nuestra vida rural son temas importantes en el desarrollo de la sociedad española.

El profesor Pérez Díaz, con una intensa experiencia en el campo de la sociología rural, centra su estudio en la comarca de Tierra de Campos. Se sitúa entre 1961 y 1964, utilizando investigaciones directas llevadas a cabo durante el cuatrienio 1963-66. Los primeros datos se obtuvieron por encargo de una Comisión de Trabajo

del Plan de Tierra de Campos; posteriormente, el Instituto de Desarrollo Económico continuó esta investigación.

Conviene resaltar que este libro no es sólo un estudio monográfico; en él se desarrollan algunos de los elementos de la teoría de la emigración rural y un análisis de la crisis de una comarca representativa del medio rural castellano y de las relaciones entre campo y ciudad en la sociedad española actual.

En el primer capítulo encontramos la elaboración de una teoría de la emigración rural, con la característica propia de una sociedad que, como la española, se encuentra en el momento inicial de su proceso de industrialización.

La emigración rural presenta varios niveles de significación. En primer término, aparece como una «movilidad geográfica»; es, además, una «emigración agrícola», es decir, se da una «movilidad ocupacional y profesional». El desplazamiento de ocupación y de residencia implica a su vez un cambio de posición en el sistema de relaciones sociales y, consecuentemente, en el sistema de estratificación social: existe una «movilidad social».

La emigración rural aparece como una opción entre formas de vida distintas: dentro de ciertos límites (en cuanto que aparece un desarrollo desigual dentro de la sociedad española, en la que coexisten instituciones «propias» de diferentes momentos históricos) se produce un cambio del marco cultural.

La emigración aparece como consecuencia de un contraste; contraste en la percepción que tiene cada campesino entre dos formas globales de entender la vida: la rural y la

urbana; que hace que el desequilibrio entre el medio rural y el urbano se manifieste en el interior del campesino como desajuste entre sus aspiraciones y las posibilidades que le proporciona el campo para satisfacerlas. Pero el hecho de emigrar no se presenta como un acto aislado, sino unido a una serie de decisiones complementarias sobre cómo realizar la emigración, que afectan tanto al hecho mismo de partir del campo como al de su instalación en la ciudad, que reflejan su contraste y una tensión entre la decisión de movilidad y su deseo de seguridad.

Expone el autor algunas de las características del contraste en el caso español. En primer lugar, los desniveles en las rentas salariales son muy acusados, tanto respecto a los obreros agrícolas como a los agricultores propietarios. En segundo término, las diferencias son también considerables en la propia estructura del consumo. Finalmente, se resaltan las desigualdades en los servicios: informativos, sanitarios y de ocio, con mención especial de la acusada deficiencia de los servicios de enseñanza.

Lo que está en juego no es un simple cambio geográfico o de trabajo: es todo un proyecto de vida. El contraste se manifiesta entre dos conjuntos globales: de una parte, una agricultura en crisis; de otra, una industria en expansión.

Pero la emigración rural no es sólo consecuencia, sino factor de cambio de la sociedad rural y de la sociedad global: mecanización, concentración de tierras, cambio en la estructura de la oferta por presión de la demanda de productos, reajuste en el sistema educativo, difusión de los medios de comunicación de masas,

penetración de formas nuevas de conducta social y de consumo, etc.

A esta exposición de una teoría de la emigración rural sigue la descripción y análisis del modelo migratorio, que corresponde a la emigración de Campos: capítulos III, IV y V y anexos.

El autor enfoca su análisis dentro de una perspectiva totalizante: realidad social de la Tierra de Campos dentro del conjunto nacional. La crisis que actualmente padece Tierra de Campos está poniendo fin a una de las características más acusadas de su realidad social y económica: la elevada autosuficiencia de la explotación familiar. El masivo fenómeno de la emigración ha determinado, de una parte, una importante intensificación de sus relaciones con el exterior; de otra, una ruptura del particularismo, que da paso a un sentimiento de necesidad de cooperación.

La emigración ha obligado a mecanizar el campo. Consecuencia obligada es la supresión de la tracción animal, lo que libera superficies para ser destinadas a la producción para el mercado; asimismo, la mecanización obliga a una revisión de dimensiones de la explotación, provocada por unos costes crecientes y la necesidad consiguiente de un mínimo de superficie rentable. La mecanización provoca también que el campesino tenga que acudir al crédito para financiar su tecnificación, modificando totalmente sus hábitos financieros.

El proceso de desarrollo del país, y particularmente de los núcleos urbanos, ha determinado un cambio en la estructura de la demanda, que ha privado de todo sentido a la política agraria hasta ahora vigente.

En el capítulo VI se consideran las opciones básicas que plantea el proceso de cambio; no pretende el autor establecer un modelo de desarrollo para Campos, pues estima que deben ser los propios hombres de Campos sus protagonistas.

En primer lugar, plantea la necesidad de una opción práctica entre inhibirse y actuar sobre las condiciones concretas en que se realice la emigración.

Si se opta por actuar organizando la vida económica de la comarca es posible hacerlo ya con una perspectiva localista, bien con una perspectiva global. Pero no basta con optar en la organización de la vida económica; también es necesario en la organización de la vida social; importancia a conceder a las obras de infraestructura y servicios sociales; localización de estos servicios; concentrarlos en grandes municipios o dispersarlos entre los pequeños; contenido de dichos servicios y carácter privado o colectivo de la utilización y gestión de los mismos.

Finalmente, es preciso elegir quién y cómo se va a impulsar el proceso de desarrollo de la comarca. Desarrollo protagonizado por la propia comarca, que lo defina y controle, o por un agente exterior, resultado de una actividad administrativa.

Aunque a lo largo de toda la obra se da una armonía perfecta entre la descripción y análisis de Tierra de Campos y la teoría elaborada a partir de la misma, el capítulo I y el VI son los que propiamente contienen una síntesis, una aportación teórica sobre la emigración rural. La masa de información y el acopio de datos que fundamentan esta teoría (159 tablas y siete anexos) contribuyen a

darle un gran valor. Es de destacar que el autor utiliza con gran vigor el esquema teórico, y, en consecuencia, el estudio presenta una trabazón lógica poco común.—R. V. C.

KOERNER, JAMES D.: *Reform in Education; England and the United States*. Weidenfeld and Nicolson. Londres, 1968; 332 pp.

Estamos en presencia de una obra seria y grandemente cuidada en su elaboración. En ella, no obstante, J. D. Koerner escapa de todo dogmatismo y confiesa de principio unos propósitos mucho más modestos para su obra: ante todo, se trata de un libro de divulgación, que pretende describir e interpretar el sistema educacional británico de acuerdo fundamentalmente con los esquemas de los lectores norteamericanos. En esta línea, frecuentemente transcribe las expresiones y denominaciones británicas al lenguaje de América del Norte; incluso utiliza como sinónimos los términos *Britain* y *England*, inadmisibles sinonimia para un lector británico, pero de común aceptación en Estados Unidos e incluso en el resto del mundo. Y lo hace aun en la plena conciencia de que la mayor parte de las afirmaciones contenidas en su obra son válidas para Inglaterra y Gales, pero no así en el caso de Escocia.

Reconoce también el autor la limitación derivada de la ineludible necesidad de centrar su estudio en un momento histórico determinado; la secuela que de esto puede derivarse es, sin duda, la paulatina pérdida de actualidad de la obra, al compás inexorable del proceso de cambio político y social.

Pero Koerner ha sabido evitar con agudeza este peligro, buscando y detectando el espíritu, la esencia del sistema global de enseñanza en Gran Bretaña, e incidiendo en aquellas parcelas o sectores más invulnerables a la vertiginosa movilidad social y política del momento actual.

Una fundamental directriz de este libro es el intento de impulsar el prestigio y reconocimiento de los ventajosos resultados de ese nuevo campo de estudio que es la enseñanza comparada (*Comparative education*), empresa a la que dedicaron sus esfuerzos algunas figuras de la vida cultural norteamericana, como I. L. Kandel, Arnold, Sadler y Henry Barnard. El empeño es muy interesante en USA, donde un cierto «provincialismo» —es su propia expresión— ha llevado a prescindir sistemáticamente del análisis de los sistemas y experiencias educativas en el resto del mundo.

No es esta «insularidad», para Koerner, el camino adecuado, por lo que en su libro estudia y compara los sistemas educativos británico y norteamericano, en todos sus grados, en la seguridad de que las consecuencias de este análisis comparativo serán provechosas para los lectores de ambos países.

Incluye la obra tres apéndices. El primero se refiere a Suecia y constituye una auténtica loa del vasto programa de planificación y reforma de la educación acometido durante los últimos veinte años en aquel país. En el segundo expone la visión de las escuelas primarias británicas y norteamericanas dada por los profesores de intercambio. La exposición de un importante fallo en el sistema educativo británico (la

deficiente enseñanza religiosa) constituye el tema del tercer apéndice.

Se completa la obra con abundantes notas que el autor ha relegado al final del libro para hacer más fácil el manejo al lector medio, a quien la publicación va dirigida más que al especialista.

El sencillo estilo en que está escrito y el apego a la realidad de muchos de los materiales utilizados (*The Daily Telegraph*, *The Observer*, *The Saturday Review*) hacen la lectura de este libro agradable e incuestionablemente práctica.—P. G. M.

L'économie et les finances, P. U. F., Col. L'Administration française, París, 1968, 515 pp. (Obra colectiva dirigida por F.-L. Closson y J. Filippi.)

El estudio realizado en este libro, uno más de la interesante colección *L'Administration française*, dedicada al análisis de la Administración del vecino país a través de sus ministerios, refleja la situación del momento actual del Ministerio de Economía y Finanzas, que si bien tradicionalmente sólo se ocupaba del cobro de los impuestos y de la ejecución regular de los gastos públicos, hoy asume igualmente un papel esencial en la dirección de una política económica cuya influencia se extiende a la vida de toda la nación.

A lo largo de los capítulos de este libro se estudian las diferentes direcciones del Ministerio de Finanzas, actoras de esta obra de múltiples aspectos que constituye la vida económica y financiera de Francia. Estas direcciones son los instrumentos de concepción o de ejecución de la política gubernamental.

Sucesivamente se describe la Dirección de la Previsión, de reciente inserción en la Administración francesa; la Dirección del Presupuesto, analizando las características y diferentes tipos existentes de presupuestos y cómo actúa el Gobierno en las diversas circunstancias; la Dirección del Tesoro, tanto en su condición de responsable de los movimientos de fondos públicos como en su condición de órgano de síntesis económica y financiera en el plano nacional e instrumento de análisis y de intervención activa en el campo exterior; la Dirección General de Impuesto; la Dirección General de Aduanas, que adopta una nueva orientación a raíz de la nueva perspectiva que se ofrece con la entrada en vigor del Tratado de Roma y el saneamiento monetario; la Dirección de la Deuda Pública, creada en 1942 como sustitución de otra dirección, abarca no sólo la deuda creada por las pensiones, sino también la creada por los préstamos a corto, medio y largo plazo; la Dirección de la Contabilidad Pública, que se ocupa de la infraestructura común e imprescindible —Contabilidad Nacional— para el desarrollo de superestructuras de política financiera, tales como la política presupuestaria y la política de tesorería; la Dirección de Relaciones Económicas Exteriores, que sólo figura desde hace algo más de veinte años en los organigramas administrativos del Ministerio de Economía y Finanzas, cobra actualmente gran importancia debido al enorme desarrollo del comercio exterior y al florecimiento de instituciones internacionales de comercio; la Dirección General de Comercio Interior y Precios, cuyo fundamento consiste, a pesar de las variaciones coyunturales,

en la defensa de la moneda, es decir, del consumidor y de su poder adquisitivo; la Dirección de Seguros como órgano de control del poder público de todas las actividades aseguradoras particulares, y que a partir de 1946 adquiere gran relevancia debido a la nacionalización de las sociedades de seguros.

Dentro de la estructura general de la obra, dedicada al estudio detallado de cada Dirección, revisten también gran importancia los capítulos que se refieren a las relaciones entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Plan, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos y la Inspección General de la Economía Nacional.

Concluye este exhaustivo análisis de la organización y funciones del Ministerio de Economía y Finanzas de Francia con una revisión de su evolución histórica, al mismo tiempo que se bosqueja la solución adoptada por Inglaterra y los Estados Unidos en relación con estas materias económicas.—F. R. L.-D.

MISHAN, E. J.: *Economía del bienestar*. Ediciones Rialp, S. A. Madrid, 1969; 255 pp.

La economía del bienestar se encuentra en este momento en un estado bastante deteriorado y muy abandonado en cuanto al estudio sistemático, pero esto no parece angustiar demasiado a los economistas.

La actividad económica general tiene múltiples consecuencias que son muy difíciles de prever, lo cual no es, sin embargo, motivo para dejar de estudiar el fondo de las cuestiones básicas. Así, este libro, que contiene una serie de artículos publicados por

el autor en diferentes ocasiones, pretende aportar una ayuda a los posibles interesados en el tema de la naturaleza de las actuales prescripciones económicas, sobre el valor del crecimiento económico, o quizá, siguiendo un proceder más clásico, sobre lo que hay después de todo lo que la economía mundial está maximizando en estos momentos que no sea el fuerte poder productivo o la población humana de este planeta.

La economía del bienestar no parece que constituye en ningún momento tarea exclusiva de algún economista. Se trata de una materia a la que uno se dedica en pequeña escala, para abandonarla en seguida y, quizá, volver a ella más tarde para buscar solución a una situación difícil. Esto explica, en cierto modo, por qué presenta, en mayor medida que otras ramas de la economía, un desarrollo irregular.

El objeto de este estudio es la economía del bienestar teórico, la cual consiste en una rama de la economía que trata de formular proposiciones mediante las cuales se pueda clasi-

ficar en una escala de mejor a peor las alternativas situaciones económicas que se presentan a la sociedad.

Afirma el autor, que si ha de rechazarse que la economía del bienestar sea una rama de estudio seria, no es por las dificultades lógicas que inevitablemente surgen cuando se lleva a cabo un tratamiento general en el que se abarquen las relaciones imaginables. Se trata más bien de que un estudio del bienestar que se limita a la medición de cantidades de bienes y a su distribución, no solamente se encuentra gravemente limitado, sino que es un estudio mal orientado, ya que las cosas de las que depende la felicidad quedan fuera de su campo; solamente siguiendo el formalismo más obstinado se podría intentar relacionarlas con el patrón de medición del dinero, y entonces no tendría ello ningún efecto práctico.

Una completísima bibliografía sobre el tema aumenta el interés de la obra presentada por el profesor Mishan.—F. S. C.

