

# RECENSIONES

E. PEDRAZ PENALVA: *Constitución, jurisdicción, proceso*, Madrid, Ed. Akal, 1990.

La promulgación de la Constitución ha supuesto la definitiva superación de la ficticia compartimentalización que imperaba en épocas relativamente recientes. Cada disciplina atendía obsesivamente su angosto temario y prescindía de otras cuestiones que eran patrimonializadas por otras «asignaturas», que defendían celosamente sus supuestas parcelas de conocimiento. La carencia de una Ley Fundamental digna de tal nombre favorecía esta reflexión de estrechas miras, que se circunscribía a la exégesis de su normativa específica. El concepto de ordenamiento jurídico aparecía más como un referente formal que como una realidad operante susceptible de unificar las aportaciones de la doctrina jurídica. Al no disponer de la matriz jurídica básica que proporcionara fundamento a la legislación ordinaria, los diversos esfuerzos interpretativos topaban con el techo consustancial a la legislación ordinaria, que requiere de la continua referencia a una norma superior para establecer la adecuada concatenación entre la regulación constitucional y las normas de desarrollo.

Afortunadamente, la Constitución de 1978 ha disuelto las fronteras artificiales y, especialmente, la *iuspublicitica* se ha situado ante una vasta problemática que refleja la unidad sustancial del ordenamiento jurídico. En nuestra Carta Magna, su destacado carácter garantista enlaza sin solución de continuidad la estructura funcional del poder con los derechos y libertades fundamentales y las garantías inexcusables a un Estado social y democrático de Derecho.

En esta vía fecunda se adentra sin vacilación el Prof. Pedraz Penalva, que, al desvelar puntualmente las profundas y complejas conexiones que anidan en el ordenamiento jurídico español, trasciende los especialismos de cortas miras. Al analizar los temas específicos referidos al proceso se eleva sobre las consideraciones exegéticas concretas para aportar simultáneamente una comprensión global de nuestra Constitución. Y en este arduo ejercicio intelectual es donde reside, a mi juicio, la principal virtualidad de libro que co-

mentamos: en la búsqueda continua de la visión sintética, que permite ubicar cada cuestión en una concepción totalizadora del ordenamiento jurídico y especialmente en la inserción de contenidos jurídicos parciales en el sensible tejido constitucional.

Pero el atractivo de ese libro no reside sólo en su ambición teórica, cualidad ya probada con anterioridad por el Prof. Pedraz. En ocasiones se puede agradecer el afán sistemático que permite alcanzar una visión exhaustiva de los problemas jurídicos. En este caso no nos encontramos ante un estudio pormenorizado, sino ante una recopilación de artículos aglutinados en torno al título de referencia, que sirve para seguir la trayectoria intelectual del autor y para disponer de una reflexión sugestiva sobre temas candentes del Derecho público. Los logros alcanzados hace años en relación con la jurisdicción proporcionan el parámetro que permite comprender su regulación en nuestro ordenamiento constitucional. Las conclusiones de sus primeros trabajos guían coherentemente la tarea investigadora ulterior y confirma la solidez del substrato teórico que soporta su obra. Asistimos de esta forma al despliegue ejemplar de una visión personal que, desde la fijación de los conceptos fundamentales, aporta interpretaciones ancladas en puntos de partida firmemente asentados. El profundo conocimiento del pensamiento político clásico, tan infrecuente en los juristas de nuevo cuño, le permite al Prof. Pedraz disponer de un punto de partida que arranca de los mismos fundamentos del Estado contemporáneo. Precisamente la nota distintiva de esta selección de artículos es la demostración de la existencia de un centro definidor que irradia consecuencias teóricas y permite reconducir a unidad el esfuerzo investigador.

Una reflexión profunda requiere confrontarse con los interrogantes capitales de la materia analizada. Entre ellos destaca la obligada contemplación desde una perspectiva histórica de los conceptos estudiados y la fundamentación de la propia comprensión en una visión evolutiva de la organización política del poder.

La actual forma de Estado es el resultado de una superposición de elementos reconducidos a unidad por la fórmula sintética del Estado social. Pero la acumulación mencionada no significa la cancelación histórica de las estructuras del pasado, sino la transformación y adecuación a las nuevas circunstancias de los viejos componentes que sobreviven en formas nuevas. Esta construcción justifica la conveniencia de bucear en el pasado e ilustrar las primitivas concepciones de las que somos todavía deudores. Al fin y al cabo, la teoría jurídica sigue condicionada por modelos normativos que se han perpetuado muchas veces en la forma de tópicos, que se repiten acríticamente.

Consciente de esta situación, el Prof. Pedraz rastrea en el ideario liberal la primitiva tarea de pergeñar la identidad y perfiles de la jurisdicción. Inves-

tigar en el orto de la concepción liberal le conduce a revisar la construcción ideológica del liberalismo, cuyas formulaciones lastrarán gravosamente la reflexión posterior.

Nada mejor que desmenuzar la obra de Locke y Montesquieu para disponer de un pilar sólido. Como es conocido, la particular reflexión del pensador francés será un punto de referencia obligado y constituirá un lugar común la reducción del juez a mero altavoz de la ley. Pero lo que interesa resaltar sobre todo es la inserción de los jueces en la estructura del Estado o, con otras palabras, su consideración o no como poder. La respuesta es categórica. En la constitución política de Montesquieu los poderes responden a la correlación de fuerzas sociales, y el «poder» judicial no es un poder porque no representa a nadie. Desde esta conclusión se extraen sin dificultades los perfiles de autonomía, independencia y falta de profesionalización del juez como elementos que garanticen la neutralidad de la función.

Excluida, a pesar de la difusión de la conocida tríada del Estado, la concepción del «poder» judicial como poder, cabe preguntarse cuál es la alternativa ofertada, respuesta que sólo puede alcanzarse cuando se desvela la configuración liberal originaria y se escalonan las sucesivas etapas seguidas hasta nuestros días.

Responder a dicho interrogante exige definir los vectores que delimitan la configuración de la jurisdicción y la realización de las expectativas a ella encomendadas. Para el Prof. Pedraz, a los jueces se les encarga fomentar y tutelar la privacidad como fórmula que evite alterar la armonía preestablecida, y se les reconoce una misión liberalizadora que consiste en la aplicación del derecho nuevo en la vida cotidiana y al caso concreto. A pesar de la insistencia en la neutralidad y objetividad de la justicia, a los diseñadores liberales no se les escapan las insuficiencias del modelo. Las carencias del Derecho objetivo dotan de especial relevancia la función del juez, que necesitará ser unificada por la vía casacional, encargada «no sólo de determinar cómo ha de entenderse el Derecho, sino también de concretar cuál es o, mejor dicho, qué es Derecho». Complemento inexcusable de este planteamiento es el origen social de jueces y magistrados, que permiten sin dificultad cohonestar el arbitrio judicial con los intereses dominantes.

Este substrato social requiere la correspondiente propuesta técnica. Desechada la configuración como poder, se defiende la concepción de la potestad jurisdiccional entendida como competencia constitucionalmente establecida. No puede ser un poder porque poder en el Estado es el que constituye socialmente derecho, sino potestad definida por la Constitución. Obviamente, esta concepción responde a la primitiva formulación liberal que tolera la distinción entre poder y potestad, distinción válida en una época de transición,

pero inservible cuando quiebra la conexión poder-fuerza social y no queda sino el ejercicio de la competencia normada. En todo caso, asentada aquella base, la siguiente fase de la evolución viene dada por la consolidación del colectivo judicial y la superación de los criterios de no profesionalización y abandono de las prácticas de depuración. Es así como se pasa de la jurisdicción como competencia a la jurisdicción como órgano, como acertadamente sostiene el Prof. Pedraz.

Este substrato teórico deviene operativo cuando se utiliza como instrumento conceptual para comprender nuestro ordenamiento jurídico. La Ley Orgánica del Poder Judicial es el yunque en el que se verifica la solidez de la construcción anterior. En un ejercicio de coherencia y rigor intelectuales, el Prof. Pedraz revisa la utilización de las categorías por el legislador desde la atalaya del esfuerzo de revisión emprendido. El uso indiscriminado de conceptos contrasta con la ordenación realizada y la pretensión de reconducir a un encadenamiento conceptual la regulación jurídica.

Si hasta ahora hemos asistido al brillante desbrozamiento de la temática liberal, el análisis del ordenamiento vigente precisa de un reajuste de coordenadas: clarificar la estructura de la forma de Estado como fase previa a la determinación en la misma del instituto judicial. Con unos densos trazos procede a individualizar la singularidad histórica del Estado social, caracterizada como la creación administrativa directa de los supuestos materiales mínimos en un contexto en el que la confusión entre privacidad y publicidad instaura un Estado planificador que opera a espaldas de una determinación de la esfera pública, que subvierte la relación clásica de poderes.

En estas coordenadas, la jurisdicción tampoco puede ser un poder porque nunca logró ser expresión de fuerzas sociales, ni en el pasado ni en la actualidad: «Puede concebirse como extraña a la estricta racionalidad de una organización de funciones específicamente delimitadas del Estado.» Apoyado en el concepto de Santi Romano, reitera la naturaleza de potestad de la jurisdicción, cuya misión, a diferencia del pasado, se traduce en la garantía de los derechos fundamentales, tarea que exige la salvaguarda de la neutralidad política de la judicatura. Desde estas premisas firmemente apuntaladas se puede abordar el conjunto de notas que tipifican a la potestad jurisdiccional (neutralidad, imparcialidad, independencia).

La exposición de los caracteres del instituto judicial se completa con un interrogante clave: la existencia o no de un ámbito material de lo jurisdiccional. Un análisis del ordenamiento y de la jurisprudencia constitucional permiten afirmar que en España no se ha consolidado un ámbito tradicionalmente establecido, sino que el campo jurisdiccional ha sido configurado por el legislador. Afortunadamente, la Constitución de 1978 ha acotado un cam-

po mínimo que queda al socaire de intervenciones normativas. La aceptación de un modelo funcional jurisdiccional no obsta para que la Constitución reconozca un mínimo cifrado en la protección de derechos fundamentales, libertades públicas, derechos e intereses legítimos y el control de la potestad reglamentaria y legalidad de la actuación administrativa, que constituye el núcleo intangible de la potestad jurisdiccional.

Una parte sustancial del libro se concentra en el estudio de un tema de evidente actualidad: el principio de proporcionalidad. El ciclo político en el que se asienta la Constitución justifica una doble peculiaridad: por una parte, el enunciado de un amplio catálogo de derechos revestidos de una garantía desigual; por otra, el activismo de los poderes públicos propio del Estado social. La cohabitación de estos dos aspectos provoca la aparición de continuos conflictos que reproducen la secular tensión entre autoridad y ciudadano, entre la sociedad civil y la esfera institucional. El problema retorna de nuevo con nuestro texto constitucional, más agudizado si cabe, pues ya no es admisible una creación autónoma de la sociedad al margen de la forja política. Ante el jurista se alza el reto de reconducir a categorías jurídicas la tarea de compatibilizar la esfera de libertad con la realización de los intereses públicos en un contexto de sumisión a la norma.

Como se encarga de demostrar el autor, el problema no es nuevo. La proporcionalidad como parámetro fue admitida por ilustres antecesores. La novedad consiste en la pretensión de su generalización. Asumido en el Derecho penal y administrativo, se persigue responder al reto antes planteado con su utilización en el ámbito del Derecho constitucional. El problema consiste en configurar un instrumento técnico que se ajuste a las necesidades de protección de los derechos sin incurrir en un nuevo subjetivismo. Una demostración de los riesgos del principio está expresado en la lectura que Ferrajoli hace del principio de proporcionalidad en el Derecho penal, al que considera regido sólo por criterios pragmáticos basados en valoraciones ético-políticas o de oportunidad.

El Prof. Pedraz no se amilana ante las dificultades. Dos obstáculos hay que superar. Por una parte, un sector doctrinal ha sembrado la alarma sobre la viabilidad del principio de proporcionalidad y ha advertido sobre los riesgos de nivelación de los derechos fundamentales y mutación de la función jurisdiccional. Los temores se acallan si se recupera la adecuada comprensión de la tarea del juez. La protección de los derechos fundamentales la realiza el juez desde la sumisión a la norma, la suplencia de las deficiencias de la decisión normativa democrática y la valoración jurídico-constitucional de los intereses en juego. Por otra parte, es necesaria la transformación técnica del principio de proporcionalidad, pues ya no cabe considerarlo como una regla

de juicio, sino como «un principio inherente al Estado de Derecho con plena y necesaria operatividad en cuanto su exigida utilización se presenta como una de las garantías básicas que han de observarse en todo caso en que puedan verse lesionados los derechos y libertades fundamentales».

Reconocida su existencia, hay que determinar su contenido y consolidar sus perfiles diferenciadores frente a otros conceptos. La construcción jurídica del principio deviene una tarea fundamental para ahuyentar los recelos y reservas aireados desde la doctrina constitucionalista, temerosa de que con la utilización de argumentos espurios se incorporen criterios no jurídicos en la conformación de los derechos fundamentales.

Extraída de la rica jurisprudencia alemana, el Prof. Pedraz diferencia el principio de adecuación, que se mide por su conexión con el fin a conseguir para la obtención del resultado el principio de exigibilidad, entendido como la imposibilidad de sustituir una medida para conseguir el fin por otras que sean menos perjudiciales para los derechos del afectado, el principio de proporcionalidad en sentido estricto, que consiste en prohibir la imposición de medidas gravosas sin que resulte beneficiado el interés general.

Hay, pues, una relación medios-fines que gradúa la conexión entre la satisfacción de intereses comunitarios y el nivel de impacto consentido en los derechos individuales. La conexión con los valores constitucionales explica que en esta interdependencia se proceda a una clara graduación entre intereses y derechos porque la mayor relación de éstos con la dignidad de la persona dificulta extraordinariamente la admisibilidad de cualquier sacrificio en aras de los intereses comunitarios si con ello se vulneran los contenidos más sensibles de los ciudadanos como personas.

En síntesis, se procede a arbitrar un instrumento técnico para conseguir compatibilizar jurídicamente los dos polos afectados. Pero, agudamente, el autor se encara con el nudo gordiano del problema. Se puede admitir que «el principio de proporcionalidad exige reconocer al operador jurídico un margen de apreciación en la limitación de libertades fundamentales, aunque, correlativamente, se ha de ser consciente de que nuestra máxima puede conducir a una práctica reducción de tal margen hasta el punto de que únicamente llegue a ser jurídicamente conforme a una determinada decisión».

La ambición teórica que anida en esta publicación no es óbice para analizar otro tipo de cuestiones más inmediatas que reclaman juicios coyunturales y propuestas constructivas. De nada sirve disponer de sofisticadas construcciones si la infraestructura operativa no funciona y su bloqueo arroja un lodo de descrédito que erosiona la legitimidad de la que se alimenta permanentemente la Administración de Justicia..

En su artículo sobre la crisis de la justicia, después de repasar las vicisi-

tudes históricas de la institución judicial, el Prof. Pedraz fleta una pedagógica distinción entre las cuestiones difícilmente solucionables (acceso igual y efectivo a la justicia, discriminaciones, ignorancia, carencias económicas), cuestiones que han recibido escasa atención (aplicación del Derecho supraestatal, el control de constitucionalidad por el juez ordinario, aplicación del parámetro de constitucionalidad en relación con el Estado de las Autonomías, el deterioro de la libertad individual por el activismo administrativo, la deficiente aplicación del principio de economía procesal, ausencia de centros de asesoramiento jurídico, etc.) y problemas solucionables (revisión exhaustiva de deficiencias orgánicas provenientes de la reforma legislativa y carencias de dotación infraestructural). No conforme con este amplio diagnóstico de la justicia española, se adentra asimismo en otras cuestiones que no se pueden desconocer (la selección de jueces y magistrados y la obsolescencia de la legislación procesal). Consciente del papel protagonista que desempeñan jueces y magistrados en la defensa de los derechos fundamentales, estima que estamos ante un reto que hay que superar sin merma de la Constitución.

El libro contiene otros sugerentes comentarios sobre policía y Administración de Justicia, publicidad y proceso, jurado, etc. En todo caso, creemos haber hecho una selección ajustada de los momentos más culminantes de una publicación que sirve para confirmar las cualidades de su autor. No podemos, para concluir, sino reiterar que estamos ante los resultados de un ejercicio de rigor y coherencia, que convierte a ese libro en un punto de referencia obligado para los cultivadores del Derecho público.

*Javier Corcuera Atienza*

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ: *Sistemas políticos de América Latina*. Vol. I: *América del Sur*; Vol. II: *México, los países del Caribe y de América Central*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989 y 1990; 203 y 253 páginas, respectivamente.

La obra que aquí se presenta es llamativa por varias razones, tal vez la primera porque no viene con el sello del V Centenario, sino con el *copyright* compartido entre la editorial y el propio autor. Ello es más que curioso en una época que se publica indiscriminadamente cualquier cosa relacionada con Iberoamérica (mala denominación por mala denominación, prefiero ésta) venga o no venga al caso. Una obra como ésta virtualmente no existía con la pluma de un solo autor y, por tanto, de un solo método, cubriendo los sistemas políticos país por país desde la A(rgentina) hasta la V(enezuela).

La desidia, por dejarlo así, no es tanto de los españoles, aun siéndolo, como de los propios iberoamericanos, incapaces a estas alturas de haber realizado una obra aceptable y coherente no ya desde la perspectiva de la ciencia política, sino meramente desde el Derecho constitucional. François Chevalier ya advirtió hace años la ausencia de una historia contemporánea latinoamericana claramente estructurada y contrastada desde historias y datos puntuales nacionales aceptables. Precisamente ahora, Tulio Halperin Donghi acaba de volver a dar a luz a su manual de *Historia contemporánea de América Latina* con la 13.<sup>a</sup> edición corregida y aumentada (de la 2.<sup>a</sup> a la 12.<sup>a</sup> han sido meras reimpressiones); el original databa de 1967 y ahora se añaden más de doscientas páginas, pero, sobre todo, se reestructura a base de donde-dije-digo-Diego a partir de 1929. Algo es algo, y en todo caso, lo que todavía no ha hecho Celso Furtado con su pretendida historia económica de América Latina, ampliada pero no transformada desde 1976.

Cada uno de los volúmenes de Manuel Alcántara va acompañado de una breve introducción que nos indica los problemas enfrentados y las soluciones aplicadas, y también vienen avalados por breves prólogos de Manuel Pastor y de Juan J. Linz, que inciden desde sus respectivas bases de proyección profesional.

El profesor Alcántara Sáez enseña la disciplina de Regímenes políticos de Iberoamérica en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, y sabe mejor que nadie lo huérfanos que se sentían los estudiantes a la hora de engarzar y fijar sobre una base sólida operativa los conocimientos derivados de las explicaciones de cátedra y de las fuentes parciales, a veces gaseosas, que pueden manejar.

Teniendo en cuenta que un volumen de otro distan un año en su aparición, en el segundo el autor se sintió obligado a reafirmar lo ya proclamado en el primero: «La decidida toma de postura por el análisis individualizado de cada caso nacional comporta el riesgo de ignorar o minusvalorar corrientes o interinfluencias que se reiteran en un país o en otro, o incluso de ámbito mundial (...) ni tampoco de efectuar una eficaz aproximación desde una perspectiva comparativista (...). El interés del método aquí utilizado, sin embargo, enfatiza lo original de cada proceso, estudiando las cosas nacionales por separado», que es, por lo demás, lo que suele hacerse, como él mismo señala. No se trata, pues, de un estudio de sistemas políticos comparativos, aunque la «autodisciplina impuesta de un mismo esquema de estudio puede facilitar posteriores análisis cruzados que, evidentemente, ayudarán a enriquecer la aproximación.»

Aunque el centro de gravedad de la obra reposa en su título, su método, consistente y sistemático, se compromete en una íntima compenetración —a

veces solapamientos— de las diversas vertientes desde las que opera: historia política y no sólo constitucional, política real y actual, proceso de transiciones, aspectos socioeconómicos, con ausencia de predicciones y futuribles. Ello le permite proceder país por país a través de una breve introducción seguida de su evolución histórico-política desde la independencia, examinar las instituciones del Estado (los tres poderes y el sistema electoral, además de la organización y administración estatales), los actores políticos (partidos, sindicatos, Fuerzas Armadas, Iglesia católica en su caso, etc.), para terminar con la vida política de los últimos años, con especial atención a las transiciones a la democracia, todo ello enriquecido con tablas y datos de momentos electorales.

El conocido dictamen de Pierre Vilar, según el cual ciertos historiadores son más marxistas de lo que creen y otros menos de lo que se imaginan, bien podría aplicarse al politólogo Manuel Alcántara, con sus apreciaciones comedidas pero sin contemplaciones. Utiliza los instrumentos bibliográficos que considera adecuados, a sabiendas de que hay países que disponen de muchos y buenos y otros de pocos y mediocres. No exageramos en las citas ni en su forma de utilizarlas. Incluso puede llamar la atención algún libro que no aparece, como, por ejemplo, *América Latina: Historia de medio siglo*, coordinado por el ubicuo Pablo González Casanova, crecientemente desacralizado por el rumbo en que se han empeñado en tomar los tercios acontecimientos de nuestros tiempos. La obra demostró que el recurso *sui generis* al método por autores apriorísticos lo mismo puede iluminar un paisaje que oscurecerlo. El problema no está en el método, sino en el conocimiento.

Considera el profesor Alcántara, con muy buen sentido, «ineludible la visión de la evolución de la historia política que nos aporte las constantes y, a la vez, las especificidades en el desarrollo de la sociedad política del país» estudiado, que «definieron rasgos con personalidad propia». Esto, juntamente con los restantes componentes, su relación entre ellos y de cada uno de ellos con el todo, es lo que configura un sistema.

El autor se atiene al método, y, por tanto, no hay que pedirle cosas que no contempla. El resultado es riguroso y adecuado al fin que se propone. Con todo, creo que (se) habría facilitado las cosas agregándole al primer volumen las páginas de que dispone el segundo, pues le habría permitido proyectar un amplio capítulo previo que explicara una serie de puntos que luego aparecen intermitentemente. No se trataría de dar conceptos genéricos, sino sus especificidades en la situación iberoamericana: por qué sus federalismos no son como el norteamericano, por qué se introduce la no reelección presidencial inmediata, por qué se impone el sistema electoral de doble vuelta, qué es, en definitiva, el populismo, etc.

Se detecta algún contado error de hecho (por ejemplo, Chile no se expandió como resultado de su victoria contra la Confederación boliviano-peruana), y, como es lógico, otros puntos debatibles serán más bien de apreciación: creo que el sistema presidencialista portaliano sufrió su quiebra parlamentaria en 1891 más que en 1861; García Moreno fue un «verdadero dictador constitucional», pero habría podido añadirse su esforzada vocación teocrática; no sé lo que se entenderá por colonia, pero Puerto Rico no cumple este requisito, excepto para menos del 10 por 100 de su electorado; una cosa es la política de seguridad estadounidense —Guatemala, 1954— y otra es la doctrina de seguridad nacional que lucubran los militares iberoamericanos la década siguiente.

En el volumen II los países van de corrido: México, los países antillanos hispanófonos, los no hispanófonos y luego siguen los Estados centroamericanos, incluyendo Belice. En el volumen I se cae en la absurda trampa de «Cono Sur», que incluye el inmenso Brasil, con una segunda parte centrada en los países andinos (de los que se tiene que excluir los cónicos Argentina y Chile). Y queda una tercera parte para Guayana y Surinam, pero Guayana francesa (a pesar de incluirse el Caribe francés, anglófono y holandés; en todo caso, los argentinos se sentirán aliviados al no ver destacadas las Malvinas). Ciertamente, *peccata minuta*, pero el método es el método.

El autor es poco dado a establecer su propia semántica, pero lo hace cuando habla de Estados sultanísticos y/o cleptocráticos. Nicaragua sería un caso paradigma: su capítulo fue escrito tras la victoria de UNO, integradora de 14 partidos políticos, que iban «desde la derecha más conservadora a los comunistas más ordodoxos». Y no se obvian las patatas calientes: «La revolución sandinista trastocó, por la única forma que era viable, el estado de las cosas bajo la dictadura de Somoza, la fuerza. Partiendo de una composición muy heterogénea y con un fuerte apoyo inicial de las clases populares y de amplios sectores de la burguesía, el diseño sandinista pronto entró en contradicción con su método y su propia definición. El poco espacio para maniobrar existente desalojó a los 'compañeros de viaje' menos radicales, aproximó el proceso al área de influencia cubana y soviética, catalizó las expectativas guerrilleras en los países vecinos y no supo dar confianza a sectores económicos tradicionales, que abandonaron el país en masa.» Si hubiera tardado unas semanas más en escribirlo, el autor habría podido constatar cuánta es la fuerza de la tradición: los sandinistas salientes, algo metafísicamente impensable cuando convocaron alegremente elecciones, arramblaron hasta con máquinas de escribir, toallas y bombillas, librándose los edificios oficiales porque estaban clavados en el suelo, pero no otros que autoexpropiaron a nombre propio pasando por el Registro de la Propiedad para la nueva inscripción o simple-

mente para hacer desaparecer la vieja. Revolución y cleptocracia no son incompatibles, y eso lo saben reconocidos nomenklaturistas de otros espacios geohistóricos. En alguno, a lo sultánico han unido lo califático.

Termina la obra con una quincena de páginas de apéndices: seis dedicadas a indicadores socioeconómicos y nueve para la relación de jefes de Estado, que en unos casos arrancan con la independencia, y en otros, años o décadas más tarde, sin que se aclare el motivo. Es tan exquisito, que para Cuba se insertan cuatro gobernadores estadounidenses, y Fidel Castro no entra en lista hasta 1976, o sea, que si hubiera reemplazado a Dorticós en vez de engullirlo, resultaría que no entraría en la aséptica relación el último tiranosario de Iberoamérica. La ocurrencia se debe a Isabel Ortiz-Donat, que, a Dios gracias, enumera los tres primeros ministros de Belice y nos ahorra el nombre de Isabel II (en puridad, Isabel I en el trópico).

Si el profesor Alcántara se preocupa de introducir leves variaciones y mantiene la atención a los constantes y ahora rápidos cambios del escenario político iberoamericano, este libro cuajará como un referente esencial para los tiempos venideros.

*Tomás Mestre Vives*

ROBERTO BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, 207 páginas.

El autor, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, se propone en este libro analizar algunas de las cuestiones que plantea la ordenación constitucional de los partidos políticos en nuestro sistema político. Los partidos políticos, objeto de este estudio, tienen una importancia sobresaliente en nuestro orden constitucional, pues expresan el pluralismo político; concurren a la formación de la voluntad popular, ya que es básicamente a través de ellos como se construye la comunidad como sujeto políticamente actuante (pág. 13); concurren a la manifestación de esa voluntad política que ellos contribuyen a formar, y son instrumentos fundamentales para la participación política (art. 6 CE).

Para abordar su tarea analiza previamente el contexto histórico y teórico en el que surgen los partidos, y estudia las posiciones de la doctrina italiana y alemana sobre el tema. El estudio se inicia con el examen del contexto político de la Revolución francesa (liberal), por lo que implícitamente rechaza las tesis que hacen aparecer los partidos en momentos anteriores, ya recientes (Inglaterra del siglo xvii), ya remotos (Grecia o Roma), lo que supone sostener una determinada noción de partido. Siguiendo a Pérez Royo y

a Clavero, afirma que el Estado liberal es «el primer poder absoluto de la historia», imperante sobre toda la sociedad sin que sea posible la identificación inmediata de su poder con alguna de las fuerzas operantes o clases definidas de tal sociedad. Este aparato de poder *impersonal* hubo de suponer el establecimiento de una peculiar Constitución política cuya principal finalidad era asegurar la existencia de este poder, para lo cual se consagraron los principios básicos del nuevo orden liberal: la división de poderes (garantía del Estado frente al Parlamento); la soberanía nacional (garantía frente a un eventual autogobierno popular), y la representación política (garantía del Parlamento frente al pueblo). Así se llega a la configuración del Estado moderno como Estado representativo basado en un tipo de representación política desconocida anteriormente que supone la escisión entre la sociedad (esfera privada) y el Estado (esfera pública) (págs. 21-22). En la Revolución triunfará la tesis de la soberanía nacional que teorizaría más tarde Carré de Malberg, cuya consecuencia será el mandato representativo. Esto supone, de un lado, que el diputado sea independiente del colegio electoral que lo eligió, y de otro, que la representación es nacional y no de grupo, clase o corporación. En estas circunstancias, la tesis de la representación nacional tendrá un efecto contradictorio: por una parte llevará a combatir a los partidos en cuanto sujetos perturbadores de la unidad nacional; el acto representativo se concibe así como un acto de *creación* del representado por parte de unos representantes que aparecen no ya como los portadores de los intereses de sus representados, sino como intérpretes de los superiores y unitarios intereses de la nación (pág. 26). Pero, por otra parte, la articulación de esos principios básicos del nuevo orden liberal ya vistos (sobre todo el de la representación) exigirán la creciente consolidación de los partidos políticos (pág. 30). En efecto, como ha señalado Cotarelo en su obra sobre los partidos políticos, la ruptura de las lealtades premodernas hacia los grupos y corporaciones como consecuencia de la destrucción de estos órdenes por la Revolución, llevará a desarrollar el vínculo nacional, y estimulará, en otra dirección, las agrupaciones de los individuos ahora aislados en torno a los partidos.

En el segundo capítulo del libro se estudia el paso del Estado liberal al Estado de partidos, que Triepel expresó de forma precisa en las fases de oposición, desconocimiento, legalización e incorporación. Aquí se da un repaso somero del reconocimiento legislativo de los partidos operado en Estados Unidos, Francia y España. De este análisis histórico se concluirá que, en primer lugar, las leyes electorales y las normas que disciplinan el funcionamiento de los grupos en el Parlamento serán los instrumentos jurídicos a través de los cuales los partidos adquirirán progresivamente reconocimiento legal. Y, en

segundo lugar, que este reconocimiento se operó en el último tercio del siglo XIX, no casualmente, sino por la aparición de los primeros partidos políticos modernos, a saber: los socialistas (págs. 39-40). Frente a los que Weber llamó «partidos de notables» («Honoratioren-parteien») surgirán los «partidos de masas», los primeros partidos políticos *modernos*, cuyo elemento definidor será la conjunción de una máquina organizativa y un programa político estructurado y articulado.

Blanco Valdés sostiene que la consolidación creciente de los primeros partidos socialistas, unida a la progresiva extensión del derecho de sufragio y a los cambios en la «Constitución material» del Estado (parlamentarización de la Monarquía y creciente control parlamentario del Ejecutivo) se traducirán en un protagonismo en alza de los partidos que explicará su entrada en el ámbito legal (pág. 42). Todo ello generará un nuevo contexto político-constitucional diverso del heredado del siglo XIX, que será el «Estado de partidos», cuyos plenos efectos no se sentirán hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

El siguiente capítulo de la obra se dedica al estudio de los primeros debates sobre la partitocracia y su significación en la teoría constitucional y en la teoría sociológica. En la teoría constitucional del período de Weimar surgirán aportaciones importantes al debate en favor y en contra de los partidos. En contra de los partidos, Hans Triepel editó su obra *La Constitución y los partidos políticos* (1927), donde manifiesta que el Estado de partidos ha producido una quiebra del parlamentarismo, tanto desde fuera, al apoderarse los partidos del elector y arrastrarlo a sus redes, como desde dentro, apoderándose de los procedimientos parlamentarios, vaciándolos de contenido y convirtiendo al diputado de representante del pueblo en representante del partido (págs. 51-52). En la tesis de Triepel, el Estado de partidos supone un momento de superación del parlamentarismo constitucional, que se traduce en el hecho de que el sujeto encargado de la formación de la voluntad política del Estado, no va a ser el Parlamento, sino los partidos, sujetos, además, absolutamente ajenos al Estado. En favor de los partidos políticos, Kelsen publicará su *Esencia y valor de la democracia* (1929). Kelsen sostendrá que la tesis de Triepel creyente en el ideal de un interés colectivo superior a los intereses de grupo y «suprapartidista» será una ilusión «metapolítica» (pág. 53) y que la actitud adversa a los partidos sirve a las fuerzas políticas que tienden a la hegemonía de un solo grupo de intereses que procura disfrazarse como interés colectivo (pág. 54). Para Kelsen, los partidos son elementos que contribuyen decisivamente a la *construcción* del pueblo como sujeto políticamente actuante. Para él, antes del surgimiento de los partidos no existía el «pueblo» como potencia política. Así, el desarrollo de-

mocrático induce a la masa de individuos aislados a organizarse en partidos políticos, y con ello despierta originariamente las fuerzas sociales que con alguna razón pueden designarse con el nombre de «pueblo» (pág. 48). Blanco Valdés se adhiere firmemente a esta tesis al afirmar que es básicamente a través de los partidos «como se produce la propia construcción de la comunidad como sujeto políticamente actuante, en superación, por tanto, de la atomización *naturalmente presente* (subrayado nuestro) en el cuerpo social» (pág. 13). No obstante, es discutible esta opinión acerca de la virtualidad «constructora del pueblo que tienen los partidos». Parece claro que antes del surgimiento de los partidos el pueblo era una realidad doctrinal y social. El propio Blanco Valdés al recoger la tesis de Carré de Malberg sobre la soberanía nacional admitirá que el carácter «nacional» de la representación se justificará y explicará por la exigencia de destruir a los órdenes y estados vertebradores de la antigua sociedad (págs. 23-24), sociedad efectivamente existente y vertebrada. Además, doctrinalmente, el pueblo fue reconocido como titular del poder político con anterioridad a la aparición de los partidos (Vitoria, Suárez). Lo que sí es cierto es que con la ayuda de los partidos se opera la *reconstrucción* del pueblo, de un cuerpo social que, tras la destrucción de aquellos órdenes y estados de que hablaba Carré, experimentó una atomización.

Kelsen añade, acertadamente, que la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos. Agregará que la significación de los partidos crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático, para concluir que la democracia requiere un *Estado de partidos*. Por ello reclamará la constitucionalización de los partidos conformándolos jurídicamente «con lo que de hecho son ya hace tiempo: órganos para la formación de la voluntad estatal», lo que además posibilitará democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de la esfera de tales partidos (págs. 49-50).

En la teoría sociológica se produjo un importante debate acerca de los partidos. De entre los autores que tomaron parte en el mismo, Blanco Valdés expone las tesis de Ostrogorski, Michels y Weber. Cierran este capítulo las reflexiones recientes de Claus Offe que sostiene que en cuanto la voluntad popular se expresa a través de los instrumentos del partido competitivo que trata de acceder al gobierno, lo que se expresa *deja de ser* la voluntad popular, transformándose en un artefacto que cobra la forma y desarrolla una dinámica de acuerdo con los imperativos de la competencia política (página 68).

En el siguiente capítulo se estudia el significado de la constitucionalización de los partidos. Este hecho tendrá una especial significación en el proceso de reconstrucción democrática en los países que recuperaron sistemas

políticos pluralistas, bien en la posguerra de 1945, bien en los setenta. Blanco Valdés estudia aquí el Estado de partidos definido con Negri como aquella forma democrática del Estado en la que la relación con la sociedad civil es determinada y garantizada materialmente a través de un sistema de partidos. El Estado de partidos «se configura como el *moderno* Estado democrático». Ciertamente Blanco Valdés matiza lo anterior en el sentido de que la operación de mediación y de determinación del *indirizzo politico* es más compleja, pero, pese a ello, el papel de los partidos sigue siendo central en muchos aspectos (acceso a cargos públicos, etc.) (págs. 77-78). Las consecuencias del Estado de partidos en la «Constitución material» del Estado son varias. En primer lugar, un cambio en la naturaleza de la participación, cuantitativo y cualitativo (por la continuidad y heterogeneidad de la participación). En segundo lugar, se ha operado un cambio en la naturaleza de las elecciones que ha llevado a que sólo los candidatos partidistas tengan posibilidades reales de éxito, y a un cambio en la naturaleza de la representación que dará lugar a una crisis de la moderna institución parlamentaria que se traduce en una subordinación de los parlamentarios y del Parlamento a los partidos generando «órganos de control vacíos de poder y órganos de poder libres de control» (Zampetti). La consecuencia de este cambio es que el partido pasa a ser el mandatario del cuerpo electoral y el parlamentario una mera herramienta del partido. En tercer lugar, se experimenta una transformación del principio de división de poderes, transformándose el control parlamentario sobre el Ejecutivo en un control de la minoría sobre la mayoría. Estos cambios han afectado a la soberanía, de suerte que Blanco Valdés afirma tajantemente con Zampetti que el partido es «el *verdadero soberano*» (pág. 91), frente al que el Estado constitucional dispone unos elementos correctores para compatibilizarlo con la soberanía popular o nacional: la disciplina legal garantizadora del carácter democrático del proceso interno de los partidos y la prohibición del mandato imperativo (pág. 93).

Por lo que respecta al último punto, Blanco Valdés considera esta prohibición como un «fósil constitucional» destinado a introducir barreras frente al poder de los partidos y que incide en la relación representantes-partidos más que en la de representantes-electorado (pág. 95). Sin embargo, para el autor es un corrector ineficaz y debilitador del sistema de partidos y del mecanismo democrático del que los partidos son máximos garantes afirmando con Basso que la elección por el pueblo de la dirección política implica que los elegidos para aplicar esa dirección política estén obligados a uniformarse a la voluntad popular expresada a través de los partidos (pág. 99). Blanco Valdés asume la teoría clásica del *indirizzo politico*, pero, como han argumentado Offe en Alemania y Porrás en España, no parece posible sostenerla

en el marco de la sociedad posindustrial, lo que significa que el mandato representativo lejos de ser un «fósil» sigue siendo operativo.

En cuanto a la garantía legal de la democracia interna en los partidos se trata de un mecanismo corrector de la soberanía de los partidos, no anacrónico como lo es para Blanco Valdés el anterior, sino concorde con el máximo reconocimiento legal del propio Estado de partidos, que supone extender la capacidad reguladora del Estado hasta el interior de los partidos donde se produce la primaria construcción social de la voluntad política estatal (página 100). El autor comenta al respecto las experiencias italiana y alemana. En Italia destaca la aportación de Basso que, si, por una parte, indica los aspectos partidistas internos necesarios para la realización de un ordenamiento democrático, por otra subraya que los «procedimientos», lejos de ser neutrales, incorporan una determinada concepción política. El problema de este elemento corrector que no parece suficientemente discutido en este libro es si la intromisión legislativa puede «estatizar» a los partidos convirtiéndolos en órganos constitucionales, con lo que perderían su carácter de «mediadores» entre el Estado y la sociedad, lo que provocaría el surgimiento de nuevos movimientos sociales, el agotamiento de la creatividad política y la articulación de nuevas formas de toma de decisiones administrativas y legislativas con intervención de las fuerzas sociales organizadas.

La obra se cierra con el estudio de los partidos en el ordenamiento jurídico-constitucional español. Tras el examen del debate constituyente, se examina la funcionalidad constitucional de los partidos sobre el artículo 6 CE que mediante la técnica de fijar sus funciones, plasma una definición de la naturaleza constitucional de los partidos como medio para expresar el pluralismo, garantizar el derecho de participación (art. 23 CE) y formar y manifestar la voluntad popular (pág. 132). La centralidad de los partidos pese a la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE) se expresa en numerosas disposiciones: sistema electoral proporcional (art. 68.3 CE), protagonismo en la elección del presidente del Gobierno (art. 99.1 CE), restricción de la democracia directa (arts. 87.3 y 92 CE), prevalencia de los grupos parlamentarios sobre los representantes individuales, y las listas cerradas y bloqueadas (págs. 134-135).

Posteriormente se aborda el problema de si es constitucional en España un sistema de control de partidos de «democracia militante» o de fines y programas de los partidos similar al del artículo 21.2 BGG en la República Federal Alemana (págs. 136 y sigs.). Frente a la tesis afirmativa mantenida por Alzaga Villaamil y Santamaría Pastor, el autor se alinea decididamente junto a Jiménez Campo y De Otto en una postura contraria y de marcado carácter normativista-positivista que se apoya básicamente en el argumento

de que el artículo 9.1 CE no establece un principio de sujeción al «orden constitucional» sino al «derecho constitucional positivo» (tesis que aparece desautorizada por la STC 85/1986, Fund. jur. 2.º) y, en conexión con éste, por el argumento de que la Constitución es ilimitadamente reformable, lo que no sólo es discutible (sobre todo respecto a los arts. 1 y 2 CE), sino que quizás pueda ser peligroso.

Más adelante se estudia la posición de los partidos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Como bien afirma Blanco Valdés las conclusiones del Tribunal Constitucional no difieren sustancialmente en este punto de las que caracterizan a la teoría de la representación previa al «Estado de partidos» (págs. 148-149), o, por decirlo más claramente, el Tribunal Constitucional no hace sino aplicar la teoría de la representación nacional declarada en la Constitución (arts. 1.2 y 67.2 CE). En definitiva, las posiciones del Tribunal Constitucional las resume el autor así (págs. 148-150): 1.º Los partidos políticos no reúnen las notas de un poder público; 2.º La función fundamental de los partidos en el proceso electoral es la proposición de candidatos; 3.º Son los candidatos y no los partidos los que reciben el mandato; 4.º El partido no puede disolver la relación de representación entre el representante y el cuerpo electoral pues el derecho a participar en los asuntos públicos corresponde a los ciudadanos y no a los partidos, además de que los representantes lo son de todo el cuerpo electoral y no sólo de quienes los votaron y de que la permanencia en el cargo público sólo depende de la voluntad popular y no de los partidos (STC 10/1983). Esta postura no fue unánime en el Tribunal Constitucional considerando Blanco Valdés más adecuada a la realidad del Estado de partidos la postura disidente expresada en diversas sentencias de Latorre, Díez-Picazo y Díez de Velasco, que sostiene que la representación nacional no supone que todos y cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos, sino que es el conjunto de los representantes el que representa al conjunto de los ciudadanos (pág. 153), pero esta tesis plantea problemas gravísimos como la obediencia a las leyes por quienes no las votaron, o la aprobación de leyes por una mayoría parlamentaria que no se corresponda con una mayoría del electorado, lo que es técnicamente posible en los sistemas de representación proporcional corregidos cual el que rige en España. Blanco Valdés defiende la posibilidad de que el partido determine la resolución del mandato del representante que abandone el partido (pág. 155), pero esto deja sin resolver el caso en que sea el partido como tal quien se aparte del mandato objetivo (programa electoral) para cuya ejecución sus representantes fueron elegidos.

El siguiente aspecto que estudia el autor es el sistema constitucional de control sobre los partidos, analizando en primer lugar el sujeto de ese control

(jurisdicción ordinaria y, eventualmente, constitucional). En segundo lugar, respecto al objeto material de dicho control, como se vio, el autor excluye el control de fines para centrarse sobre el control de sus actividades, distinguiendo con De Otto las que dan lugar a ilicitud penal y las que originan ilegalidad constitucional (págs. 164-165). Asimismo refiere las someras previsiones de la Ley de Partidos Políticos para garantizar la estructura y funcionamiento democráticos de los mismos. Es respecto al control del funcionamiento donde más problemas se presentan, apareciendo la cuestión de la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares (militantes contra su partido) y de la publicación de los partidos que haga posible la revisión en vía contenciosa de sus decisiones disciplinarias internas, o de sus procesos de toma de decisión. En tercer lugar, por lo que hace al momento del control, se recoge la doctrina de la STC 85/1986, que frente a un cualificado sector doctrinal (Jiménez Campo, De Otto) considera constitucional el sistema de control de partidos establecido en la Ley de Partidos Políticos, que, aun siendo «esencialmente» represivo y judicial contiene elementos de control preventivo y administrativo (págs. 186-190).

Se cierra la obra con un estudio del sistema de financiación pública de los partidos que Blanco Valdés critica duramente por considerar que las disposiciones legales en este asunto no son una efectiva garantía del mantenimiento del principio de igualdad de oportunidades entre los partidos, discriminando no sólo entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios, sino además entre partidos parlamentarios con representación en la mayoría de las circunscripciones en las que se presentaron y partidos parlamentarios con representación en sólo algunas circunscripciones por las que se presentaron, lo que multiplica los efectos discriminatorios de la ley D'Hondt.

La aportación del profesor Blanco Valdés resulta de gran valor para el estudio de este tema fundamental constituido por los partidos políticos. Además, tiene el mérito de ser la única que está al día desde el punto de vista legislativo y jurisprudencial, pues otras contribuciones al problema se escribieron bajo el marco de algunas leyes hoy derogadas y sin que se hubieran dictado algunas importantes sentencias del Tribunal Constitucional clarificadoras de los asuntos tratados en este libro.

*Carlos Ruiz Miguel*

RICHARD ROSE: *Ordinary People in Public Policy. A Behavioural Analysis*, Londres, Sage Publications, 1989, 189 páginas.

Tradicionalmente se han estudiado de forma separada el comportamiento político y el análisis de las políticas públicas. Mientras que la primera materia es propia del enfoque de la psicología social y de la ciencia política, la segunda se encuentra dentro del objeto de estudio de la ciencia de la administración.

Rose es conocido por sus estudios relativos a la Administración, a los elementos del sistema político y, de forma especial, por profundizar en las interrelaciones entre ambos campos.

*Ordinary People in Public Policy* se plantea como conclusión de su anterior libro, *Understanding Big Government*. En éste planteaba que el crecimiento de la Administración (término no equivalente, pero sí muy próximo a «Government») implicaba un crecimiento correlativo de los beneficios de los ciudadanos a través de la prestación de los servicios públicos. La reducción de la Administración produce el efecto contrario. En su nuevo libro trata de profundizar en esos beneficios desde la perspectiva de los receptores de los mismos, desde la gente corriente.

La primera hipótesis de la que parte Rose es la de que las políticas públicas, entendidas como las principales actividades prestacionales de la Administración y que dan contenido al estado de bienestar, son importantes, pero no lo más importante en la vida diaria de la mayor parte de la gente. También parte de que las elecciones son entendidas como una interrupción de la vida diaria, tanto para los ciudadanos como para los gestores públicos. Ni unos ni otros esperan demasiados cambios por lo que respecta a las políticas públicas y a las prestaciones que de ellas se derivan; cualquiera que sea el resultado de las elecciones, éstas no van a hacer variar la perspectiva habitual de cada uno de esos actores.

Una vez planteada la hipótesis principal, el autor señala que el objeto del libro es el de fijar la extensión y la delimitación del impacto de las políticas públicas en nuestras vidas. Para ello va a utilizar los enfoques propios de la economía, de la psicología social y de la ciencia política.

Como aspecto metodológico principal considera a las prestaciones originadas por las políticas públicas como ingresos (*input*) de los ciudadanos.

\* \* \*

Entrando ya en el desarrollo del libro, Rose profundiza en el significado de las políticas públicas como beneficios privados. Como cuestión previa,

señala que las diferencias ideológicas sobre el papel que debe desempeñar la Administración apenas si influyen en el volumen o en el crecimiento del sector público. Así, señala que, a pesar del lenguaje privatizador de Margaret Thatcher de los últimos diez años, el crecimiento de los servicios públicos no se ha detenido en Gran Bretaña. Esto ha sido así porque se entiende que las prestaciones producen una serie de beneficios que justifican los costes de la Administración. En definitiva, esa actividad es la que legitima a la Administración y su Gobierno ante los ciudadanos. Por otra parte, los políticos que acceden al poder se dan cuenta que la mayor parte de los gastos que pueden ser susceptibles de recortarse producen beneficios particulares (*public benefits*).

A pesar de lo dicho, el bienestar individual no descansa en los programas públicos sino de una manera esencial en la salud, la prosperidad y la felicidad, y estos factores son el resultado de la interrelación entre los ingresos provenientes de la sociedad (estructura social, condiciones económicas generales y programas públicos) y de las relaciones interpersonales (familia, amigos, compañeros de trabajo, empleados públicos). Como se ve, aporta una visión más a ras de tierra que la derivada de la simple relación entre el ciudadano y la Administración que genera bienestar.

El origen de éste es, de esta manera, el resultado de una fórmula matricial, por lo que la visión que un particular tiene de ese bienestar no tiene que corresponderse con la visión general sobre el mismo. Esto plantea una limitación metodológica que Rose supera a través de la utilización de datos contrastados de diversas encuestas públicas referidas en su mayor parte a Estados Unidos o a Gran Bretaña. A pesar de ese deseo de superación, la dificultad metodológica sigue en pie en gran medida al utilizar la suma de las opiniones particulares como opinión general, que, a su vez, permite entender aquéllas por las conclusiones generales obtenidas de los datos de las encuestas. Sin embargo, esa limitación hace que el objeto del libro tenga una dimensión pública y no privada. De otra forma el libro se convertiría en un tratado de psicología pública.

Rose analiza a continuación la dimensión del gasto público y su extensión desde una perspectiva histórica. Afirma que los países de economía avanzada dedican las tres cuartas partes del total del gasto público a producir beneficios a los particulares, y que el resto se destina a bienes públicos, esto es, gastos de defensa, pago de los intereses de la deuda y similares.

Toma estos datos y los aplica a las corrientes ideológicas. La conclusión es que esos gastos son razonables desde las diversas posiciones, lo que hace que no varíen significativamente a lo largo del tiempo.

Volviendo a la visión del ciudadano, Rose constata que el ciudadano

confía más en la Administración que está más cerca, en especial en la local. Por ello los servicios deben prestarse donde la gente vive. Esta conclusión es adoptada tras el análisis de los casos norteamericano y británico, donde el peso y tradición de la Administración local es superior al que tiene en el Continente europeo. Por eso no entiende las restricciones efectuadas por Reagan y Thatcher a sus respectivas Administraciones locales, que, por otro lado, no han conseguido rebajar la confianza de sus ciudadanos en esa Administración.

La prestación directa de servicios induce al ciudadano a querer que se incrementen los mismos y que se conceda menos importancia a los gastos destinados a las necesidades colectivas, tales como defensa, asuntos exteriores, etc., lo que choca con la visión de los políticos. La extensión de los servicios cumple de esta manera un fin universal dentro de la tendencia de cada ciudadano a recibir beneficios privados en algún momento de su vida.

\* \* \*

En el capítulo segundo Rose analiza un aspecto que a muchos podría parecer ajeno a los propósitos del libro, como es el orgullo de la patria. El autor mantiene que hay que ocuparse del patriotismo, ya que éste preocupa a mucha gente. El estado del bienestar ha dado un nuevo impulso a la identificación entre el individuo y el Estado. Este compra la lealtad de sus ciudadanos a través de los servicios que les presta.

Para analizar el valor del orgullo patrio plantea la pregunta de si éste puede mantener la autoridad política. Responde utilizando datos de varios países, tanto europeos como americanos o asiáticos. La conclusión a la que llega es que el patriotismo está presente en mayor o menor medida en los ciudadanos de todos los países. Deduce también que no tiene nada que ver con la riqueza nacional y sí con factores colectivos tales como la existencia cercana en el pasado de una guerra, como la edad, con la religión y con el nivel de educación. Por último, halla una correlación entre el orgullo nacional y la vida familiar. Una vez más, Rose encuentra un factor individual para explicar un comportamiento social. Descubre, asimismo, que las causas del orgullo patrio son muy similares a las causas que producen el bienestar social.

La anterior afirmación no está exenta de polémica debido a la poca consideración que se tiene del orgullo patrio y a las connotaciones negativas que lleva consigo. Sin embargo, Rose dice que esto es debido al papel distorsionante de los medios de comunicación. En efecto, éstos prestan una atención desproporcionada a grupos que cuestionan valores como el de la patria. Estos grupos están compuestos por jóvenes con elevado nivel educativo y

de tendencia radical. Las posiciones más conservadoras, por el contrario, se encuentran más próximas al sentimiento patriótico.

La relación del orgullo con la eficacia de la gestión de la Administración pública es casi insignificante. El autor mantiene que el orgullo patrio es independiente de esa gestión, aunque ésta sea mala.

\* \* \*

Rose pasa a continuación a tratar el comportamiento electoral del ciudadano. Antes ha conceptualizado a las elecciones como interrupciones de la vida ordinaria. Ahora trata de buscar algunas correlaciones entre las políticas públicas y la orientación de voto. Para ello, el autor parte de que la votación es el único acto político que la mayoría de la gente realiza en su vida.

La hipótesis central de este capítulo es la de que la votación a un partido no está vinculada a un conocimiento ideológico, sino que refleja la experiencia acumulada de una vida de enseñanzas políticas directas o indirectas. Para contrastar esta hipótesis utiliza cinco posibles explicaciones para determinar el voto. Cada una de ellas la sitúa en un momento de la vida, desde el nacimiento hasta el mismo día de la elección. Los datos empíricos los extrae de las elecciones británicas entre 1974 y 1983.

La socialización es la primera de las explicaciones. Esta se efectúa durante la infancia y es de tipo indirecto. Su peso como factor explicativo del voto se encuentra en declive y se mide por la identificación con el voto del padre.

El segundo factor es la situación socioeconómica general, que cada vez tiene más importancia. El tercero hace referencia a los principios políticos. En el caso británico descubre que los más importantes son los principios antisocialistas. Este factor se encuentra muy relacionada con las dos anteriores.

El funcionamiento de los partidos es la cuarta explicación del voto. Cada vez tiene más importancia los resultados de la gestión de un Gobierno que la presencia de un líder concreto al frente de él. En este factor cada vez cobra más relevancia las expectativas personales que el ciudadano tenga respecto a la ocupación del poder por un grupo concreto.

Por último, señala la identificación personal con un partido y constata que cada vez pesa menos en la votación.

Así, pues, la explicación del voto hay que encontrarla cada vez más en los factores tercero y cuarto; lo que matiza sustancialmente la idea tradicional del voto político y hace que el factor de la prestación de servicios por parte de los poderes públicos sea más determinante del resultado de la votación.

Las explicaciones anteriores las sitúa en la esfera individual aunque parte de la predictibilidad del voto particular a partir de las tendencias generales, lo que sin duda es un ejercicio arriesgado. Rose señala que el aprendizaje de la vida hace fácilmente predecible el voto individual.

El siguiente paso lo encamina a descubrir el significado de las elecciones desde un punto de vista colectivo. Descubre tres aspectos: primero, las elecciones suponen la confirmación de los derechos y deberes de los ciudadanos. La mayoría vota para preservar los principios democráticos o para alcanzarlos si no los tienen, como ocurrió en el caso de Grecia, Portugal y España al salir de sus dictaduras; segundo, determinación de quien va a regir el Gobierno y la Administración. Aquí analiza brevemente las consecuencias derivadas de los diferentes sistemas electorales a la hora de la ponderación de un voto individual. Concluye que el sistema proporcional aumenta la influencia del voto de un individuo frente a lo que ocurre en los sistemas mayoritarios; tercero, las elecciones también significan posibilidad de influir en las políticas públicas.

A pesar del indudable interés del tema para los ciudadanos, Rose constata la desconfianza de los partidos para admitir un referéndum sobre cuestiones concretas de la actividad pública. No obstante, señala que las alternativas políticas sobre una cuestión se ven muy reducidas al existir un consenso amplio entre los diversos partidos sobre las principales cuestiones, siempre refiriéndose al caso británico. Este consenso lo evalúa en las tres cuartas partes de esas cuestiones. El desacuerdo, curiosamente, se refiere a aspectos de política exterior más que a los de la interior.

Como consejo dirigido a los partidos políticos, Rose señala que no se trata de mantener el apoyo constante a lo que se hace desde el poder, sino de conseguir ese apoyo el día de las elecciones. Para ello hay que incidir en los aspectos tercero y cuarto, referidos a la explicación del voto individual.

El partido ganador tras las elecciones tiene ante sí la difícil tarea de decidir lo que la gente debía de querer cuando le votó. También tiene que adivinar lo que la gente quiere del Gobierno en lo referente a las políticas públicas. Esas dotes adivinatorias que se presumen de los políticos deben completarse con las señales emitidas desde la gente hacia los gobernantes. De esto trata el cuarto capítulo.

\* \* \*

Rose ya había tratado las diversas señales que reciben los gobernantes en su aportación a la obra colectiva *Bureaucracy and Public Choice*, editada por Lane. Parte de que la información es necesaria para los gobernantes, aunque en ocasiones éstos no captan las señales provenientes del ciudadano debido

a su preocupación por los asuntos internos del poder. Dentro del concepto de gobernantes, el autor también incluye a los burócratas que diseñan las políticas públicas.

La gente no tiene interés en comunicarse en lenguaje que entienden los políticos, sino que se comunican a través de sus relaciones personales, familiares o de trabajo. Esto genera una asimetría de información que se ve agravada por la tradicional distancia entre el elegido y el elector, que es causada por la lejanía en la que se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos. No obstante, todo ello se ve compensado con la realidad de la actuación rutinaria de la Administración, que palía en gran medida esa distancia, que también afecta a los funcionarios de niveles inferiores.

Las señales provienen de cuatro fuentes:

1. Las *leyes*. Son vistas como garantía y obligación de los funcionarios y de los ciudadanos. La evolución de las leyes reconocedoras de derechos. Presentan la característica de que conforme nos vamos alejando de la realidad inferior, son susceptibles de ser interpretadas de forma más discrecional.

2. Los *expertos*. Dada la gran complejidad de la sociedad y de la Administración, los expertos son el enlace natural entre el ciudadano y los gobernantes. Aquéllos se encuentran en organizaciones profesionales que tienen un acceso más fácil al poder. Sin embargo, la relación entre éste y los expertos no es fácil y se plantea en términos de desconfianza. Esta se basa en el desconocimiento del político, en su bajo *status* de especialización y en el escaso control que pueden ejercer sobre los expertos, al no formar parte de la Administración.

3. El *mercado*. La ideología conservadora mantiene que la ausencia de pago por la prestación de los servicios públicos distorsiona los fines de la Administración, al no percibirse información suficiente sobre el cumplimiento de los fines públicos. Estos no son los que la gente quiere, sino los que quieren los expertos y los funcionarios. Estas distorsiones también se muestran en el caso de las empresas pública, ya que pueden elegir entre la financiación a través de impuestos o a través del precio. Debido a esto, los partidos conservadores afirman que si los cargos públicos no saben lo que quiere el ciudadano, habrá que dejar en manos del mercado la consecución de los objetivos. Sin embargo, incluso para la ideología conservadora existen consideraciones al margen del mercado que exigen el mantenimiento de determinadas prestaciones por la Administración.

4. El *electorado*. Rose realiza una afirmación determinante de la distancia entre el político y el ciudadano: la sensibilidad de los políticos en las situaciones electorales tiene más que ver con su carrera personal que con los programas públicos. El electorado, por otra parte, envía más de un tipo de

señal a los políticos. Sin embargo, estas señales no son armónicas, por lo que es preciso una interpretación.

La pregunta que hace tras el análisis de los tipos de señales es si todas tienen la misma importancia y si diferirán según la actuación pública de que se trate. Para ello distingue, por un lado, entre bienes dirigidos a un colectivo y los que se dirigen directamente al individuo, y por otro, entre bienes que se prestan mediante precio y aquellos en los que el mercado no interviene. Rose muestra que las señales son diferentes en cada caso y que éstas pueden mostrar cambios de actuación en determinadas políticas. Sin embargo, concluye que las señales más importantes para las políticas públicas son las provenientes de las leyes y las de los expertos.

La opinión electoral es importante sólo en determinadas cuestiones: defensa, bienes públicos y empleo en las empresas públicas. El mercado sólo lo es en el caso de los intereses de la Deuda y para fijar el nivel salarial de algunos empleados públicos.

Cabría preguntarse si la conclusión anterior está de acuerdo con los gustos del ciudadano. La respuesta, de una manera colectiva, es afirmativa, según el autor.

\* \* \*

Una cuestión que Rose trata con especial agudeza es la visión que tienen los economistas de las políticas públicas, así como la relación de éstos con los políticos. Estos ven los problemas económicos a través de unos cristales tintados políticamente, ya que los problemas económicos hacen aflorar aspectos relacionados con los fines y prioridades políticas.

La imposibilidad de conseguir simultáneamente los cuatro fines económicos básicos (precios estables, pleno empleo, crecimiento económico y equilibrio de la Balanza Exterior) hace que la relación entre políticos y economistas sea muy variable, según la coyuntura. En el caso de que coincidieran sobre los fines, quedaría por determinar los medios para conseguirlos, lo que supone otra barrera para el entendimiento.

Para Rose, la ejecución de los planes económicos se realiza a través de instituciones públicas, lo que es ignorado por los economistas, al basar sus trabajos en magnitudes medibles por el mercado. Por ello su conclusión sobre el papel de los economistas en las políticas públicas no es muy favorable para aquéllos: realizan recomendaciones que implican probabilidades más o menos vagas, del estilo de las que realiza el médico con sus pacientes. Su papel se limita a aconsejar en los foros en los que se discuten las políticas públicas. Por ello los cataloga como «animales de la información», a diferencia de los políticos, que son «animales de la decisión».

Esta poca consideración de los economistas en las políticas públicas considera que son buenas noticias para los ciudadanos. Las malas son que los economistas no tienen recetas mágicas.

La dialéctica entre el político y el economista arroja la delimitación de cuatro modelos que reflejan lo deseable políticamente y lo efectivo económicamente:

1. Consenso interno. Total acuerdo en el grupo de políticos y en el de economistas sobre un programa de actuación. En este caso, la legitimación del político predomina sobre la del economista en la toma de decisión correspondiente.

2. Sin consenso político. No se da un acuerdo entre los políticos sobre los programas a desarrollar. Es propio de los gobiernos de coalición. En este caso, lo normal es que predominen los criterios de efectividad de los economistas.

3. Sin consenso económico. El desacuerdo entre los economistas puede ser debido al alcance de una medida concreta sobre el ciudadano, a la influencia que se va a ejercer sobre la oferta o la demanda, a las medidas a adoptar sobre un problema sobre el que hay acuerdo en su definición o a los deseos personales de los economistas de vincularse a un candidato o político en el poder.

4. Disenso total. En este caso, los economistas no tienen más remedio que tomar partido políticamente.

La conclusión de este capítulo es clara y breve: la economía es insuficiente para evaluar las políticas públicas porque ignora y excluye de sus modelos a las instituciones que planifican y desarrollan dichas políticas.

\* \* \*

A continuación Rose estudia el impacto de los impuestos en los ciudadanos, teniendo en cuenta las políticas públicas y los beneficios privados. Comienza señalando la existencia de objetivos divergentes entre políticos y ciudadanos acerca de los impuestos. Para los primeros se trata de maximizar los impuestos minimizando el coste político; los segundos buscan maximizar los beneficios minimizando los impuestos.

Rose parte de la premisa de que es más fácil recaudar impuestos de las grandes organizaciones que de los individuos. Por ello los sistemas fiscales se fundamentan en el pago de carácter vicario o delegado de los ciudadanos. Así, nos muestra el caso británico, donde las nueve décimas partes de los impuestos son recaudadas bajo esta modalidad, aunque cabría decir lo mismo de todos los países de nuestro entorno.

Una característica de los impuestos es que no se obtiene lo que se paga. No obstante, el autor estudia el saldo entre lo que se paga y lo que se recibe a cambio en beneficios privados. El resultado es el de que una familia media paga el 11 por 100 de impuestos reales sobre sus ingresos. Pero si se analizan los datos por tramos, entonces menos de las tres quintas partes de las familias pagan más de lo que reciben. Este resultado es el que origina una forma de pensar que consiste en que el ciudadano espera pagar más cuanto más gana y recibir más prestaciones cuando lo necesite.

Una vez analizado el impacto real de los impuestos en la vida ordinaria, Rose estudia lo que la gente piensa sobre ellos. El ciudadano ha entendido que el que suban o bajen depende más del estado de la economía que de la ideología del Gobierno. Una subida de impuestos o un alto nivel impositivo genera fraude fiscal, que trata de ser paliado a través de exenciones y desgravaciones que benefician a los poseedores de mayores ingresos.

A pesar de la importancia absoluta de los impuestos, el autor entiende que tienen poco peso a la hora de decidir el voto, ya que sólo explica el 8 por 100 de apoyo a un partido, si se consideran los momentos anterior y posterior a la aprobación del Presupuesto. En el caso británico, estima que es necesario recortar en más de cinco mil millones de libras la recaudación impositiva por parte del partido gobernante para conseguir un 1 por 100 de apoyo suplementario.

La tradicional queja sobre los impuestos tampoco la considera real, ya que la vincula a las prestaciones que se reciben a cambio. No obstante, tras el análisis de los casos sueco, británico y norteamericano, llega a la conclusión de que el incremento de los beneficios privados justifica el aumento del gasto público ante los ciudadanos, quienes, por ello, adoptan una postura más favorable sobre la imposición.

\* \* \*

Si la perspectiva del libro se basa en el ciudadano, éste mantiene su nivel de vida y sus expectativas a través del manejo de los ingresos provenientes de las tres economías que existen en la sociedad: la oficial, la sumergida y la doméstica. Los cambios en la política económica harán variar la ponderación de cada una de ellas en el resultado final.

Rose analiza de forma profunda el impacto de la economía doméstica en la vida diaria y entiende que es el recurso más flexible en épocas de crisis. Sin embargo, señala que su estudio hasta ahora ha sido insignificante en relación a su importancia. Considera que ello es debido a que las políticas públicas la ignoran al no ser mensurable en términos económicos.

La economía oficial se mantiene e incrementa gracias a los beneficios que genera la seguridad social, ya que el empleador tiene que pagar una parte de esos beneficios, lo cual supone un incentivo extra para el trabajador. Además, señala que una cuarta parte de la fuerza laboral de las sociedades avanzadas están vinculadas al sector público, lo que imposibilita cualquier escape de la economía oficial.

A pesar de la importancia que se concede por los estudiosos a la economía sumergida, ésta sólo es significativa en algunos países, en especial en los mediterráneos. Este tipo de economía está vinculada al nivel de defraudación impositiva, siendo su tendencia a disminuir. Considera que para que exista esta economía se tienen que producir simultáneamente dos circunstancias: que los precios sean más bajos que los oficiales y que el sueldo que ofrezca sea mayor para el productor. La reducción de impuestos, por su parte, reduciría la economía sumergida.

Como datos minimizadores de este tipo de actividad, Rose señala que las dos terceras partes de los trabajadores no tienen posibilidad de evadir impuestos y que en relación con la economía oficial, la sumergida presenta una magnitud realmente baja.

Volviendo a la economía doméstica, Rose cuantifica el tiempo semanal en el que se puede desarrollar. Cifra éste en sesenta y una horas de media como resultado de descontar del tiempo total el dedicado a las necesidades laborales, personales, etc. Ahora bien: para que ese tiempo sea dedicado a las actividades de la economía doméstica (elaboración de comidas, limpieza, cuidado de niños, bricolaje, etc.) el precio de la actividad concreta debe ser menor que el de la economía oficial y el de la sumergida.

Para dar una idea de la magnitud de este tipo de economía, Rose afirma que el tiempo empleado en el trabajo productivo en casa es igual al empleado en la economía oficial por los trabajadores.

La comparación entre los tres tipos arroja en el caso británico los siguientes datos: la economía doméstica supone el 52 por 100 del valor del trabajo productivo y el 45 por 100 del valor total; la sumergida, sólo el 2,5 por 100 del valor total.

En tiempos de crisis se producirá una serie de ajustes en aquellos bienes susceptibles de obtenerse de varios tipos de economía. No obstante, las dos quintas partes del gasto dedicado a la economía oficial no tienen alternativa.

Como conclusión a este capítulo, el autor señala que la política gubernamental sobre la economía familiar o doméstica no es importante, a pesar de que pueda hacer que una época de prosperidad lo sea en mayor medida o que una crisis sea más aguda desde el punto de vista familiar. Este instrumento en manos del ciudadano sirve para evitar las fluctuaciones de la economía

y para mantener el poder adquisitivo familiar. Lo más interesante es que esto se produce al margen de las políticas públicas concretas.

\* \* \*

Esta autonomía del ciudadano se ve más clara en un concepto como el bienestar individual. Este proviene de muchas fuentes y será mayor si tiene orígenes diversos. Esta concepción cuestiona claramente la teoría del Estado de bienestar.

Para Rose, el bienestar se genera básicamente en tres fuentes: el mercado, el Estado y el hogar. La cantidad total de bienestar es el resultado de su suma. La ponderación de cada uno de ellos depende del papel del hogar, ahora en declive; la monetarización de la producción del bienestar y de la imposición del bienestar por el Estado.

La generalización impositiva ha hecho que el bienestar del hogar o del mercado se traslade hacia el Estado. Este tiene una fuerte tendencia a la monopolización de dicho bienestar.

Cada fuente presta un bienestar de carácter específico. Así, el hogar produce atenciones personales de carácter social, por ejemplo; el mercado, la alimentación y el transporte, y el Estado se ocuparía de la salud, la educación y del mantenimiento de los ingresos.

La tendencia monopolizadora del Estado no ha conseguido su objetivo, a pesar del fuerte crecimiento del sector público en las últimas centurias. Este crecimiento lo ha sido a costa del hogar, permaneciendo casi inalterable el mercado.

El concepto de bienestar es equívoco, no tanto por sus fines cuanto por los medios que se necesitan para conseguir aquéllos. Además, su significado varía de un país a otro. Sin embargo, lo común a todos los ciudadanos de esos países es que se aplican a su consecución, sin importarles quién lo genera.

El ciudadano corriente tiene una visión muy peculiar de sus gobernantes, y esto se pone de manifiesto en circunstancias económicas adversas. En dichos momentos, que se pueden centrar en la década de los setenta, los políticos temen reacciones negativas por parte del electorado ante medidas restrictivas de carácter económico. Se produce de esta manera una desconfianza hacia los ciudadanos. Estos, por su parte, también desconfían de que los políticos puedan resolver los problemas planteados. Por ello no se sorprenden de la incapacidad de los políticos para incrementar su riqueza. Se puede decir que los ciudadanos se encontraban ya preparados para esto debido a los comportamientos vistos anteriormente.

Sin embargo, esta desconfianza no significa que valoren más el mercado,

a pesar de que este postulado estuviere, y todavía lo esté, vigente en un sector de los políticos.

Debido a esta escasez de esperanza, el ciudadano sólo pretende la consecución de una serie de prestaciones, variando éstas de una sociedad a otra. El ciudadano europeo espera que los poderes públicos se ocupen de la salud, de los ancianos, del control de los precios y de la ayuda a la industria. Menos de la mitad coinciden en que dichos poderes disminuyan el abanico salarial, den trabajo o subsidien el desempleo.

La diferencia de visión de la realidad entre los ciudadanos y los gobernantes alcanza su mayor importancia en las épocas de crisis. El temor a pre-visibles revueltas en esa coyuntura no se ve cumplido en el comportamiento real del ciudadano medio. Ese temor proviene del enfoque de la psicología y de la ciencia política, que han concluido que la frustración en la consecución del bienestar genera agresividad.

Rose mantiene que esto no es así porque el ciudadano sabe que el Gobierno no puede incrementar cada año el crecimiento de la economía, a la vez que disminuye el desempleo y la inflación. Por ello se adapta a las circunstancias con los mecanismos ya vistos. Todo ello se produce debido a la premisa de la que parte el autor: los puntos de vista de la gente sobre el Estado y la economía se separan de las teorías y de las discusiones de partido, y la gente pasa más tiempo ejerciendo como consumidor que como votante, ya que lo primero tiene una incidencia directa sobre su bienestar.

Lo anterior no debe hacer concluir en la bondad del mercado frente a la Administración. Rose señala, a través de los resultados de encuestas, que las tres victorias de Margaret Thatcher no han conseguido que el ciudadano apoye su teoría a favor del mercado. Ello es en parte porque la relación directa entre el mercado, trabajo e ingresos se rompe al considerar la mayor parte de los ciudadanos al trabajo como algo más que una fuente de ingresos.

\* \* \*

En el capítulo final el autor se pregunta cuáles son las prioridades políticas que la gente pide al Estado si la gente no mira a éste para alcanzar sus metas. La respuesta tiene una fuerte carga histórica: lo que sólo el Estado puede hacer, esto es, proteger sus derechos y libertades y defender la igualdad. Sin lograr esto, el Estado puede mantener la autoridad, pero sólo mediante la coerción, sin el consentimiento. Este es para Rose, precisamente, el factor esencial de unión entre el ciudadano y las actuaciones de los poderes públicos. El logro del consentimiento debe ser la prioridad del Gobierno. Este debe hacer legítima la autoridad antes que hacer al pueblo rico. Por ello Rose

pone de nuevo los ejemplos de Grecia, Portugal y España, donde, a pesar de sus fuertes crecimientos económicos durante sus dictaduras, la autoridad no se encontraba legitimada, y sus ciudadanos lo pusieron de manifiesto en las urnas en cuanto tuvieron ocasión.

El consentimiento, por ello, descansa más sobre los derechos civiles que sobre los políticos y sociales. Esta perspectiva resulta útil si se aplica a las elecciones generales.

Rose maneja una serie de datos de los países europeos occidentales. De ellos concluye que un tercio de los partidos gobernantes han visto crecer sus votos en sus reelecciones. De aquí deduce que el incumplimiento de las esperanzas depositadas por los ciudadanos en los gobiernos no es razón suficiente para cambiar de voto. Así, tras la Segunda Guerra Mundial el 53 por 100 de los gobiernos han sido reelegidos, y un 24 por 100 lo han sido en coalición. De aquí que sólo la mitad de las elecciones introducen algún cambio.

El grado de satisfacción sobre el funcionamiento de la democracia en los países de la CEE, medido semestralmente a través del eurobarómetro, supera más de la mitad de la población. Pero lo importante es que los menos satisfechos abogan por medios de cambio dentro del sistema democrático. De aquí infiere que se prefiere a la democracia a cualquier sistema político.

De las elecciones no se esperan grandes cambios sobre la realidad y el funcionamiento de las instituciones, pero sí se esperan unos pocos.

Rose pasa a continuación a analizar qué sucede cuando no hay consentimiento. Para ello desarrolla el ejemplo de la población negra en el sur de los Estados Unidos y el de Irlanda del Norte. En el primero se produce una integración en el sistema a través de los mecanismos del propio sistema, esencialmente por el poder judicial y por la aplicación constitucional. En el segundo afirma que los mecanismos consensuadores del sistema democrático no sirven para resolver el problema, ya que su utilización (elecciones) diferencia aún más a las comunidades enfrentadas.

Tras analizar las situaciones de consenso y de falta del mismo, Rose se pregunta qué es lo que la gente quiere realmente. De las encuestas europeas el autor deduce que la mayor parte de las personas están satisfechas con su vida. Es más, sólo existirían dos tipos de persona: las que están muy satisfechas y las que lo están poco.

La satisfacción tiene poco que ver con el bienestar económico, con el nivel de inflación o con el desempleo. Esto lo demuestra al constatar que en 1975, en el período álgido de la crisis, el 75 por 100 de la población europea estaba satisfecha.

La conclusión no puede ser otra que la de que lo que produce satisfacción está alejado de las macroinstituciones de la sociedad. Esta enseñanza, que

Rose deduce de todo el libro, va dirigida a los políticos y gobernantes en general. En realidad es una llamada de atención para que se pongan al nivel de la gente corriente.

\* \* \*

El libro de Rose introduce una corriente de aire fresco en los estudios de la Administración. Se aleja del nivel teórico que solía implicar exclusivamente a los políticos y a los burócratas para decir a éstos qué es lo que preocupa a la gente corriente.

Hasta ahora se había considerado al ciudadano como factor dependiente de la actuación pública, condicionado por la misma. Para el autor, esto supone tanto como vincular la felicidad y el bienestar individual y familiar a un elemento externo que sólo reclama la participación del ciudadano en períodos electorales.

El grado de independencia y de recursos propios que Rose otorga al ciudadano es muy importante. Por ello su libro puede entenderse como una llamada de atención para todo tipo de gobernantes.

No obstante, aparecen también en la presente obra de Rose algunas cuestiones que merecen alguna crítica menos elogiosa. Los abundantes datos que maneja Rose ponen de manifiesto un alto grado de independencia entre el ciudadano y sus poderes públicos. Es más, toda la obra rezuma una sana resignación ciudadana que conduce a buscar el cumplimiento de los objetivos personales al margen de lo que se diseñe para ellos en las políticas públicas. La valoración del ciudadano, puede decirse, ha conducido a Rose a difuminar los vínculos entre éste y sus gobernantes. Sin embargo, durante toda la obra ofrece razones suficientes para pensar que esto no es así. Incluso puede deducirse todo lo contrario: que la actuación política está condicionada por el comportamiento ciudadano.

Con todo, la obra de Rose es de gran interés y aporta la idea de que el ciudadano, gente corriente, o cliente, según los gustos, debe ser tenido en cuenta de una forma preponderante en el diseño de las políticas públicas. También es cierto que sus responsables pueden estar tranquilos por la resignación que los ciudadanos manifiestan ante los gobernantes, sean del color que sean. No obstante, esa resignación, como se ha dicho, no consigue minusvalorar la creciente importancia que para los ciudadanos tienen los resultados de la gestión pública, sobre todo los que van dirigidos a producirles beneficios personales.

*Manuel Arenilla Sáez*

A. VERSAILLE *et al.* (dirs.): *Penser le XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions Complexe, 1990, 277 páginas.

A la altura del tiempo, y sacudidos aún por los efectos de la gran conmoción del otoño de 1989, nadie pondrá en duda la oportunidad de promover un debate historiográfico en profundidad sobre los acontecimientos-hitos del siglo xx. Hace un lustro así lo hicieron en Bruselas algunos de los más eminentes contemporaneístas franceses, que centraron sus reflexiones en torno a estos nueve capítulos: «La Primera Guerra Mundial», «El comunismo», «El nazismo», «La Segunda Guerra Mundial», «Las relaciones Este-Oeste», «La unión europea», «China», «El tercer grande», «La emergencia del Tercer Mundo» y «Las grandes crisis del siglo xx».

El método con que se abordan los sujetos de meditación es interdisciplinar, basado sobre todo en la estasiología, la sociología política y la historia de las mentalidades. Ello dice ya mucho de los planteamientos y conclusiones de las conferencias que integran el volumen comentado. La imagen que se hicieran los contemporáneos de estos grandes ciclos articuladores del novecientos y la forjada sobre los mismos por las generaciones finiseculares son los polos dialécticos sobre los que giran, en conjunto, las consideraciones de los destacados especialistas reunidos en Bruselas en 1986.

Ponderado el interés de todas las ponencias, resulta, sin embargo, difícil trazar algunas líneas que sintetizen los puntos nucleares del pensamiento historiográfico explanado en las páginas de este provechoso vademécum. Si la visión ofrecida por Marc Ferro acerca de la apertura del novecientos, esto es, de la Primera Guerra Mundial, no ofrece demasiadas novedades ni elaboraciones sugestivas, no ocurre lo mismo con su descripción del fenómeno comunista. El codirector de *Annales*, en la vanguardia del movimiento progresista francés durante más de tres décadas y activo militante socialista, hace una lectura implacable del movimiento comunista, considerándolo como la mayor de las estafas históricas que han conocido los tiempos modernos. Con envidiables dotes de zahorí, en el inicio mismo de la *perestroika* bosquejaba ya un paisaje de futuro hecho realidad por los sucesos posteriores. Así, con cierto y algo justificado orgullo, venía a estimar, en la coda puesta en 1990 a su intervención de 1986, cumplidos sus vaticinios: «Actualmente, el rechazo del régimen comunista guarda consonancia con sus crímenes y fracasos; y los que lo han encarnado deben hodierno suicidarse, aunque sea simbólicamente, y cambiar de identidad renegando del marxismo.

»Han sido la tiranía y la supresión de las libertades, más que su desastre económico, la causa del repudio y la desaprobación general de su clase diri-

gente. Del Elba a Vladivostov se ha evidenciado clamorosamente que su dogmatismo cientifista y arrogante ocultaba tanto su incompetencia como la erroneidad de su teoría de la historia» (pág. 59).

Aunque el reseñador no va a entrar obviamente en liza con los principios expuestos por este buen conocedor del comunismo, se hace necesario, con todo, recordar que su análisis se refiere exclusivamente a la Unión Soviética, faro y ciudadela indudables de dicho sistema, pero no su hogar exclusivo.

A cargo del director de la *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, Pierre Milza, corre el estudio, bastante extenso dentro de la obligada brevedad de todas las comunicaciones, del fascismo. En general, aunque no se olvide las tomas de postura y formulaciones propias, este notable trabajo es, en esencia, un excelente *status quaestionis*. El fascismo fue, por encima de todo, un fenómeno más complejo que el ofrecido por las simplificaciones al uso, mantenidas à rebours de las corrientes historiográficas más solventes. En su teoría y praxis convivieron ideas autoritarias y anarcosindicalistas, confesionales y laicas, reaccionarias y revolucionarias. Denso magma en el que las dotes dialécticas de Mussolini encontraron, a menudo de forma más precaria de lo que se cree, alguna apariencia de unidad, fórmulas provisionalmente integradoras. Estas cuajaron fundamentalmente en el «fascismo régimen» frente al «fascismo movimiento», según la terminología acuñada por la historiografía italiana, y que Milza hace suya. Conforme el historiador francés el primero fue más importante que el segundo tanto en su proyección interna como internacional. Dentro de ésta, el autor incluye al franquismo y al salazarismo, pero sin que desgraciadamente dedique a la imitación ibérica una sola línea de exégesis o caracterización, lo que hubiera sido de indudable importancia, habida cuenta de la controversia que comienza a suscitarse en la Península en torno a los contactos, préstamos e influencias del fascismo sobre dichos regímenes. Tras ello, Milza sintetiza con gran precisión las tres posturas esenciales en que se ha fijado la interpretación italiana del fascismo —liberal, izquierda democrática y comunista—, alumbrando los aciertos y carencias de cada una, poniendo, finalmente, de relieve, en tal extremo, el verdadero alcance del revisionismo, que, en la postrera de las citadas, introdujeron las sagaces acotaciones de Gramsci.

Las opciones radicalmente progresistas del autor no son nunca, como acabamos de decir, ocultadas, pero ello no le conduce a dejar de subrayar el punto y aparte marcado en la historiografía del fascismo por la monumental biografía del historiador romano Renzo de Felice acerca de su fundador. Si el nacionalismo *enragé* signó buena parte de la andadura del movimiento fascista permeándolo con los influjos más reaccionarios, Renzo demostrará, con abundantes fuentes de todo tipo, cómo en el día a día del régimen mus-

solinista mostró siempre una identidad compleja cuando no multiforme. El paso de gigante representado por el análisis del mencionado estudioso no estriba sólo en la renovación documental y redimensión problemática, sino en igual grado en romper brecha en la mala conciencia de sus compatriotas, al demostrar la inconsistencia de la satanización del régimen hecha por una lectura militante de la historia y probando al mismo tiempo el consenso puesto de manifiesto por la sociedad italiana, al menos entre el Pacto de Le-trán y las vísperas de la conflagración mundial.

Más corta, pero no menos enjundiosa, se presenta la reflexión de otro gran especialista de la Alemania contemporánea —A. Grosser— acerca del nazismo. Tal vez lo más innovador que pueda encontrarse en su contribución sea su insistente apelación a deshacer conceptos estereotipados y, por ende, cómodos, si no mostrencos, en punto a las teorías demasiado globales con que de manera habitual se caracteriza al citado fenómeno, en ningún modo producto de la teleología o de las fuerzas más genuinas de la historia y el pueblo alemanes. El nazismo fue Hitler, pero también un clima social y político propiciado por los errores de la República de Weimar y, sobre todo, por las potencias hegemónicas en la Europa de Versalles. El autor establece con gruesos caracteres las fronteras entre nazismo y fascismo al ponderar el expansionismo bélico y el holocausto genocida, desconocido uno y otro por el segundo, a pesar de la aventura etíope, y que con tanta fuerza modelaron los caracteres del nacionalsocialismo. Grosser se detiene igualmente en aquilatar la fuerza transformadora del nazismo, enfatizando aquí sus reducidas dimensiones en comparación con lo que sucediera en la Rusia stalinista o en la China de Mao. La conclusión es probablemente lo más sugestivo de su trabajo, al manifestar las dificultades y trampas a los que se encuentra sometido el inevitable y necesario juicio ético sobre aquellas doctrinas de exterminio y muerte: «¿Qué es lo específico en el fenómeno nazi? [...] ¿Puede establecerse la comparación entre Auschwitz con Camboya o, mejor aún, con la masacre de los armenios? [...] El sufrimiento y la muerte son los hechos prioritarios, ya que las relaciones de fuera no revestirán todo su significado más que en función de los sufrimientos y muertes que hubieran evitado a provocado. Pensar el nazismo es comenzar por pensar en la muerte» (pág. 111).

Sugestiva, pero un tanto amazotada, se revela la aproximación realizada por F. Bédarida a las imágenes colectivas coetáneas y posteriores de la Segunda Guerra Mundial. En exceso francesa, la visión del conocido especialista puede ser contestada en más de un punto, incluso en parte de aquellos extremos en que su óptica se delata como unilateralmente nacionalista. (Aunque, v. gr., como afirma el director del «Instituto de Historia del Tiempo Presente», De Gaulle estimase al militarismo prusiano como la principal de

las fuerzas que desencadenaron el conflicto, las memorias inacabadas de Pompidou —*Pour rétablir une vérité*, París, 1982— son muy rotundas respecto a la decidida condena del general sobre las actuaciones del Tribunal de Nuremberg que atañían a los militares encausados y, globalmente, al juicio de los jefes castrenses germanos por los aliados.) Empero, sería injusto no registrar los logros conseguidos en el perfil del impacto decisivo de 1939 en las generaciones protagonistas, así como a la hora de fijar las grandes diferencias entre los dos conflictos mundiales del siglo xx. Para los hombres de su segunda mitad, la contienda del 39 desencadenó unas fuerzas que impulsarían su existencia durante varias décadas. Conmemoraciones, estudios y, a veces, una avasalladora información mediática estimulará a los espíritus olvidadizos a encarar con esperanza los futuros desafíos, visto el resultado de la Guerra de 1939-45, cuyas secuelas defraudadoras de muchas ilusiones no lograron borrar, con todo, la gran victoria de la libertad.

De los restantes estudios, acaso sea el de Gérard Chaliand sobre el Tercer Mundo el más polémico e innovador. Con cierto desenfado pone en cuarentena algunas de las versiones y clisés convencionales sobre las causas que provocaron su aparición y la leyenda lacrimógena que rodea a la trayectoria de los países inmersos en tal bloque. En su casi telegramática aportación, después de propinar diversos varapalos a las responsabilidades atribuidas al colonialismo en el subdesarrollo del mundo musulmán, le llegará el turno a Iberoamérica: «[...] tener por exclusivo responsable de su subdesarrollo, primero, a la penetración del capital británico y, después, del americano es una explicación parcial que soslaya factores esenciales. Los elementos internos, políticos, sociales y culturales son igualmente fundamentales: supervivencia de 'feudalismo' agrario, debilidad y corrupción del Estado, problemas de integración racial raramente abordados, sistema de valores, actitud cara al trabajo. Después de todo, el periférico Canadá, exportador de materias primas y económicamente dominado, ha logrado llevar a cabo su paso a la sociedad industrial [...] De todas maneras, cada vez más se intenta pasar del 'feudalismo' al capitalismo moderno saltando la etapa socialista» (páginas 238-239).

Pese a lo sincopado y restrictivo de ciertas aproximaciones y a las deformadoras síntesis —obligadas, en buena medida, por el reducido marco que encuadra la obra—, su lectura no será en casi ninguna de sus páginas tiempo perdido. Sería deseable y demostraría que la historiografía y la politología de nuestro país comenzaban a salir del aldeanismo si una reflexión semejante se realizara desde cualquier palestra científica española.

*José Manuel Cuenca Toribio*