

## RECENSIONES

---

F. O. GIESBERT: *Mitterrand el Presidente*. Prólogo de Leopoldo Calvo Sotelo. Madrid, Espasa-Calpe, 1991; 462 páginas.

Rodeado desde muy joven de una merecida fama de inteligencia, cultura y agresividad, el que fuera una de las firmas más prestigiosas del *Nouvel Observateur* y hoy gran preboste de *Le Figaro* ha consagrado sus trabajos mayores a la biografía política. En 1977 dio a la luz su primer libro, que también sería el primero salido de su pluma sobre Mitterrand: *François Mitterrand ou la tentation de l'histoire*. Diez años más tarde volvería a regalar al público con otra biografía política modélica: *Jacques Chirac*. En la ocasión presente vuelve otra vez sobre Mitterrand, retratado ahora en plena gloria. Un prólogo del ex político español contemporáneo de estilo más acerado y correcto sirve de introducción al lector hispano a una obra vertida al castellano con gran irregularidad, si bien habrá que convenir en que el estilo agilísimo y directo de Giesbert dificultaba sumamente la ardua empresa de traducirlo a nuestra lengua.

Algo hay de lógicamente reiterativo en este segundo retrato del cuarto presidente de la V República francesa. Las novedades esenciales atañen casi primordialmente al plano temático y cronológico más que, como es normal, al documental o analítico. Giesbert se reafirma en sus claves interpretativas del personaje: buido y escurridizo, atormentadamente complejo, clásico y romántico, desprendido y ambicioso, ejemplar puro de la raza política. Las comparaciones son odiosas, pero inevitables, también para F. Olivier Giesbert como para su biografiado. De Gaulle construyó parte de la historia de su tiempo; Mitterrand la ha acompañado casi siempre con talento indiscutible, como dijera no hace mucho uno de sus críticos más ganados por sus cualidades literarias y su inmensa cultura, Jean D'Ormesson.

Su biógrafo, pues, centra esta segunda navegación por los mares mitterrandianos en acotar su primera travesía presidencial, de la que ofrece, en conjunto, un balance no despreciable, pero menor quizás al que cabía esperar de las dotes, experiencia y ambición de un hombre al que el retorno de casi

todos los caminos no le han atrofiado su fidelidad a los sueños y creencias de juventud. El libro de F. O. Giesbert ofrece para el lector español la sugestiva oportunidad de trazar un cotejo entre Mitterrand y Felipe González. Pues, en efecto, la figura del presidente español aparece con cierta frecuencia en sus páginas, al paso que las biografías publicadas en nuestro país sobre el político sevillano, algunas de ellas ya reseñadas en estas páginas de *Revista de Estudios Políticos*, como la de Amando de Miguel y José Luis Gutiérrez *La ambición del César* (Madrid, 1989), aportan la suficiente, aunque no siempre bien cribada, información para acometer dicho análisis comparativo.

Nada tendrá de sorprendente que los primeros libros de historia académica, es decir, serena y acribiosa, que canalicen la etapa gobernante de Felipe González establezcan la comparación e incluso el paralelismo, en ciertos extremos, con las dos presidencias de François Mitterrand. Los parecidos y semejanzas entre la fisonomía de una y otra etapa socialista no faltarán en dichos análisis, que cribarán, sin embargo, con rigor las apariencias de las realidades profundas.

Entre las notas de parentesco de ambas experiencias tal vez la más destacada sea la duración de una y otra. Los períodos en que, para usar un lenguaje convencional, la izquierda ha marcado el rumbo del país vecino han sido muy escasos y, sobre todo, fugaces. Con abstracción de las experiencias republicanas radicales de finales del XVIII y del XIX, incluida, aunque para el ámbito estrictamente parisino, la de la Comuna, el cartel de izquierdas —1924-26— no sobrepasó el bienio, como tampoco lo haría el Frente Popular en su modalidad más auténtica y genuina y apenas duró unos meses la fase tan grandilocuentemente denominada en los libros de historia franceses de *La Liberación*, en la que el Partido Comunista tanta importancia llegó a tener.

En nuestra patria la andadura política y social marcada por la impronta de la izquierda es aún menor y coincidente con períodos muy convulsos del pasado hispano. No es extraño, pues, que a la vista de ello el conservadurismo más recalcitrante haya estimado como un secuestro ilegítimo, como una ofensa nacional, e incluso, para algunos, divina, la llegada de la izquierda al poder.

Otro elemento de palmaria unión e identidad estriba en la coincidencia cronológica de la adopción de las responsabilidades gobernantes de uno y otro socialismo al alborear la década decisiva de los ochenta, fase, sin duda, crepuscular de la civilización del siglo XX, con desafíos y retos de igual naturaleza para las dos viejas naciones europeas.

Varios otros vínculos y similitudes quizás menos formales unieron ante la historia la inmersión en las aguas lustrales del poder de los socialismos de aquende y allende los Pirineos. Como demostraron las elecciones, singular-

mente las españolas, capas muy extensas de las dos colectividades ansiaban el cambio prometido por ambos líderes y sus respectivos estados mayores; y por encima de ello aspiraban a acabar con un maleficio histórico, haciendo posible que la izquierda —la mitad holgada del país— asumiera la responsabilidad, en democracia, de conducir a dos grandes pueblos latinos.

Entre el joven sevillano que en diciembre del 82 se convertía en jefe del primer gobierno enteramente socialista de la historia de España y el avezado político —once veces titular de diversas carteras de la IV República, de la que había sido su más joven ministro— que en mayo del 81 desplazaba del Eliseo a su rival, V. Giscard d'Estaing, existían, empero, pocas semejanzas, incluso en el terreno político, aparte, claro está, de la común adhesión a ciertos puntos del ideario socialista.

La infancia y primera juventud son los tramos de sus vidas con más coincidencias. Ambos se educaron en hogares medios tradicionales y en colegios religiosos. A los dos se les ha atribuido ciertos contactos o complacencias con elementos de la derecha más ardiente; pero dichos ambientes no les inculcaron ninguna de sus premisas, como no fuera la de su rechazo de las fuerzas del dinero, visceral en el autor de *L'abeille et l'architecte* y más templada en su compañero español. Los círculos confesionales de apostolado social en que los dos se moverían en la primera juventud —a gusto y con diligencia— sellaron para siempre un compromiso contraído por Mitterrand ante el espectáculo de la *banlieu* parisina y por F. González cara a escenas semejantes en una Sevilla receptáculo de todos los desheredados de Extremadura y Andalucía.

Y aquí acaban las vidas paralelas de los dos más famosos políticos socialistas de los decenios finiseculares del novecientos.

Salidos de sus respectivas facultades de Derecho, sus caminos divergerían. La guerra, el campo de prisioneros, con la huida afortunada a la tercera tentativa, la resistencia contra el nazismo, la precoz responsabilidad ministerial, la lucha desde una posición de progresismo cristiano por la profundización de los derechos humanos en el plano nacional e internacional, acercamientos y distanciamientos del admirado mendesismo, la oposición a De Gaulle, con una sorprendente aceptación popular en la elección presidencial de 1965; la entrada con armas y bagajes en 1971 en el renovado socialismo francés, la nueva disputa por el Eliseo y el traspaso, al fin, de su umbral en la primavera de 1981. Todo ello mezclado con una intensa actividad parlamentaria y periodística, con escapadas muy fecundas al dulce tormento de la escritura.

De otro lado, inmersión temprana y fecunda en los medios laboristas de su ciudad natal, fácil tránsito de un cristianismo de frontera a un socialismo de libertades, y lenta subida, en fin, sin las avilantezas habituales en la vida de los partidos, hacia un socialismo de rostro humano, democrático y liberal

que empalmase con el mejor de sus legados: el de Fernando de los Ríos, el de don Julián, el de Prieto, el de Negrín, el del desencantado Araquistáin.

Postura reforzada por la amistad con Palmer y los jefes de fila de la socialdemocracia alemana, ahincaría en Felipe González la idea de una transición sin fracturas trágicas o irremediables. Experiencias personales y diálogo con los referidos líderes llevarían al joven secretario general del PSOE a la adopción de una vía pragmática y al desatraque, muy abrupto, de ideologías y dogmas abstractos. Para conquistar el poder el partido siguió como casi un solo hombre en su abandono del marxismo como eje articulador del socialismo contemporáneo de la tercera revolución industrial.

Estrategia y táctica quedarían refrendadas por el más arrollador de los triunfos. La utopía había estado ausente de sus claves más profundas, pero tendría que mantenerse para preservar esencias y energías estimulantes. No solamente en Francia es indispensable para gobernar, como dijera el Chateaubriand de las *Memorias de ultratumba*, el tener muy presente los sueños...

Orador menos ciceroniano y formalmente perfecto que Mitterrand, nuestro compatriota pasa por ser con buenas razones como un excelente comunicador, cualidad esta tan necesaria en la política de masas hoy imperante. Buen lector, gozador de Cervantes y otros clásicos antiguos y modernos —entre ellos Azaña—, las incursiones de Felipe González por la literatura —prólogos, introducciones— no han sido tan afortunadas como las de Mitterrand, escritor de raza y conocimientos enciclopédicos, salvo en una materia esencial para la formación de un político moderno: la economía, justamente uno de los puntos fuertes de su camarada español.

Cuenta R. Rémond, el más conocido especialista de la historia francesa de los últimos decenios, que al oír las *boutades* y despropósitos de los líderes socialistas tras llegar al poder, pensó ya en el día en que había de recabar indulgencia para tales exageraciones... El florilegio de las perlas de las condenas de la Francia gaullista y de la de sus sucesores y la antología de promesas y objetivos incumplidos por parte de Mitterrand y su *entourage* llena fácilmente un abultado volumen. Tendremos que contentarnos sólo con tres: «Si no hubiéramos llegado al gobierno, Francia habría desaparecido en 1990»; «Francia estaba en barbecho desde 1958»; «A finales de 1982 no había ningún parado de dieciséis a dieciocho años».

Días de euforia, pues, presidieron las jornadas iniciales del flamante *mitterrandisme*. Pero, aunque aún tardaría varios meses la cura de humildad y de comprensión a que se ve sometido todo gobierno exuberante en la hora de su estreno, las duras realidades del poder acechaban ya en estos momentos aurales. La crisis, combatida con sorprendente éxito por V. Giscard y

R. Barre, al fin y al cabo dos grandes economistas, no daba tregua y exigía un esfuerzo de comprensión que el flamante presidente no estaba dispuesto a emprender por los costes de desencanto en su entusiasta clientela electoral. Las fórmulas taumatúrgicas extraídas de los *dossiers* de los asesores presidenciales, como Jacques Attali, para encontrar una tercera vía entre el capitalismo y la planificación, en los que la imaginación se entronizaba en el mundo de las finanzas con ideas tales como la concesión de préstamos sin interés por el Banco de Francia, saltaban hechos añicos al confrontarse en el banco de pruebas de la situación real de la economía gala. Las nacionalizaciones llevadas a cabo durante el estado de gracia en las industrias básicas y en el mundo financiero demostrarían muy pronto distar mucho del valor de panacea universal que le otorgaban sus adeptos. Al cabo de un semestre del socialismo en el poder el franco tuvo que ser devaluado, reincidiéndose en la medida pocos meses más tarde, siendo seguida de una tercera no mucho tiempo después.

En plena revolución conservadora las excelencias del reganismo acabarían por ser cantadas incluso por el propio presidente Mitterrand tras un viaje deslumbrador por la geografía de la tecnología punta norteamericana. Congelación de salarios, control de precios, aumento de los tipos de interés sucedieron a las alegrías iniciales basadas en la superación de la crisis mediante el crecimiento espectacular de la demanda, para adentrarse finalmente por un liberalismo, más o menos encubierto, en el que el papel y las virtudes de los patronos y de la empresa competitiva recibieron toda suerte de encomios y alabanzas de labios del propio presidente.

El descalabro en las elecciones municipales de mayo del 84 provocó la natural alarma en el Eliseo, constriñendo a su huésped a impulsar su política por la vía del pragmatismo y la moderación. En política exterior esta seria advertencia tuvo poco reflejo, habida cuenta del atlantismo declarado de Mitterrand, sobre todo después de su célebre intervención ante el Bundestag en enero del 83, donde defendería a ultranza la permanencia de los missiles *Pershing* en el suelo de la Europa occidental. No ocurriría así en otros planos de la política interior, en los que el correctivo de las elecciones del 84 impulsó a Mitterrand a trazar nuevas rutas en el campo, entre otros, de la enseñanza. Sobre este tema, la imponente manifestación de Versalles —4 de marzo de 1984— obligaría al presidente a dar marcha atrás en su política escolar, detonante de la salida de su hasta entonces primer ministro Mauroy y su sustitución por el joven delfín presidencial L. Fabius. El significado de la crisis fue bien claro y Mitterrand comenzó ya en el otoño del 84 a tomar posiciones ante el futuro no imprevisible de la cohabitación cuando se celebrasen, en marzo del 86, las elecciones legislativas.

El adversario más implacable del general De Gaulle comenzaría ahora a imitar su papel de árbitro político y de figura suprapartidista como representante y encarnación de la legitimidad y de la continuidad de Francia. En declaraciones y discursos milimétricamente medidos por un genio verbal verdaderamente asombroso, el presidente habituó poco a poco a la opinión pública a verlo y estimarlo como el *tonton* insustituible en el plano interno para impedir nuevos desgarros y nimbado de un halo de respeto y celebridad en el exterior por sus cualidades unánimemente reconocidas de hombre de Estado.

Así, cuando la oposición resultara triunfante en los comicios del 86, se asistiría al insólito espectáculo de ver acrecida la popularidad presidencial, que, salvo algún altibajo menor, no sufriría ningún menoscabo hasta desembocar en su apoteósica —para las pautas de los sufragios presidenciales de la V República— reelección en mayo del 88.

La designación de su eterno *challenger* como primer ministro parecía descubrir la vuelta al redil del partido de su antiguo secretario general. Movimiento táctico, aproximación calculada, por cuanto, compenetrado con su función nacional por encima de querellas y opiniones banderizas, el Mitterrand de comienzos de su segundo septenato presidencial adoptaría el papel de guía de la nación más que de líder de una de sus grandes fuerzas político-sociales.

Al recorrer la historia de la V República francesa —observación extrapolable igualmente a otras fases históricas de ella misma y de otras diferentes naciones— salta a la vista que sus figuras más famosas y polémicas, De Gaulle o Mitterrand, solamente han alcanzado un consenso nacional al renunciar, en aras de los intereses del Estado, a sus ideas y sentimientos más hondamente profesados. El caballero andante de la Francia eterna, el chauvinista De Gaulle debía ser el sepulturero del imperio con el abandono de la *Algerie française* para elevar a su país a la cima del prestigio y la irradiación internacionales. Mitterrand, furibundo anticapitalista, detractor impenitente del *mur d'argent*, tendría que convertirse al reganismo para lograr la salida de la hondonera en que se hallaba el país tras la aplicación de su programa económico inicial. Con ello obtendría el beneplácito y la adhesión de extensos sectores franceses no ubicados muchos de ellos en territorio socialista.

Esta conversión, que ha merecido la sátira sañuda e ingeniosa de una periodista de excepción, C. Nay, esta aparente metamorfosis de un discípulo convicto y confeso de Jaurés y de Léon Blum y de los autores católicos sociales de la Francia del XIX, en un político de la revolución tecnológica, de un mundo alejado de las grandes abstracciones ideológicas, es lo que se ha llamado «mitterrandismo», una versión más, y no será la última, de la personificación del poder.

Dentro de una atmósfera de cierto paralelismo con la existente en Francia al producirse la llegada al poder, en mayo de 1981, la aplastante victoria socialista en la España del 82 presentaba notables diferencias con el triunfo de la izquierda gala. El cuadro institucional de ambos países era muy diferente, así como la herencia más próxima.

La existencia de un poder moderador y arbitral encarnado en la monarquía de Juan Carlos I determinaba que la concentración de mando y autoridad en el joven primer ministro español no pudiera equipararse con la poseída por el cuarto presidente de la V República francesa. Tras el triunfo arrollador del partido socialista en los comicios para la composición de la Asamblea Nacional que siguió, sin solución de continuidad, al acceso de Mitterrand al Eliseo el grado de poder usufructuado por dicha fuerza y sus líderes no encontró parangón en el éxito de sus camaradas españoles un año y medio después.

Aunque la Unión Soviética mostrara durante la campaña presidencial sus indisimulables simpatías hacia V. Giscard d'Estaing, el apoyo del partido comunista francés fue decisivo para que Mitterrand se convirtiera durante un septenato en huésped del palacio del Eliseo. Tras no pocos desgarros y querellas, con una turbulenta historia de uniones y separaciones, socialistas y comunistas del país vecino llegaron a acomodar sus programas frente a los sectores y tendencias conservadores. Los gobiernos de P. Mauroy llegaron a tener cuatro ministros socialistas sin que Mitterrand se aviniese a las fuertes presiones de la Secretaría de Estado norteamericana para mantener a los comunistas alejados del ejecutivo según una situación que se prolongaba desde 1947.

Por el contrario, en España la victoria socialista sería producto exclusivo del respaldo de sus adeptos o de sus simpatizantes, reclutados estos últimos en estratos sociales hasta entonces no muy vinculados con el PSOE y atraídos ahora por la moderación de su programa y el total naufragio de las opciones centristas al comenzar los años ochenta. El socialismo español tenía grabada a fuego la frustración que provocó en sus bases y cuadros la actitud del Partido Comunista durante la guerra civil, siendo este sentimiento la seña de identidad más profunda y el vínculo más solidario y fuerte que unía al socialismo del exterior con el del interior, a sus viejas con sus jóvenes generaciones. Todos los intentos de aproximación por parte de aquél se estrellaron contra un granítico muro de rechazo a cualquier convergencia, incluso coyuntural. Circunstancia que, tiempo adelante, habría de tener gravosas consecuencias para el partido gobernante, sin puentes de diálogo con una de las dos centrales sindicales hegemónicas, insertada en la esfera de influencia comunista.

Una notable diferencia entre los dos socialismos en la hora de su arribada al poder descansaría en su distinto talante. Mientras que en el caso español ésta se produjo precedida de una revisión a ultranza de gran parte de los postulados del socialismo clásico a la manera de la hecha en Alemania en el congreso de Bad Godesberg —noviembre de 1959—, el francés no conocería esta experiencia, cosechando de su ausencia, según el juicio de todos los comentaristas, grandes fracasos. Los descalabros que en materia económica recogiera el primer gabinete Mauroy con su política nacionalizadora serían cuidadosamente anotados por sus camaradas españoles, que no atisbaron en ningún momento la aplicación de medidas similares.

Justamente en dicho terreno los gabinetes de Felipe González lograrían algunos de sus éxitos más espectaculares, una vez acometida, con la mira puesta en el bien colectivo, la dura tarea de la reconversión industrial. Desequilibrios en producción y renta se atemperaron y la actividad económica conocería un sostenido crecimiento; con una batalla, también de logros sobresalientes, en el terreno de la inflación.

En el área educativa, en la que al igual que en Francia se situaban muchos de los símbolos de la lucha del socialismo contra la vieja sociedad, el rumbo seguido por el PSOE fue semejante en sus estadios iniciales al de su homónimo francés. Sin embargo, mientras que éste en la áspera pugna de escuela única frente a escuela libre se batirá en retirada en 1984, ante el repudio frontal a su orientación por parte de un extenso sector de la opinión pública gala, en España las espadas se mantendrían en alto hasta la composición del tercer gabinete de F. González, que enfriaría una cuestión siempre candente.

Otra diferencia entre las dos experiencias socialistas de ambos grandes pueblos latinos radica en la política exterior. En nuestra patria se aspiraría a una línea de actuación que recordaba en gran medida la desplegada por el gaullismo más vigoroso, sin advertir las diferencias de todo tipo que separaban a la Francia de *la grandeur* de una España aún no despegada por completo del subdesarrollo. En tanto que con alguna veleidad y *volte face* espectacular respecto a Iberoamérica, Mitterrand, verdadero timonel, como Felipe González, de los asuntos internacionales, acomodó la acción de su país al atlantismo más declarado, el primer ministro español tardaría largo tiempo en definir una coherente actuación en tal parcela.

Esta absorbente impregnación de los puntos de vista del presidente español en materia internacional como en otras dimensiones de la política interior daría lugar hace algún tiempo a la acuñación del término felipismo para denominar una versión *sui generis* y específica del socialismo hispano en el último tramo de su recorrido histórico. Tal designación nada tiene de extraño, por



cuanto responde a los usos más inveterados de nuestra vida pública, tan piensa siempre al «fulanismo», como inolvidablemente analizara aquel príncipe de la inteligencia que fue Salvador de Madariaga. Si en nuestro caso particular se quiere aludir así al ascendiente de un líder carismático, al peso de una personalidad más que el de un programa, podría aceptarse sin grandes reservas. Mucho menos exacto sería, empero, considerarlo como un caudillismo basado en el control dictatorial de un aparato corrupto y servil. La fuerza de los partidos no está hoy en sus afiliados; y es natural la influencia decisiva ejercida por los jefes que le conducen al triunfo.

Existen, por lo demás, una marca y un estilo peculiares del actual jefe de gobierno. Para él la realidad, no las teorías, es la que señala el norte de toda actuación política. Nadie más alejado que F. González del pensamiento de la izquierda eterna, como la calificara R. Aron. Lejos de convertirse en un contrapoder permanente y casto a la espera de una sociedad ideal, el socialismo tiene que contribuir al progreso de su tiempo mediante la percepción de sus signos más genuinos. En su concepción, el siglo xx ha muerto. Todo lo que no se enmarque en el horizonte de la próxima centuria es decadencia narcisista o impotencia creadora.

*José Manuel Cuenca Toribio*

ANDRÉS DE BLAS GUERRERO: *Tradición republicana y nacionalismo español*, Madrid, Tecnos, 1992.

Más allá de cualquier amistad o cercanía que pudiera denotar el mínimo y empalagoso halago, Andrés de Blas tiene en su haber, junto al respeto y reconocimiento de sus colegas por su labor investigadora en un tema como el nacionalismo, la credibilidad profesional que se adquiere cuando, en un terreno tan resbaladizo, es perfectamente delineable, desde comienzos de los años ochenta, dos principios metodológicos que bien pudieran pasar por dos poderosas razones: la primera, por la clarificación aportada a la comprensión del tema en términos generales y en una línea de explicación histórico-ideológica en la que es perceptible el patronazgo de Kohn, Hayes o Kedourie, entre otros, y que tiene como núcleo sustantivo la búsqueda de criterios que ayuden y expliquen adecuadamente la relación entre grupos de población y Estado; la segunda, porque todo el aparato conceptual del que ha sido capaz de rodearse lo decidió invertir en investigar la naturaleza del nacionalismo español.

En cuanto a la primera razón apuntada el autor se queja recientemente de lo poco frecuente que resulta reconocer «la decisiva importancia que tiene en la distinción entre nacionalismo político y cultural la idea de nación de la

que ya se parte» (1), lo que le insta a descubrir su propia definición de la misma como «una referencia ideológica que ayuda a hacer más fácil la vida del Estado, un Estado que lejos de ser la consecuencia de una realidad nacional preexistente es en el mejor de los casos el gran truchimán al que se refería Ortega y Gasset para dar cuenta del surgimiento de las naciones» (2). Una vez dicho esto puede sostenerse que «cuando la cohesión del Estado queda asegurada por otros recursos políticos e ideológicos (de la fidelidad dinástica a los lazos religiosos pasando por la fuerza todopoderosa de la tradición), la nación es una construcción ideológica en buena medida gratuita» (3). Dicho de otro modo: la nación fue el necesario recurso simbólico de los tiempos contemporáneos que hubo de ser traducido posteriormente al campo ideológico por cuestiones de racionalidad política, sustantivándose tal función en el logro de haber sido capaz de generar una ideología del nacionalismo en la que lo étnico o lo lingüístico fue depurado en beneficio del núcleo central del liberalismo: la exaltación de la individualidad y, por tanto, la inmanente verdad de que «el individuo con dignidad y derechos intrínsecos a su persona debe ser el sujeto, y no el objeto, de la nación y del nacionalismo» (4). A partir de aquí el profesor De Blas tiene marcadas las lindes de su campo de investigación.

En cuanto a la segunda razón, a mi juicio, creo que tiene dos fundamentos, expuestos ambos en el mismo artículo (5): por una parte, la crítica a una determinada corriente historiográfica que le hace pensar «que la influencia combinada de los nacionalismos periféricos y una historiografía marxista-militante es la responsable de una singular visión del pasado del Estado y la nación entre los españoles», y, por otra parte, la visión optimista del nacionalismo español que se deriva de una contemplación del mismo una vez purgadas las adherencias autoritarias, exclusivistas, izquierdistas, etc., que le permite defender hoy una determinada concepción del nacionalismo coherente con su primera razón de fondo, al escribir que «lo que queda del nacionalismo español es un sentimiento de lealtad al Estado que ha sabido llevar a cabo el reparto de poder hacia abajo y hacia arriba con indudable valor. Esa lealtad coexiste con una identificación estética y afectiva con la realidad de España como Estado y nación capaz de albergar en su seno otras realidades nacionales de signo cultural, sin que ello deba resolverse en una fatal lucha de naciones tan del gusto de los viejos nacionalismos organicistas,

---

(1) La referencia de esta nota, así como la 2, 3 y 4, corresponden a «El nacionalismo», en F. VALLESPÍN (ed.): *Historia de la teoría política* (3), Alianza Editorial, Madrid, 1991, págs. 499 y 501.

(5) Esta referencia, así como la de la llamada 6, son de «La cristalización del tópico», artículo publicado en *El País* de 2-VI-1988.

base suficiente, creo, para contribuir a la definitiva solución de un problema nacional de España, problema mucho más reciente de lo que algunos creen, pero de significado innegable en nuestra actual vida política» (6).

Acercarse a contemplar lo que de tal supuesto problema pudiera haberse indagado desde la perspectiva republicana es el motivo del libro comentado, en el que implícitamente subyace el acotamiento general que del tema nacional español hiciera en compañía de J. J. Laborda y en donde se labró el punto de partida de posteriores investigaciones, al sostener «que la firmeza del Estado hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX es el factor clave para entender el carácter tardío del nacionalismo español en un viejo Estado carente de una seria política expansiva y sin importantes desafíos internos o externos capaces de animar el despertar que al fin se producirá con la crisis finisecular» (7).

Tras situar en el lugar debido un mínimo de coordenadas —la solidez del Estado español, el nacionalismo liberal como ideología decimonónica atrayente y una historiografía posicionada políticamente al borde del abismo—, Andrés de Blas ha iniciado la explicación del nacionalismo español desde las posiciones republicanas a partir del *posibilismo castelariano*, de signo conservador pero de firmes convicciones liberal-democráticas que se dejarán sentir tanto en el espectro político general como ante la cuestión nacional, y en cuya perspectiva destaca la lealtad a la nación española fundamentada en tres aspectos que son objeto de análisis: el supuesto legado, en términos democráticos, que la tradición adjudica al expediente medieval español, la defensa liberal que de los modernos ha hecho España y, por último, la labor española en América, rechazando empresas hegemónicas y meramente mercantilistas que hacen elevar el orgullo nacional.

Una larga tradición de republicanismo moderado, iniciado en Castelar y proseguido en «Clarín», Salmerón, Azcárate, etc., permite comprender los matices de un nacionalismo español que no excluye la alternativa iberista, la política filoamericana, la autonomía regional o la no desdeñable aventura regeneracionista española proyectada en clave catalanista y con todas las bendiciones de Salmerón, pese a los reparos que levantó en Azcárate o M. Álvarez y el Partido Reformista. El impulso regeneracionista y el reconocimiento nacionalista son los dos pilares ideológicos legados por Ruiz Zorrilla al progresismo republicano, sintetizado en la identidad de patria y república y en el rechazo de toda proclividad de centralismo jacobino. Una de las prolonga-

---

(7) «La construcción del Estado en España», en F. HERNÁNDEZ y F. MERCADÉ (compiladores): *Estructuras sociales y cuestión nacional en España*, Ariel Sociológica, Barcelona, 1986, pág. 477.

ciones más interesantes del nacionalismo republicano se encuentra en el político catalán Sol y Ortega, que se convertirá a partir de 1909, como senador por Guadalajara, en uno de los máximos denostadores del catalanismo. De ambos, de Ruiz Zorrilla y de Sol y Ortega, dijo A. de Blas que «son fiel reflejo de algo bien arraigado en esta línea de nuestro republicanismo, acaso la que mejor entronca —vía el 68 y vía la herencia del partido progresista— con las más profundas convicciones del liberalismo avanzado de la primera mitad del siglo XIX; un liberalismo que hizo de la fidelidad a la idea nacional española una de sus más sentidas banderas políticas» ((pág. 93).

Si las indagaciones del autor sobre el nacionalismo español ínsito en el federalismo pone de relieve la actitud de Pi y Margall en la búsqueda de un equilibrio que no alterara la integración nacional, las que hace sobre el nacionalismo radical se alinean en el cuestionamiento que del nacionalismo lerrouxista hizo la historiografía catalanista: tal nacionalismo no es más que un fenómeno ideológico tendente a minar el potencial nacional de Cataluña. Como dice Andrés de Blas, el fundamento es el victimismo catalanista, que espera de ello dos cosas: *fixar al enemigo en Madrid y emprender el desprestigio del radicalismo lerrouxista por razones patrióticas y económicas*. Las aportaciones de Cullá y Alvarez Junco sobre el instrumentalismo que Lerroux hizo de un nacionalismo democrático y republicano de base española en clave populista son compartidas por el autor.

Igualmente sobresalen, para el último período estudiado, dos relevantes personalidades: la atractiva y a la vez contradictoria personalidad de Alvaro de Albornoz, en quien el autor adivina el peso «de un sentido español de signo progresista que empieza por el elemental conocimiento de una historia de España en cuyo desarrollo debe insertarse cualquier proyecto de revolución» (pág. 120), y la de Araquistáin, a quien se describe como el político al que se identifica con facilidad «el estilo cuasisociológico y apodíctico que, en combinación con el inevitable ánimo arbitrista, caracteriza a la cara menos brillante del regeneracionismo hispano» (pág. 121), lo que no fue óbice para que, en su momento, llegase a decir que «el problema de España es un problema psicológico. El mal originario de España, la causa de nuestro rezagamiento, es la decadencia del tipo humano español».

Por último, y fuera del marco cronológico en que se desenvuelve el estudio, el autor no se resiste a enlazar lo escrito anteriormente con una aproximación, en clave nacional, a la figura de Azaña: en unas escuetas pero ceñidas páginas se desgrana una personalidad que pudo haber marcado un tiempo histórico si no hubiera sido lastrado por su peculiar modo de hacer política, en el que «la intuición repentina, el vértigo de la palabra, la inteligencia liberada del peso de la reflexión y del pragmatismo» se imponen dominado por

el factor coyuntural. Lo que no obsta, sin embargo, para reconocérsele la aceptación de una firme realidad nacional española.

*Juan Maldonado Gago*

FULCO LANCHESTER: *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Bulzoni Editore, Roma, 1990; 213 páginas.

El profesor Lanchester, experto en derecho electoral, del que ya se ha ocupado intensamente a lo largo de su carrera académica, nos ofrece en este libro, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, interesantes reflexiones y propuestas sugerentes, susceptibles de movilizar las actuales democracias pluralistas, sacándolas de su situación de crisis. El tema no es nuevo para él, como el propio subtítulo del libro expresa («Nuovi saggi sulle votazioni»).

Así, en la misma colección en que se publica este libro, el número 1 contenía ensayos en análoga línea de investigación sobre *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*. Y no se olvide, por lo demás, que ya en 1981 publicó *Sistemi elettorali e forma di governo* (Ed. Il Mulino, Bolonia).

En este libro que ahora se comenta, el autor mantiene, logrando tal vez una mayor claridad que en escritos anteriores, su tesis fundamental en torno a la necesidad de superar los enfoques institucionalistas de carácter formal y, en consecuencia, la necesidad de proceder a un estudio —en cualquier caso sistemático y jurídico— de los elementos reales que intervienen en la configuración de la forma de gobierno y que, por constituir factores esenciales de la misma, condicionan su evolución y, en ocasiones, contribuyen a crear una situación de bloqueo del propio sistema político. Como es lógico, la mayor parte de sus referencias, tanto de carácter político como jurídico, van dirigidas a la realidad italiana, que, por lo demás, es la que mayores niveles de disfunción presenta en los últimos años o, al menos, la que mayor preocupación está comportando tanto en las esferas políticas como en las doctrinales del país vecino; y por ello son frecuentes en los ensayos del profesor Lanchester, como en general en la doctrina jurídica y politológica italiana, las alusiones a las reformas institucionales, a las propuestas concretas que sobre las mismas han venido realizando los diversos partidos políticos —y en el ámbito parlamentario la conocida comisión bicameral Bozzi—, como a las posiciones y propuestas de solución que desde el ámbito universitario también se expresa.

La línea de pensamiento del libro que es objeto de comentario gira, pues, en torno a estas preocupaciones, sin descuidar lo más mínimo constantes referencias al Derecho comparado —no en vano el autor es un comparatista—, pero no por ello cae en la dispersión ni siquiera tratándose, como en este caso, de ensayos escritos en circunstancias diversas. Ciertamente, su agrupación en un libro responde a una línea de pensamiento común que se desarrolla en todos los capítulos, cualquiera que sea el punto de vista o tema tratado, a los que después haremos una breve referencia.

Efectivamente, el denominador común de todos los temas tratados viene representado por la íntima convicción del autor de que las actuales democracias pluralistas, y en particular la italiana, está sobreviviendo en torno a ficciones —ficciones, por lo demás, decimonónicas y en absoluto adecuadas a la realidad sociopolítica actual—. De ahí la urgencia de aplicar nuevas propuestas.

En este caso el punto de partida lo constituye la concepción procesal de la democracia y, consiguientemente, su vinculación con el sistema electoral. Sin embargo, el autor rechaza la concepción estrecha o restringida del sistema electoral que lo reduce a la simple conversión de los votos en escaños, defendiendo, en cambio, una concepción amplia que comprende cuantos aspectos se relacionan directamente con el proceso electoral, ya sean operativos con anterioridad o con posterioridad al momento de la elección. Dicho en su propia terminología, el sistema electoral debe estudiarse en forma *complessiva* o total, atendiendo a lo que el autor denomina «legislación electoral de contorno». Y ello por dos razones fundamentales:

En primer lugar, porque la tendencia al inmovilismo, al mantenimiento del *statu quo*, típico de las legislaciones electorales, y los intereses de los partidos presentes en el juego político de cada momento hacen que las propuestas dirigidas a la simple modificación de la fórmula electoral no lleguen nunca a desbloquear ningún sistema político en crisis; y en segundo lugar, porque la intensa interpenetración de lo público y lo privado en los Estados contemporáneos impone una revisión profunda de los planteamientos políticos, más allá de las fórmulas aparentes y dogmáticas con que se suelen enfocar las cuestiones electorales y el fenómeno partidista, íntimamente ligado a las mismas.

El planteamiento cobra hoy relevante interés no sólo por la ineficacia de otro tipo de soluciones propuestas, sino por la reacción contra el Estado de partidos y las posturas críticas en las que se manifiesta la nostalgia de regímenes individualistas de tipo liberal e incluso corporativistas de no siempre grato recuerdo.

Desde una perspectiva semejante el primer capítulo del libro que nos

ocupa analiza con brevedad las tensiones y disfunciones que se observan hoy en torno a la representación política, y en concreto a la relación Gobierno-Parlamento y a la de éste con el cuerpo electoral, ya que la reflexión se lleva a cabo desde el punto de vista de la responsabilidad política.

En este breve pero incisivo ensayo pone de relieve F. Lanchester cómo las disfunciones de la teoría de la representación repercuten en una deficiente exigencia de la responsabilidad política, reconduciendo los problemas que ésta y aquélla tienen planteados a los que persiguen los partidos políticos. Por ello, el segundo capítulo se refiere al partido político, el tercero a la propaganda electoral, el cuarto a los *standards* de democraticidad en la expresión del sufragio en Italia, el quinto a la representación femenina o al déficit de representación femenina en las asambleas parlamentarias, para en el sexto capítulo, con el que acaba la primera parte del libro, hacer un recuento de los cuarenta años de legislación electoral italiana y sus aspectos más problemáticos.

En todos los casos se observa la preocupación constante por poner de relieve cómo los aspectos que pueden parecer más nimios, en la legislación electoral de contorno, pueden desempeñar un importantísimo papel en el funcionamiento del sistema de partidos y electoral y en la capacidad del mismo para evolucionar adecuándose a los cambios sociales.

Efectivamente, y en lo que respecta al capítulo relativo a los partidos políticos, no encontramos el típico tratamiento meramente expositivo de la legislación al respecto, sino la búsqueda de los puntos neurálgicos que condicionan en la realidad el desarrollo de los mismos en su propia organización y en la relación con los demás partidos. Tras destacar la insuficiencia de su regulación incluso en las democracias contemporáneas, en las que finalmente el partido ha llegado a estar contemplado a nivel constitucional y legal, se resalta la aporía presente en las legislaciones democráticas, derivadas del cruce que en la relación partido político-Estado se produce entre lo público y lo privado.

Desde esta perspectiva se analizan las dos cuestiones más polémicas de la mencionada relación: el control del Estado sobre los partidos y la financiación de su actividad. Respecto del primero las referencias al Derecho comparado muestran la constante tensión entre la calificación del partido como asociación y la necesidad de que el Estado intervenga, dadas las múltiples e importantes funciones de carácter público que aquél desempeña. Respecto de la financiación es asimismo la observación del tratamiento legal comparado y de la inevitable conexión que en ocasiones comportan los medios financieros de los partidos con la corrupción, la que impone una reflexión profunda sobre la necesidad de replantear la regulación de la financiación pública de los partidos políticos; en torno a dicha regulación el profesor Lanchester pro-

pone diversas líneas de solución, como la fijación de límites máximos de gastos por candidato y lista respecto de la campaña electoral, la oferta o prestación de servicios en forma alternativa a la entrega de dinero, la designación de responsables administrativos de cada lista y candidato para poder controlar y garantizar la transparencia de los gastos e ingresos de la campaña electoral, una diferenciación entre lo que sea financiación de gastos electorales y financiación, en cambio, de la actividad ordinaria de los partidos —hasta ahora no bien precisada—, la descentralización de la financiación entre el centro y la periferia con el fin de favorecer la democracia intrapartidista, etc.

En punto a la propaganda electoral, trabajo por lo demás publicado en el año 1988 como voz en la *Enciclopedia del Diritto*, el autor lleva a cabo una exhaustiva exposición y análisis crítico de la normativa en la materia desde la entrada en vigor de la Constitución italiana y con referencias históricas al período estatutario para aquellos aspectos que han podido incidir en la normativa vigente. De la lectura de este largo capítulo se desprende la insuficiencia de la normativa vigente, sus dificultades y carencias para salir al paso de problemas que pueden conllevar una lesión del principio de igualdad de oportunidades en la propaganda electoral y, consiguientemente, en la participación o conformación de la voluntad del cuerpo electoral en términos de libertad y competitividad, carencias que se derivan no tanto de haberse presentado recientemente los problemas que la democracia de masas y el Estado de partidos plantean (como el progresivo perfeccionamiento de las nuevas tecnologías, con especial referencia al medio radiotelevisivo y su incidencia y papel en la propaganda electoral) cuanto al carácter inorgánico de la disciplina electoral italiana, fruto de las episódicas y puntuales medidas legislativas que responden a problemas concretos y temporales. Todo lo cual hace proponer al autor la conveniencia de actualizar la legislación electoral italiana en el modo como se ha hecho en España, a través de una disposición completa, orgánica y sistemática.

El capítulo siguiente se ocupa de lo que podría denominarse *standards* mínimos de corrección o de emisión del voto para poder hablar de auténtica democraticidad; en este sentido, toda consideración que se proponga garantizar la aplicación o la actuación de los *standards* mínimos reconocidos en las constituciones democráticas vigentes (libertad, personalidad, secreto e igualdad del voto) obviamente ha de tener en cuenta no sólo el preciso momento de emisión o momento constitutivo de expresión de la voluntad, sino también el proceso previo de toma de decisión o conformación de dicha voluntad libre. De ahí que constituyan *standards* mínimos, de una parte, la posibilidad de expresar sin constreñimiento alguno el sufragio con la convicción de que esa voluntad libre va a contribuir a la configuración de los órganos del Estado-



aparato y, de otra parte, la posibilidad de ser informados y de poder informar en el marco de una competición pluralista.

Sólo con la concurrencia de estos *standards* puede hablarse en puridad de una tendencia a la igualdad de oportunidades. El autor observa cómo el constituyente italiano, como también las constituciones europeas de democracia pluralista, ha previsto estas mínimas condiciones de democraticidad en la expresión del voto y cómo la legislación positiva (Ley de 1957) establece una serie de normas tendentes a garantizar la observancia de los preceptos constitucionales. Sin embargo, su preocupación se centra en este caso en la emisión del voto de los nacionales residentes en el extranjero, poniendo de manifiesto las dificultades con que en este supuesto se encuentra quien ha de emitirlo; desde este punto de vista se aconseja la adopción de una normativa más cuidadosa o garantista, con objeto de respetar la igualdad de los nacionales residentes en el extranjero respecto de los nacionales residentes en el propio país.

Siempre desde la mencionada perspectiva de la importancia que adquiere en ocasiones la normativa electoral «de contorno», el autor analiza también la problemática de la representación femenina en las asambleas electivas. Ante el indiscutible déficit de representación que el sexo «débil» presenta, reflexiona sobre el interés y la legitimidad de las acciones positivas que tanto interés han despertado en los últimos años en algunos sectores doctrinales, a partir, fundamentalmente, de la sentencia del Tribunal Supremo norteamericano en la que se reconoce la legitimidad de las medidas tendentes a favorecer determinadas categorías de individuos en base a la posibilidad de superar situaciones de discriminación, así como de la Recomendación de la Comunidad Europea (Parlamento Europeo) sobre la posibilidad de establecer el *quota system*.

Desde la inflexión de estas iniciativas el profesor Lanchester lleva a cabo un rápido pero agudo repaso a los aspectos más generales de la representación política que, no obstante, inciden directamente en la consideración del voto femenino y de la presencia de la mujer en las Cámaras electivas: la concepción del «Parlamento-espejo», la representación de intereses o el imprescindible principio de igualdad en la conformación de la voluntad general, son todos ellos aspectos que invitan a una serie de consideraciones sobre las recientes propuestas de «cuotas femeninas», para acabar pronunciándose en favor de su introducción o, más en concreto, de la adopción de medidas antidiscriminatorias; pero esto no en el nivel público o de órganos estatales, que podría conllevar la violación de principios generales del Derecho constitucional comúnmente aceptados en las democracias pluralistas, sino en el sistema intrapartidista. Dicho de otro modo: la cuestión puede y debe ser resuelta en

y por los partidos políticos, que de este modo contribuirán decididamente a un posterior y evolutivo reequilibrio de la sociedad y en los órganos estatales.

En el último capítulo de la primera parte del libro el autor concentra su atención en el análisis diacrónico de los últimos cuarenta años de legislación electoral en Italia, al tiempo que plantea aspectos problemáticos fundamentales.

Así, respecto al sufragio activo, F. Lanchester apunta lo anacrónico que supone actualmente la exclusión de la capacidad electoral activa del comerciante quebrado y el problema del ejercicio del voto de los ciudadanos en el extranjero —por las exigencias de libertad y secreto del voto, que obstaculizan el voto por poderes o por correspondencia, por ejemplo—. También se ponen de manifiesto otros polémicos, como las críticas relativas al modo de selección y al grado de preparación de los acreedores de los escaños, así como la propaganda electoral.

Por tanto, en el tratamiento de estos aspectos, el autor es coherente con su línea de argumentación inserta en la legislación electoral de contorno. Y por ello insiste en que entre las numerosas propuestas elevadas al Parlamento italiano que inciden en la materia electoral, las dos más interesantes se refieren a la agrupación de las fuerzas políticas y a la tentativa de hacer transparente y controlable el proceso político.

Tras el análisis de la realidad italiana en la primera parte del libro, en la segunda parte —que consta asimismo de seis capítulos— se plantean los problemas del sistema electoral en el contexto europeo «estricto» (comunitario) y en el europeo comparado (nacional).

En efecto, el capítulo primero de esta segunda parte se ocupa del proceso de toma de decisiones en el ámbito de los órganos comunitarios —con referencia especial al Acta Unica—, para poner de relieve el consabido déficit democrático presente en los mismos y especialmente en el Parlamento, lo cual afecta, obviamente, a la elaboración de la legislación comunitaria. Precisamente el capítulo siguiente recuerda la dificultad de dar cauce a un proyecto de procedimiento electoral uniforme, dificultad presente desde la primera legislatura europea. De manera que la normativa electoral de contorno a nivel comunitario ha venido tendencialmente determinada por las nacionales.

La difícil meta de llegar a un acuerdo deriva del hecho de que se trate de una materia altamente «política» —dice el autor—, y de su incidencia en las relaciones interpartidos. En relación a este último punto se destaca la particular naturaleza no autónoma de las formaciones políticas europeas. Ciertamente, con la constitucionalización —en los tratados constitutivos— de partidos políticos europeos se soslayaría un gran número de problemas (mirando con más optimismo el poco prometedor proyecto de procedimiento electoral uni-

forme que ha sido redactado), sobre todo respecto a los puntos que más reticencias han despertado: la presentación de las listas, la transformación de los votos en escaños y, particularmente, la delicada cuestión relativa a la financiación de la campaña de información por el Parlamento Europeo y el reembolso de los gastos electorales por los Estados nacionales.

En el capítulo tercero el profesor Lanchester estudia la relación entre la forma de gobierno y el sistema electoral en las regiones italianas, supuesto que a través del mecanismo de transformación de los votos en escaños puede influir en la dinámica de la forma de gobierno. En el concepto de forma de gobierno el autor apunta la insuficiencia de las clasificaciones clásicas basadas en la separación de poderes, para evidenciar que el moderno sujeto animador de las formas de Estado contemporáneo y de las mismas formas de gobierno no es otro que el pueblo en su expresión jurídicamente activa, representado por el cuerpo electoral. El sistema electoral, por tanto, es fundamental, pues define la amplitud de la ciudadanía, al filtrar la voluntad de los ciudadanos.

En general, el autor observa que el nivel subnacional lleva impreso las huellas del sistema político nacional, concluyendo —para el caso italiano— que el rendimiento de la forma de gobierno o del sistema electoral regional en términos de representatividad, estabilidad y eficiencia no pueden ser considerados más allá del amplio espectro nacional a partir del que se han originado y del que dependen, de suerte que el mecanismo de transformación de los votos en escaños no tiende sino a fotografiar las relaciones de fuerzas nacionales en las concretas regiones; y los instrumentos de intervención directa del cuerpo electoral han sido homologados al Estado de partidos. Ante esta situación se propone un mecanismo electoral que elimine el mercado del voto de preferencia, personalice la contienda electoral, mantenga la representación partidista, no eleve excesivamente el nivel de selección e influya en la propensión de los electores a concentrar su voto en áreas homogéneas a través de duelos en colegio uninominal. Un tal mecanismo existe, y sus bases teóricas y práctica aplicación han sido discutidas ampliamente en la doctrina alemana, francesa e italiana, dando lugar a mecanismos diferenciados.

Precisamente al caso alemán y al francés consagra el autor los dos capítulos siguientes.

En relación a Alemania se hace un repaso, en el capítulo cuarto, a la articulación de la representación durante los últimos cuarenta años, y se pone de relieve cómo —gráficamente— dicha articulación se ha construido sobre un esquema semejante a un glaciar en el que la parte alta de la masa de hielo resulta fuertemente estructurada, mientras la parte inferior consigue ser más líquida y capaz de hacer más móvil el sistema. Las elecciones nacionales, por

tanto, vienen a absorber a las regionales, mientras las consultas locales constituyen el primer paso para el ingreso de nuevos sujetos en el sistema político. El autor presenta, a estos efectos, un examen del caso de Baviera.

En lo referente a Francia, se pone el acento en el sistema electoral uninominal mayoritario a dos vueltas de tipo francés, tal y como ha funcionado y funciona en la V República, dadas las propuestas existentes en Italia de importar dicho sistema. En esta línea el autor no omite referirse al problema general de la utilización de los modelos extranjeros para la innovación institucional, y señala la imposibilidad por el momento de importar el sistema francés citado a causa de la naturaleza y las dimensiones actuales de las fuerzas políticas italianas; su adopción supondría una reforma tan fuerte que implicaría necesariamente una crisis de régimen. Es evidente que si se quiere bipolarizar el sistema político y propiciar la constitución de una sólida mayoría y de una incisiva oposición se pueden hacer hipótesis en torno a terapias menos bruscas. De esta forma, ante la tesitura de tener que optar, Fulco Lanchester cree que el modelo extranjero para la innovación institucional (en el marco electoral y en relación a la forma de gobierno) que más podría responder a las exigencias italianas es el alemán.

Las últimas páginas del libro (capítulo sexto de la segunda parte) se dedican a las leyes electorales en relación a la forma de gobierno en la perspectiva de las innovaciones institucionales, pues no cabe duda de que la legislación electoral constituye el cuadro normativo más importante para la superestructura política constitucional del Estado democrático contemporáneo.

De manera clara expone el autor la interconexión entre forma de Estado y amplitud de la ciudadanía, pues no hay que olvidar que la extensión del sufragio supuso el paso del Estado liberal oligárquico al democrático de masas.

Hoy nadie discute la legitimidad del sufragio universal; sin embargo, se descuidan cuestiones como la del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. En el ámbito de las preocupaciones españolas más recientes adquiere especial interés una cuestión correlativa con la última citada, en el ámbito de la Comunidad Europea: el derecho de sufragio en las elecciones municipales de los ciudadanos comunitarios residentes en otro país comunitario en que se celebren dichas elecciones. En este sentido, las reflexiones del profesor Lanchester son de gran utilidad para alumbrar en el debate en torno a la necesidad o no de reformar nuestra Constitución de 1978 para adaptarnos a los acuerdos de Maastricht en esta materia.

Finalmente, el autor tercia en el debate generalizado sobre los medios a escoger para conseguir la aspiración de alcanzar, en el seno de la forma de Estado democrático pluralista, una forma de gobierno «inmediata» en donde el elector pueda elegir, además del representante, un partido, un programa y

un líder. Y, desde luego, esas aspiraciones deben afrontarse de una forma realista, que no venga de la mano de una innovación «fuerte» que conduzca a una crisis de régimen, sino innovaciones de tipo «incremental» o progresivo.

De este modo se concluye que la materia electoral representa un aspecto de fundamental importancia para un ordenamiento democrático, pero también de extrema rigidez. Por ello, quien desee actuar en este campo debe evaluar detenidamente los vínculos a los que está sujeta la innovación y el impacto que ésta puede tener.

En definitiva, el profesor Lanchester tiene presente en todo momento el caso italiano, pero ilustrándolo con la reflexión teórica y con la experiencia comparada. El estudio es, por tanto, de una gran altura y supone una aportación científica indispensable para la comprensión de los sistemas electorales en las actuales democracias pluralistas europeas, no sólo desde el punto de vista comparado sino también desde la perspectiva de los avances en el «hecho» comunitario.

*Luis Jimena Quesada*

B. GUY PETERS: *The Politics of Bureaucracy*, Nueva York, Longman, 3.<sup>a</sup> ed., 1989; 303 páginas.

Peters parte en esta obra de que las estructuras institucionales determinan o influyen en lo que sucede en el conglomerado Gobierno-Administración. Para desarrollar esta perspectiva utiliza el análisis comparado siguiendo la tradición norteamericana de los estudios de ciencia política de la década de los años sesenta y setenta. Ahora bien: reconoce que ha habido una serie de aportaciones en los últimos años que deben ser tenidas en cuenta y que por sí mismas hacen variar los enfoques utilizados en aquel tiempo. Dichas aportaciones provienen del propio campo de los análisis comparados que han puesto de manifiesto las insuficiencias de los enfoques económico y científico. Su superación llevará a tratar de una manera interrelacionada, y desde perspectivas institucionales y de comportamiento, a las administraciones públicas.

Otras contribuciones que utiliza, quizá más significativas, son las que provienen del sector privado, contingencia, de la ecología, concepto de organismo, o del propio campo de los estudios de la Administración, como son la implementación y la naturaleza pluriorganizativa de las administraciones. Junto a estas aportaciones analíticas se producen algunas derivadas de la realidad, la más destacada será la aparición y extensión de lo que Peters llama «tercer partido» del conglomerado Gobierno-Administración, y que no es sino

la proliferación de las técnicas concesionales o privatizadoras de la Administración.

Peters muestra una preocupación, compartida con otros estudiosos como Rose, por lo que sucede en los escalones inferiores de la Administración. Entiende que debe prestarse una atención preponderante al aspecto subjetivo, ciudadano, de las políticas públicas, ya que el «funcionario de ventanilla» muestra la imagen del sistema político e influye en la formación de comportamientos como la lealtad, confianza o apoyo a la Administración.

\* \* \*

En el primer capítulo Peters plantea las causas del crecimiento del sector público y de la Administración desde una perspectiva comparada. El nivel de sistematización de dichas causas es alto, alcanzando una sencillez expositiva que no suele ser frecuente. Junto a motivos bien conocidos describe otros, que aunque no son novedosos sí merecen destacarse en una obra de este estilo. Estos son: la relación entre el peso del sector primario en la economía de un país y la presión fiscal sobre los sectores secundario y terciario; el incremento de gasto debido a grupos que presionan para conseguir un objetivo concreto y que luego se disuelven, a los que califica de muy efectivos, y el monopolio de la alta tecnología, bien sea nuclear, de comunicaciones, aeroespacial, etc., en manos de la Administración.

Al lado de las causas anteriores sitúa otras de más interés para la Administración, al referirse a sus aspectos estructurales y a su relación con los otros elementos del sistema político. Antes de referir las más significativas hay que señalar que Peters no ve el papel que tienen las ejecutivas de los partidos en el diseño de las políticas públicas y en el control de los parlamentos. Tampoco cita en este momento la trascendencia de las interacciones entre los grupos de presión y la Administración. No obstante, realiza una afirmación que no deja lugar a dudas sobre sus intenciones en la obra: hay que entender la burocracia pública, más bien debería decir la Administración, para poder entender la política en los sistemas políticos contemporáneos. Desde esta perspectiva, auténtica llamada de atención para la ciencia política, estudia el crecimiento de la Administración atendiendo a la carrera y el reclutamiento del político, a los que considera, junto con otros hechos, muestra de la debilidad del poder legislativo.

En esta primera aproximación a los aspectos estructurales de los sistemas políticos Peters hace ya una aportación al fenómeno de la politización más o menos original. Considera que en algunos casos los burócratas poco tienen

que ganar colaborando con los representantes políticos, en especial cuando tienen asegurada su carrera.

Como no podía ser menos en una obra como esta, con pretensiones de ser un expositor de los principales problemas y cuestiones relativos a la Administración, ataca a la teoría económica de la burocracia y a Niskanen. Los argumentos no son nuevos y serán menos precisos que los que se realicen en la obra colectiva de Lane. Sin embargo, resulta de interés el símil utilizado al comparar el modelo de competitividad presupuestaria entre organismos públicos de un mismo departamento con las relaciones internacionales: todos esperan ganar la seguridad a través de la cooperación tácita más que a través del conflicto.

Por último señala los fenómenos privatizadores en el sector público y el cambio de cultura del ciudadano. El fraude fiscal, por ejemplo, lo ve como muestra de la vinculación que existe entre el dinero personal y el modelo de sociedad. Peters acaba afirmando que el apoyo al incremento del sector público cada vez es menor, y para ello se apoya en una serie de estadísticas que abarcan las décadas de los sesenta y los setenta en países como Suecia, Reino Unido y Estados Unidos. Sin embargo, no deja de reconocer que esa falta de apoyo se diluye cuando se trata de políticas públicas que afectan directamente a los encuestados.

\* \* \*

Uno de los capítulos más novedosos lo constituye el referido a la cultura política y a la Administración pública. Peters parte de que ésta está influida por las culturas administrativas, política y de la sociedad. Comenzando por esta última, analiza en ella el valor y alcance de la norma recogiendo una serie de interesantes ejemplos de choques culturales dentro de una misma sociedad, en especial dentro de la israelí. Estos ejemplos le sirven para manifestar que la norma debe adaptarse a las necesidades de los individuos y que la reacción contra la burocracia no es una excepción, sino la norma. Apoya esta última afirmación en la influencia de los movimientos contestatarios y utópicos de la década de los sesenta, cuyos líderes están asumiendo el papel de dirigentes políticos y sociales en la actualidad.

La cultura política, señala Peters, siempre se ha analizado desde los *input* del sistema político, y no desde los *output*. Esta realidad va a condicionar parte del análisis al tener por ello que centrarse en aspectos meramente descriptivos. A pesar de esta carencia Peters establece un modelo sugerente de las dimensiones de la cultura política, que completa con una tabla de doble entrada que relaciona la confianza política con la que se tiene en los individuos, cuyo resultado es el diferente grado del poder administrativo.

Sin embargo, el modelo cae en una simplificación excesiva, del que se salva la novedad conceptual utilizada en los términos de jerarquía, coerción y lealtad.

Los aspectos culturales internos de la Administración hacen aparecer al experto, al que el autor da un significado amplio y al que sitúa en la base de la organización, y que está en conflicto inevitable con la autoridad. Esta idea, tomada de Thomson, le servirá para fundamentar parte del análisis que realiza de la motivación. Un tipo de ésta es la participación en la toma de decisiones. Para Peters es la motivación más costosa, pero también la más eficiente para resolver los conflictos entre expertos y autoridad. Además, y aquí quizá esté lo más novedoso del capítulo, esa motivación basada en la participación hace aparecer a los clientes, lo que implica en las organizaciones públicas la necesidad de redefinir las políticas públicas al necesitarse que intervengan en la negociación otras instancias políticas. Esta idea sólo queda esbozada y será desarrollada en el capítulo quinto.

\* \* \*

El tercer capítulo lo dedica Peters a estudiar la selección de los administradores públicos, desde la perspectiva de cómo la misma influye en la actuación administrativa. Los estudios sobre el origen de los funcionarios, el peso del sistema educativo, el nivel académico y los métodos de selección son bien conocidos entre nosotros, contando con una tradición que se remonta, al menos, a la década de los sesenta. Precisamente, los datos que aparecen en el libro sobre España son de esa época.

Como novedad el autor presenta una justificación de la politización de la Administración basada en la necesidad de integrar la fragmentación existente en el proceso de toma de decisiones. Claro es que este ejemplo, extraído del caso norteamericano, tiene una aplicación dudosa en los países de nuestro entorno. También presenta cierta originalidad, sólo apuntada, la comparación entre la selección pública y la privada que conduzca a «deseconomías» producidas por la posición de presión de los empleados públicos dentro del sistema político.

Como hecho curioso hay que señalar la atención, aunque breve, que dedica Peters a los métodos de reclutamiento de los funcionarios españoles, a los que incluye dentro del modelo de selección no centralizada. Además destaca, de forma imprecisa, el no excesivo respeto que existe en nuestro país a la profesión de funcionario.

Más interés tiene la exposición de los modelos de interrelación entre el sector público y el privado que concreta en: «Administración de extraños»,



propio de Estados Unidos de América; abandono de la carrera administrativa en determinado momento de la misma, en Francia y en Japón, aunque podemos añadir también el ejemplo de España; y la no incompatibilidad con la política, propio de Alemania, que asimismo lo es de España. No obstante, y a pesar de su interés, se echa en falta una mayor sistematización y precisión en los modelos expuestos.

Peters dedica especial atención, ilustrada con resultados de múltiples encuestas, a la retribución económica en el sector público. Constata algo ya conocido en España: los bajos niveles de la Administración pública están comparativamente mejor retribuidos que sus equivalentes del sector privado debido a las medidas de presión que se ejercen sobre los centros de decisión.

Por último estudia la representatividad en sus vertientes educativa, étnica y sexual, y concluye que las medidas antidiscriminatorias, o de discriminación positiva, no son suficientes para producir un cambio en las administraciones. Gráficamente dice que hay que preocuparse no sólo de dónde provienen los funcionarios sino esencialmente adónde se encaminan, atendiendo a sus valores, motivos, metas y origen social. Sin embargo Peters no se adentra en tan interesante propuesta.

\* \* \*

En el capítulo cuarto Peters se centra en los problemas de la estructura administrativa de nuevo desde una perspectiva comparada, que abarca a Alemania Federal, Gran Bretaña, Francia y Suecia. Asimismo trata la teoría de la organización tomando como ejemplo las administraciones de diversos países occidentales.

El análisis comparado aporta pocas novedades, salvo las contradicciones que detecta en cada uno de los sistemas administrativos y el caso de Suecia, que el autor tan bien conoce. En este país destaca la presencia dominante y creciente de los comités mixtos dirigidos por un miembro de la Administración de alto nivel y del que forman parte representantes de diversos intereses. Asimismo, la breve atención que dedica a la función pública sueca aporta datos no muy conocidos.

La vertebración de las organizaciones se analiza siguiendo las cuatro divisiones de Gulick que atiende: al área o territorio, al proceso, al cliente y a las metas. El uso de una u otra forma de vertebración administrativa deberá atender a la naturaleza del servicio y a la naturaleza del sistema político. Si bien las divisiones son lo suficientemente conocidas, Peters aporta algunos fenómenos de reciente aparición que se pueden incluir en las citadas divisiones.

Así, cita la aparición de las organizaciones vecinales como reacción a la alienación que genera la tendencia a construir grandes organizaciones dentro de las estructuras que atienden al territorio. De nuevo el ejemplo sueco la servirá a Peters para señalar que las organizaciones ministeriales de ese país se están convirtiendo en organizaciones tipo *staff*, que planifican y establecen las líneas maestras que ejecutarán las organizaciones que han surgido como consecuencia de la privatización, idea esta que se asemeja a la mantenida por Bodiguel en su teorización sobre la vuelta a las regalías.

De las organizaciones por clientes destaca la búsqueda de la participación de los mismos con el fin de evitar el conflicto, a cambio de una regulación beneficiosa para los participantes. En la última división, atendiendo a las metas, resulta de interés la síntesis que realiza de los diversos teóricos más importantes que han tratado el desplazamiento de las metas de la organización en beneficio de los participantes, lo que ha generado la creación de organizaciones especializadas para atender las nuevas funciones administrativas.

La parte final del capítulo la dedica Peters a los aspectos internos de la organización y a la reorganización o reforma. Respecto a los primeros llama la atención la división simple que realiza de los modos de control jerárquico y de comunicación atendiendo a las culturas occidentales y no occidentales, atribuyendo a éstas una serie de disfunciones que, como el propio autor pone de manifiesto en el capítulo segundo, son bien patentes en los países que él llama occidentales. De las alternativas que propone para superar las disfunciones hay que destacar la de la redundancia tanto del control como de la información o comunicación. De entre las clasificaciones de las organizaciones que realiza sobresale, por sugerente y quizá menos conocida, la elaborada por Perrow siguiendo a Thompson y Tuden y que se refiere al tipo de toma de decisión que se prevé atendiendo a las diferentes preferencias y percepciones de las causas por parte de los participantes. Respecto de la mala opinión que se tiene de las reformas administrativas, Peters señala que la reorganización da forma al modo en el que se desea que se produzcan los resultados políticos.

\* \* \*

El objeto del quinto capítulo, que abre una segunda parte en la obra, es el de entender mejor cómo la Administración llega a implicarse con la política y sus actores. Para ello se centra en las diversas relaciones existentes entre los altos funcionarios y los grupos de presión, después de haber desarrollado brevemente las dimensiones de la actividad política de la Administración pública, algunas de las cuales tratará en los siguientes capítulos. Peters, en este desarrollo, excluye de su atención la relación entre partidos y altos funcio-

narios, al entender que la misma es de tipo formal, lo cual no deja de extrañar a la luz de las páginas que siguen y que ponen de manifiesto la importancia cada vez mayor de las relaciones formales y legítimas de los grupos de presión con la Administración.

Excluidos los partidos como grupos de interés, el autor dedica su atención de una manera brillante y completa a los tipos de interacción entre los grupos de presión y la burocracia. Distingue cuatro tipos —legítima, de clientela, de parentela e ilegítima—, a los que a su vez asigna cuatro características distintas. Dedicada una atención especial al primero, que lo subdivide en grupos corporativos o neocorporativos, grupos de consulta obligatoria, grupos de implementación y grupos institucionales. Como suele ser habitual en la obra, sintetiza las principales posiciones teóricas aportando un instrumento de gran utilidad científica.

Si bien las divisiones descritas son conocidas, ofrece, no obstante, alguna perspectiva nueva y un buen análisis comparado. Así, resulta de interés la visión dinámica que ofrece de los diversos tipos de interacción entre grupos de presión y burocracia en un período de escasez presupuestaria permanente como el actual. La perspectiva comparada nos permite, por otra parte, percibir la situación española actual, a la que Peters de nuevo hace referencia, aunque sea en la etapa preconstitucional, como paradójica. Efectivamente, por un lado se observa el crecimiento e institucionalización de los grupos de presión con objeto de coadyuvar a las políticas y poderes públicos. Por otro, la escasez hace que dichos grupos se resistan a colaborar en la redefinición de los límites del Estado y su Administración.

\* \* \*

El siguiente capítulo se ocupa de las relaciones formales de la burocracia con la Administración y con los órganos de gobierno, con objeto de estudiar el grado en que aquélla contribuye al liderazgo y a la dirección políticos. Para ello Peters desarrolla, por un lado, los criterios, elaborados por Rose, a aplicar por un grupo que quiera dominar la sociedad y, por otro, las estrategias desarrolladas por los políticos y burócratas para dominarse o contrarrestarse entre sí.

Respecto a los criterios hay que señalar el peso de la ideología de la organización en gobiernos prolongados de coalición, donde una buena burocracia es decisiva para gestionar los asuntos públicos. Peters desarrolla el concepto de lo factible como arma en manos de la burocracia. Asimismo trata sobre la competencia entre órganos de una misma organización, lo que limita la cohe-

rencia interna y origina la aparición de gobiernos burocráticos. Esta característica la considera definidora de la Administración actual.

La ocupación de posiciones de poder es otro de los criterios. La burocracia cumple el requisito desde el punto de vista cuantitativo, pero no desde el cualitativo, desde la legitimidad. Sin embargo su control de la información puede determinar las políticas a seguir. Por último se detiene en la fase de implantación de las políticas y apunta la centralización, el apoyo político y la dispersión de las decisiones entre diversos organismos como fuente de poder de la burocracia en esta fase.

De gran interés por el enfoque resulta el aspecto dinámico de relación, más bien de confrontación, entre burócratas y políticos. La planificación es vista como un arma burocrática de gran importancia cuando no se consigue el consenso a través del proceso político. Al mismo nivel sitúa la presupuestación, afirmando que todas las técnicas actuales en este campo refuerzan el poder de las organizaciones públicas frente al parlamento. El tratamiento de los cuerpos consultivos en los que participa la burocracia sitúa a ésta en papel dominante, incluso en aquellos en los que intervienen los grupos de presión. Por otra parte, las armas de los políticos tratan de adaptarse a las de los burócratas, utilizando así instituciones presupuestarias especiales, la especialización organizativa de control, los nombramientos y el dominio del partido o del ejército, según los regímenes.

Como conclusión, el autor no es muy optimista sobre las medidas de control sobre la burocracia, y además entiende que la carencia de legitimidad puede ser superada mediante la efectividad. Por contra, el público se relaciona mejor con los políticos que con la burocracia, de ahí que ésta sea la principal arma en manos de aquéllos.

\* \* \*

El capítulo séptimo constituye uno de los centrales de la obra de Peters. Se puede decir que las partes precedentes concluyen en el proceso presupuestario, como campo de actuación de los diversos actores políticos y burocráticos. Su elaboración es brillante y utiliza una buena construcción sistemática, con un exhaustivo y correcto uso de las principales corrientes doctrinales sobre las técnicas y filosofías presupuestarias.

El planteamiento es aparentemente simple: qué es lo que impide o dificulta aplicar recortes presupuestarios aun cuando todo aconseja su utilización. Esta perspectiva supera el modelo de Wildavski y le permite tratar aspectos que trascienden al entorno económico y social para centrarse en aspectos inherentes a las organizaciones.

El tratamiento que hace de la distribución de recursos y los actores implicados en la toma de decisiones sobre la misma aportan una gran riqueza conceptual al campo de la ciencia de la administración, así como a la ciencia política. De nuevo entenderá a las organizaciones públicas como competidoras entre sí por los fondos públicos, lo que las convierte en la clave de las decisiones e implementaciones presupuestarias.

Peters parte del arraigo que la cultura incrementalista tiene en el mundo occidental y la dificultad de sustituir esta cultura por la de la escasez. Analiza de forma exhaustiva tanto las presiones a favor del incrementalismo como los intentos, que reconocerá poco fructíferos, para evitarlas. Entre las alternativas al incrementalismo hay que destacar la exposición de las más nuevas técnicas presupuestarias desde una perspectiva comparada y crítica, deteniéndose especialmente en las medidas adoptadas por los gobiernos de Thatcher, de manera concreta en el PESC y su evolución y en el FMI.

Por último, el autor aporta como novedad los problemas no contemplados por los analistas innovadores del presupuesto pero que están presentes en las decisiones a adoptar por los gobiernos y sus administraciones. El tratamiento de esta parte arroja un saldo de sistematización elevado y clarificador sobre conceptos conocidos, pero de forma aislada.

La conclusión del capítulo es que la aplicación de las técnicas para controlar el gasto no deja de mostrar una buena voluntad y que las mismas deben aplicarse de forma simultánea. Desde un punto de vista más trascendente, Peters afirma que hoy se percibe de forma generalizada el problema del control presupuestario, pero que éste no se podrá llevar a cabo sin contar con los altos funcionarios y los políticos, lo que sin duda es una crítica a la importación directa de técnicas privadas al sector público.

\* \* \*

A lo largo de los capítulos anteriores el autor nos ha ofrecido una visión de la Administración que conduce a que las claves de ésta están más en manos de los funcionarios que en las de los políticos. Por ello resulta de gran importancia el estudio de los sistemas de control o de exigencia de responsabilidad a los empleados públicos.

Peters distingue entre las acciones de las instituciones y las de los individuos en ellas integradas, y considera que el funcionamiento incorrecto puede venir por exceso o defecto. Su opinión no es muy optimista sobre los límites de la burocracia. Efectivamente, la complejidad y extensión administrativa implica la flexibilización y discrecionalidad de los procedimientos que con-

trolan los funcionarios. De aquí que vea como positiva la tendencia actual a la politización moderada de las altas instancias administrativas.

El autor pasa a analizar de forma completa los diversos instrumentos para conseguir la responsabilidad pública desde una perspectiva que implica a todos los actores inmersos en las políticas públicas. De esta manera este capítulo puede entenderse como colofón de los anteriores y en sí mismo una obra completa por el tratamiento sintético que hace de los problemas actuales de las administraciones públicas.

Entre los diversos instrumentos hay que destacar el análisis que hace del control del legislativo sobre la Administración, y que muestra el declinar del papel tradicional de este poder en todos los sistemas políticos. De todas formas, y a modo de consuelo, Peters redefine su papel en el sentido de otorgarles la vigilancia sobre las políticas públicas, función esta que le permite tener un papel activo en ellas.

También resulta de interés, por su novedad, el tratamiento que hace de los problemas que no se pueden resolver mediante los controles convencionales. Así, cita los problemas causados por los profesionales al servicio de la Administración, las industrias públicas o nacionalizadas, los sindicatos, la estructura política, la cultura y la inactividad administrativa, y que conducen a la elusión de cualquier control en la mayor parte de los casos.

Como resumen Peters afirma que el ciudadano debe esperar que el empleado público posea una serie de ideas sobre lo que debe ser la buena administración. En caso de que esto falle debe dirigirse a las instancias políticas para corregir las disfunciones. Sin embargo, el control y la exigencia de responsabilidad a los funcionarios no será posible sin una presión constante de los ciudadanos hacia los responsables políticos. Concluye diciendo que parece que las presiones tendentes a exigir una mayor responsabilidad son mayores que las que conducen a posiciones de aislamiento de la burocracia. Cuestión esta que no parece muy clara si se lee con detenimiento su opinión sobre cada uno de los instrumentos utilizados, y en especial el que considera más eficaz, el control sobre los valores de la burocracia.

\* \* \*

La obra concluye con un breve capítulo dedicado a las previsiones sobre la Administración pública en los años noventa. En él se contiene un resumen de las ideas expuestas en los capítulos anteriores. La primera cuestión que considera es la del cambio de cultura administrativa, que pasará a estar dominada por el valor de la escasez. El éxito para un administrador va a ser recortar, en vez de incrementar, su presupuesto, lo que conduce al dominio de la

eficiencia. Este cambio cultural implica la evaluación de las estrategias de las resistencias al cambio.

La segunda cuestión se refiere a los retos de la administración y la política. Advierte contra las tentaciones privatistas, ya que Peters señala que las ineficiencias del sector público pueden no producirse por la naturaleza del mismo, sino que pueden ser debidas al resultado del funcionamiento de cualquier organización burocrática.

El tercer aspecto se refiere a la complejidad de la Administración. Esta se manifestará en la no distinción entre el sector público y el privado y en la existencia de administraciones en colisión.

Por último, Peters señala que la privatización a largo plazo puede conducir a una disminución de la eficacia debido a que los gobiernos pierden el control efectivo sobre múltiples actividades y el papel de directores de la sociedad, algo que está en la raíz de la palabra gobierno. La idea final es la de que se debe tener la convicción extraordinaria en que la calidad de vida puede ser conseguida por la acción colectiva, lo que implica pensar en que la Administración no es sólo un instrumento de aplicación de la ley sino que es un componente vital del proceso de gobierno con un tremendo, y desaprovechado, potencial para ayudar a crear una mejor economía y sociedad.

\* \* \*

La reflexión que comienza ahora no va a tratar sobre la valoración de la obra comentada, ya que esto se ha realizado en las líneas anteriores. Tampoco va a centrarse en las aportaciones o en la utilidad de éstas, algo que de la lectura anterior puede deducirse como muy importante. La obra *The Politics of Bureaucracy* debe ser valorada más por los caminos que abre que por lo que en ella se recoge.

Es cierto que aporta una exhaustiva recopilación de los principales trabajos de Ciencia de la Administración y de Ciencia Política en las tres últimas décadas en el mundo, lo que se concreta en las más de mil notas del libro. También lo es que ofrece un magnífico estudio comparativo y de evolución de las investigaciones sobre la Administración y su interrelación con el sistema político y con la sociedad. Ello aporta una buena base descriptiva para realizar una teoría sobre la Administración y su campo científico. A ello se aplica en ocasiones Peters, aunque con resultados desiguales.

Esta última característica es precisamente la que convierte a esta obra en imprescindible. Los análisis y teorías parciales de los principales estudiosos de la materia en el mundo anuncian la posibilidad de una creación teórica general en el campo de la Ciencia de la Administración. Es cierto que esta

afirmación hay que hacerla con la modestia de algo que está empezando, pero también desde la certeza de que la Administración presenta una serie de rasgos, algunos de ellos ya teorizados, que la convierten en campo de estudio diferenciado y peculiar.

El salto de la descripción y la comparación a la teoría es señalado por Peters en la obra. Muestra que es posible aislar y generalizar después una serie de fenómenos complejos e interrelacionados dentro de unos modelos probados en la realidad. Claro es que la carencia de datos empíricos es grande; sin embargo, la gran importancia de la obra de Peters es presentar los diversos caminos de trabajo, que con el tiempo pueden conducir a una teorización que justifique el nombre a la Ciencia de la Administración.

*Manuel Arenilla Sáez*

CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS: *La revisión del estatuto territorial del Estado por el nuevo Derecho del Mar (El caso de los Estados archipelágicos)*. Instituto de Cultura «Juan Gil-Albert», Universidad de Alicante, 1990; 257 páginas.

Quizás el único error apreciable en el libro cuyo comentario inicio sea la equivocidad de su título. Al menos puede resultar insuficiente para los objetivos que el mismo pretende. En efecto, en los tiempos que corren, de una alta especialización en la investigación científica y de una destacable inflación en las publicaciones, no siempre merecedoras de la inversión del tiempo del lector, el título de la obra hace un guiño al especialista en Derecho Internacional Público con la mención de los Estados archipelágicos, lo que puede terminar incitando a su lectura por personas de dicha rama especializadas en Derecho del Mar. El libro es, sin embargo, bastante más ambicioso: debe ser lectura obligada para todo internacionalista, por supuesto, en la medida en que somete a revisión un concepto que, de tan clave, es obviado en la diaria reflexión, como es el del espacio estatal o del territorio del Estado. Pero no lo es menos para el teórico del Estado o el constitucionalista teórico.

El concepto de territorio estatal es una categoría acrisolada tanto en Derecho Internacional como en Teoría del Estado que apenas si está dando lugar hoy día a reflexiones más allá de las dogmáticas, o a estudios concretos sobre aspectos parciales del mismo, como su delimitación, problemas fronterizos o cuestiones de repartos de competencias. En lo que no cabe duda es sobre el prejuicio continentalista o geocéntrico de la doctrina, de la jurisprudencia y de los proyectos normativos. Este es uno de los primeros puntos centrales



de la obra del profesor Jiménez Piernas: las aguas costeras y su correspondiente espacio aéreo no han sido valorados y calificados jurídicamente por la Teoría del Estado y el Derecho Internacional en pie de igualdad con la tierra correspondiente; hasta hace bien poco, afirma con razón en la página 57, las aguas costeras y su espacio aéreo se concebían y regulaban como un espacio marginal, sin otra razón de ser que la de servir de marca fronteriza de la tierra. De ahí que el autor proponga, en línea con modernas concepciones en Derecho Internacional, sustituir las referencias al territorio del Estado por la de espacio o base física estatal, como un espacio tridimensional delimitado respecto de los espacios de otros Estados.

El predominio geocéntrico de los espacios del Estado no es accidental, sino un resultado cultural en, al menos, un triple sentido: cultural como evolución histórica, ya presente en el Imperio romano, y que se ha ido consolidando conforme se implantaba en el espíritu de las poblaciones la significación política de la tierra. Cultural también en el sentido de que no se ha tratado de un concepto neutral, sino que ha terminado siendo un prejuicio insostenible en la medida en que se ha pretendido constituir como de validez general y universal; cultural, finalmente, en la medida en que la insistencia en el carácter lineal, continuo, estable y permanente del espacio terrestre en las concepciones geocéntricas occidentales, motivadas por intereses políticos y comerciales, no está permitiendo regulaciones más adecuadas para la delimitación de los espacios estatales de aquellos Estados en los que la continuidad no es la nota característica.

Este es, sin duda, el caso de los Estados archipelágicos, en los que la falta de un territorio continuo no ha permitido una adjudicación de espacios marítimos y aéreos consecuente con su propia concepción cultural del territorio. Resulta normal que el profesor Jiménez Piernas dedique el núcleo de su obra al análisis de la peculiar situación de los Estados archipelágicos, poniendo de manifiesto cómo han desarrollado una cultura espacial no esencialmente territorial, sino, por razones evidentes, marítima. Su estudio, en este punto, no es sólo general, sino que desciende al examen de cada uno de los más notorios Estados archipelágicos.

De igual forma, la falta de continuidad de su territorio se revela como un claro obstáculo objetivo para su consolidación y desarrollo. Estos Estados son Estados de recién adquirida independencia, por lo que sus particulares concepciones territoriales no han podido estar presentes para contrarrestar la configuración de una cultura geocéntrica teóricamente general o universal. Ellos son datos que, de por sí, explican la insatisfactoria solución del Derecho del Mar a las pretensiones de los Estados archipelágicos.

Pero aún hay más: las pretensiones de los Estados archipelágicos habrían

chocado, por el cierre de grandes espacios marítimos, con las ambiciones de las grandes potencias militares o comerciales del mundo. No parece necesario insistir en que los Estados archipelágicos ocupan lugares rezagados en estos particulares escalafones, por lo que sus presiones resultaron insuficientes o irrelevantes. Sobre estas cuestiones da detallada cuenta el autor del libro, de forma completa, documentada y ágil. Voy, por mi parte, a aprovecharme del esfuerzo intelectual del autor para apuntar a otros factores de la vida de relación internacional que pondrían igualmente en evidencia la necesidad de la revisión del estatuto jurídico territorial del Estado. En primer lugar, la revisión del concepto de continuidad del territorio permitiría igualmente, y como él mismo señala, el cambio de la solución adoptada para los archipiélagos de Estado, parcela en la que el Estado español ha resultado notoriamente perjudicado por la solución funcional alcanzada en la Conferencia de 1982, al estimarse que la base continental de estos Estados ni siquiera exigía una solución más acorde con su cultura talasocéntrica. En segundo lugar, la utilización de pautas culturales sobre el territorio diferentes a las ahora pretendidas como universales permitiría soluciones a ciertos espacios de soberanía aún disputada, como las de la Antártida o el Ártico; por supuesto, una cultura no geocéntrica no permitiría reivindicaciones sobre la base de la continuidad o de la contigüidad. En tercer lugar, esta revisión incidiría sin duda, igualmente, sobre las normas aplicables en materia de espacio aéreo, en el que el predominio normativo, casi exclusivismo, de nuevo geocéntrico, se limita a la regulación de la soberanía exclusiva de los Estados territoriales y de los inexistentes derechos de los demás Estados, y olvida cuestiones más importantes como las transmisiones o la contaminación.

Este conjunto de elementos son los que me permitirían afirmar que la obra del profesor Jiménez Piernas, avalada por una perspectiva multidisciplinar en la que él es un depurado técnico, es algo más que una discusión minuciosa y detallada sobre los Estados archipelágicos: es un reto al replanteamiento de categorías que vienen siendo utilizadas de forma acrítica, aunque podamos defendernos de esa acusación por el evidente peso histórico-cultural de las mismas. Pero, como dice el autor, la aceptación acrítica de conceptos culturales puede ser un elemento ciertamente reaccionario. Por ello dedica un buen número de páginas a poner de manifiesto la jurisprudencia y la práctica estatal en este sentido, análisis del que podemos concluir el mimetismo en las soluciones y la insatisfacción de las mismas.

Hay, finalmente, algunos otros datos que me veo obligado a reseñar: la edición está esmeradamente cuidada, hasta el punto de que apenas si he detectado media docena de inofensivas erratas, y viene acompañada de una extensa bibliografía no al hilo, así como de un abundante aparato crítico con

el que el autor apoya unas ideas fundamentales en la concepción del estatuto territorial del Estado. En este momento, afirmar que no debe excusarse al jurista en el ámbito del Derecho público de la lectura de este libro resulta obvio. Insisto, éste es un libro que va mucho más allá de los Estados archipelágicos para plantear la revisión del concepto básico de territorio e incluso una revisión metodológica del Derecho Internacional.

No creo que se considere excesivo que afirme que la lectura de este libro reúne un elemento añadido: el profesor Jiménez Piernas es un hombre culto, predicamento no siempre fácil de hacer incluso con referencia a afamados universitarios, y es un placer dejarse llevar de su mano en lecturas tan variadas como el Derecho Constitucional, la Teoría del Estado, la planificación urbanística, la Historia, la Etología o cualquiera otra ciencia que coadyuve en su búsqueda del concepto de territorio y de espacios territoriales.

*Alejandro J. Rodríguez Carrión*