

RECENSIONES

RICHARD GÜNTER, GIACOMO SANI y GOLDIE SHABAD: *El sistema de partidos políticos en España: Génesis y evolución*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, diciembre de 1986; XII + 527 págs.

Los autores de este interesante trabajo, publicado originalmente en inglés en 1986 bajo el título *Spain After Franco: The Making of a Competitive Party System* (Editorial de la Universidad de California), son todos ellos profesores de Ohio State University y poseen un muy envidiable conocimiento de la historia contemporánea y las circunstancias políticas de España. Llevan ya algunos años trabajando en estrecha colaboración con otros prestigiosos profesores españoles de este y aquel lado del océano, como Juan J. Linz y José R. Montero. Precisamente en colaboración con estos dos últimos han publicado también un buen estudio sobre los resultados de las elecciones legislativas de 1982 en España (en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986).

En este caso, el estudio versa sobre las elecciones de marzo de 1979 (acerca de las que ya disponíamos de un exhaustivo trabajo publicado por un equipo de investigadores bajo la dirección de Jorge de Esteban y Luis López Guerra) y, por extensión hacia atrás, de las de junio de 1977 y del conjunto de la transición. El método seguido ha consistido en encuestas cuantitativas, entrevistas en profundidad con una impresionante variedad de dirigentes y responsables políticos del poder y la oposición, el centro, la periferia, la izquierda y la derecha, así como una enorme cantidad de material secundario, debidamente manejado, sin olvidar la prensa y toda clase de publicaciones periódicas. Dado que, además, las encuestas fueron organizadas y pensadas específicamente para obtener los datos que se buscaban sobre la autoubicación política de los españoles, sus sentimientos religiosos, sus preferencias partidistas, sus convicciones sociales, sus visiones de la personalidad de los dirigentes, sus reconocimientos nacionales, etc., no es exagerado decir que el libro constituye una razonablemente realista radiografía de la situación colectiva de España entre 1977 y 1980 aproximadamente.

Los científicos saben que el ejercicio de su vocación está montado sobre

considerables dosis de humildad, y los científicos sociales están amargamente convencidos de que, en su caso, la humildad es también condición pura de supervivencia. En muchos casos del quehacer académico resulta ser más provechoso un resultado negativo o neutro que uno dudosamente positivo. A veces se avanza más sabiendo por dónde no hay que ir que intentando aventuradamente todos los caminos. En el caso que nos ocupa, una visión atropellada podría señalar que, si después de la acumulación de dedicado esfuerzo y atención y el muy considerable consumo de tiempo propio y ajeno, los autores no han conseguido llegar a ningún enunciado deslumbrador por su inesperada originalidad, todo el esfuerzo habrá sido en vano. Nada más falso ni injusto. A lo largo de las más de quinientas páginas de estudio de cómo ha ido consolidándose el sistema español de partidos políticos encontramos, en lo esencial, consideraciones de puro sentido común y enunciados que confirman el supuesto de que el sistema político español es como todos los demás. Para una mentalidad romántica o aventurera ello podrá ser decepcionante; para un ciudadano tranquilo y para los estudiosos en general de estas y otras cuestiones, la conclusión es alentadora..., excepto en el punto oscuro que más adelante expondremos. Sobre todo porque estos enunciados, estas conclusiones «homologadoras», si se permite la expresión, están fundamentadas en datos *duros*, en estadísticas, en pruebas firmes, en puras aportaciones empíricas.

No ha de creerse, sin embargo, que los autores hayan incurrido en un positivismo ciego, de ese que estaba de moda condenar hace una docena de años como obtuso servidor del conservadurismo más lóbrego. Por el contrario, el análisis empírico está enmarcado en un recio cuadro conceptual que no oculta su notable deuda con la teoría de Stein Rokkan (hoy, por lo demás, gozando de considerable aceptación en la comunidad científica) acerca del proceso de constitución de los Estados nacionales a través de las peculiaridades en la resolución de los cuatro famosos *cleavages*. El estudio de las particularidades de España a este respecto según los datos de las elecciones de 1979 y sus propias encuestas y otro material empírico también propio es precisamente lo que acometen nuestros autores para dar una convincente explicación del surgimiento y desarrollo del sistema de partidos políticos en España.

Una última advertencia a modo de terminación de este introito para quienes, haciendo gala de algunas de nuestras más conocidas virtudes, pretendan señalarnos que la obra, en definitiva, no nos descubre nada a los españoles. Dos contraargumentos pueden servir para desbaratar esta objeción: en primer lugar, la obra no pretende descubrir nada a los españoles, sino a los norteamericanos; por eso está escrita en inglés y publicada en los Estados

Unidos. Incidentalmente, podría decirse que sería una gran cosa que los españoles dispusiéramos de académicos competentes capaces de escribir libros para españoles sobre los Estados Unidos con la misma categoría que éste. Por lo demás, es casi seguro que la decisión de traducirlo (aunque habrá halagado a los autores, y con razón) habrá partido de cabezas españolas. No tiene, pues, sentido venir a criticar en el libro lo que el libro no tiene, esto es, la intención de enseñar nada a los españoles. Pero es que, en segundo lugar, curiosamente, el libro *sí* aporta algo nuevo para los españoles; algo de lo cual conviene no olvidarnos con tanta alegría, porque por estos olvidos, a veces, el país ha pagado —y sigue haciéndolo— precios demasiado elevados: el libro nos enseña a los españoles cómo nos ven quienes no lo son. Dicho en otros términos: a sus muy considerables méritos, la obra de Günther, Sani y Shabad une el de ser una vía de acceso a la imagen que el público extranjero culto está haciéndose de España. Y para España, como para cualquier otro país, es vital tener una idea acertada del juicio que merece a sus interlocutores, a fin, entre otras cosas, de poder ajustar su propio discurso a esa imagen, en lugar de estar condenada, como no fue infrecuente en el pasado, a hacer, simple y llanamente, el ridículo.

Desde este último punto de vista es importante señalar que el libro en comentario deja constancia de lo que podríamos llamar la «normalización» de España. Aplicando las refinadas categorías analíticas de los autores a su enorme acopio de datos a fin de averiguar cómo han evolucionado los viejos conflictos que a ojos foráneos habían definido tradicionalmente la esencia española, esto es, al conflicto de clases (capital/trabajo, en términos rokkanianos), al conflicto religioso (relaciones Iglesia/Estado) a las izquierdas/derechas y al conflicto entre centro y periferia, resulta que, con excepción del último (sobre el cual nos extenderemos a continuación), el sistema político español ha producido el milagro de comportarse como si de una antigua y estilizada democracia se tratara. Ello implica una teoría de la transición (española), en pleno acuerdo con la diversidad de teorías sobre la transición que han servido para predecir o explicar cambios en Portugal, Grecia, Argentina, Uruguay y Filipinas, de momento. Por desgracia, no podemos detenernos aquí a rumiar el alcance de estas teorías de la transición; pero, en el caso español, no puede este crítico menos de señalar que la transición de la dictadura a la democracia no tiene por qué resultar maravilloso si no es por una pérdida lamentable de perspectiva histórica y una densa confusión conceptual. Lo extraño, lo maravilloso y lo que aún está por explicar es la dictadura y la «transición» de la democracia a la dictadura, que sólo pudo hacerse tras tres años de guerra civil: España es un país tradicionalmente democrático, como lo prueba todo el siglo XIX y el XX hasta 1923. Otra cosa

es que, además de democrático (en la medida en que se era democrático en el siglo XIX en España, o en Francia, o en Inglaterra), fuera «de izquierdas» o no; pero aquí es donde radica la confusión conceptual que señalamos, y que hace pensar y decir a muchos estudiosos que, pues la Restauración —por ejemplo— fue un período conservador incluso bajo gobiernos liberales, no fue democrático y que en España no hay tradición democrática. Si hasta la Dictadura de Primo de Rivera, como sabemos muy bien, fue democrática en comparación con las de Mussolini, Hitler y, desde luego, Franco.

Retornando al juicio sobre los conflictos históricos, debe señalarse cómo los autores del libro en comentario dictaminan que las oposiciones de clases y las de izquierdas y derechas han dejado de ser los conflictos antagónicos que, se supone, fueron siempre en la historia de España. El sistema político español es, como el de cualquier otro país europeo, moderado, posibilista y pactista. Los autores subrayan que la transición se hizo por consenso y por acuerdos que llegan a calificar de consociacionales (aunque con matices para no forzar la comparación con el modelo de Lijphart). Las gentes creen, en su mayoría, que los partidos *deben* representar los intereses de todas las clases, y así resulta que estos partidos se esfuerzan, como señalan los autores, en reproducir un modelo español de *catch-all parties* (clarísimo en el caso de UCD y PSOE, pero también en el de Alianza Popular y hasta el PCE). Partidos y programas interclasistas y acuerdos básicos sobre instituciones fundamentales demuestran que España es Europa. Los autores mencionan la decisión de Suárez de legalizar el Partido Comunista (una decisión controvertida y arriesgada, al parecer) a cambio de ciertas concesiones estatutarias y programáticas del comunismo español. Sabemos cuáles fueron éstas por testimonios posteriores: la explícita aceptación de la Monarquía y la bandera de España. Lo interesante no es que se pusieran estas condiciones; lo interesante es que los comunistas no vacilaron en aceptarlas, lo que demuestra su integración en el sistema político español.

El conflicto religioso también queda reducido a segundo plano en las opiniones de la gente libremente manifestadas. La confesión ya no es un asunto que incida en la política. Lo cual sirve, entre otras cosas, para conjurar las pesadillas de las turbas incendiando iglesias. Lo cual no quiere decir que pueda predicarse lo mismo de las relaciones institucionales. Los autores comprueban que, en los primeros momentos de la transición, la Iglesia católica mantuvo una exquisita neutralidad política; cuya neutralidad fue un golpe mortal a la posibilidad de articular opciones políticas demócratas cristianas. Luego, con motivo del proyecto de ley reguladora del divorcio, la Iglesia radicalizó algo su actitud e intervino en la campaña, aunque siempre sin apoyar a opción política alguna. La radicalización seguiría posteriormente

con motivo de la polémica sobre el aborto y la regulación de la enseñanza privada en España. No obstante, no es exagerado señalar que las relaciones de la jerarquía eclesiástica con el sistema político español son las razonables para el funcionamiento sin trabas de la democracia. La Iglesia fue imparcial en un principio y hasta colaboró decisivamente al cambio democrático español. Más tarde pasó a defender sus intereses, como era de esperar. Debe señalarse, no obstante, que no ha confiado en ninguna opción política para hacerlo.

Por último, el aspecto en el que el juicio de los extranjeros sigue reconociendo en España la tierra de peculiaridades es el del conflicto entre el centro y la periferia. Los autores identifican el problema de los nacionalismos, con toda razón, como el problema más grave que tiene planteado la democracia española. Sin duda, sus enunciados nos son suficientemente conocidos, y se perfila aquí la conclusión desalentadora de que hablábamos al comienzo: reorganización territorial del Estado en Comunidades Autónomas sin que exista un modelo concreto de hacia dónde se quiere llevar el proceso; diferencias notables entre las regiones «históricas» y las otras, radicalización de las actitudes políticas, muchas veces de forma innecesaria, como en el caso de Andalucía; situaciones contradictorias que invalidan incluso el discurso justificativo del modelo general (desinterés gallego por la autonomía, con menos del 30 por 100 de votantes a favor del estatuto de autonomía); alteraciones sustanciales del normal juego político democrático (pactos autonómicos entre UCD y PSOE hechos, rotos y vueltos a hacer); intolerancia e incomprensión y planteamientos de situaciones sin salida (independentismo vasco). Todo ello, ciertamente conocido, nos dibuja también una situación familiar: una comunidad autónoma de fuerte personalidad y lengua propia y usada sin conciencia autonómica, mucho menos nacional, Galicia; una comunidad autónoma con lengua, personalidad y conciencia autonómico/nacional tranquila, Cataluña; y una comunidad autónoma con personalidad, lengua poco usada y crispada conciencia nacional/independentista, País Vasco.

Resulta evidente, y los autores lo señalan, que de la resolución de este problema regional/nacional (hoy por hoy tan insoluble como siempre) depende la definitiva consolidación de la democracia española.

Ramón García Cotarelo

MANUEL GARCÍA-PELAYO: *El Estado de partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 1986; 217 págs.

El estudio de los partidos políticos se puede hacer desde diversos enfoques, como lo demuestra la bibliografía existente sobre la materia. El profesor García-Pelayo, en su libro, aborda el tema a partir de un planteamiento nuevo: el análisis del llamado «Estado de partidos», en cuanto «es resultado de la articulación e interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal de nuestro tiempo». Por tanto, no se trata de profundizar en el fenómeno de los partidos para conocer los diversos planos de su definición, clases, funcionamiento, etc., sino de indagar los efectos que tienen «sobre la estructura real del Estado».

I. INTRODUCCION HISTORICA

Históricamente hablando, las primeras valoraciones sobre los partidos se hicieron en Inglaterra en el siglo XVIII «con la germinación del régimen parlamentario y se acentúan con el desenvolvimiento de éste». Después, el interés por el tema se traslada de Inglaterra primero a Norteamérica «con ocasión de su independencia», y después a Francia «con su Revolución». Como afirma el autor, «con el transcurso del tiempo, y al hilo del desarrollo de la institución parlamentaria, la existencia de los partidos se extiende a todos los países europeos y su legitimidad no es discutida más que por las tendencias francamente reaccionarias, si bien sí pueden serlo los límites de su acción».

Fue precisamente en Alemania donde, en el siglo XIX, empezó a preocupar el problema objeto del libro, es decir, la articulación de los partidos políticos dentro de la estructura del Estado. La razón de ello la encuentra García-Pelayo en la coincidencia de tres supuestos:

a) El cultivo de una Teoría del Estado en la que cabía el planteamiento de este problema.

b) La tensión que se daba entre el «componente monárquico burocrático» y el «componente parlamentario del Estado», dentro del cual los partidos políticos tenían una influencia decisiva y poderosa.

c) La conciencia de la distinción que se da entre Sociedad y Estado, y que va a ser «determinante para nuestro tema».

Esta última consideración conduce a reflexiones sobre la autarquía de las decisiones que provienen del Estado frente a las fuerzas que, en la socie-

dad, se organizan y actúan por sí mismas. Así, en el Estado absolutista era el monarca la fuente única y exclusiva del poder; de ahí el nombre de Estado-Autoridad (*Obrigkeitsstaat*), que también puede aplicarse no sólo al Estado autoritario propiamente dicho, sino también al Estado monárquico constitucional que se extiende desde mediados del XIX hasta la primera guerra mundial, y que «es un concepto más restringido que la noción genérica de constitucionalismo».

Prescindiendo de otras consideraciones sobre el Estado constitucional, que el autor hace para delimitarlo debidamente, conviene retener la afirmación de Hüber según la cual «el Estado constitucional era un Estado militar y funcional, no un Estado de partidos». Y, como apostilla García-Pelayo a esta idea, en dicho Estado «los partidos no sólo apenas eran necesarios para su existencia, sino que ésta exigía más bien la limitación de su significación e influencia en el sistema político».

También O. Hintze abordó el tema que nos ocupa, sosteniendo que, en Alemania, Estado y Sociedad «son dos poderes complementarios y claramente diferenciados», a diferencia de lo que sucedía en Francia (*société politique*) y en Inglaterra (*political society*), donde estaban unidos y enlazados entre sí. Mientras que en Francia e Inglaterra los partidos son verdaderas fuerzas y organizaciones políticas que se parecen en lo esencial y se diferencian en lo accesorio, en Alemania son más bien configuraciones sociales o confesionales que no tienen capacidad de gobernar y que actúan con más facilidad y eficacia en un sistema monárquico que en uno parlamentario.

En este sentido, no faltan los autores que reflejan estas posiciones. El autor cita a Bluntschli, para el que el partido «es siempre parte de una totalidad más amplia, nunca la totalidad misma y, por lo mismo, no puede identificarse nunca con el Estado, con el Pueblo, con la Nación». Y mientras Bluntschli asimismo afirma que los partidos «no son una institución de Derecho público..., no son miembros del organismo del cuerpo estatal, sino grupos sociales libres cuya composición se ve afectada por la entrada y salida de sus miembros», Jelinek se sitúa en la misma dirección, ya que, para él, los partidos «son configuraciones sociales, y en este sentido no son objeto de la Teoría del Estado y su organización carece de carácter estatal», por lo que «en el orden de la vida del Estado no hay lugar alguno para el concepto de partido político». En un punto de vista contrario al de los dos autores citados, R. Schmitz entiende que los partidos están unidos a la dinámica del Estado, la lucha entre ellos es la lucha estatal y, en definitiva, la Teoría del Estado es una ordenación sistematizada de los partidos.

II. SURGIMIENTO DEL CONCEPTO

La expresión «Estado de partidos» tuvo fortuna a partir de la Constitución de Weimar, y desde el principio se delinearon dos corrientes doctrinales vinculadas, a su vez, a las correspondientes posiciones políticas.

a) Entre los autores que manifestaron una postura favorable hacia este nuevo tipo de Estado sobresalen Thoma, Kelsen y Radbruch.

Para Thoma, la democracia no puede existir ni funcionar sin partidos que actúen como elementos vertebradores de la democracia de masas, y sin los cuales ésta queda sometida a conmociones y altibajos. La voluntad del Estado sólo se puede formar, unitariamente, a partir de los partidos, los cuales, por ello, tienen una naturaleza constitutiva de la democracia parlamentaria. El Estado democrático de partidos, al tiempo que es el único que proporciona un gobierno responsable y controlado, es también un Estado sin privilegios.

Kelsen señala que no se concibe una democracia sin partidos. Por tanto, un Estado democrático es necesariamente un Estado de partidos. El Estado que recibe este nombre no es el que está por encima de los intereses contrapuestos, sino el que es capaz de lograr un compromiso, una armonización, entre los intereses enfrentados. En consecuencia, los partidos debieran tener un reflejo constitucional a fin de que, legalmente, se consagre lo que fácticamente funciona.

Radbruch contrapone la democracia ideológica a la democracia sociológica o real. Dentro de ésta predominan no los individuos, sino los grupos; no la soberanía popular, sino la de los más poderosos; no los electores individuales, sino los respaldados por un partido. Pese a esta presencia real y tangible de los partidos, el Derecho político no los regula ni acepta y tampoco las Constituciones los mencionan, ya que sólo son leyes de carácter secundario (electorales, reglamentos parlamentarios, etc.) las que los reconocen. Sin embargo, paradójicamente, la Constitución supone la existencia de los partidos, pues ni el poder emanado del pueblo, ni la figura de los diputados, ni el diseño de un gobierno responsable se conciben sin los partidos. De hecho, para Radbruch el silencio de los textos constitucionales se debe, especialmente, a que sigue vigente la ideología del Estado autoritario, para el que existe una idea superior de justicia y de derecho que está por encima de los partidos, cuando, en verdad, «el Estado autoritario es un Estado críptico de partidos, sólo diferenciado del verdadero Estado de partidos en que aquél opera en secreto y éste abiertamente».

b) Dentro de los autores que critican el Estado de partidos, o no le

reconocen jurídicamente, hay que incluir los nombres de Koellreuter, Carl Schmitt y Triepel.

Koellreuter parte de que los partidos actúan en la realidad social e incluso relativizan determinados mandatos constitucionales y el principio mismo de la representación. Dado que, en su funcionamiento, la dirección domina sobre las bases del partido, el jefe del partido acabará dominando también sobre el Estado en su conjunto. Dicha dominación no se producirá si se fortalece la Jefatura del Estado, se potencia la burocracia de carrera y se crea una segunda Cámara de representación no política, sino estamental.

Carl Schmitt se muestra hostil no al Estado de partidos en general, sino a la forma en que dicho Estado cristalizó en Alemania. Falta la necesaria solidaridad parlamentaria que era propia de otros tiempos, pero que ahora no puede darse ante el poder y la influencia de los partidos, que han convertido el Parlamento en un lugar donde se reparten y trafican con sus respectivos intereses. En Alemania, como fenómeno típico, frente a los viejos partidos liberales de opinión han surgido los nuevos partidos que controlan toda la vida del hombre y politizan la vida social, por lo que se les puede considerar como partidos totalitarios que tienen más poder que el mismo Estado.

Triepel defiende la tesis de que los partidos pertenecen a la esfera social y no a la esfera política. De hecho, los partidos dominan la escena política y vacían de contenido a la institución parlamentaria. Pero, desde la perspectiva del Derecho, la situación cambia, porque el Derecho político no asume el Estado de partidos y, por supuesto, no cree que éstos sean la expresión de la voluntad del Estado.

c) Finalmente hay que referirse a Leibholz, que en 1929 se ocupó del tema formulando unas conclusiones que luego, después de la segunda guerra mundial, desarrolló. En síntesis, para este autor el Estado de partido surge de la representación proporcional y choca con el Derecho constitucional y con la teoría de la representación y con la doctrina del parlamentarismo. En definitiva, este modelo de Estado se contradice con los planteamientos de Leibholz, que estimó que las consecuencias, en orden a la representación y la participación, derivadas de aquél no coincidían con su teoría de la representación; de tal manera que terminaba la democracia parlamentaria en la que cada uno de los diputados representa a toda la nación, para ser sustituida por otra en la que la voluntad del partido o partidos mayoritarios se confundía con la voluntad general.

III. CONSTITUCIONALIZACION

El hecho de la constitucionalización de los partidos políticos es «una realidad ampliamente extendida incluso a nivel planetario», como lo demuestran las estadísticas. Y si nos referimos, en concreto, a los países europeos occidentales dicha constitucionalización, si bien con diferentes matices, se ha producido en Italia, República Federal Alemana, Francia, Portugal y España, «es decir, prácticamente en la totalidad de las Constituciones democráticas de Europa occidental posteriores a la segunda guerra mundial».

De este modo, mediante el otorgamiento del respaldo constitucional a los partidos se ha producido algo muy frecuente en el mundo del Derecho: el que una institución, una figura legal, un hecho, que no gozaba de aceptación y consagración legales, acaba siendo legitimado por las normas. Cabría decir, como hace Triepel con alusión expresa a los partidos, que primero fueron combatidos, luego ignorados, después reconocidos y legalizados y, por último, y eventualmente, constitucionalizados.

Vistas así las cosas, estamos en condiciones de hacer dos importantes afirmaciones: políticamente hablando, el que el Derecho constitucional reciba en su seno a los partidos políticos significa tanto como rechazar a los regímenes que o los han suprimido de la actividad política (Estado autoritario) o han implantado el monopolio partidista (Estado totalitario); y jurídicamente hablando, cabe un doble enfoque del tema, ya que los partidos son contemplados como ejemplo importante de la objetivación de un derecho público subjetivo (el de asociación) y como factor determinante de la estructura democrática de los Estados.

Obviamente, la regulación que se pueda hacer de los partidos no termina en su constitucionalización. Al lado del texto constitucional hay que situar otras normas ordinarias que contienen una ordenación más o menos amplia de los mismos. No obstante, como advierte el profesor García-Pelayo, los partidos son reacios a que se les encorsete en el rigor de las normas, puesto que si tal opción tiene ventajas, también encierra inconvenientes de un mayor control, mayor publicidad, etc. Conjugando estos criterios, es posible fijar la siguiente clasificación: países, como Francia e Italia, que sólo tienen una mera plasmación constitucional sin legislación ordinaria posterior; países, como España, que junto al reconocimiento constitucional presentan una ley muy generosa y poco rígida de los partidos; y países, como la República Federal Alemana y en menor medida Portugal, que cuentan con un amplio reconocimiento a nivel de Constitución y una ley complementaria.

Cada partido, en buena lógica, tiene su *status* específico, que varía de

unos países a otros. Para una mejor y sintética exposición de esta materia, la podemos subdividir en varios epígrafes:

a) En cuanto al «*status*» de *libertad externa* (derechos y deberes del partido), hay que proceder a la distinción de un doble plano. Uno de ellos se refiere al ejercicio del derecho a la libertad de asociación a través de los partidos, con arreglo a lo que digan los respectivos textos constitucionales y normas complementarias. Y el otro afecta a la libertad de acción y formación de los partidos, con arreglo a los límites más o menos intensos que se les impongan en su actuación para que ésta no atente contra la democracia, no subvierta el orden democrático o no ponga en peligro el funcionamiento de las instituciones fundamentales.

b) Sobre el «*status*» de *libertad interna* (derechos y deberes en el partido), se trata de impedir que las tendencias oligárquicas, apuntadas en su día por Ostrogorski (1902) y Michels (1911), lleguen hasta sus últimas consecuencias. El problema que se plantea cuando se toca esta cuestión es el de decidir si la regulación para neutralizar las tentaciones oligárquicas no va en contra de la libertad de cada partido de organizarse y estructurarse como quiera. En opinión del autor, hay razones de diversa naturaleza para justificar que se adopten medidas legales, por parte del Estado, a fin de evitar que los partidos sean dominados por minorías y que las bases sean marginadas en las decisiones. «Naturalmente —puntualiza el profesor García-Pelayo—, esta regulación tiene como límites aquello que la legitima, es decir, su funcionalidad para el desarrollo del sistema democrático, sin que pueda intervenir ni en el contenido de los programas ni en la gestión interna del partido».

c) El *derecho a prestaciones* por parte del Estado es otro aspecto digno de ser recordado. Nos estamos refiriendo a la financiación que reciben de las arcas estatales para atender a sus gastos organizativos o de campañas electorales, así como al derecho a disponer de los medios públicos de comunicación social. La justificación de estas prestaciones parece evidente, si se piensa que los partidos cumplen unas funciones públicas importantes y que, por tanto, merecen un apoyo económico-financiero del Estado. Otra cuestión es, sin embargo, la forma de proceder a dichas ayudas, puesto que los partidos no son todos iguales, ni en importancia, ni en número de afiliados, ni en número de votos conseguidos en las urnas, por lo que hay que arbitrar criterios que combinen el principio de igualdad con el de proporcionalidad.

La *jurisprudencia constitucional* no ha permanecido ajena a la posición de los partidos en el marco de las normas fundamentales de cada país. Ha sido el Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana el que más ha tocado el problema con diversos fallos relativos a la ubicación y signifi-

cación de los partidos en el conjunto de la vida política. Y también nuestro alto Tribunal ha tenido oportunidad de entrar en estos temas, afirmando que aquéllos son instituciones de relevancia constitucional, que no pueden ser considerados poderes públicos ni órganos del Estado, situándose en una zona intermedia entre el Estado y la sociedad, y viniendo a ser como asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen funciones públicas.

IV. DEMOCRACIA DE PARTIDOS

Esta democracia, en opinión del que fue primer presidente de nuestro Tribunal Constitucional, «es una adaptación del principio democrático» a las actuales «coyunturas históricas» y, más concretamente, a dos factores que se conectan entre sí. El primero es «la masificación del ejercicio de los derechos democráticos», mientras el segundo es la exigencia de la sociedad actual en virtud de la cual, para conseguir determinados objetivos o finalidades, es necesario agruparse, organizarse, cohesionarse unos con otros. Si esta segunda matización la aplicamos al terreno político, tenemos que «los partidos se nos muestran como organizaciones sin cuya mediación no es posible actualizar los principios democráticos en las condiciones de la sociedad de nuestro tiempo».

¿Cuáles son las funciones que, en la actualidad, cumplen los partidos políticos y que justifican su razón de ser en la sociedad de nuestro tiempo? El autor las expone magistralmente con arreglo a la siguiente sistemática:

a) Movilizar las masas para su integración, participación y presencia en el proceso democrático, tratando de evitar que las abstenciones superen los límites tolerables y no se conviertan en factor que deteriore el sistema.

b) Transformar las orientaciones y actitudes políticas generales en programaciones concretas de actuación política y convertir las necesidades expresadas y latentes, así como los deseos más o menos vagos, en pretensiones claras a presentar a los poderes públicos.

c) Articular las demandas de los electores en programas que compitan con los de los demás partidos para conseguir el voto y sirvan para inspirar el comportamiento del gobierno o, en su caso, de la oposición.

d) Formular y explicar, en términos relativamente claros, los problemas a resolver para que sean comprendidos por los seguidores del partido y también por el público en general.

e) Proporcionar a los electores listas de personas a las que pueden votar, puesto que los candidatos, en las complejas sociedades actuales de hoy, no pueden ser seleccionados de manera espontánea por pequeños gru-

pos. Ciertamente, sin embargo, que el pueblo elige listas y no personas, incluyéndose entre aquéllas las que ocupan los puestos clave de los partidos y reciben, de esta forma, la recompensa a su dedicación y lealtad partidarias.

f) Facilitar medios humanos y materiales para que las tendencias de los electores no se difuminen, sino que, por el contrario, encuentren el debido aparato organizativo que permita que entren en contienda con otras de signo distinto.

En un intento de valiosa síntesis, el autor llega, en este momento de su exposición, a establecer la siguiente secuencia de las formas democráticas posibles: democracia directa igual a identidad entre gobernantes y gobernados, sin existencia de intermediarios o mediadores; democracia representativa igual a dualidad de representante y representado, a través de la mediación de éste por aquél; y democracia de partidos, en la que éstos no son sólo un factor de mediación entre representantes y representados, sino, además, un factor igualmente mediador entre el pueblo y los diputados.

V. EL ESTADO DE PARTIDOS

Sí, como sostiene el autor, la democracia hoy es «necesariamente» una democracia de partidos, entonces, como lógica consecuencia, «parece que el Estado democrático ha de configurarse como un Estado de partidos», ya que sólo están en condiciones de facilitar y dar al entramado estatal «los *inputs* capaces de configurarlo democráticamente» los partidos políticos. A su vez, tan sólo éstos, con su organización y presencia en los diversos estratos del Estado, pueden conseguir que «los *outputs* del sistema estatal», en otras palabras, las decisiones y actuaciones emanadas de éste, sean «una expresión de los criterios e intereses», bien de la mayoría de votantes, bien de lo que se podría denominar «promedio de la voluntad nacional».

Una idea conviene resaltar a la hora de calificar al Estado de partidos: la de *neutralidad*, ya que «es un Estado neutral en el sentido de que no está vinculado existencialmente a un determinado partido ni, por tanto, a una orientación o ideología política dadas, sino tan sólo a los preceptos y valores constitucionales». Ello, sin embargo, no impide que el Estado de partidos, en cada momento, esté «ocupado» por uno o varios partidos en virtud de la voluntad de los electores, por lo que las decisiones que los partidos adopten sean «jurídicamente» atribuidas al Estado, si bien, políticamente hablando, deben imputarse al partido que está en el poder o a la denominada mayoría parlamentaria.

Si bien en el Estado de partidos éstos son los que condicionan las deci-

siones de los órganos estatales, no debe olvidarse que la influencia que aquéllos ejercen varía en razón de sus mejores o peores resultados electorales, por lo que cabe establecer esta *jerarquía*: partidos sin representación parlamentaria y que, por lo mismo, no participan verdaderamente en la dinámica política; partidos que están representados en las Cámaras, pero con reducida autonomía parlamentaria al no haber logrado los escaños suficientes para integrar un grupo parlamentario; partidos que gozan de total autonomía parlamentaria y que pueden constituir el correspondiente grupo parlamentario con una influencia en la vida de las Cámaras, que será mayor o menor de acuerdo con el número de miembros con que cuenten; y partido o coalición de partidos que tienen la mayoría en las Cámaras, pudiendo, en consecuencia, imponer sus criterios a las minorías parlamentarias y ocupar el gobierno o apoyar al partido en el poder.

A la vista de la posición de los partidos y de su intervención en la acción globalizadora del Estado, en realidad el Estado de partidos acaba convirtiéndose en una especie de conjunto de órganos que vienen a ser «como recipientes abstractos y vacíos de poder para ser concretizados por los partidos o, dicho de otro modo, como mecanismos y marcos para la conversión de la voluntad de los partidos en voluntad del Estado».

Si ahora pasamos a analizar la conexión existente entre los partidos y los diferentes órganos políticos del Estado, en el examen de la *Asamblea constituyente* de la que, en su momento, nació la Constitución fundamento del Estado de que se trate, advertimos que en dicha Asamblea ya estaban presentes los partidos. Quiere decirse, pues, que «la estructura y las posibilidades funcionales de la Constitución son, pues, originariamente, un producto del sistema de partidos, es decir, de las actitudes y relaciones entre partidos durante el período constituyente».

En cuanto al *Parlamento*, el predominio corresponde a los diversos grupos parlamentarios, que tienen la doble vertiente de ser «componentes orgánicos» de aquél y «subunidades de la organización de los partidos». Por tanto, como explica García-Pelayo, estos grupos «son los componentes estructurales fundamentales del Parlamento»; pero es que si nos fijamos también en su comportamiento, hay que completar la afirmación anterior añadiendo que, además, son los «componentes funcionales básicos» de la institución parlamentaria.

Respecto al *Gobierno* y al *jefe de Gobierno*, sabemos que, en todo régimen parlamentario, es el sistema de partidos el que fija el partido o coalición de partidos que detentarán el Gobierno. Si uno de ellos goza de mayoría, estaremos ante un Gobierno monopartidista; pero si es necesario acudir al entendimiento entre varios porque ninguno de ellos cuenta con la

mayoría, tendremos un Gobierno de coalición. Siguiendo dentro de esta línea expositiva, hay que señalar que, en principio, la estabilidad y la unidad de un Gobierno serán mayores si está integrado por miembros de un solo partido; y si se trata de un Gobierno «de coalición estable», más que de un Gobierno «de coalición lábil».

En el modelo de Estado que venimos exponiendo, el Gobierno del partido es el Gobierno del Estado. Esta comprobación en ocasiones genera confusión y abre las vías de la complejidad, sobre todo si pensamos, de un lado, en el Gobierno en cuanto órgano del Estado y, de otro, en el Gobierno como conjunto de individuos que se integran en uno o más partidos. Es posible, sobre este extremo, construir la siguiente hipótesis: primera, tanto la mayoría en el Parlamento como el mismo Gobierno son «meros ajecutantes u operacionalizadores» de unas decisiones que son tomadas en el núcleo o instancia máxima del partido, lo que supone convertir al Gobierno en un «mero aparato de poder de un centro extraño» a él; segunda, las élites del partido o los sectores más influyentes son las que deciden la acción del Gobierno o bloquean su actuación, pudiendo incluso llegar a forzar la dimisión de su presidente para sustituirlo por otro más acomodaticio; y tercera, en un Gobierno monopartidista su presidente es también jefe del partido y líder con gran poder carismático sobre las bases, lo que le permite «una amplia libertad de acción en su función gubernamental».

Dentro de la libertad acabada de citar, destaca la posibilidad que se ofrece al Gobierno de modificar, corregir o adaptar su programa gubernamental. También aquí se produce la identificación entre la programación del partido que ostenta el poder y la programación de la acción del Estado. Ahora bien, todo Gobierno responsable debe conocer las reacciones de los ciudadanos ante sus medidas y proposiciones, debiendo estar dispuesto a introducir, en su caso, las adaptaciones que sean convenientes. Entran en juego varias variables: primera, no es igual la perspectiva que se tiene de los problemas del país cuando se está fuera del Gobierno que cuando se está dentro del mismo; segunda: dado que la programación del partido se hizo en unas circunstancias distintas a las actuales, procede revisar aquélla para armonizarla con la situación actual determinada por la presencia del partido en el poder; y tercera: la praxis en el Gobierno determina que se vean las cosas de forma muy diferente de como se ven cuando no se forma parte del mismo, por lo que es oportuno y acertado estar dispuesto a corregir posturas mentales previas.

Si nos referimos al importante tema de la *relación de poderes*, o división de poderes en la terminología clásica de Montesquieu, como una de las características del Estado democrático de Derecho, la incidencia de los partidos

es notable y merece ser comentada. En principio, como apunta el autor, «cada uno de los poderes u órganos constitucionales del Estado es supremo e independiente *in suo ordine*, de modo que sus decisiones no pueden ser determinadas por otro poder u órgano del Estado». Sin embargo, este planteamiento teórico debe ser matizado ante la posibilidad de que los diferentes poderes u órganos del Estado «sean ocupados mayoritariamente por un mismo partido o coalición de partidos», lo que supone que las decisiones tengan su origen «en un centro decisorio institucionalmente extraño», como se explicará a continuación.

Considerando, en primer término, la «*división horizontal*» de poderes, la incidencia de los partidos sobre ella ha acabado rectificando, o modificando, su sentido tradicional. Inicialmente el bicameralismo tuvo un determinado significado (sistema de freno y contrafreno en la tesis de Montesquieu; equilibrio entre la Cámara baja, que simboliza la pasión, y la Cámara alta, que encarna la reflexión; el Congreso representa la totalidad del pueblo y el Senado las capas altas de la sociedad, etc.), que luego se ha ido transformando en la dirección de reducir o suprimir las diferencias entre ambas instituciones legislativas, tendiéndose a que la Cámara alta sea la representación de los Estados miembros en los Estados federales. En realidad, hoy cada Cámara tiene sus funciones propias, por lo que cada una se configura con independencia con respecto a la otra. No obstante, esta situación empieza a cambiar desde el momento en que la mayoría de ambas Cámaras corresponde al mismo partido o coalición de partidos, ya que, desde entonces, «cada una ha dejado —desde el punto de vista material— de representar cosas distintas y actitudes diversas»; y aunque sigue existiendo «una división formal de competencias», la atribución a un solo partido del dominio en ambas Cámaras desfigura y anula dicha división puramente formal. Por eso, García-Pelayo concluye, sobre este particular, lo siguiente: «En resumen, la vigencia efectiva de la división de poderes entre ambas Cámaras depende de la distribución de partidos en cada una de ellas y, en el caso de que un mismo partido o coalición de partidos tenga mayoría en ambas, la verdadera división es la existente entre las mayorías y minorías en el conjunto del Parlamento.» Y ello se advierte, sobre todo, en la relación entre Parlamento y Gobierno, puesto que si desde una perspectiva formal estamos ante dos órganos diferentes, cuando los contemplamos desde un prisma material vemos que esa diferenciación se relativiza grandemente en la mecánica del Estado de partidos.

Así, el autor formula en torno a estos puntos tres interesantes conclusiones: primera, por encima de la independencia formal entre Gobierno y Parlamento, se advierte una dependencia común con respecto a «un centro

decisorio» que se localiza en un partido o coalición de partidos; segunda, se tiende a una relativización de la división horizontal de poderes, ya que, en definitiva, tanto la institución parlamentaria como el conjunto del Gobierno «parecen convertirse en subestructuras de operacionalización de decisiones del programa de uno o de unos partidos»; y tercera, en este punto se procede a una sustitución del binomio Parlamento-Gobierno por otro cuyos componentes son, de un lado, Gobierno-mayoría y, de otro, oposición-minoría.

Si ahora trasladamos nuestra atención a la «*división vertical*» de poderes, también el Estado de partidos la modifica o, al menos, reduce su importancia tradicional. Si pensamos en los modelos federales, regionales o autonómicos de Estado, aunque la división formal de poderes parezca inalterable, fácticamente la división de poderes queda rectificadada, merced al juego de las mayorías y minorías. Cabe traer a colación muchas combinaciones, pero el autor tan sólo se fija en las siguientes: los órganos del poder central y de los poderes territoriales están ocupados por miembros de un partido o unos partidos de proyección nacional, en cuyo caso las entidades territoriales (regiones, comunidades autónomas, estados federales, etc.) gozan de una evidente autonomía funcional y decisional, «con la consiguiente disminución de los conflictos de competencia»; o, ante la debilidad de los partidos nacionales, los órganos del poder central son ocupados por miembros de partidos regionales, en cuyo caso la Cámara nacional se convierte en una Cámara de representación territorial «que quizá pudiera cumplir con su función de integración nacional», con el riesgo consiguiente de que los órganos del poder central queden en manos de los poderes periféricos o descentralizados.

VI. LIMITES DEL ESTADO DE PARTIDOS

Este modelo de Estado encuentra ante sí determinados límites, que son los que ahora van a explicarse.

a) Aparecen, en primer término, los *límites derivados del ordenamiento jurídico*, es decir, del Derecho. Es preciso, antes de penetrar en esta materia, decir algo sobre las vinculaciones que se dan entre la política y el Derecho. Como manifiesta el autor, «el Derecho es un *medio* o instrumento de la política en el sentido de que es la vía para la transformación de las formulaciones programáticas de los partidos en normas vinculatorias y estructuradoras de la sociedad y el Estado»; pero también es «un *producto* de la política, ya que el establecimiento de nuevas normas y la modificación o abrogación de las vigentes son actos llevados a cabo por los órganos políticos del Estado, es decir, por el Parlamento y el Gobierno».

Pero es que, además de estas dos calificaciones atribuidas al Derecho, éste es también «una racionalidad objetivada, un ordenamiento que sirve de *marco y de medida de legitimidad* para la acción de los actores políticos». De esta manera, el Derecho se transforma en «una racionalidad impersonal y objetiva» que se sitúa por encima del escenario político y obliga a sus actores a comportarse de acuerdo con sus mandatos y postulados.

Conviene no olvidar que cuanto se viene diciendo hace referencia al Estado democrático de Derecho propio de las sociedades de Occidente. Por tanto, el Derecho se eleva a la condición de valor esencial y al mismo deben atenerse cuantos protagonistas intervienen en la vida política y social. La Constitución, la ley, las demás normas son el factor legitimador y legitimante, por lo que, aunque estemos hablando del Estado de partidos, «la voluntad de la mayoría no es por sí sola ni legítima, ni justa, ni sabia».

Lógicamente, el sistema de partidos no es ajeno al Derecho, sino que, por el contrario, queda inmerso dentro del mismo tanto en lo relativo a las normas generales como en lo que afecta a las disposiciones que de modo más directo inciden sobre los partidos. A estas afirmaciones genéricas García-Pelayo añade otras más explícitas, como son: primera, el partido o partidos coaligados que están en el poder han llegado al mismo precisamente a través de un proceso de aplicación de la normativa sobre actos electorales, representación en las Cámaras, designación del presidente del Gobierno, nombramiento de los ministros, etc.; y segunda, los partidos políticos, a través de los órganos del Estado en que se encuentran instalados, no pueden ejercer más poder que el que les concede el ordenamiento jurídico-legal y no disponen, en ningún caso, de un poder ilimitado e incontrolado sobre todo el aparato del Estado, debiendo atenerse a lo preceptuado por la Constitución y a lo que ordenen las normas de rango ordinario en la distribución de competencias propias de cada órgano.

b) Junto a las limitaciones de signo jurídico figuran las «*funcionales-institucionales*», que tienen su proyección en varios frentes, como se desarrollará a continuación.

Pensando en la *Administración Pública*, el autor insiste con rotundidad en que aquélla no se puede identificar con ningún partido político, «ya que ello sería políticamente contradictorio con el Estado pluralista de partidos y con la funcionalidad de la actividad administrativa». Sólo en un Estado con partido único cabe imaginar una identificación entre éste y la Administración, puesto que en el Estado pluralista lo que debe caracterizar al complejo burocrático-administrativo estatal es adaptarse para que todos los partidos, a través del mismo, puedan llevar adelante su programa; de ahí la idea de «imparcialidad» que debe caracterizar tanto a la Administración como a

la función pública. Y como réplica a este planteamiento, dado que se res-
 peta la neutralidad e independencia de la Administración, ésta tiene que ser
 plenamente leal al Gobierno en el poder.

El autor resume su posición en este punto diciendo que «la función de la
 Administración es, dentro del marco de la Constitución y de la ley, servir
 al Estado y, por tanto, al Gobierno que en cada momento asuma la respon-
 sabilidad de dirigir políticamente al Estado, con abstracción del partido que
 la ocupe». No es de extrañar, por tanto, que algunas Constituciones regulen
 el *status* del funcionario en orden a salvaguardar su imparcialidad y su dedi-
 cación al interés público más que al de un partido determinado. Lo cual no
 es óbice para que los funcionarios, en cuanto ciudadanos, se puedan afiliar
 a los partidos que deseen.

La autonomía de la Administración, frente a las presiones ideológicas y
 los condicionamientos partidistas, se asegura también mediante los sistemas
 de acceso a la condición de funcionario, ya que se aplican los principios del
 mérito y la capacidad y no se utilizan los cauces de la elección popular.
 Además, el funcionario se reviste de una condición vitalicia de servidor pú-
 blico, a diferencia del político, al que caracteriza la temporalidad de su
 gestión. Y asimismo, la burocracia se caracteriza por la posesión de un cierto
 espíritu estamental y corporativo que, no obstante, hoy tiende a diluirse. Por
 eso, a juicio del autor, «actualmente la autonomía efectiva de la Adminis-
 tración no se sustenta tanto en el *ethos* estamental cuanto en el papel que le
 corresponde, al menos a sus estratos superiores o tecnocráticos, en el proceso
 de reparación y de operacionalización de las decisiones del Estado».

En todo caso, la Administración debe actuar con sujeción al Derecho,
 que de esta forma se convierte no sólo en un principio y exigencia de la
 actividad administrativa, sino en un medio de defensa de los funcionarios
 frente a las arbitrariedades y manipulaciones del poder. El principio de lega-
 lidad se transforma así en «un círculo defensivo para la autonomía de la
 Administración, para constituirse como un propio poder más o menos diver-
 sificado».

Y por último, en cuanto a la *jurisdicción*, frente a la concepción de Mon-
 tesquieu según la cual «la potestad de juzgar es en cierto modo invisible y
 nula», en la actualidad el *ordo iudicialis* forma un entramado compacto en
 el que se integran todos los miembros de la Magistratura. La diversidad y
 complejidad de las normas obliga a una intervención creciente de los tribu-
 nales judiciales; y, de otra parte, la citada potestad de juzgar ya no es ni
 invisible ni nula, puesto que, «como es sabido, vivimos en una época cre-
 cientemente juridificada y, por ende, judicializada y en modo alguno el po-
 der judicial es nulo, como imaginaba Montesquieu».

El poder judicial está encomendado a los juzgados y tribunales, cuyas decisiones deben ser acatadas y cumplidas por los ciudadanos. Los órganos jurisdiccionales se caracterizan por su independencia, sumisión a la ley e inamovilidad de sus miembros. En todo Estado de Derecho, la función jurisdiccional tiene que ser, primero, «neutral tanto frente a los partidos que ocupan el poder como frente a los partidos de la oposición»; y segundo, «marginada de la ocupación personal o programática por los partidos o por asociaciones políticas con otra configuración».

Desde una vertiente organizativa, el poder judicial se incardina en la organología del Estado normalmente a través de los Ministerios de Justicia, si bien, después de la segunda guerra mundial, ha ido surgiendo «un sistema de gobierno conciliar», a fin de fortalecer la independencia de este poder. Buen ejemplo de ello lo encontramos en el Consejo General del Poder Judicial, creado por nuestra Constitución, si bien nada asegura que dicho Consejo «se vea libre de las influencias políticas incluso entre sus mismos componentes judiciales». A juicio de García-Pelayo, quizás en tiempos pasados, cuando el estamento judicial era más compacto y estaba formado por personas con idénticas actitudes e ideologías sobre la función de juzgar, podía llegarse a pensar que había mayor distanciamiento de las tensiones políticas. Pero hoy la carrera judicial está sometida a influencias de muy diversa índole, lo que de alguna manera podría dar lugar al nacimiento de «micropolíticas estamentales» que podrían relacionarse con la «macropolítica de los partidos».

En algunos países existe la llamada jurisdicción constitucional, que actúa como garante de la Constitución y «cuya función capital es asegurar el Estado constitucional de Derecho», asegurando «no sólo la primacía de la ley sobre los actos de los poderes públicos, sino también la de la Constitución sobre la ley».

ANEXOS

El libro recensionado se completa con sendos anexos en los que el autor incorpora diversa documentación que ha considerado adecuada para completar el contenido de aquél. El anexo I se denomina «El Estado de partido único» y desarrolla las principales manifestaciones de dicho Estado, como son el partido bolchevique de la Unión Soviética, el fascismo italiano y el nacionalsocialismo. Y el anexo II reproduce las leyes relativas a partidos políticos de la República Federal Alemana, Austria y Portugal.

Vicente María González-Haba

MARCOS KAPLAN: *Estado y Sociedad en América Latina*. Ed. Oasis, México, 1986; 297 págs.

El presente libro es continuación de la actividad investigadora emprendida por el autor hace ya tiempo en torno a los temas enunciados en el título de esta obra. De manera más cercana, puede ser considerada continuación de su *Formación del Estado nacional en América Latina* (Santiago de Chile, 1969; Buenos Aires, 1976), al retomar la problemática de aquel libro y llevarla hasta 1980. El trabajo constituye un esfuerzo considerable, al extraerle a una realidad tan compleja y heterogénea como la de cada país latinoamericano, elementos comparables para realizar un análisis del conjunto. Al ser su interés principal encontrar problemáticas comunes y plantear alternativas para los países del área, Kaplan se preocupa más por lo compatible y general que por las diferencias y particularidades.

A nuestro modo de ver, el hilo conductor del trabajo radica en el análisis del Estado en Latinoamérica, efectuando sus planteamientos históricos desde una óptica crítica, al considerarlo factor que potencia las condiciones negativas que sobre estos países actúan. Más adelante señalará, sin embargo, que la realización de un modelo alternativo debe llevarse a cabo desde el propio Estado, considerando que aun cuando éste haya sido causa de disfuncionalidades, es elemento determinante para la liberación y fortalecimiento de los países de América Latina.

En el primer capítulo Kaplan trata los antecedentes coloniales y la etapa de formación del denominado «Leviatán criollo» (1810-1930). La situación colonial, dice, impuso a los países latinoamericanos una dinámica concebida en el exterior, que impidió la formación de una opción propia. Para implantarla se constituyeron un Estado fuerte y centralizado y una burocracia disciplinada que se extendieron progresivamente en la sociedad. Los movimientos de independencia lograron la sustitución de las clases metropolitanas por las élites de origen español residentes en América, quienes ligaron la formación de los Estados nacionales a intereses oligárquicos británicos y norteamericanos, imposibilitando cualquier cambio del papel tradicional del Estado. Así, la subordinación del desarrollo nacional a los designios extranjeros siguió requiriendo de un Estado fuerte que cumpliera «funciones y tareas específicas a las necesidades y requerimientos de la fracción hegemónica, de la clase dominante y del modelo de desarrollo» (pág. 30).

En esos años de formación se inician y consolidan mutaciones importantes en los contextos mundial y regional, como el desplazamiento del centro

internacional de la Gran Bretaña a los Estados Unidos, sustituciones en las élites nacionales, crecimiento demográfico, industrialización y organización obrera crecientes, desarrollo de las clases medias. Estas mutaciones marcaron el inicio de una segunda etapa cronológica y analítica, que correrá desde 1930 a 1980, y a la que denomina «Crisis estructural permanente». Ella significará para los países latinoamericanos incorporación a un orden mundial emergente dentro de la esfera de los Estados Unidos, generación de una nueva fase de crecimiento económico y cambio social, crisis urbana y rural, industrialización sustitutiva de importaciones, modificación de las estructuras de clases y emergencia de un neocapitalismo tardío.

En el segundo capítulo Kaplan estudia la situación mundial en la etapa 1930-1980, destacando la posición del llamado Tercer Mundo, como contexto de pertenencia de los países latinoamericanos. Este capítulo le sirve como marco referencial internacional para el entendimiento del resto de la obra.

La inicia considerando la progresiva acumulación de poder mundial a través de los siglos hasta llegar al xx, caracterizado por el ejercicio de un poder hegemónico altamente concentrado. Considera que la etapa 1930-1980, culminación de esta tendencia, puede ser dividida en dos periodos: el de «bipolaridad o guerra fría», que corre de 1945 a 1962 aproximadamente, y el de la «multipolaridad o reequilibrio», que va de 1962 a nuestros días. En el primero de ellos, el «Tercer Mundo es una noción que agrupa la inmensa periferia de países sub y semidesarrollados y dependientes, bajo las formas neocoloniales emergentes desde la Segunda Guerra Mundial» (48-49). De tal manera que la participación de estos países en la riqueza mundial es cada vez menor, y se ven forzados a involucrarse en uno u otro bloque hegemónico. En el segundo período de esta etapa existe una potenciación de los factores de dependencia hegemónica, con el consiguiente reacomodo de fuerzas, no siendo predicable la multipolaridad en función de los países dominantes, sino por la redistribución de los dominios.

En esta etapa surge la «nueva división mundial del trabajo», como imposición de especialidades deformantes que buscan insertar la producción de los países del Tercer Mundo en la reestructuración de una economía mundial dirigida por los países hegemónicos. Esta aparición implica para estos países un condicionamiento político definitivo y la vulnerabilidad creciente hacia las fluctuaciones exteriores.

Apuntadas estas consideraciones sobre el orden mundial en sí mismo y en sus relaciones hacia el Tercer Mundo, analiza la situación latinoamericana en la etapa 1930-1980, a partir de algunos elementos y factores relevantes. Así, dedica los capítulos III y VII al crecimiento económico, los

cambios y conflictos sociales y culturales, la crisis política, el ascenso del «Leviatán criollo» y la autonomización del Estado, respectivamente.

En opinión de Kaplan, la división mundial del trabajo significa para América Latina la imposición de un «neocapitalismo tardío y dependiente o periférico», que implica un crecimiento cualitativo y una modernización superficial y desequilibrada, impuesta vertical y exteriormente. Esta dinámica, reflejada en diversos órdenes, genera lo que Kaplan llama «conservadurismo modernizante», el que «se identifica con una constelación desarrollismo-cientificismo-tecnoburocratismo, y más en general, con la ideología y la política del neocapitalismo, a la que expresa, vehiculiza y refuerza» (145). Respecto a las consecuencias generadas por esta ideología, conviene resaltar la vigorización del Estado mediante el reajuste del aparato político-administrativo y sus funciones de coacción social, para garantía y mantenimiento de las condiciones imperantes. Para lograrlo, refuerza el monopolio de la violencia, perfecciona un subsistema de control, se erige en instancia arbitral de los distintos grupos sociales, amplía su función ideológico-educativa, establece nuevas pautas de institucionalización, legitimidad, consenso y legalidad.

Estas funciones han provocado un Estado latinoamericano dualista, ambiguo y autónomo, lo que no significa ni separación ni subordinación total a las élites hegemónicas. «Es el Estado quien proporciona las condiciones y garantías de existencia y organización, de reproducción y continuidad, de un sistema incapaz de lograrlas por el funcionamiento espontáneo de los mecanismos económicos o por la acción exclusiva de una fracción o clase dominante o de las empresas productivas privadas» (198).

Esta misma ambigüedad le impone limitaciones tales como la observancia de las reglas del juego y el mantenimiento de buenas relaciones con el capital extranjero. Además, al no controlar a los actores privados nacionales, se autorrelega hasta imposibilitar su intervención en el desarrollo democrático. El Estado, al no sujetarse a ningún grupo, se presenta como objeto de disputa de las élites hegemónicas, que buscan actuar desde él.

Antes de plantear sus alternativas a la situación latinoamericana Kaplan considera en el capítulo VIII el neofascismo imperante en el Cono Sur desde 1960. El mismo es, dice, una solución final para resolver las contradicciones formuladas por las exigencias del modelo neocapitalista y la crisis de hegemonía que vive la región. El tratamiento del tema se inserta adecuadamente en la línea argumental del trabajo, pues analizada la difícil situación regional, se explora a continuación una de las salidas extremas en ella dada.

En los países con estos regímenes (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), la hegemonía se ejerce por las fuerzas armadas y una nueva élite oligárquica

nacional, ligada con transnacionales e intereses extranjeros. La diferencia con el fascismo europeo radica, principalmente, en que al instaurarse en países dependientes, el papel usufructuario que en Europa correspondió al gran capital, en América Latina corresponde a la nueva élite oligárquica y a las transnacionales. Otra diferencia importante reside en el papel de las fuerzas armadas. Para Kaplan, «puede incluso formularse la hipótesis que las fuerzas armadas asumen en el fascismo la función de partido único en el Estado y la sociedad» (240), y logran su legitimación y consenso en el ejercicio de la propia fuerza, renunciando *a priori* a la democrática. «Los regímenes fascistas —puntualiza el autor— presuponen, refuerzan y prolongan el proceso de fortalecimiento del Estado como actor relativamente autónomo, no identificado de modo absoluto e incondicional con clases o grupos nacionales ni transnacionales, no subordinados mecánicamente e instrumentalmente a nada ni a nadie, y con un papel fundamental en la construcción y reproducción del neocapitalismo tardío y dependiente y de las relaciones de éste y del país con el nuevo sistema internacional» (260).

En el último capítulo de su libro Kaplan se plantea un modelo de desarrollo alternativo para Latinoamérica. Para ello, analiza dos modelos, que pretende polares, para resaltar sus posibilidades y deficiencias. El primero parte de la realidad actual y la proyecta en toda su dimensión, hasta configurar una clara y rígida división mundial en dos bloques hegemónicos. Así, Latinoamérica se inserta bajo la órbita de Estados Unidos, y se desenvuelve por los designios de las grandes corporaciones, lo que consagra la división del trabajo y sus efectos. Los centros de decisión se mantienen y reinsertan en las metrópolis, impidiendo la concepción de un modelo propio y autónomo.

El segundo modelo pretende resolver y modificar esta situación, mediante «la adopción de una postulación y de una práctica de tipo *prospectivo*, identificadas con un *modelo utópico* de sociedad, política y sistema internacional» (266). Para lograr la superación de la realidad actual se tiene que actuar a través del Estado o, mejor, a partir de la estrategia y política realizada desde él. Kaplan considera que el libre juego social no puede remontar las condiciones estructurales de estos países, por lo que deben actuar desde políticas integrales delineadas de antemano y adoptadas por medio de procesos políticos.

Para que el Estado no se desborde y llegue a convertirse en objeto de idolatría es necesario redefinir las relaciones Estado/sociedad civil. «La sociedad civil, lo social en el sentido más amplio, deben ser recuperados y privilegiados, frente a lo económico que los aplasta, y frente a lo político-estatal que los oprime y reprime en todos los sistemas actuales» (274). La

única alternativa para lograrlo es delimitando claramente las atribuciones estatales y haciendo participativo el proceso de toma de decisiones. Dadas las condiciones internacionales adversas al cambio, Kaplan postula la necesaria cooperación entre los países de América Latina, señalando un amplio conjunto de propuestas y alternativas para coaligar intereses y desarrollo común.

Sin embargo, como explica el propio autor, «el precedente intento de esbozar el análisis crítico del Estado en la América Latina contemporánea con un proyecto de camino y estilo alternativos de desarrollo, sociedad, política y Estado, y de realizar lo segundo a partir de lo primero, no supone la adhesión a un optimismo compulsivo ni a una creencia beata y fatalista en la necesaria victoria de una alternativa como la esbozada» (294). Kaplan no cree en un determinismo estricto, pero sí en «procesos determinados, productos de la acción de los hombres, combinaciones de lo humano y de lo inhumano...» (294-295). La razón actuante no es todo, pero es algo. Es capaz de obrar y de percibir, de comprender y de explicar, de insertarse en los hechos, en los actos y en los procesos, para reaccionar respecto a ellos, encauzarlos y transformarlos» (296).

Kaplan percibe con plena lucidez los obstáculos que su modelo, y cualquier otro que se formule, habrán de remontar al aplicarse a una realidad como la latinoamericana. Sin embargo, y en último término, apela a las capacidades de la razón no sólo en su momento analítico, sino sobre todo actuante, y a las posibilidades de diálogo abierto con resultados consensuales a efecto de delinear y poner en marcha políticas de liberación.

José Ramón Cossío