

RECENSIONES

ELÍAS DÍAZ: *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990; 245 páginas.

Con el sugerente título de *Ética contra política. Los intelectuales y el poder* Elías Díaz ha publicado recientemente un interesante libro, articulado en dos partes: la primera —*Ética contra política*— trata de las relaciones entre la ética y la política desde un punto de vista teórico y general; la segunda —*Los intelectuales y el poder*— examina, con una perspectiva histórica, las relaciones entre los intelectuales y el poder en la cultura española de oposición al franquismo y de la transición.

A continuación trataré de señalar las ideas sobresalientes del libro (A y B) y de hacer algunas observaciones sobre el mismo (C).

A) Los postulados y las exigencias de la legitimidad y de la justicia en relación con la democracia y con el socialismo democrático constituyen el núcleo temático de la primera parte del libro. Los dos capítulos en que se divide esta primera parte están dedicados, respectivamente, al estudio de la noción de legitimidad desde el punto de vista de una teoría de la justicia y al análisis del paradigma del socialismo democrático como «el más coherente con una ética y una política no contrarias ni contradictorias entre sí» (pág. 11).

1. La idea fundamental que vertebra el primer capítulo —«La justificación de la democracia»— es la de tratar de averiguar cuáles son las relaciones entre la noción de legitimidad y la de justicia. En una primera aproximación al tema, Elías Díaz se plantea si legitimidad y justicia son una misma cosa o si, por el contrario, son nociones diferenciables, aunque vinculadas entre sí.

La respuesta que el autor da a esta cuestión es que, pese a que ambas dimensiones valorativas están conectadas entre sí, el criterio de diferenciación estriba en que «la primera —legitimidad— es la parte y la segunda —justicia— el todo, o que la primera es, o puede ser, introducción a la segunda, en la medida en que la justicia, por su exclusivo carácter ético, se refiere a

juicios más últimos, más radicales y objetivos, más universales, mientras que la legitimidad posee un sentido más inicial, intermedio, menos definitivo y exhaustivo» (págs. 20-21). La teoría de la justicia, como parte de la filosofía jurídico-política, es una teoría crítica de los sistemas de legitimidad. Toda teoría de la justicia incluye, pues, una teoría de la legitimidad, y ésta, a su vez, ha de tener muy en cuenta su implicación con aquélla.

Si legitimidad y justicia son nociones que se diferencian se comprende que Elías Díaz afirme que cabe «un Derecho y un Estado dotados de suficiente y adecuada legitimidad y que, sin embargo, no por ello todas sus concretas determinaciones y decisiones hayan de ser ya sin más justas, sin que esto quiera en modo alguno decir que tal dualismo no tenga límites y que la injusticia pueda acabar afectando (de hecho siempre afecta) a la legitimidad, y por otro lado, tal dualismo implica también que puede darse, desde luego, algún caso de justicia concreta, mayor o menor, aunque siempre insuficiente y viciada de raíz, en el marco de ordenamientos jurídico-políticos que se consideran carentes de la necesaria legitimidad» (pág. 21).

Una vez señaladas las diferencias entre ambas nociones, conviene tratar sus mutuas interrelaciones. Es precisamente el valor libertad el que conecta las nociones de legitimidad y justicia, dando lugar a una teoría democrática de la legitimidad y a una teoría de la justicia del mismo carácter. De esta forma, el valor libertad es para Elías Díaz «el valor central y fundamental, supuesta la vida, tanto para una teoría de la legitimidad como para una teoría de la justicia» (pág. 32).

Es más, esta valoración fundamental de la libertad (en principio entendida como libertad positiva), si de verdad quiere seguir siéndolo, lleva de modo necesario una exigencia de igualdad por un lado y de respeto a la libertad negativa por otro. Así, la libertad «implica como lógica exigencia una básica igualdad... y ello tanto en el ámbito de la 'igualdad en la libertad' como en el de 'igualdad en la realidad'» (pág. 41). Respecto de la libertad negativa, ésta no aparecería, en absoluto, escindida de la libertad positiva (valor fundamental para una teoría de la legitimidad y una teoría de la justicia), sino que «la zona donde los otros no pueden, no deben entrar (libertad negativa) deriva, y debe sustancialmente derivar, coincide más bien, con la misma raíz de la que procede la autonomía de la voluntad individual (libertad positiva): es decir, la dignidad ética de la persona..., la autonomía moral, el factor diferencial del ser humano..., la capacidad de autoconciencia... y la consiguiente necesidad de decidir por uno mismo y todos justos por la colectividad» (pág. 42).

Las exigencias básicas, éticas y políticas en que se concretaría la legitimidad democrática serían, según Elías Díaz, las siguientes: 1) respeto, como

base de todo, a la vida humana; 2) libertad de crítica, opinión y expresión; 3) libre participación política; 4) igualdad básica; 5) principio de soberanía popular; 6) regla de las mayorías como criterio operativo para expresar, en la práctica, la soberanía popular; 7) respeto a las minorías; 8) política de consensos y de compromisos; 9) reconocimiento de «la dualidad entre instituciones políticas y 'sociedad civil' con tendencia progresiva a la homogeneización de aquéllas con respecto a ésta», y 10) protección de los derechos humanos (págs. 51-52). Para Elías Díaz señalar que el sistema democrático constituye «el mejor sistema de legitimidad» quiere decir que es «a la larga y a la corta el más eficaz, que es, a su vez, el más coherente desde todos los puntos de vista», pero significa también que es 'el sistema más justo', el que sitúa a la legitimidad en la mejor vía hacia lo que llamamos justicia» (página 55).

Los elementos, principios o valores que, según Elías Díaz, contribuyen a conformar hoy una teoría crítica de la justicia serían los siguientes: 1) afirmación de la autonomía moral del individuo; 2) libre diálogo y comunicación; 3) autentificación y profundización de las instituciones jurídico-políticas de la democracia representativa; 4) respeto adecuado al derecho a la diferencia individual o de grupos minoritarios; 5) igualdad básica real para todos; 6) concreción de los valores de justicia también en la sociedad civil; 7) regulación democrática de la economía; 8) superación de la producción y acumulación privada y desigual; 9) cultura y ética fundadas en la solidaridad y la cooperación, y 10) respeto y profundización de los derechos humanos. Con este decálogo Elías Díaz pone de manifiesto la profunda vinculación entre las exigencias de la legitimidad democrática y de una teoría crítica de la justicia. Hay, pues, «importantes correlaciones de fondo (...) sin total identificación ni, por tanto, confusión, entre el método y los valores de la democracia (libertad, participación, comunicación) y los que impulsan el propio razonamiento moral, apareciendo así el régimen democrático como, además del más legítimo, también como el más justo, el más ético» (pág. 59-63).

2. Esta justificación ética y política de la democracia lleva a Elías Díaz a sostener en el segundo capítulo del libro —*Las razones del socialismo*— la existencia de exigencias que se podrían calificar como «de carácter estricta, aunque flexiblemente, socialista» (pág. 65). No obstante, esta consideración encuentra un primer obstáculo en algunas teorías que afirman la existencia de una necesaria vinculación de la democracia con el modo de producción capitalista. Desde este postulado se niega la posibilidad de que se pueda llegar a un modo de organización socioeconómico distinto del capitalista a partir de la democracia representativa. Estas teorías, al identificar el modo de producción capitalista y la democracia representativa, incurrirían, según Elías Díaz,

en una «falacia de identidad». Esta falacia puede constatarse no sólo en ciertas posiciones anticapitalistas, como el leninismo o el anarquismo clásicos, sino también en no pocas posiciones liberales conservadoras para las cuales la democracia únicamente tiene sentido en la medida en que refleje y proteja los valores e intereses —se dice— de «un modelo de sociedad» definido de modo necesario y esencial por el control y/o la apropiación privada de los medios de producción.

Pero lo que a Elías Díaz le interesa resaltar ante todo, en este capítulo, es que «las contradicciones en la acumulación son también, pero aumentadas, contradicciones en la legitimación», y también ahí puede cumplir una tarea crítica importante una teoría de la legitimidad y una teoría de la justicia. «La ética de la legitimación conformada desde esa teoría crítica de la legitimidad y de la justicia, actuada desde el Estado democrático y de la correlativa sociedad, puede romper tal mecánica determinación y acabar transformando esa lógica capitalista de la acumulación» (págs. 98-99).

En todo caso, Elías Díaz reconoce que quizá «los liberales éticos y los socialdemócratas hayan confiado en exceso en la posibilidad de cambios logrados, predominantemente a través del Estado y del Derecho, o que los cambios auspiciados por unos y por otros se hayan revelado ya como muy insuficientes». Esta consideración, unida a la de que probablemente «los movimientos anarquistas y libertarios de carácter pacífico lo hayan fiado todo, o demasiado, al exclusivo trabajo en la sociedad civil», lleva a Elías Díaz a formular lo que considera una propuesta alternativa todavía viable para nuestro tiempo. Se trataría de «un socialismo democrático que se identificara, entre otras cosas, por el intento de aunar y hacer real la síntesis (...) entre el trabajo en las instituciones jurídico-políticas (recuperando, pues, el Estado transformado de la herencia socialdemócrata) y en los movimientos sociales de base (incorporando, pues, la sociedad civil de la herencia libertaria-anarquista)» (págs. 89-90).

Esta alternativa supone actuar «a través de una democracia representativa que sea también democracia participativa y, en sectores apropiados, incluso democracia directa y autogestionaria». Las instituciones jurídicas que se originen en este contexto habrán de estar continuamente interconectadas con los movimientos sociales que constituyen su base. Ninguna de las dos instancias es suprimible, pues «las instituciones jurídico-políticas aisladas de los movimientos sociales acaban por anquilosarse», y los movimientos sociales, renunciando a trabajar junto con aquéllas, «acaban también por ver muy disminuidas sus posibilidades reales de eficacia» (pág. 88).

Estas y otras consideraciones llevan a Elías Díaz a formular una reciente propuesta de equilibrio social basado en un fuerte partido socialista demo-

crático, que establezca un pacto constitucional con las fuerzas políticas de la derecha y de la izquierda para defender la democracia, y un pacto complementario, pero no menos prioritario, con los sindicatos y amplios sectores de la sociedad civil —asociaciones de base y sectores progresivos y marginados de esos nuevos movimientos sociales— para avanzar hacia el socialismo democrático.

B) En la segunda parte de su libro Elías Díaz abandona el tono más teórico y general de los dos primeros capítulos para llevar a cabo un análisis histórico de las relaciones entre «los intelectuales y el poder» en la cultura española de oposición al franquismo y de la transición. Dos son los capítulos dedicados a este tema: el primero de ellos se centra en la obra y el pensamiento del «viejo profesor» Enrique Tierno Galván, y el segundo en el análisis de la cultura de la oposición al franquismo y sus connotaciones en y sobre la transición.

1. La obra y la personalidad de Tierno constituyen para Elías Díaz un «buen y destacado ejemplo de las implicaciones teóricas y prácticas entre ética y política, así como un excelente modelo para un abierto y diferenciador entendimiento de la siempre compleja relación de los intelectuales con el poder» (pág. 131). De ahí que no deba extrañarnos que uno de los capítulos de este libro —*Tierno Galván: un intelectual frente a la dictadura*— esté dedicado al estudio de los principales períodos de la biografía personal, intelectual y política de Tierno.

El primer período que aparece recogido en el libro es el que Elías Díaz denomina *La crítica críptica y el Barroco como pretexto (1939-1953)*. En estos años se manifiesta en Tierno una actitud de «refugio en el pasado»; que —como se preocupa en destacar Elías Díaz—, «no era en modo alguno una cómoda y simplista evasión de la entonces presente realidad española: al contrario, era un buen pretexto para la crítica más o menos disimulada y solapada a dicha actualidad» (pág. 142).

A partir de 1953 y hasta 1962, la «crítica críptica» va a ser desplazada por la crítica hecha desde y a través de la ciencia, dando lugar a la segunda etapa, que se recoge en el libro bajo el siguiente título: *Entre el fraccionamiento y la totalidad: socialismo democrático y humanismo real*. Este período comienza con una actitud claramente funcionalista y de «crítica científica» al absolutismo ideológico para culminar con una actitud intelectual «más directamente política y más claramente socialista y de flexible influencia marxiana» (pág. 154). Esta evolución no ha de sorprendernos si atendemos a las peculiaridades de la situación que atraviesa entonces nuestro país: «La filosofía analítica y el materialismo histórico —señala Elías Díaz— estu-

vieron siempre unidos frente a la dictadura y sus doctrinas místicas, mixtificadoras, 'tradicionales' e irracionales. Por otro lado, la polémica entre ellas era en algunos aspectos traslación de la que, sin correspondencias unilaterales, tenía lugar en aquellos años entre las diferentes posibilidades políticas (autoritarias-totalitarias y liberales-democráticas)» (pág. 152).

La última etapa que encontramos en el libro se refiere a *La utopización libertaria del marxismo*, y abarcaría el período comprendido entre 1968 y la muerte de Tierno en 1986. En estos años se aprecia en Tierno una notable preocupación por la búsqueda y determinación de los criterios para una praxis racional, así como por la construcción de una estricta razón científica, salvando las posibles contradicciones o rupturas entre la analítica y la dialéctica. No obstante, estas preocupaciones intelectuales deben ser dejadas de lado a partir de la fundación del PSI en 1968 y, muy especialmente, después de 1979, fecha en la que, recuperada ya la unidad socialista, es elegido alcalde de Madrid y la tarea política absorbe definitivamente al «viejo profesor». El capítulo concluye con una valoración final de la figura de Tierno en la que Elías Díaz vuelve a incidir en la «doble decisiva caracterización» del personaje: «Un Tierno intelectual, a la búsqueda inconclusa de la difícil síntesis entre razón mecánica y razón dialéctica» y, junto a esto, «el político que habría intentado aunar, no sin contradicciones y siempre a la altura de nuestro tiempo, los mejores postulados del socialismo y del anarquismo, la organización democrática eficaz y la libertad individual con igualdad» (pág. 187).

2. En el último capítulo del libro —*La cultura en la oposición, la cultura en la transición*— Elías Díaz se ocupa del análisis de la cultura de la oposición al franquismo y sus connotaciones en y sobre la transición. La idea fundamental que vertebra el capítulo es la de que la cultura de la oposición y la cultura de la transición guardan entre sí una estrecha relación, si bien «la primera está más unida frente al enemigo común y en la segunda —sin descuidar lo anterior— se acentúa la autocrítica y la pluralidad» (página 189).

Elías Díaz resume las principales aportaciones de la cultura de la oposición a la cultura de la transición en siete puntos: 1) la lucha por la recuperación de las libertades negadas por la dictadura; 2) la búsqueda de una «verdadera reconstrucción de la razón»; 3) «la recuperación de la vieja cultura liberal y progresista anterior al 1936 y, dentro de ella también la cultura de orientación democrática y socialista, la recuperación, en definitiva, de la 'memoria histórica'»; 4) «la reconstrucción de una verdadera comunidad intelectual con el exilio»; 5) «la superación del aislamiento intelectual»; 6) «afirmación y reconocimiento de la pluralidad lingüística, cultural y política de las regiones y nacionalidades hispánicas», y 7) «los trabajos y las

aportaciones teóricas surgidas y llevadas a cabo al hilo precisamente de la construcción específica de la democracia en nuestro país» (págs. 196-213).

El capítulo finaliza con una reflexión acerca de algunas de las ideologías sobre la transición, que, por su carácter «deformante y deformado», son susceptibles de «una necesaria valoración y consideración crítica» (pág. 214). Brevemente, estas ideologías serían las siguientes: 1) la ideología «esencialista», que se resiste a aceptar que de un régimen no democrático pueda derivarse un régimen de carácter democrático; 2) la ideología basada en «interpretaciones conservadoras de la Constitución»; 3) la «ideología del desencanto», que, por un lado, considera a la democracia falta de «tensiones», y por otro, carece de voluntad para tomar postura cuando surgen conflictos sociales; 4) la ideología del «rupturismo», que se lamenta estérilmente por «la no ruptura en la situación española de estos años»; 5) la «ideología de la identidad», que, basándose en un «reduccionismo economicista», considera que lo esencial de la dictadura subsiste, y 6) la «ideología franquista y/o tecnocrática de la transición», que olvida que «la oposición democrática y popular fue el principal impulsor del cambio y de la transición» (págs. 219 a 237).

C) Para terminar mi comentario mostraré ahora dos conexiones que me han parecido interesantes entre las tesis sostenidas en este libro y los resultados a los que suele llegarse cuando se analiza el problema de la justificación de la democracia desde la perspectiva de la filosofía analítica.

1. Como hemos visto, Elías Díaz sostiene que el sistema democrático es «el sistema más justo», el que sitúa a la legitimidad «en la mejor vía hacia lo que llamamos justicia». La legitimidad democrática, aunque no agota el contenido de la justicia, por su conexión con la libertad constituye el mejor sistema de acceso a una teoría crítica de la justicia. En este mismo sentido, Elías Díaz había manifestado con anterioridad que el criterio de la libertad y las mayorías constituye la mejor vía para acercarse libremente a la justicia y a la verdad:

«Vínculo, pues, de modo explícito (aunque, por supuesto, que sin total identificación), el problema de la regla de decisión en las democracias (...) con el criterio de objetividad —al menos en algunas fases importantes de su indagación— propio de una teoría crítica de la justicia» (1).

(1) ELÍAS DÍAZ: *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid, Debate, 1984, págs. 62-63.

Esta reflexión sobre la profunda conexión entre legitimidad democrática y justicia es bastante próxima a la concepción de Carlos S. Nino sobre el «valor epistemológico de la democracia». Para este autor existe una conexión entre democracia y verdad moral: la práctica social democrática constituye un medio apto para el conocimiento moral. Así, la discusión y la decisión intersubjetiva constituyen el procedimiento más fiable de acceso a la verdad moral. Aunque, en todo caso, y en esto también hay coincidencia con la tesis de Elías Díaz, el procedimiento democrático no garantiza suficientemente, por sí mismo, la justicia de los resultados (2).

Por tanto, estos dos autores coinciden plenamente en vincular la legitimidad democrática a la justicia, aunque para desarrollar esta idea sigan caminos diferentes, y también coinciden en establecer límites a una total identificación de ambas nociones.

2. Prueba de la existencia de límites a una total identificación de las nociones de legitimidad y justicia es que Elías Díaz —como hemos visto— admite la posibilidad de que «un Derecho y un Estado [estén] dotados de suficiente y adecuada legitimidad y que, sin embargo, no por ello todas sus concretas determinaciones y decisiones hayan de ser ya sin más justas, sin que esto quiera en modo alguno decir que tal dualismo no tenga límites y que la injusticia pueda acabar afectando (de hecho siempre afecta) a la legitimidad, y, por otro lado, tal dualismo implica también que puede darse, desde luego, algún caso de justicia concreta, mayor o menor, aunque siempre insuficiente y viciada de raíz, en el marco de ordenamientos jurídico-políticos que se consideran carentes de la necesaria legitimidad» (pág. 21).

Esta consecuencia de la distinción entre justicia y legitimidad puede expresarse también, como sugiere M. D. Farrell, por medio de la noción de «justicia procesal imperfecta» acuñada por Rawls (3). Dicha noción alude a un procedimiento que está concebido para tender a alcanzar resultados justos, pese a lo cual es posible evaluar los mismos mediante criterios independientes al propio procedimiento. En el caso del sistema democrático su carácter legítimo o de «justicia procesal imperfecta» no garantiza suficientemente la justicia de los resultados, lo que posibilita una reflexión autónoma sobre la misma.

Quisiera finalizar con una breve consideración sobre la personalidad y la obra del autor de *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*. En

(2) CARLOS S. NINO: *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, 2.ª ed., Buenos Aires, Astrea, 1989.

(3) MARTÍN D. FARRELL: «Sobre la justificación de la democracia», en *Sistema*, núm. 74, Madrid, 1986, págs. 107-113.

mi opinión, Elías Díaz constituye un buen ejemplo de ese modelo de intelectual preocupado por conciliar la ética y la política que encontramos descrito en la segunda parte de su libro. Ya en *Estado de Derecho y sociedad democrática*, publicado en 1966, se hizo evidente una defensa de los valores democráticos y socialistas en un contexto que no sólo dotaba a su producción de una importante relevancia teórica, sino que, inevitablemente, la convertía en un instrumento de lucha política y de reivindicación de profundos cambios sociales. Desde entonces, más ilustrativo aún que el perfil de ese intelectual que él mismo describe es su propia actitud personal de compromiso y la constante orientación de su labor filosófico-política hacia la legitimación de la democracia.

Angeles Ródenas Calatayud

A. EMBID IRUJO (dir.): *Derecho público aragonés: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, El Justicia de Aragón-Ibercaja, 1990; 840 páginas.

Nos enfrentamos a una voluminosa obra compuesta de veinte aportaciones distintas que cubren los más diversos aspectos del ordenamiento jurídico público aragonés (1). Ante tal avalancha de materias y de conceptos y ante mi incapacidad para abordar, con garantías, un juicio crítico sobre todo el volumen, he optado por recensionar únicamente aquellas aportaciones referentes al Derecho constitucional o que acometen el estudio de las Instituciones de la Comunidad Autónoma aragonesa. En concreto, los artículos refe-

(1) M. CONTRERAS CASADO: «Las Cortes de Aragón»; R. CHUECA RODRÍGUEZ: «El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón»; A. EMBID IRUJO: «El Gobierno y la Administración. El presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón» y «Protección de menores»; A. BAR CENDÓN: «El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982»; G. FERNÁNDEZ FARRERES: «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón»; A. BLASCO ESTEVE: «La potestad normativa de la Comunidad de Aragón»; A. FANLO LORAS: «La Administración local»; A. CAYÓN GALIARDO: «La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón»; M. LAFUENTE BENACHES: «La regulación de los bienes de la Comunidad Autónoma de Aragón»; L. MARTÍN REBOLLO: «El personal al servicio de la Comunidad Autónoma»; F. LÓPEZ RAMÓN: «Agricultura»; J. M.^o BOQUERA OLIVER: «Suelo y vivienda»; J. DOMPER FERRANDO: «Las facultades de intervención de la Comunidad Autónoma aragonesa en el medio ambiente y su regulación específica»; J. PEMÁN GAVÍN: «El régimen de la sanidad en Aragón» y «La acción social: Una introducción general»; C. ESCUÍN PALOP: «La renta mínima de inserción»; I. QUINTANA CARLO: «La ordenación de la actividad comercial»; J. CLIMENT BARBERÁ: «Cultura, juventud y deporte», y E. GÓMEZ REINO: «Medios de comunicación social».

rentes al presidente del ejecutivo autónomo y al ejecutivo, a las Cortes de Aragón, a El Justicia y, por último, al régimen electoral y al tipo de competencias de la Comunidad Autónoma y su posible ampliación.

Ciertamente puede sorprender el título; pero es bien cierto que de un tiempo a esta parte gran cantidad de la legislación pública, de la legislación que regula las relaciones del ciudadano con la Administración, son de carácter autonómico. Es innegable que el Derecho privado tiene su peso, máxime en una comunidad como la aragonesa donde en materia sucesoria (testamento mancomunado), por citar un ejemplo, hay un amplio desarrollo; pero el grueso del ordenamiento jurídico aragonés es público. Por todo ello es positivo que esta tarea sea emprendida, y es digno de ser destacado el que la edición corra a cargo de El Justicia de Aragón (equivalente al Defensor del Pueblo) y de Ibercaja. Tanto la defensa del Estatuto y del ordenamiento jurídico (labor que debe desarrollar El Justicia) como la labor social de las Cajas de Ahorro se ven felizmente respaldadas con esta iniciativa.

Por último, conviene advertir que, pese a indicar que se trata de derecho aragonés, la obra trasciende tal condición y puede ser referida a cualquier otra Comunidad, cuando menos en sus planteamientos generales. Seguramente, y sin ánimo de crítica sino de constatación, por el elevado mimetismo con que se legisla en las diferentes comunidades autónomas.

Con relación a la figura del presidente y del Gobierno es el Prof. Antonio Embid Irujo el que analiza toda la temática, extendiéndose también ampliamente sobre todo lo referente a la Administración. Pero sobre esta última no entraremos tal y como hemos indicado en el primer apunte metodológico. Como ocurrirá con todos los participantes en la obra colectiva, desarrolla el tema de un modo exhaustivo y a su vez didáctico, de modo que la obra sirve tanto a un profano cuanto a un especialista. Con respecto al presidente lo más relevante, desde nuestra óptica, es el indicar la doble naturaleza que éste desempeña y las funciones que éste debe cubrir. Con relación a su naturaleza baste decir que es el máximo representante político de la comunidad y a su vez es el jefe del ejecutivo. Salvando las distancias, es jefe del Estado y del Gobierno a la vez. En relación a sus funciones, es el representante supremo de la Comunidad Autónoma, punto que debe quedar claro. No es representante del pueblo. El representante del pueblo aragonés son las Cortes de Aragón, bien entendido, en el ámbito de la Comunidad. Es a su vez el representante ordinario del Estado en la Comunidad. A este respecto criticará el artículo 20 del Estatuto, que habla de la promulgación de las leyes hecha por el presidente de la Diputación General. Como Diputación General de Aragón es el nombre que recibe el ejecutivo aragonés (denominación equívoca, como veremos) parece que tal facultad le sea concedida como jefe del

ejecutivo y no como representante ordinario del Estado en la Comunidad. Por último, cumple la función de presidente del Gobierno, de jefe del ejecutivo.

Al margen de las funciones tres aspectos merecen ser resaltados: por un lado, la elección del presidente que es de carácter indirecto, es elegido por las Cortes, aunque hubiese sido posible una elección por sufragio universal. Por otro lado, el polémico aspecto de la disolución de las Cortes de Aragón, que no ha sido contemplado por el Estatuto más que para el caso de que transcurridos dos meses desde la elección no haya sido elegido por las Cortes un presidente. El profesor Embid defiende la posibilidad de que el presidente tenga la disponibilidad de disolver las Cortes. Apunta, y no sin razón, que la facultad de disolución lejos de crear inestabilidad aporta estabilidad política. El tercer aspecto curioso, o por lo menos original, es el referente al cese presidencial, votado en las Cortes por causa de incapacidad física o psíquica. Es original porque no aparece en ningún otro ordenamiento autonómico y es curioso porque presupone una difícil apreciación y procedimiento.

Junto al presidente hemos dicho que se trataba la cuestión del Gabinete, del Gobierno. La primera queja que se plantea es la denominación. Diputación General de Aragón es una denominación que induce a error. No es muy conveniente denominar al Gobierno con un nombre similar al de un órgano permanente de las Cortes de Aragón. Incluye en el estudio los asuntos referidos a la sede del Gobierno, a la composición y a la estructura del mismo. Al hilo de esta última apunta de *lege ferenda* la conveniencia de eliminar la necesidad de ley para crear, modificar, suprimir o agrupar departamentos. Parece una petición consecuente pedir que se elimine la reserva legal. Cada departamento está encabezado por un consejero del que se puede exigir responsabilidad política, pero del que no cabe moción individual de censura (sólo la contempla el Estatuto vasco). Entiendo que es acertado el no incluir tal posibilidad dado que los consejeros han sido designados por el presidente y éste debe ser el que responda ante la Cámara. Asimismo, cada uno de estos consejeros establece una declaración patrimonial en el momento de jurar el cargo, pero no al acabar. Sería bueno que el legislador siguiese en este punto el ejemplo del artículo 135.1, párrafo segundo, del Código Electoral francés, que sí recoge la declaración patrimonial posterior (al respecto, véase RAFAEL MARTÍNEZ MARTÍNEZ: «Sobre algunas peculiaridades del 'status' jurídico del parlamentario francés: delegación de voto y sustitución parlamentaria», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1991).

Al referirse al delegado territorial de la Diputación General también apunta de *lege ferenda* la conveniencia de eliminar el requisito de que el designado sea funcionario; con ello se abriría más el abanico de candidatos.

Ya son varias las veces que hemos citado la Institución de las Cortes de Aragón. El Prof. Manuel Contreras Casado aborda con rigor y con carácter divulgativo tan crucial tema. Por su contenido podría ser referido, por lo menos en lo esencial, a cualquier Parlamento. De un modo muy sistemático, desarrolla los diversos aspectos (Estatuto jurídico-político de las Cortes de Aragón, estructura orgánica y funcionamiento, funciones de las Cortes y Estatuto jurídico de los diputados) referidos a la Cámara legislativa. Desde un primer momento deja claro que en ningún caso puede hablarse de que en el Parlamento aragonés esté depositada la soberanía de los aragoneses. El único representante de los aragoneses y del resto de los españoles son las Cortes Generales. Los equívocos que creó la fórmula del artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía («Las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés») responden una vez más al mimetismo de los legisladores. Respecto de la sede se estableció una reserva legal en el Estatuto, algo que en principio parece ridículo, pues lo normal es que venga fijada desde el principio. Y, por su parte, la ley estableció la posibilidad de que las Cortes celebrasen sesiones en otro lugar distinto a su sede zaragozana.

Sobre el funcionamiento concreto de la Cámara merece especial mención el artículo 19.6 del Reglamento en el que se establece un ilimitado transfuguismo dado que indica: «cualquier diputado podrá cambiar de Grupo parlamentario durante la misma legislatura...». Del mismo modo para llevar a cabo la suspensión de un diputado se establece un cajón de sastre en el artículo 109.1 del Reglamento, ya que, además de un número de inasistencias, se requiere que «se entorpeciera gravemente el correcto funcionamiento...». Sobre las votaciones, además de la precisa y tradicional definición que aporta el profesor Contreras «el acto que permite la obtención de una mayoría, cuyo parecer, en virtud del principio democrático, se impone a todos los ciudadanos, anulando la opinión de la minoría» (pág. 25), resulta un poco desconfiado que el Reglamento se dedique a definir la mayoría relativa, la absoluta simple y cualificada... El último trámite parlamentario al que haremos referencia será la cuestión de confianza, que no fue regulada en el Estatuto. No obstante, como se hizo una reserva de ley en favor de la moción de censura, el legislador, con buen criterio, pero en franca ilegalidad, reguló en la misma ley la cuestión de confianza.

Por último, analiza la problemática sobre la disolución parlamentaria e indica la imposibilidad de tal circunstancia, salvo la ya apuntada, debido a los pactos autonómicos del 81. Sobre esta situación estimo que hay que distinguir ante qué tipo de gobiernos autonómicos nos queremos encontrar. Si se trata de gobiernos gestores, que sólo cumplen una función de descentralización administrativa, y se les quiere dar estabilidad lo coherente es atribuir

a la fuerza triunfante en los comicios el 51 por 100 de los diputados autonómicos, como en Francia ante las elecciones locales. Si, por el contrario, nos queremos encontrar con gobiernos autonómicos que además de la descentralización administrativa asumen una descentralización política es necesario otorgarles la posibilidad de disolución.

El estudio sobre el régimen electoral vigente en la comunidad aragonesa lo realiza el Prof. Ricardo L. Chueca Rodríguez, quien, lógicamente, divide su exposición en dos partes que nos dan reflejo de la necesidad de no separar lo jurídico-constitucional de lo político. Por un lado hablará del ordenamiento jurídico electoral, y por otro, del sistema electoral. Respecto del ordenamiento jurídico, además del detallado estudio dos cosas merecen, a mi entender, ser resaltadas. Por un lado, el que el Prof. Chueca nos recuerda el objetivo de todo el régimen electoral: «conseguir la más fiel reproducción de la voluntad de los ciudadanos...» (pág. 61), y a ello se encamina todo el conjunto de recursos materiales y personales, la administración electoral. Por otro, nos indica la dificultad de delimitar conceptualmente el gasto electoral, así como de computarlo; pero sobre todo resultan sorprendentes los datos sobre procedencia de los recursos de cada partido en donde se observa que partidos como el PAR (Partido Aragonés Regionalista) se financian prácticamente con créditos bancarios y sólo en Izquierda Unida tiene relevancia la aportación de militantes y simpatizantes.

Respecto del sistema electoral resulta sugerente la definición que de él da: «El conjunto de elementos que rigen un proceso competitivo entre fuerzas políticas, mediante el que las preferencias electorales se transforman en sufragios y éstos a su vez en una determinada distribución de la autoridad política (usualmente escaños parlamentarios)» (pág. 70), así como el aluvión de datos y gráficas que aporta en su estudio. Del mismo modo hay una serie de cuestiones que invitan a la reflexión. Esto ocurre cuando se refiere a la no determinación entre el sistema electoral y el sistema de partidos. Porque aunque es cierto que el sistema electoral no determina el resultado final, no es menos cierto que, en un mismo contexto, el resultado varía en función del sistema electoral utilizado. Como el Prof. Chueca apunta, lo primordial es estudiar el caso por caso; pero entiendo que no se debe despreciar el estudio generalizado porque indudablemente aporta algunos comportamientos o conclusiones que se repiten con facilidad. Otra de sus afirmaciones que invita a la reflexión es aquella en la que estima que las elecciones autonómicas no tienen entidad propia, sino que representan un *test* para las elecciones nacionales. Puede que tenga razón, pero se contradice con la afirmación que hará más adelante en la que indica que el PAR rentabiliza óptimamente la convocatoria autonómica y que esto distingue las elecciones de la Comunidad

Autónoma de Aragón del resto de las Comunidades Autónomas. En el subsistema aragonés emergen dos fuerzas políticas en los comicios autonómicos: el Partido Aragonés Regionalista y la Chunta Aragonesista, mientras que en elecciones nacionales este voto desaparece y se produce un incremento de voto comunista y conservador. Parece claro que en el ámbito autonómico hay dos fugas claras de votantes conservadores y comunistas hacia fuerzas políticas del mismo sesgo ideológico, pero con componente nacionalista. Por último, en relación al número de escaños atribuido a cada provincia afirma que se produce una prima representativa a los partidos mejor implantados en las provincias sobrerrepresentadas (Huesca y Teruel). Siendo cierto, es necesario matizarlo, ya que esta medida facilita la eliminación del centralismo zaragozano; proporción (1 es a 2,75) que se acordó en los Pactos de la Moncloa. Y pese a ser inigualitario es políticamente necesario porque el gran problema de Aragón es que la mayor parte de su población se concentra en Zaragoza capital, y si el reparto de escaños fuese proporcional a la población la Comunidad Autónoma de Aragón pasaría a llamarse Comunidad Autónoma de Zaragoza y alrededores.

Otras de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma aragonesa es la figura de El Justicia. El Prof. Antonio Bar Cendón se ocupa de analizar extensamente la naturaleza jurídica, el estatuto jurídico, su estructura, funciones y procedimiento de actuación. El tratarse de un órgano institucional ya distingue esta figura del resto de los comisionados parlamentarios o defensores del pueblo. La otra nota característica será su labor de defensa del ordenamiento jurídico aragonés y del Estatuto. También, claro está, su denominación, que acude a una denominación histórica aunque le otorga funciones y caracteres bien distintos.

Ante la pregunta ¿qué es El Justicia? tanto el Estatuto como la ley reguladora no se definen. El Prof. Bar otorga una interesante definición: «órgano estatutario secundario, previsto para la defensa de los derechos y libertades, así como para la tutela del ordenamiento jurídico y Estatuto aragoneses, para lo cual supervisa la actividad de la Administración autonómica y la local en lo que afecte a materias o competencias asumidas por el Estatuto, estableciendo a estos efectos unas especiales relaciones de colaboración con las Cortes y la Diputación General de Aragón» (pág. 175). Al amparo de esta definición descubre el autor una serie de problemas inherentes a la institución. Por ejemplo, afirma que de la interpretación, a mi juicio excesivamente literal, de los artículos 11.4 y 39.2 (tratan sobre la sustitución de El Justicia en casos de cese) de la Ley del Justicia se desprende la posibilidad de que ante determinadas situaciones de cese la institución quede descabezada, ya que no hay sustituto y sí lo hay en otros casos. Describe íntegramente la polémica

figura del lugarteniente. Polémica porque todavía hoy no se ha cubierto la vacante.

Respecto de las funciones que El Justicia desempeña, conviene tener claro que no existen derechos de los aragoneses diferentes de los demás españoles protegibles por esta institución. Sí que existe una función peculiar, como ya hemos dicho, como es defender y promover el ordenamiento jurídico y, claro está, el Estatuto de autonomía. Esta razón motivó en su día que la institución de El Justicia de Aragón cofinanciase la edición de este libro. También alude este artículo, de modo amplísimo, a la posibilidad de El Justicia de supervisar, para poder cumplir su función de protección, a la Administración autonómica, a la local y a la estatal. Del mismo modo se abarcan las relaciones de cooperación, coordinación y auxilio con el Defensor del Pueblo. Por último se estudian los diferentes procedimientos de actuación y los diferentes modos de resolver las cuestiones: recordatorio, advertencia, sugerencia y recomendación.

El último trabajo que vamos a comentar es el referido al catálogo de competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa y a su posible ampliación. Será el Prof. Germán Fernández Ferreres quien desarrollará tal contenido, indicando el marco normativo delimitador, las técnicas de distribución de competencias y de potestades y funciones de cada materia, los decretos de transferencias de servicios y, por último, las posibles vías de ampliación. Para abordar tal empeño es conveniente fijar premisas, tal y como hace el autor. Al margen del artículo 148.1 no caben más competencias, hoy por hoy, en el Estatuto aragonés. Ni la cláusula de interés general puede atribuir más competencias al Estatuto actual. Por ello las nuevas rúbricas materiales no previstas en el artículo 148.1, pero incluidas en el Estatuto, o suponen un exceso competencial o son subsumibles en otra rúbrica del artículo 148. Y si se producen casos de solapamiento de materias es el Tribunal Constitucional el que otorga el asunto a una u otra materia, poniéndose en funcionamiento el complejo bloque de la constitucionalidad. Sentadas ampliamente todas las bases, analiza el autor las posibilidades de una ampliación. Caben dos vías: o reformar el Estatuto o utilizar el procedimiento de las leyes orgánicas de transferencia. Las dos opciones son viables, pero mientras que la primera otorgaría competencias a las Comunidades con carácter definitivo, las leyes de transferencia no tienen tal carácter. El Prof. Fernández Ferreres se inclina principalmente por evitar la heterogeneidad, y desde ahí aboga por la reforma de los Estatutos, pero tras un acuerdo Estado-CC. AA. en el que se pactase eliminar la cláusula residual en favor del Estado y regular el sistema de transferencia de servicios y configuración de comisiones de transferencias. En definitiva, «la ampliación de competencias de la Comunidad Autónoma de Ara-

gón... no puede desvincularse del proceso más general en el que están implicadas las restantes Comunidades Autónomas y, en definitiva, el propio Estado».

Una vez más me reafirmo en lo dicho: se trata de un libro necesario y útil. Necesario porque, cada vez más, son una realidad los ordenamientos jurídicos de las Comunidades y es positivo que se estudie «y analice». Y útil porque el carácter mimético de las legislaciones autonómicas facilita que un comentario sobre Derecho público aragonés sirva, salvando algunas peculiaridades, para las demás Comunidades Autónomas.

Rafael Martínez Martínez

JAN-ERIK LANE (ed.): *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage, 1987; 305 páginas.

La obra que Lane coordina es el resultado del trabajo del Consorcio Europeo de Investigación Política. Este grupo intenta acercarse a los diversos significados de la palabra burocracia. Para ello tomará como referente el enfoque de la elección pública (*public choice*), que descansa sobre principios económicos, y el de la teoría clásica weberiana. Cabe ya desde este momento decir que la visión de la elección pública será criticada por los doce autores que participan en el libro y en cada una de las partes en las que se divide. Estas son tres: las exploraciones teóricas, donde se observa la crítica más aguda contra la *public choice*; los estudios empíricos, que nos muestran la superación de la teoría weberiana y de la elección pública; y las perspectivas comparadas, que permiten la elaboración de nuevos modelos tipo.

El propio Lane comienza el libro analizando el concepto de burocracia. Los dos enfoques que la estudian, el de la teoría de la organización y el de la elección pública, plantean tres proposiciones básicas sobre ella: Weber considera que las burocracias son capaces del más alto nivel de eficiencia y de racionalidad; por el contrario, Niskanen y Tullock piensan que el comportamiento de los empleados públicos se caracteriza por la ineficiencia social y el despilfarro administrativo; en la misma línea se encuentran March y Simon, que entienden que la lógica de las operaciones de los empleados públicos es irracional.

Estos tres postulados serán tenidos en cuenta a lo largo de las exposiciones de todos los participantes en la obra, y en especial el propugnado por Niskanen que será objeto de todo tipo de análisis y de críticas.

Lane profundiza en las tres proposiciones y entiende que la racionalidad burocrática no tiene en cuenta los aspectos informales de las organizaciones ni el comportamiento individual. Con acierto señala que la racionalidad weberiana proviene más de un análisis histórico de carácter comparado que de la experiencia. Sin embargo, Lane no admite las críticas que consideran a la burocracia como rigidez o como el señorío de los funcionarios. La rigidez en la ejecución de las tareas que tienen encomendadas las Administraciones no implica la rigidez de toda la organización, en contra de lo que supone Downs.

Frente a los peligros de crear lazos que imbriquen al sector privado con la burocracia, Lane defiende esa conexión y propugna la creación de una Administración de intereses privados entre los dos sectores.

Niskanen será el centro de atención de Lane cuando estudie el concepto de burocracia como sobreabastecimiento. Aquél entiende que las Administraciones son ineficaces al colocar los recursos sociales, dadas las preferencias de los ciudadanos. Además, considera que la Administración es socialmente ineficiente al ser su presupuesto demasiado grande en relación con la demanda efectiva. Lane critica esta posición señalando la dificultad de contrastar estas hipótesis y advierte del peligro de la preferencia del mercado frente a la Administración.

El resto de los significados de burocracia, como maximización de tamaño, descontrol, elección privada y como despilfarro son desechados por Lane, que nos irá remitiendo a los diversos capítulos del libro donde se estudian con más detalle cada uno de esos significados.

Como conclusión de su prólogo a la obra señala que no hay ninguna teoría que distinga perfectamente los rasgos de las Administraciones públicas. Como aspecto positivo de las diversas teorías de la burocracia destaca el hecho de que todas ellas constatan la especificidad de la estructura burocrática. A pesar de estas conclusiones se advierte en la participación de Lane, y en la de todos los autores que intervienen en la obra, una clara deuda hacia la teoría weberiana.

* * *

La siguiente aportación, realizada por De Bruin, se adentra en la teoría económica de la burocracia y de la distribución de los bienes públicos. Para ello parte de la teoría neoclásica. Esta se basa en la maximalización del comportamiento del individuo. Después de efectuar una breve pero completa exposición de los aspectos fundamentales de esta teoría, De Bruin afirma que la teoría neoclásica no resuelve si un producto con efectos externos debe ser

distribuido por el mercado o por otra vía; ni cuando un producto que origina esos efectos debe ser incluido entre los bienes y servicios públicos.

La hipótesis de la maximalización del comportamiento, asegura el autor, se limita al modelo de competencia perfecta, que difícilmente explica los procesos dinámicos, mientras que los estáticos raramente se asemejan al modelo ideal de esa competencia. Los intentos de mejorar la teoría neoclásica a través de la teoría monopolista o la de los juegos no han satisfecho tampoco de manera completa los diversos elementos que intervienen en el mercado.

De Bruin pasa a continuación a considerar los procedimientos de votación como mecanismos políticos de distribución de los recursos. Entiende a la votación como método ordinario para la toma de decisiones sobre los bienes públicos. Frente a la teoría neoclásica y su correlato, la teoría de los juegos, considera que la manipulación de una votación requiere el conocimiento de lo que va a hacer el resto de los participantes, por lo que la posibilidad de que se produzca esa manipulación es despreciable. Además, constata que las decisiones importantes que afectan a una votación, celebrada en el seno de un órgano colegiado o representativo, son adoptadas con carácter previo a la misma.

De Bruin estudia seguidamente los mecanismos económicos de los recursos públicos. Para ello parte del concepto de bien público puro, de Samuelson, cuya propiedad es la de que es disponible por todos los individuos. Señala que el principal error de esta teoría, seguida por Graves y Clarke, es el de que parte de que cada individuo debe remitir su evaluación del bien público al organismo encargado de la distribución de los bienes. El coste de recabar esa información es superior al del propio bien público, concluye De Bruin. Por ello, la relevancia política de la teoría económica de la distribución de los bienes públicos es insignificante.

Niskanen vuelve a ser tratado de nuevo en lo que respecta al comportamiento de la Administración y de los burócratas. De Bruin señala que en la teoría de Niskanen el precio no tiene importancia en un bien público; sin embargo, apunta que esto se contradice con la forma en que se realiza la presupuestación pública. Esta precisa conocer cuánto dinero es necesario para incrementar en una unidad un tipo de prestación. Además, señala que tampoco es correcto que considere a la Administración como un monopolio simple e independiente, cuando la realidad muestra que la mayor parte de los órganos compiten por los presupuestos de un mismo departamento. Una última cuestión que considera en este apartado se refiere a la determinación de qué bienes deben ser prestados por el sector privado y cuáles por el público. De Bruin afirma que el propio Niskanen reconoce la dificultad en la asignación debido al carácter mixto de la mayor parte de los bienes. Por ello

infiere que no se puede predicar de un presupuesto que sea demasiado grande cuando la alternativa para la distribución de los bienes en él incluidos no es lo suficientemente clara.

Como evaluación final a la teoría neoclásica De Bruin concreta su principal error: Lo que no podrá, en todo caso, resolver la teoría neoclásica es la elaboración de la agenda, es decir, qué alternativas deben ser ofertadas a la elección.

* * *

A continuación Sorensen relaciona el proceso de decisión burocrática y el crecimiento del gasto público. Para ello toma el modelo de incremento de Wildavsky, quien también participa en la obra colectiva. Este considera que el presupuesto se enfoca más a satisfacer que a maximizar. También considera la maximización del presupuesto por los burócratas en la teoría de Niskanen. La hipótesis de partida es que el modelo de Wildavsky tiene escasa capacidad para generar hipótesis concretas. El segundo lo considera demasiado abstracto para explicar los cambios presupuestarios.

Analizando la teoría incrementalista del primero señala que ésta no explica la relación entre incremento y tamaño del órgano concreto y que las desviaciones del modelo se entienden como dadas. Tampoco tiene en cuenta que el cumplimiento de las metas individuales, causante en dicha teoría del incremento irracional, favorece la consecución de las metas generales.

Frente a Niskanen, entiende que no se pueden explicar todos los comportamientos burocráticos desde la teoría de la maximización presupuestaria, ya que considera que los controles existentes limitan el crecimiento presupuestario debido a este origen de una manera eficaz.

Como alternativa a las dos teorías comentadas Sorensen propone que se parta de decisiones autónomamente tomadas por el órgano concreto y por el órgano encargado de la asignación presupuestaria, o patrocinador, esto es, que se establezca un modelo no cooperativo. Asimismo, advierte contra los excesos del control presupuestario que pueden conducir a que los niveles de presupuesto sean menores que lo deseable social y políticamente. Por último, entiende que la burocracia puede perseguir el incremento del presupuesto, aunque es cosa distinta que lo consiga; esto no significa que deba excluirse por ello la influencia del poder burocrático en producir un crecimiento óptimo socialmente del gasto o lo contrario. En todo caso, cualquiera de estas posibilidades requiere la existencia de unas condiciones dadas en las instituciones.

* * *

Chisholm cierra esta primera parte dedicada a las exploraciones teóricas con un interesante estudio sobre los mecanismos informales, el diseño de las organizaciones públicas y los problemas mal estructurados (*ill structured*).

Su propósito es el de revisar las concepciones de las organizaciones públicas y aportar nuevas hipótesis sobre las formas de organizarlas. Para ello introduce el elemento temporal en el estudio de las organizaciones y considera que para un problema hay más de un tipo de solución.

Como principal instrumento de su análisis toma de Simon el concepto de problema mal estructurado y cuyo origen se encuentra en los programas de inteligencia artificial. La mayor parte del esfuerzo para resolver un problema se dedica a estructurarlo. Los problemas mal estructurados tienen que ver con la complejidad desorganizada, que consiste en que en un sistema con cierto orden existe una serie de variables de comportamiento errático o desconocido.

Chisholm entiende que la Administración burocrática tuvo cierta efectividad cuando sólo trató con problemas simples durante el siglo XIX. En la actualidad las Administraciones están preparadas para tratar los problemas bien estructurados y no los complejos como la protección medioambiental, la eliminación de la pobreza, etc.

Los problemas mal estructurados, ahí la esperanza, se convierten en bien estructurados cuando se descomponen en partes. De esta manera la descomposición se convierte no sólo en un estudio de la interrelación, sino en un proceso hacia la buena estructuración.

Con estas premisas plantea algunas soluciones de corte radical de gran interés por su originalidad. Propone una serie de organizaciones menores, formalmente independientes, que resuelvan los problemas mal estructurados en niveles inferiores a través de canales, normas y acuerdos de tipo informal. Una vez descompuesto el problema, éste podrá ser tratado de forma burocrática. Lo que Chisholm no dice es que esa forma burocrática habrá quedado profundamente alterada por la introducción de esas técnicas informales.

No obstante, el propio autor se adelanta a las posibles objeciones que puedan plantearse sobre su teoría. Para ello se remite a Axelrod, que propone que la cooperación entre las organizaciones menores no se base totalmente sobre la relación con los otros sino que se base en el bienestar del grupo como un todo. Además, las normas informales no deben entenderse como una acción espontánea e inconsciente sino como construcciones conscientes que buscan el interés personal.

El desarrollo de los mecanismos informales no deben ser dejados a su libre funcionamiento sino que deben ser identificados los factores que favorecen su acción y poner los medios para que puedan actuar esos mecanismos.

La realidad de esta teoría se ha puesto en práctica en la bahía de San Francisco.

Como conclusión, Chisholm considera que las formas burocráticas sólo sirven para los problemas bien estructurados. Para los mal estructurados se requieren diseños adaptables y flexibles que sean capaces de ajustarse a los cambios en el conocimiento de la estructura de los problemas y que permitan el ejercicio de la intuición, el razonamiento y los conocimientos de los que van a tomar las decisiones.

* * *

La segunda parte, dedicada a los estudios empíricos, presenta, en primer lugar, la aportación de Dunsire sobre los medidores burocráticos. Estos tratan de cuantificar las comparaciones entre organizaciones desde aspectos de similitud, dimensión, factores internos, presupuesto, etc.

Dunsire analiza los departamentos de la Administración británica; para ello utiliza los indicadores clásicos de la teoría de la organización, aunque los adapta a las organizaciones burocráticas: tamaño, estructura interna, tecnología o tipo de proceso de trabajo y tipo de ambiente o de entorno. Además, completa los indicadores anteriores con la visión política de la importancia concreta de la actividad pública. La desagregación de cada concepto en otros menores hace que se detecten setenta y tres variables, que posteriormente forman cuatro o cinco categorías de organizaciones dentro de cada indicador.

La aplicación de lo anterior se realiza desde diversas perspectivas. En primer lugar compara las diversas organizaciones para comprobar la teoría contingencial. Esta entiende que por cada organización hay una estructura que maximaliza su ejecución. Para comprobar esta teoría considera a las organizaciones públicas como cualquier otro tipo de organización, por lo que, sobre ellas, se puede aplicar las técnicas para el estudio de las estructuras. Sin embargo, Dunsire descubre que hay una serie de razones para pensar que las Administraciones públicas no se comportan como las otras organizaciones. Observa que hay varias características de la estructura administrativa que no se refieren ni a su tamaño ni a ninguna otra variable, por lo que la teoría contingencial no puede explicar la estructura. Estas características son: forma del departamento, tamaño del componente administrativo y concentración-desconcentración territorial.

La siguiente perspectiva de análisis que realiza se refiere al establecimiento de familias tipo de departamentos atendiendo a sus semejanzas: departamento pequeño de carácter autofinanciado, sin estar bajo la autoridad directa

de un ministro; establecimientos singulares, con baja complejidad estructural, sin autofinanciación y con bajo número de personal administrativo; departamentos encabezados por un ministro, con complejidad estructural y financiera, de relevancia política y subdivididos en otras organizaciones.

La tercera se refiere a la comprobación de la teoría del comportamiento burocrático. Para ello parte de considerar a los burócratas como «hombres económicos» que tratan de maximizar sus intereses personales como si se actuasen en el mercado. Sin embargo, tras la cotejación con los datos empíricos, concluye que los altos funcionarios fracasan, en general, en conseguir beneficios propios, a pesar del poder que se dice que tienen. El aspecto realmente determinante del incremento del presupuesto es la consideración política del mismo, que a su vez es consecuencia de decisiones políticas específicas.

Dunsire constata que cuanto más interés político suscita un asunto más probabilidades hay de que se produzca una división o fusión departamental. También observa que la alteración no afecta a los directivos. Dentro de las teorías de la reorganización señala que no se puede cambiar el comportamiento burocrático mediante el cambio legal de la estructura. Esto significa constatar la capacidad que poseen los funcionarios para resistirse al cambio.

Por último, Dunsire vincula la estructura administrativa a la crisis fiscal. Constata que los temores que se tenían de que los recortes presupuestarios se hiciesen a costa del nivel de prestaciones y no a costa de la productividad se han visto confirmados.

Como conclusiones extrae las siguientes: los análisis cuantitativos no siempre son adecuados para estudiar la burocracia; los niveles inferiores de la Administración son más apropiados para usar técnicas cuantitativas; las ciencias sociales empíricas están más capacitadas para destruir teorías que para crearlas; lo que se dice de la Administración y de sus burócratas no siempre es cierto.

* * *

En la sexta aportación Hood estudia las tendencias administrativas británicas dentro de la elección pública. El objeto de su aportación es el de observar si en las dos últimas décadas se ha evolucionado desde la preeminencia de los principios administrativos hacia los derivados de la elección pública o del enfoque económico.

Este trata de aplicar modelos competitivos donde sea posible. En el caso de las Administraciones públicas el autor concreta cinco postulados propios de ese enfoque: preferencia por las organizaciones más pequeñas; elección de

la contratación de servicios frente a la prestación directa; competencia entre diversas Administraciones por la prestación de productos y servicios similares; financiación de los servicios por tasas en lugar de por impuesto; privatización de determinados servicios públicos.

Esos postulados son contrastados con la realidad administrativa británica. El primero de ellos se ha adoptado en servicios nuevos, aunque no de una forma generalizada, existiendo pocos indicios. Sin embargo, constata que la moda por las grandes organizaciones ha pasado.

Hodd observa un incremento de la contratación y prestación de servicios desde 1963 a 1984 por manos privadas, aunque destaca que dichos servicios suelen ser de carácter rutinario.

El tercer factor es analizado desde la desmonopolización de determinados servicios, cosa que ha sucedido en los ferrocarriles, las líneas aéreas, teléfono y radiotelevisión.

La financiación por tasas tiene poca popularidad, por lo que se han abolido muchas de ellas.

La privatización se produce en Gran Bretaña desde 1950 bajo Gobiernos conservadores. Sin embargo, son los laboristas los que comienzan en los setenta la tendencia a la privatización de empresas públicas. No obstante, será a partir de 1979 cuando esta técnica experimente un enorme crecimiento. En la actualidad puede considerarse como irreversible. Sin embargo, las razones de la privatización contradicen los postulados de los economistas de la burocracia, ya que lo que se persigue con aquélla es un incremento de los ingresos y no una mayor eficiencia.

A la vista de lo anterior Hood apunta que las tendencias administrativas británicas de las últimas décadas han tenido poco que ver con la teoría de la elección pública o de la economía de la burocracia, aunque revistan en algunos casos sus formas. Además, observa la aparición de una serie de fenómenos sobre los que los teóricos no han construido una argumentación satisfactoria dentro de esos enfoques. Así, recoge las organizaciones no especializadas de prestación de determinados servicios que tienen un origen asociativo de carácter ciudadano y que prestan servicios como la vigilancia del vecindario, guarderías, asilos, controles médicos, ayuda a enfermos del SIDA, etc., y que son identificados con movimientos de la nueva izquierda. También han aparecido formas público-privadas de administración que se han concretado en la aparición de órganos colegiados de carácter mixto, empresas privadas con poderes públicos o con controles públicos. Estos fenómenos rompen tanto con la teoría de los economistas de la burocracia como con los teóricos clásicos de la burocracia.

Como conclusión Hood señala que, en Gran Bretaña, ni los principios weberianos ni los economicistas son el paradigma dominante.

* * *

A continuación Murray teoriza sobre la medición de la productividad en las organizaciones burocráticas, a la vez que aporta un resumen sobre la productividad en el sector público sueco de 1960 a 1980.

El autor trata de construir una base teórica sólida que permita aclarar qué es, cómo se mide y por qué se mide la productividad. Encuentra que ésta puede aportar al sector público aspectos como: optimización de la contabilidad pública; construcción de una base sólida presupuestaria que permita determinar la cantidad que se va a presupuestar y los créditos necesarios para producir lo requerido; por último, entiende que es un instrumento importante para la gestión, ya que aporta información de gran interés para establecer los objetivos.

Frente a estas ventajas el autor constata una serie de objeciones a la mediación de la productividad que trata de superar. Así, desde algunas posiciones, se considera a la productividad irrelevante para la eficiencia, pero Murray, tras una exposición densa, muestra la existencia de un vínculo positivo entre ambos conceptos. Otras críticas son igualmente tratadas con la misma intención de rebatirlas. En todas ellas subyace la inexistencia del precio como referente para la mediación de la productividad en el sector público, a lo que el autor responde que esto no es determinante para establecer dicha medición. Otro aspecto importante de la crítica se centra en la debilidad intrínseca de la medición de la productividad que descansa en su variedad, lo que conduce a medir aquello que se quiere. Murray, por el contrario, piensa que es una ventaja, ya que esta cualidad permite realizar mediciones de la productividad desde los consumidores, desde la organización o desde la eficiencia.

Respecto de las organizaciones públicas señala que la productividad tiene que ser medida desde sus aspectos internos que reflejen su eficacia interna. En la empresa privada, por el contrario, deben considerarse los factores externos, que son los que reflejan la habilidad de la empresa para elegir la combinación correcta de su producción. Por ello afirma que no es correcto establecer comparaciones entre los dos tipos de organizaciones.

Como conclusiones a su trabajo, que se basan en los datos de la productividad del sector público sueco, establece las siguientes: un crecimiento más lento de los recursos mejora la productividad; en períodos de rápido crecimiento de la producción la productividad se incrementa; un incremento ma-

sivo en inversión informática no tiene reflejo en la productividad ni en su deterioro, al menos en un período inmediato; la productividad de los años 1975-1980 puede ser consecuencia de la inversión en informática en los años sesenta; los sectores y organizaciones que han mostrado un cambio positivo en la productividad no usan más informática que los otros; lo mismo cabe decir respecto del cambio organizativo, aunque puede ser que la influencia se vea algunos años después; la productividad y su mediación deben servir para asesorar a los políticos y para mejorar la gestión interna de la Administración.

* * *

Stahlberg pasa a analizar las burocracias funcionales y disfuncionales según los postulados de Merton. Para ello va a estudiar dos burocracias dedicadas a la Administración educativa en el nivel comarcal de Finlandia.

Merton parte de que la estructura burocrática produce instrucciones organizativas disfuncionales debido al deseo de la jerarquía de controlar la parte inferior de la organización a través de la disciplina y la conformidad. Esto origina la reducción de las relaciones personalizadas y el desplazamiento de los objetivos hacia el cumplimiento de las normas. Esto hace que la organización sea rígida en su comportamiento, lo que conduce a la fijación de instrucciones disfuncionales y al incremento de los problemas con los clientes. Además, existen otros factores añadidos a los anteriores: espíritu de cuerpo y generalización de los síntomas descritos para las burocracias similares.

Stahlberg partirá de esta última característica para contrastar toda la teoría en el estudio de la Administración educativa de Abo y Vasa. Del completo e interesante análisis de estos casos el autor descubre que los postulados de Merton sólo se cumplen parcialmente en Abo y apenas en Vasa.

Los ejemplos muestran que las burocracias son partes de grandes estructuras que pueden contribuir a favorecer o a desfavorecer la adaptación de la burocracia a su entorno. Esta es la principal aportación del estudio, que tiene en consideración todos los aspectos significativos internos de cada una de las pequeñas Administraciones consideradas, tales como el nivel educativo de los funcionarios, su origen, grado de cohesión, lengua materna (dado que existe una minoría sueca de cifra variable, según la comarca de que se trate), relación numérica entre funcionarios y población. Junto a estos aspectos internos también analiza los derivados del entorno, de gran importancia para la teoría de Merton, como son la relación con las autoridades locales educativas y con la población.

Aspecto destacado del estudio es la relación con los clientes por parte de ambas Administraciones. Stahlberg descubre que la teoría de Merton sobre los mismos no es aplicable ni siquiera a Abo, ya que en esta comarca la aplicación homogénea de la norma es la que dificulta el entendimiento con los clientes, al no ser éstos tampoco homogéneos.

Como conclusión el autor señala que en el modelo de Merton la personalidad burocrática es una variable entre los modelos de comportamiento y de la estructura interna de la burocracia. Sin embargo, Stahlberg cree que hay otra serie de factores importantes como son los externos y en especial los relacionados con los clientes. Estos factores pueden agravar las tendencias estudiadas por Merton o casi eliminarlas, al contrarrestar las influencias negativas de la estructura burocrática interna sobre la personalidad de una organización.

* * *

Richard Rose realiza la última aportación dentro del apartado de los estudios empíricos con un trabajo que posteriormente incluirá en su libro *Ordinary People in Public Policy*, y que se refiere a la dirección de los altos funcionarios y la consideración por éstos y los gobernantes en general de las diversas señales que provienen del electorado, el mercado, las leyes y los expertos.

Frente a la teoría weberiana Rose afirma que los burócratas gozan de una amplia discrecionalidad, que a veces es propiciada por la propia ley. Por ello, los políticos deben asegurarse que las señales que provienen de su electorado sean más intensas que las que provienen de sus altos funcionarios. Esto hace que se plantee una tensión entre burócratas y políticos.

Las fuentes de las señales son varias y Rose pasa a analizarlas. Las provenientes de las leyes afectan de modo esencial a los burócratas y al resto de los funcionarios y se ven favorecidas por la estructura jerárquica. Aunque el autor constata que la Administración se rige más por la interpretación que por el estricto cumplimiento de la norma. Esto origina una serie de reglas no oficiales de conducta que implican a toda la organización y que en su retorno proveen de señales a los dirigentes de la Administración.

Las señales de los expertos causan problemas a los políticos debido a su ignorancia de conocimientos especializados y a su menor *status*. En estas señales destaca la imbricación entre la Administración y las organizaciones profesionales y el hecho de que los expertos pueden o suelen ser ajenos a la organización administrativa.

Las señales del mercado presentan la dificultad de que poco pueden

hacer respecto de los bienes públicos, incluso de los suministrados por las empresas públicas, ya que éstas pueden nutrirse de impuestos. Este tipo de empresas, según Rose, deben tener en cuenta algo más que el interés del mercado.

Las señales provenientes del electorado encuentran mala recepción en los burócratas. Los ciudadanos tienen metas generales debido a su desconocimiento de los temas. No sucede lo mismo con los políticos, cuya carrera está vinculada a la interpretación de esas señales.

Debido a la pluralidad de señales Rose concluye que las buenas noticias son que existen muchas señales; las malas, que éstas no siempre se producen en armonía.

A continuación Rose establece una categorización de los bienes públicos atendiendo a la combinación de las diversas señales. Así, afirma que la ley no es la principal señal para los funcionarios y que tampoco lo es la que proviene del electorado.

Por último, y como resultado de un estudio comparativo entre seis países, afirma que las señales más importantes son la ley de los expertos, lo que muestra que se sobrevalora a los políticos y al mercado.

Las implicaciones de lo anterior para la elección popular, que no pública, descansan en la relación entre el político y el burócrata. Las señales no son tan numerosas para crear confusión en el burócrata, pero tampoco debe entenderse que están guiadas por una mano invisible. Esto implica que la multiplicidad de señales obliga al funcionario a tomar en consideración más de una directriz, y esto es más cierto cuanto más cerca está del político. Por ello termina con una frase adaptada de Truman: el que no soporte el estruendo, que evite los altos puestos.

* * *

Page comienza el último apartado del libro, dedicado a los análisis comparativos, con un estudio de las burocracias y la clase política en Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y la República Federal de Alemania. El estudio lo hace desde la perspectiva de Weber y pretende descubrir los rasgos de su modelo en cada uno de los países, a la vez que estudia la relación entre Administración y política.

Como premisa weberiana para iniciar el estudio, plantea el riesgo que tienen los políticos de verse dominados por la ética y la perspectiva de los altos funcionarios. Por otra parte, la formación de éstos tiene que ver poco en los cuatro países con las tareas que desempeñan; además, en su carrera tiene más importancia la experiencia. Su posición de poder les es otorgada

más por los conflictos internos de la Administración que por su cohesión.

El papel de limitador del poder burocrático por parte de los Parlamentos en Europa es muy débil debido a su supeditación a sus Gobiernos, cosa que no sucede en Estados Unidos. Más importancia tienen los grupos de intereses. Para Weber, por un lado, limitan el poder burocrático, pero, por otro, los altos funcionarios pueden reforzar a estos grupos para afianzar su posición, como sucede en Estados Unidos.

Otros limitadores del poder burocrático son los gobiernos, los asesores y los tribunales. Respecto de los primeros, su papel en la toma de decisiones es muy limitado al debatirse la mayor parte de las cuestiones con carácter previo a sus reuniones. El papel de los asesores en Francia se dirige más a controlar la actuación de los ministros que el de la Administración, aunque en el resto de los países no se observa este comportamiento. Por lo que respecta a los tribunales, observa diferencias entre Estados Unidos y la República Federal de Alemania por un lado y Francia y Gran Bretaña por otro. En los primeros, los tribunales fijan directrices en materias como el medio ambiente o la educación, cosa que está lejos de suceder en los segundos, aunque se observa en Francia una variación en los últimos tiempos.

Las limitaciones de la autoridad política son tratadas a continuación. Debido a lo señalado hasta ahora, los frenos al poder burocrático son muy débiles. Para Weber, la limitación más efectiva es la que deriva del liderazgo político. Este se concreta en la habilidad de persuasión y compromiso de sacrificio adquiridos en la competición por los votos y por la carrera política. Admite que se puede administrar sin liderazgo, pero se hará desde una lógica interna que no tendrá que ver con los valores y preferencias públicas.

Resulta de interés la descripción de los cuatro países a la luz de la teoría de Weber. En Francia el papel de las grandes Escuelas de funcionarios limitan el liderazgo político. En Estados Unidos los conflictos de intereses explican más las políticas públicas que las preferencias públicas, como también sucede en Francia. En la República Federal de Alemania la búsqueda del consenso origina que el resultado de una política concreta no tenga que ver con lo deseado. En Gran Bretaña se produce una disociación entre los grupos de interés y la oposición, lo que acarrea problemas cuando ésta accede al poder.

Page acaba refiriendo las ventajas de la aplicación de las teorías de Weber: éstas permiten distinguir los rasgos sobresalientes de cada burocracia; se centran en las relaciones político-administrativas, lo que hace que Weber esté más próximo a la ciencia política que a la sociología de la organización; por último, simplifica el análisis de la Administración y se centra en lo que ésta hace y en la importancia del liderazgo político. Sin éste, el mundo pú-

blico de la política se reduciría al mundo privado del estadista de la organización.

* * *

Peters profundiza en el siguiente capítulo en la relación entre políticos y burócratas al considerar que se ha prestado poca atención al tema. Para ello elabora cinco modelos de interacción: el formal, que es modelo de referencia y que se basa en una interacción formal-legal; el tomado de Hecló y Wildavsky, que tiene como referente la vida de pueblo, en el que existen intereses comunes a ambos grupos y en el que la actuación de cada uno de ellos se explica desde el conjunto; el modelo funcional, variante del anterior, y que supone que la integración entre políticos y funcionarios se produce sólo dentro de un área funcional concreta; el modelo de adversario, opuesto al segundo, y en el que los burócratas tratan de quitar el poder a los extraños del aparato, y los políticos, a los burócratas, lo que hace aparecer el fenómeno de la politización; por último, el administrativo estatal, en el que los burócratas dominan la toma de decisiones.

Cada uno de estos modelos deben ser tomados como tipos que pueden darse simultáneamente en una misma Administración. Esto le lleva a Peters a preguntarse por los factores que hacen que un determinado modelo se desarrolle en una Administración o en una parte de ella. Estos factores son los siguientes: Primero, las consecuencias de la acción. Se aplica esencialmente a la función pública como institución y puede originar la aparición del modelo administrativo o el de adversario o el funcional si tienen un peso específico los grupos de presión. Segundo, los altos cargos. Hay que considerar su número, su formación, bagaje, las formas de gobierno y el grado de apertura de los políticos a los grupos de intereses. Aspecto principal a tener en cuenta es el del funcionario, en el que hay que considerar su formación, si es específica, generalista, legal o especializada y la existencia de organizaciones burocráticas especializadas, tales como cuerpos.

Junto a los factores anteriores Peters destaca la importancia del comportamiento cultural de la sociedad y de manera esencial el grado de aceptación de la jerarquía.

Como conclusiones de la aportación de Peters hay que recoger la existencia de conflictos entre la elección popular y la estabilidad por un lado y entre la democracia y la tecnocracia por otro, y el hecho de que la dicotomía clásica entre experto y diletante es demasiado simple, ya que los políticos acceden al poder, en ocasiones, con un alto conocimiento de los asuntos públicos. Dentro también de las conclusiones Peters apunta que el tipo de ideal

de alto funcionario o de político es difícil de encontrar, y que de existir habría que buscarlo en la empresa privada, donde estará mejor retribuido. De todas maneras, la solución o un mejor entendimiento pasa por una apertura de las carreras de ambos grupos.

* * *

Enlazando con Peters, Wildavsky se centra en los aspectos culturales y en especial en los de la responsabilidad. Esta es considerada como una función de la cultura que justifica las relaciones sociales desde el momento que lo que importa a la gente es cómo va a vivir con la otra gente. Su importancia como objeto de estudio estriba en que la responsabilidad varía su significado con las diversas culturas. Estas se explican no sólo conociendo la conformación de un grupo, sino también a través de sus preceptos y normas.

Cada individuo que asume un tipo de cultura cree que el concepto que entiende de responsabilidad le va a servir en su vida. El proceso hacia la asunción de un determinado concepto de responsabilidad pasa por la adhesión a una cultura concreta, por la socialización que esto implica y, posteriormente, por la preferencia por un determinado tipo de actuación, según los premios o castigos que implique, en consonancia con su adscripción cultural.

Hasta aquí la aportación de Wildavsky no pasaría de constituir una originalidad respecto al resto de los capítulos del libro. Sin embargo, su perspectiva es la de que los comportamientos institucionales de las grandes organizaciones son el resultado de la actuación, según el proceso descrito, de los individuos que las componen. De esta manera nos está dando una visión original para estudiar los fenómenos burocráticos y, en general, los administrativos desde un enfoque basado en las relaciones humanas.

Como aportación ofrece la clasificación de cuatro modelos culturales: el apático o fatalista, el jerárquico o colectivo, el competitivo o individualista y el igualitario. Sobre estos cuatro modelos arroja una serie de conceptos como la envidia, la culpa, la desigualdad, el crecimiento económico, la incertidumbre, el liderazgo y la apatía. Cada modelo responde de una manera distinta a estos conceptos que él asimila a prioridades.

Como conclusión señala que cualquiera que sea el principio de las culturas, salvo el fatalista, su motivación es la misma: resolver el problema del orden social alentando a la persona a sacrificarse por la colectividad. Ninguna cultura existe sola y toda organización es un compendio de culturas, lo que origina dificultades en la determinación de lo que debe ser entendido como responsabilidad.

* * *

La obra editada por Lane aporta al panorama científico español una serie de ideas originales y algunos conceptos bien elaborados. Deslinda con gran precisión las organizaciones públicas de las privadas mediante la utilización de instrumentos teóricos y empíricos muy variados. Pero no sólo se queda en esto. Profundiza en el enfoque económico de la Administración para mostrar, y a veces demostrar, su inadecuada aplicación a las Administraciones públicas. Esto lo realizan los autores de una manera profusa y utilizando los mismos materiales en los que se basa la construcción de la teoría del *public choice*.

La otra gran teoría sobre las organizaciones públicas y su burocracia, la weberiana, será tomada como una referencia constante. A pesar de su consideración en algunos momentos como superada, lo cierto es que sale bien parada en los diferentes capítulos. Quizá sea esto debido a que se la presenta como contendiente de las teorías económicas que los autores rechazan. No obstante, dicha teoría sigue siendo la base de muchas construcciones teóricas.

La refutación de los enfoques económicos sobre la Administración no se hace, sin embargo, de una manera total. Aportaciones como la de Stahlberg y Murray muestran cómo es posible utilizar las técnicas de esos enfoques en la Administración.

Los capítulos de los diferentes autores son desiguales, como corresponde a un libro de esta naturaleza. Merecen destacarse las de Rose, Peters, Chisholm y Stahlberg por su originalidad y por los caminos que abren. Sin embargo, se observa en la obra una cierta falta de homogeneidad, pudiéndose detectar dos tipos de aportaciones: las que rebaten los postulados del *public choice*, en las que cabe considerar los escritos de Lane, De Bruin, Sorensen y Hood, aunque éste lo hace de una manera parcial, y los que, sin perder de vista el enfoque económico, siguen caminos propios, alguno de ellos muy originales, como el de Wildavsky.

Como conclusión hay que decir que el concepto de Administración, tras su lectura, adquiere un significado más variado. Su nueva riqueza proviene de la labor de unos autores que han sabido deslindar las especificidades de las organizaciones públicas mediante la elaboración de un modelo teórico propio, aunque éste se haya producido, en algunos casos, como reacción al enfoque económico. A pesar de la diversidad de enfoques utilizados en la obra, todos los autores reconocen la especificidad de las organizaciones públicas, lo que, sin duda, alienta a seguir trabajando en el afianzamiento de la Administración.

Manuel Arenilla Sáez

GÜNTHER GRASS: *Alemania: una unificación insensata*, Madrid, Aguilar, 1990; 181 páginas.

Los acontecimientos que en este fin de siglo han vuelto casi del revés el mapa y la sociedad de más de media Europa tienen en los libros glosados testigos lúcidos y hondamente comprometidos con la apuesta que en ellos se ha ventilado. Tal vez el gran novelista germano es el menos engolfado en la política activa, pero no por ello su opción ante los grandes debates de nuestro tiempo ha sido menos radical. Curiosamente, este triple testimonio responde en casi su totalidad a escritores, a hombres de letras que, azotados por las tormentas de su tiempo, han bajado a la arena de la realidad más cruda para aportar su esfuerzo militante al servicio de la libertad, la solidaridad y, en definitiva, la paz.

Dicha meta se dibuja con nítidos perfiles en el apasionado alegato de Günther Grass contra la reciente reunificación alemana. Honesto y clarividente en muchos puntos, el último premio Nobel alemán atenúa considerablemente el sentimiento de frustración que el desgarró de su territorio provocó en la mayoría de sus compatriotas.

Como es bien sabido, en la Alemania Occidental la poderosa figura del canciller Adenauer llenará toda la primera etapa del régimen surgido en 1949. El nacimiento de éste se impuso como fruto maduro a las potencias occidentales de ocupación, que vieron en la devolución de la soberanía a los territorios alemanes por ellas controlados una medida indispensable para el equilibrio mundial y la contención del avance comunista por Centroeuropa. Ante la sorpresa de algunas cancillerías, el septuagenario alcalde de Colonia superaría con una maestría maniobrera y estratégica, de la que no quedaban exentos los procedimientos personalistas y tortuosos, las innumerables dificultades que asediaban al surgimiento de una Alemania democrática, que no acababa de vencer los recelos de unos y otros.

Desde 1949 hasta su obligado abandono del poder diez años más tarde, el «Viejo Zorro» asentaría sobre firmes pilares el edificio de una Alemania convertida realmente en motor de democratización y desarrollo, tanto interno como externo. El atlantismo —pigmentado en numerosas ocasiones absorbentemente de pronorteamericanismo— sería la piedra angular de toda la política exterior de la República de Bonn, que se apresuraría a restañar viejas heridas con sus antiguos adversarios de la guerra, en particular Francia. Sus intentos por desarmar las prevenciones soviéticas una vez muerto Stalin no lograrían, empero, iguales resultados. Pese a ello, mediante los acuerdos de 1955, Adenauer conseguiría, al mismo tiempo, la repatriación de los prisioneros de gue-

rra. Finalmente, una hábil y generosa política frente a las responsabilidades alemanas en el holocausto genocida de la Segunda Contienda Mundial acabaría por «legitimar» a la nueva potencia en la sociedad internacional.

Los cimientos económicos de la Alemania Occidental fueron colocados también bajo la atenta mirada del canciller, dentro de la más estricta ortodoxia neocapitalista, que no haría ascos, empero, a la aceptación sin reservas de los derechos de los trabajadores y de sus reivindicaciones económicas y sociales. Con un reducido número de huelgas, la capacidad organizadora y la entrega de su población al trabajo no tardarían en hacer llegar el «milagro alemán». La pujante economía de la República de Bonn la convertirá casi desde su nacimiento en una pieza clave del progreso y estabilidad europeos.

El temor, rayano en el pánico, a la inestabilidad gubernamental y a la inflación, los dos motores principales que alimentaron el acceso al poder del nazismo, ha presidido toda la construcción ideológica de la República de Bonn. El ejecutivo encarnado en un gobierno que goza de amplias prerrogativas, y un legislativo en el que se prima a las grandes formaciones con el fin de evitar el multipartidismo han sido las principales medidas desplegadas para erradicar cualquier síntoma grave de crisis política.

De otro lado, unos interlocutores sociales en continuo y positivo diálogo con el gobierno, muy receptivo a las demandas de los sindicatos, ha hecho desaparecer las huelgas del mapa laboral, lo que unido a una pujante economía ha sustraído prácticamente al país de los efectos negativos de la inflación, convirtiendo al marco en una de las principales monedas mundiales.

Frente a tal panorama nada ofrece de sorprendente que una socialdemocracia muy renovada biológicamente y con grandes éxitos en la dirección de *Landers* y en la gestión de municipios importantes se plantease con profundidad el análisis de las causas que impedían imponerse como un partido de gobierno. En el decisivo congreso de Godesberg (13-15 de noviembre de 1959) y en la línea ya abierta en mayo de 1958 por el Partido Socialista austríaco, las tesis socialdemócratas se imponían en toda la línea.

La respuesta electoral no se hará esperar, y desde fines de los años sesenta la República Federal contemplará la alternancia de socialdemócratas y democratacristianos, siempre en coalición unos y otros con los liberales, partido minoritario, pero arbitral. Antes, no obstante, de que esta fórmula política se acuñase tendría lugar la «gran coalición» (1966-1969) entre los dos partidos mayoritarios.

Ni siquiera la política exterior ha señalado una frontera entre la socialdemocracia y el conservadurismo. Exceptuada la etapa de Willy Brant tanto como ministro de Asuntos Exteriores en el Gobierno de coalición presidido

por Kissinger (1 de diciembre de 1966) y luego como canciller del primer gobierno socialista (1969), el atlantismo más declarado, esto es, la fidelidad escrupulosa a la OTAN y al liderazgo norteamericano han marcado inalterablemente el rumbo de los diferentes gobiernos alemanes. Pero ni siquiera en la etapa ya indicada estas premisas se eclipsarán o desvanecerán.

En verdad, la *ostpolitik* impulsada a todo evento por Willy Brant y sus seguidores no sirvió a ninguna táctica de contrapeso ni a la búsqueda de nuevos y originales caminos, sino que vino impuesta por la propia realidad de la Alemania Federal, necesitada imperiosamente de un entendimiento al menos formal con Rusia, planificadora casi en solitario de la política exterior de los miembros del Pacto de Varsovia. Los tratados con la URSS (12 de agosto de 1970) y Polonia (7 de diciembre del mismo año) abrieron la puerta de la normalización por cuanto el Kremlin estaba tanto o más interesado que Bonn en llegar a la firma de unos acuerdos que permitirían a la Unión Soviética beneficiarse del capital y la tecnología alemanas en unos instantes en que el abrupto fin de la «Primavera de Praga» estaba muy presente en las cancillerías y en la opinión occidentales. Ambos tratados aceptaban por parte germana la inviolabilidad de las fronteras de 1945 y mostraban el interés de sus signatarios por la distensión y la paz. Tal era, claro es, el camino obligado para llegar al tratado entre las dos Alemanias, establecido el 21 de diciembre de 1972. Tras insistir en las cláusulas de los acuerdos germano-soviético y germano-polaco, ambos países renunciaban a la idea de representar unilateralmente a todo el pueblo alemán, de cuya unidad no se hablaba, aunque un documento añejo dejara la senda expedita para que el pueblo alemán encontrase un día su unidad por la libre autodeterminación.

El acuerdo con Checoslovaquia (11 de diciembre de 1973) remataba, junto con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Bulgaria y Hungría, la *ostpolitik* del canciller Brandt, criticado por su adversarios por no haber encontrado contrapartida a su política de renunciamientos en diversas materias, sobre todo, al haber sacrificado la unidad de su pueblo y legitimado su división... Críticas lógicas, pero injustas, por parte de la CDU, por cuanto Brant no aspiraba a ningún desplazamiento del eje fundamental de la política de su pueblo.

Esta ha sido la postura nítida adoptada por los dos últimos cancilleres, que han pugnado, sin embargo, por sacar a Alemania a nuevos horizontes más acordes con su posición estratégica, geográfica y económica. Helmut Schmidt ha representado de manera paradigmática dicha actitud. El político contemporáneo alemán, con mayor y más alto conocimiento de la vida norteamericana, contemplada de siempre con viva simpatía, se afanaría en sus siete cuajados años de mandato en abrir y ensanchar los cauces de diálogo

entre las dos superpotencias como paso previo e indispensable a un nuevo orden internacional en el que una Europa federal que tuviera como pieza esencial a una Alemania unida ocupara un papel relevante. En estrecha colaboración en tal aspecto con el presidente galo Valéry Giscard d'Estaing, los afanes de este gran socialdemócrata acabarían por cristalizar en algunas de sus premisas básicas, no obstante las resistencias encontradas en el Kremlin de Breznev y muy particularmente en la Casa Blanca de Jimmy Carter.

Partido bisagra en las últimas décadas en la política de la Alemania de Bonn, la *volta face* de los liberales, cuyo electorado reclamaba una alternancia en el poder, entregaría éste a la nueva coalición demócratacristiana-liberal establecida en septiembre de 1981. Sin grandes dificultades internas por la superación espectacular de la crisis económica de los años setenta, el nuevo canciller H. Schmidt pudo seguir consagrando la mayor parte de los esfuerzos de su país a la distensión internacional. La alianza establecida entre sus pueblos por De Gaulle y Adenauer veinte años atrás se mantendría como piedra angular de esta nueva ofensiva diplomática, en la que la sintonía entre el demócratacristiano y el socialista Mitterrand sería tan estrecha como la existente en el período anterior entre el centrista Giscard y el socialdemócrata Schmidt. Declarado partidario, como éste, de la ayuda a los países tercermundistas y a todos los procesos de democratización y desarrollo dentro y fuera de Europa, Kohl adoptaría una posición más sucursalista que aquél en sus contactos con Estados Unidos. Sin embargo, apremiado por una oposición cada día creciente —en especial por parte del Partido Ecologista o de los Verdes—, el canciller germano no dudó en poner en peligro el *statu quo* otanista al reclamar con éxito en la primavera de 1989 la desaparición del suelo de su patria de los misiles de alcance medio (500 a 1.000 kilómetros).

Poco después, empero, el atlantismo germano volvería a manifestarse sin fisuras. El recibimiento en olor de multitudes de M. Gorbachov durante el verano del mismo año en Bonn y el planteamiento, a la luz de la *perestroika*, de la reunificación alemana no disminuyó en un ápice el occidentalismo de la República Federal. Mas, al margen de tales pronunciamientos y de las vicisitudes menores de la política internacional, el tema de la unidad del pueblo alemán, con sus naturales e importantes consecuencias en el mapa estratégico del siglo XXI, estaba planteado, al término del siglo XX, como una de las *magnae quaestiones* de la etapa finisecular. El 9 de noviembre de 1989 el «muro de Berlín» se derribó... y un año después, Alemania volvía a ser, desde todos los puntos de vista, uno de los gigantes de la escena mundial.

Políticos y ciudadanos habían desoído las advertencias de uno de sus novelistas más admirados que, con toda oportunidad e innegable coraje cívico,

había señalado, más que los peligros de la unificación, los de la autocomplacencia, que tantas veces en el ayer más cercano condujera a sus compatriotas al nacionalismo hipertrofiado y a fracturas lamentables con los otros europeos, del Este y del Oeste, del Sur y del Norte.

José Manuel Cuenca Toribio