



Los procesos de implementación de las normas jurídicas

FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto (coordinador). Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria, 1995. 211 págs.

I. Introducción

La obra objeto de esta recensión está compuesta por siete trabajos, coordinados por Alberto FIGUEROA LARAUDOGOITIA, fruto de un seminario celebrado en Vitoria en el mes de mayo de 1993, bajo el patrocinio del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), dedicado al análisis interdisciplinar de “los procesos de implementación y evaluación de las normas jurídicas”. El objeto de la obra, pues, resulta más amplio que la idea que su título pudiese sugerir, no limitándose al análisis de cuestiones referidas a la implementación, *stricto sensu*, de las normas jurídicas, dirigiéndose varios de los estudios comprendidos en la misma a otras cuestiones, especialmente al análisis de aspectos evaluativos o de resultado.

La función de la legislación se modificó sustancialmente en el proceso de tránsito desde el Estado liberal y abstencionista al social e intervencionista. De ser, esencialmente, un medio de normación de los derechos y conductas individuales, la ley ha devenido un gran instrumento de

conformación política y social, regulando prolijamente la organización y funcionamiento de los poderes públicos y determinando los objetivos de las políticas públicas de todo tipo. Al mismo tiempo, y debido a su función simbólica, constituye con frecuencia una herramienta de respuesta a demandas sociales que, *de facto*, se agotan en su propia formulación, no siendo seguidas por una labor implementadora efectiva. Estas circunstancias, sucintamente expuestas, han conducido a la aceleración exponencial de la labor de producción normativa, produciéndose excesos cuantitativos e insuficiencias cualitativas que han motivado la denominada “crisis” de la legislación.

Las circunstancias indicadas imponen indefectiblemente un cambio paradigmático en el análisis de la legislación. Si tradicionalmente el estudio del Derecho ha estado encomendado a la dogmática jurídica, centrada en el análisis hermenéutico y en la problemática de la determinación del contenido de las normas, en la actualidad son los propios juristas los que reconocen la insuficiencia de ese enfoque, desarrollándose a partir de los años sesenta una perspectiva multidisciplinar, denominada “*ciencia de la legislación*”, en la que confluyen métodos y conceptos procedentes de la sociología, de la ciencia política y administrativa, del derecho, de la economía, de la lógica, de la informática, de la lingüística..., con el propósito común de conseguir una legislación más racional y transparente, analizando la forma y el contenido de las normas jurídicas desde ese heteróclito conjunto disciplinar, sin la pretensión, por ello, de sustituir las decisiones políticas que legitiman la pro-

ducción legislativa, sino con la de constituir un eficaz instrumento de apoyo en el ejercicio de tal función.

Precisamente a esta idea de colaboración entre diversas ramas del saber responde la obra que se expone, en la que se incluyen trabajos que pretenden analizar, desde perspectivas diversas, los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las normas jurídicas, incidiendo en un terreno escasamente desarrollado entre nosotros desde planteamientos científicos.

II. Estructura de la obra y análisis de su contenido

El primero de los trabajos de la obra, del que es autor el coordinador de la misma, Alberto FIGUEROA LARAUDOGOITIA, titulado “*La evaluación del Derecho*”, constituye una excelente introducción a los problemas a los que se enfrenta lo que se ha dado en denominar “ciencia de la legislación”. Tras exponer las circunstancias que han conducido a la crisis de la legislación contemporánea, poniendo el énfasis más en las insuficiencias cualitativas —estructura, lenguaje, estilo y terminología, desde el punto de vista formal, y especialmente su calidad, desde el punto de vista material— que en las cuantitativas, FIGUEROA plantea el proceso de surgimiento de aquella “ciencia”, como consecuencia de la necesidad de superación de los planteamientos ceñidos a la dogmática jurídica mediante el uso de un conjunto heteróclito de perspectivas de investigación, efectuando una sucinta referencia a las diversas líneas que se han desarrollado dentro de esta orientación pluridisciplinar. Destaca el carác-

ter de moda que, en diversos ámbitos, ha alcanzado la evaluación, especialmente en las políticas públicas, y considera que el carácter marcadamente instrumental que va adquiriendo la legislación hace que los efectos constituyan su aspecto central y, por lo tanto, se haya desarrollado notablemente el conjunto de análisis basados en el empleo de métodos científicos tanto sobre la implementación como sobre los efectos de los actos legislativos. Siguiendo a L. MADER, establece y define como criterios para la evaluación legislativa los de efectividad, "implementación", eficacia, eficiencia e impacto, criterios que raramente son usados de forma acumulativa. La evaluación legislativa, usando estos conceptos, y mediante el efecto retroacción o "feedback", ofrece al sistema informaciones sobre las consecuencias de la actuación legislativa, permitiéndole tomar conciencia de la desviación entre los resultados y el fin perseguido, pudiendo conducir a la modificación de la ley, a su derogación o a simples cambios en su implementación.

El objetivo de este proceso sería propiciar una actividad legislativa más racional, racionalidad que habría de afectar, al menos, a los ámbitos comunicativo o lingüístico, jurídico-formal, pragmático y teleológico, y para ello la evaluación debe analizar las leyes no considerando aisladamente sus aspectos formales, la efectividad o la eficacia, sino el conjunto, debiendo realizarse desde una perspectiva pluridisciplinar. Esa búsqueda de racionalidad habría de producir efectos directos sobre la legitimación de la legislación, añadiendo a la formal-procedimental, emanada del Parlamento, la material-sustantiva, cumpliendo sus objetivos de satisfacción de intereses públicos.

Finalmente, FIGUEROA se pronuncia claramente por la necesidad de institucionalizar la evaluación

legislativa, preconizando como solución institucional idónea la creación de un órgano de evaluación especializado dependiente del Parlamento, para contribuir así a paliar el desequilibrio existente entre este órgano y el ejecutivo en materia de legislación, contribuyendo al debate democrático y el ejercicio de la función de control que incumbe al supremo órgano representativo del Estado. Una evaluación legislativa que, en definitiva, debería en última instancia adquirir carácter universal, pero cuya implantación, para ser efectiva, debería efectuarse progresiva y selectivamente.

El segundo trabajo de la obra lleva por título "*La implementación de las normas. Las secuencias del proceso decisional*", siendo su autor Joaquín José ABAJO QUINTANA. Se trata de la parte más extensa de la obra –más de una tercera parte de la misma– teniendo un carácter marcadamente jurídico. El trabajo se dedica, sustancialmente, al análisis de la regulación del procedimiento para la elaboración de las disposiciones de carácter general, realizando un pormenorizado examen de los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que contiene tal regulación procedimental. El estudio resulta extremadamente completo, incluyendo la descripción de las prácticas administrativas en la materia –reveladoras, con frecuencia, de un notable apartamiento del espíritu y hasta de las exigencias formales de tal regulación–, una selección de destacada jurisprudencia sobre la materia, y una exposición detallada del contenido de tres importantes documentos aplicables en este ámbito: la Instrucción para la tramitación de los asuntos en los órganos colegiados del Gobierno, texto refundido aprobado por el acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 1989; el cuestionario de evaluación que necesariamente habrá de acompañarse a los proyectos

normativos que se elevan al Consejo de Ministros, aprobado por el acuerdo de este órgano de 26 de enero de 1990; y las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley, que también se utilizan en la actualidad para las disposiciones reglamentarias, aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 1991.

Se trata de una información valiosísima que, desde luego, deben dominar quienes pretendan efectuar tareas de estudio de implementación y evaluación de las normas jurídicas, sea cual sea su origen y formación profesional, aunque quizá se podría formular la observación de que su peso cuantitativo en el conjunto de la obra resulta algo excesivo.

El tercer trabajo es obra de Edorta COBREROS MENDAZONA, llevando por título "*Principios estructurales del ordenamiento jurídico-público e integración de las normas*". Se trata de un breve pero muy interesante estudio, fruto de un gran esfuerzo de síntesis, sobre los principios estructuradores del ordenamiento jurídico y la integración de las normas en el mismo, así como las consecuencias de la inobservancia de aquéllos. La aplicación de los criterios jerárquico, cronológico y de especialidad; la penetración en nuestro ordenamiento del comunitario y su convivencia con los subordenamientos autonómicos; el juego de la diversa funcionalidad de las leyes y del principio de competencia; el reparto entre figuras normativas (concretamente entre la Ley y el reglamento) y los límites de la potestad reglamentaria; los condicionamientos existentes para la aprobación de las normas y los requisitos procedimentales precisos para la validez del producto normativo –se trate de los *interna acta*, para las Leyes, o del procedimiento especial para la "elaboración de las disposiciones de carácter general", para los reglamen-

tos-; los problemas concretos más destacados que presenta la manera como una norma se inserta en el ordenamiento existente –el momento en que la nueva norma comienza a surtir efectos, las exigencias derivadas de la doble bato lingüística, la problemática de la retroactividad y la cuestión de las derogaciones que puede acarrear la nueva norma-; y, por último, las consecuencias derivadas de la inobservancia de los principios estructurales, son expuestos con gran concisión y nitidez, con cita de la jurisprudencia constitucional más relevante sobre tales cuestiones, adquiriendo este trabajo eminentemente jurídico derecho propio, por su utilidad, incluso para los juristas, a su incorporación a una obra colectiva con la naturaleza y objetivos propios de la que se comenta.

El cuarto trabajo se denomina "*Procedimiento legislativo y análisis de adecuación de las normas a la realidad*", siendo su autor Juan CANO BUENO. Se trata de un análisis de clara índole politológica, que parte de la constatación, por una parte, de la superación ya antigua del principio de separación de poderes, de manera que la realidad institucional es que la tensión/división Parlamento-Gobierno viene sustituida hoy por la tensión/división mayoría parlamentario-gubernamental frente a minoría política, siendo el poder político jurisdiccionalmente controlado y parlamentariamente limitado la forma democrática del Estado constitucional de nuestros días; y, por otra, de la crisis de la segunda gran ficción heredada del parlamentarismo burgués, el mito del mandato representativo, hoy transformado en imperativo como consecuencia de la disciplina organizada por el grupo parlamentario, de manera que es el partido, a través de aquél, el que condiciona totalmente la actividad política parlamentaria. A partir de estas ideas, se hace refe-

rencia a la crisis del concepto de Ley general y a la aparición de nuevos sujetos en la mediación legislativa, fenómenos producidos como consecuencia del tránsito del Estado liberal al social y el consecuente despliegue de la actividad de este último, paralelo al fin del capitalismo concurrencial. Así, se produce una creciente presencia y legitimación del poder ejecutivo, debido a la multiplicidad de fines del Estado, y una insuficiencia de la participación política basada en el sufragio periódico, experimentándose una extraparlamentarización de la información, la negociación y el diálogo de las organizaciones que representan intereses sectoriales y/o de clase, de un lado, y el poder político, de otro, produciéndose una negociación directa con el gobierno –más concretamente, con las tecnoburocracias administrativas, fundamentalmente– que va en detrimento de las tareas de intermediación propias de los partidos políticos en el parlamentarismo del siglo XX, crisis de mediación que, paradójicamente, tiene lugar en el llamado "Estado de partidos".

Se produce así la necesidad de un ajuste entre el procedimiento legislativo y el proceso seguido en la adopción de la decisión política subyacente, sin perder de perspectiva que, a pesar de la relativa ineficacia del actual procedimiento legislativo, éste cumple indudablemente funciones políticas de legitimación esenciales para el buen funcionamiento del sistema, que no por ello puede ocultar la crisis de la función legislativa derivada del desconocimiento por el legislador formal del verdadero proceso de formación de la iniciativa que conduce al texto legal, y de su escasa capacidad de iniciativa, procediendo la mayoría de éstas de los proyectos de Ley gubernamentales.

Sobre la base de estas consideraciones, CANO BUENO llega a la con-

clusión de que las posibilidades del procedimiento legislativo están aún por desplegarse, siendo preciso para ello la implicación cada vez mayor de los agentes sociales y políticos en la formación del mandato jurídico, a efectos de conseguir la suficiente adhesión alrededor de la Ley en sede parlamentaria. Al tiempo, sugiere la procedencia de comenzar a introducir un análisis de costes y beneficios en cada norma que atribuya recursos económicos a los entes administrativos.

El quinto trabajo, obra de Josu OSÉS ABANDO, lleva por título "*La evaluación normativa en el Derecho comparado*". Este interesante estudio comparativo parte de un triple punto de salida: en primer lugar, la relación entre la evaluación de normas jurídicas y la evaluación de acciones y políticas públicas, propugnando una visión integrada de ambos terrenos; en segundo lugar, la consideración de las características que deben reunir las experiencias analizadas para poder ser encuadradas bajo un mínimo denominador común (sistematicidad, continuidad y posterioridad); y en tercer lugar, los diferentes tipos de estructuras evaluativas que se dan en cada caso (evaluación centralizada o descentralizada, realizada por organismos públicos o por particulares), ilustrativas de la diversidad de opciones existentes.

A partir de estas consideraciones, se realiza una exposición de una amplia selección de experiencias evaluadoras producidas en diversos países –Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Suecia, Alemania, Italia, Israel y Canadá–, así como en el seno de la Comunidad Europea, dedicando especial atención a las experiencias norteamericanas, pioneras en la materia, y en especial al gran mito de la evaluación institucionalizada: el *General Accounting Office*, creado en 1921.

El autor concluye que el fenómeno evaluatorio se encamina hacia una universalización en los países occidentales desarrollados, pero para ello precisa de unos condicionantes mínimos en la creación del entorno preciso, de orden político-institucional –la necesaria existencia de un sistema democrático con contrapeso de poderes–, de tipo administrativo –un nivel determinado de actividad prestacional, un talante de apertura y un grado de objetivación real de los programas–, y de tipo cultural y científico –un enfoque integrado de interdisciplinariedad, que exige una tradición de labor en equipo–. Además, recalca la ubicuidad política de la actividad evaluadora, sin perjuicio de su carácter de instrumento científico, soliendo haber, en general, una correlación clara entre el protagonismo del Parlamento y el establecimiento de una política evaluadora.

El trabajo culmina con una amplia orientación bibliográfica sobre la materia, referida tanto a la problemática metodológica general como a los casos nacionales desarrollados en el trabajo.

El sexto trabajo, cuyo autor es Guillem LÓPEZ I CASANOVAS, se denomina “*La eficiencia de las normas: el análisis coste beneficio como instrumento metodológico*”. Este análisis, de orientación esencialmente economicista, parte de la crítica del deslumbramiento que la importación de propuestas renovadoras en las administraciones públicas genera frecuentemente, sin tener en consideración la necesidad de la oportuna adecuación de las mismas a las peculiaridades de la actividad pública, y asimismo de la constatación de que la gestión pública tiene más de arte que de ciencia, requiriendo ponderaciones y balances más que recetas milagrosas de validez universal.

A partir de esta doble reflexión, el autor señala que el objetivo del texto

consiste en discutir las ventajas e inconvenientes que deben tenerse en consideración a la hora de evaluar dichas propuestas en los sistemas públicos, dividiendo el trabajo en dos partes, de las que en la primera recupera las nociones más básicas en torno a los objetivos e instrumentos de la gestión pública –en particular de la eficiencia en el gasto a partir de una presupuestación prospectiva y creíble–, así como la necesidad de profundizar en los aspectos más cuantificables del *output* público, mientras que la segunda parte se centra propiamente en la evaluación económica de las normas jurídicas, pronunciándose por un cambio en el modo de entender el análisis de toma de decisiones en el sector público más que de la aplicación estricta de una técnica de evaluación en concreto.

El trabajo, ilustrado con diversos gráficos y cuadros, se completa con un interesante anexo referente a los indicadores de calidad de diversos servicios (tribunales, sanidad, educación, vivienda pública, transporte, extinción de incendios, policía urbana, alumbrado público...) incluyendo la descripción de las variables que definen los servicios seleccionados.

El séptimo y último trabajo, titulado “*El análisis empírico de los efectos de la legislación*”, es obra de Joan SUBIRATS. Su reflexión, que pone un brillante broche final a la obra, parte de la constatación del casi inexistente trabajo de análisis del grado de implementación de las leyes y del grado de consecución de sus resultados en la doctrina científica española. Un terreno en el que, sin embargo, resulta obligado recordar que fue el propio SUBIRATS el pionero en su tratamiento.

Se plantea si estas cuestiones son relevantes para un Parlamento, recordando que las Leyes se presentan revestidas de la legitimación que

ostenta toda asamblea representativa, acostumbrándose a usar unos valores para sustentar sus planteamientos, pero también afrontan la necesidad de hacer frente a ciertos problemas que su puesta en práctica tratará de resolver o mitigar, siendo expresión, desde esta perspectiva, de un cierto debate social y político sobre un determinado problema, de forma que el Parlamento “comunica”, a través de la Ley, que la asamblea ha conocido tal o cual cuestión, y que decide afrontarlo a partir de los valores en que sustenta su legitimidad y a través de unos instrumentos de legitimación que se articulan y difunden. La cuestión consiste en saber hasta qué punto esa decisión normativa tendrá efectos, determinando conductas y resolviendo problemas. Y a ella responde SUBIRATS señalando que no parece que en la actualidad nuestros Parlamentos se preocupen por la factibilidad de las Leyes que aprueban, ni tampoco que tengan medios específicos para poder averiguar realmente sus efectos. Fundamentalmente, en primer lugar, porque su dimensión de instancia de mediación, negociación y compromiso refuerza la tendencia a hacer de la Ley un instrumento abstracto, universal y generalmente poco concreto de resolución del problema planteado; en segundo lugar, porque la configuración histórica de las asambleas representativas a partir de la función legislativa y el peso de la tradición jurídica ha sido determinante en la definición de sus componentes, con una hegemonía abrumadora de los juristas; y en tercer lugar, por la cultura o política dominante en algunas sociedades, de escasa tradición y experiencia democrática, donde las rutinas y las tradiciones políticas hacen concebir a la mayoría de los ciudadanos que su peso en la dirección de las políticas públicas ni es ni puede ser relevante. Factores que conducen a una ampliación de la

autonomía del ejecutivo y de la administración responsable de la implementación de las leyes.

Sin embargo, resulta evidente que al legislador llegan algunas "señales" sobre el grado de efectividad de las Leyes, procedentes unas del ámbito institucional –rendición de cuentas de las leyes presupuestarias por el Tribunal de Cuentas, informes al Parlamento de comisionados de las cámaras del tipo del Defensor del Pueblo sobre denuncias ciudadanas referentes al funcionamiento de la administración, preguntas parlamentarias al gobierno, las consecuencias de la propia labor implementadora de la administración y los tribunales...–, y otras de ámbitos externos –medios de comunicación, grupos de presión...–. Pero en general, estos mecanismos de recepción de señales son más formales que reales, siendo preciso encontrar medios que permitan que el Parlamento, como los demás protagonistas de la elaboración de las políticas públicas, y en uso de su función representativa y legisladora, puedan verificar el grado de cumplimiento de las leyes y sus impactos en la realidad social. En especial, debe tenerse en cuenta que en los sistemas parlamentarios actuales el papel de las cámaras ha ido desplazándose hacia una representación formal y superior del pluralismo social y político, teniendo en este sentido un papel central en la formalización democrática de las decisiones gubernamentales y manteniendo una cierta capacidad de intervención en las prioridades y ritmos de la acción gubernamental, funciones que exigen, si se quiere realizar una labor más allá del terreno puramente retórico, la disposición de evidencias, datos y análisis que complementen y enriquezcan las posiciones de los diferentes grupos o partidos.

Las cámaras parlamentarias, pluralistas por definición, garantizan un

debate y una argumentación más equilibrada y compleja que la estrictamente técnica, pero si están asistidas de una buena base técnica, pueden enfrentarse a las lógicas e instrumentos de las burocracias administrativas. A pesar de todo, como concluye SUBIRATS, no se puede pensar que la evaluación realizada por el Parlamento supondría una forma objetiva o inequívoca de conocer los grados de cumplimiento y los efectos de la legislación, porque la evaluación en un sistema democrático es y continuará siendo siempre un ejercicio pluralista. Pero esas prácticas evaluadoras parlamentarias podrían asegurar o reforzar una buena imagen ante los ciudadanos en una etapa en que el sistema político experimenta una grave crisis de legitimidad.

III. Epílogo

En conclusión, puede señalarse que la obra presenta un gran interés, incidiendo en un terreno en el que no existe un acervo científico consolidado en nuestro país, como es el de los estudios de la denominada "ciencia de la legislación", contribuyendo los diversos trabajos que la integran, desde sus distintas perspectivas disciplinares científicas, a la realización de un certero acercamiento a la problemática que suscitan las necesidades de racionalización de los procesos de elaboración normativa, así como de establecimiento de métodos y técnicas de verificación del grado de implementación de las normas y de evaluación del grado de consecución de sus objetivos. Se trata de un terreno donde, sin duda, deberá desarrollarse una conciencia científica que valore el análisis interdisciplinar y, en consecuencia, estimule la labor de equipo.

Finalmente, resulta procedente felicitar al Instituto Vasco de Adminis-

tración Pública, pionero en tantos campos relacionados con el desarrollo de los estudios administrativos en el Estado español, por su iniciativa en la organización del seminario que ofreció como resultado los estimulantes trabajos incluidos en esta obra.

José Manuel RODRÍGUEZ ALVAREZ
Universidad Autónoma de Madrid



La democracia en la encrucijada

JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz.
Editorial Anagrama, Barcelona,
1994, 280 págs.

Desde el surgimiento del constitucionalismo, la democracia se ha ido configurando como un modelo de organización prácticamente asumido por toda la Comunidad Internacional. Incluso los países comunistas y los estructurados con moldes autoritarios han tenido que ceder, en muchos casos, ante el empuje de la democracia. Sin embargo, los cambios producidos en los dos últimos siglos también han afectado a los sistemas democráticos, que hoy en día parecen atravesar cierta crisis de identidad. Los valores que inspiraron su creación se han ido desdibujando ante la dificultad de hacerlos reales en toda su dimensión, y ello ha repercutido negativamente en la actitud de una ciudadanía que "soporta" la democracia como un modelo de convivencia "menos malo" que los demás. La población asiste pasiva e indiferente –en el mejor de los casos– a una situación de progresiva degradación de un

sistema que se asienta en el gobierno del pueblo, en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero que parece desplazar su centro de poder a otra serie de instancias.

La democracia en la encrucijada, finalista del Premio Anagrama de Ensayo en la edición de 1994, pretende ser la aportación del Profesor JÁUREGUI para salvar a las maltrechas democracias desde su propia esencia. El fundamento de éstas reside en la participación ciudadana, y la obra de JÁUREGUI no tiene otra pretensión que exponer los males que padecen los sistemas democráticos y, en la medida de lo posible, darles remedio. Y es que una de las constantes de su obra es la permanente búsqueda de alternativas y soluciones que permitan liberar a las democracias de los lastres que han ido adquiriendo desde sus inicios, defendiendo su viabilidad, siempre que se lleve a cabo una profundización, es decir, una democratización dentro del propio modelo democrático.

Con esta idea como telón de fondo que inspira su trabajo, en el primero de los capítulos procede a exponer una visión genérica del principio democrático, del que destaca su carácter dinámico como sistema que ha garantizado, en mayor medida que otros, la convivencia pacífica de las colectividades a lo largo del tiempo. En este sentido, JÁUREGUI rebate con acierto las críticas doctrinales que pretenden desacreditar a las democracias bajo el argumento de que, a través de ellas, no puede alcanzarse en modo alguno un modelo perfecto de libertad e igualdad entre todos los hombres. Frente a esta postura, el autor sostiene que las dificultades para lograr ese utópico ideal democrático no obstan para reclamar su esencialidad, pues éste debe constituir ciertamente el motor que permitirá restaurar las debilitadas estructuras de las democracias actuales. Bajo esta

premisa, el eje central de su discurso gira en torno a proclamar el carácter necesariamente participativo de los modelos democráticos, por cuanto el gobierno del pueblo debe manifestarse a través de un compromiso entre todas las fuerzas sociales, tanto a la hora de fijar los medios para determinar la representación de los órganos políticos, como –sobre todo– para satisfacer de un modo general los intereses y objetivos de la sociedad.

En la obra de JÁUREGUI, las reivindicaciones a la participación del pueblo como expresión genuina de la democracia no constituyen una declaración genérica, sino que pretenden llamar la atención sobre una serie de cambios que se han producido en el ámbito social, en el campo económico y en el marco del poder político que han puesto en tela de juicio la idoneidad de los sistemas democráticos en las sociedades posindustriales de hoy en día. Al estudio de estos aspectos se centra el capítulo II. El surgimiento y desarrollo de grandes corporaciones de carácter económico, la cada vez mayor internacionalización de los mercados, la influencia de nuevos grupos de presión, la enorme fuerza de los medios de comunicación y la imposibilidad del Estado para dar respuesta efectiva a las nuevas situaciones que se han ido generando en los últimos años, han supuesto en la práctica una disminución de la capacidad y voluntad del pueblo para participar de forma libre, activa y en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones políticas. Desde esta perspectiva, el panorama que se cieme sobre las democracias se antoja francamente turbulento. Con todo, el autor considera que no cabe hablar de una crisis global del sistema democrático. Ciertamente es que el denominado Estado de bienestar se ha visto desbordado por las nuevas demandas de la sociedad capitalista, pero por eso mismo se hace preciso poner en marcha una serie de alternativas, sobre la

base de la participación, que permitan regenerar la legitimidad de los Estados democráticos. Incluso la opción por un modelo económico conservador, socialdemócrata o socialista, debe tener en cuenta como fundamento previo la democratización global de toda la sociedad, entendida como una participación activa no solo en la elección de sus representantes, sino también en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la ciudadanía, para cuya consecución, JÁUREGUI defiende métodos tales como la persuasión y el diálogo entre todos los ciudadanos, desechando los procesos revolucionarios por su carácter especialmente destructivo.

Las reiteradas demandas dirigidas por el autor a una mayor participación de la sociedad en la vida política, constituyen una buena muestra del fracaso de los actuales sistemas democráticos, que en su evolución han desvirtuado en cierta medida la esencia de la democracia. En el capítulo III, el autor efectúa un concienzudo análisis de los modelos de democracia dominantes en la actualidad, que, en su opinión, no han afrontado con cauces verdaderamente participativos los nuevos retos derivados de la compleja coyuntura política nacional e internacional de los últimos tiempos. En primer lugar, por lo que respecta al modelo competitivo, el control de las decisiones políticas está monopolizado por grupos corporativos específicos y la participación de la población se reduce a su mínima expresión, situación “justificada” por una supuesta apatía natural de los ciudadanos ante las cada vez más complejas decisiones que se adoptan en el mundo moderno. La realidad de los hechos se ha encargado de demostrar que el poder político ha visto desplazar parcialmente su fuerza de las instituciones representativas a otra serie de instancias, provocando con ello el desánimo generalizado ante la

escasa incidencia de la comunidad en los asuntos públicos. Por su parte, el modelo pluralista pretende una mayor participación popular, aunque la posición neutral del Estado en muchas cuestiones favorece la irrupción de grupos económicos que condicionan la actuación de las instituciones públicas. Por tanto, para JÁUREGUI, los dos modelos resultan insatisfactorios en su idea de erigirse como instrumentos válidos de desarrollo de los valores democráticos, pues para el sistema competitivo la imposibilidad de alcanzar aquel modelo ideal, ha "obligado" a estructurar las democracias bajo el control de una pequeña parte de la población que decide por el resto, mientras que el modelo pluralista entiende erróneamente que la democracia ideal aparece representada por los actuales sistemas democráticos, por lo que consideran innecesaria cualquier evolución de aquél.

En consonancia con el espíritu que inspira su trabajo, JÁUREGUI defiende la progresiva implantación de un modelo que denomina "participativo", como alternativa a unos sistemas que no ofrecen, en la actualidad, soluciones válidas para la regeneración de la democracia; y aboga por un concepto de participación de los ciudadanos que se extienda más allá de los estrechos márgenes que la realidad político-económica le ha ido imponiendo desde los comienzos del Estado Liberal. La política se ha ido "profesionalizando", y paulatinamente se está llegando a la conclusión de que aquélla se integra de asuntos ajenos a las preocupaciones cotidianas, que apenas interesan a la población y que son patrimonio exclusivo de los políticos. Lejos de resignarse ante esta opinión generalizada, el autor entiende que, si se quiere mantener y regenerar la esencia de la democracia, la solución podría consistir en dotar a los ciudadanos de auténticos instrumentos de participación, articulados

mediante el incremento sostenido en la participación electoral o la flexibilidad en la utilización de instituciones de democracia semidirecta. La potenciación de estos mecanismos permitiría adaptar y adecuar las instituciones y procedimientos democráticos actualmente vigentes a las nuevas realidades sociales, estableciendo fórmulas adicionales de control y garantizando, en consecuencia, una participación más activa y directa de los ciudadanos en la política. Con el fin de dar una visión práctica a sus planteamientos, JÁUREGUI pone el acento sobre cuatro grandes ámbitos en donde resulta imprescindible abrir espacios participativos: la democratización de las instituciones representativas, el establecimiento de canales alternativos de información, la puesta en marcha de procesos de descentralización política y la democratización de espacios y sectores "no democráticos" (organizaciones políticas internacionales, empresas multinacionales, grupos de presión, empresas, etc).

Ni que decir tiene que en el perfeccionamiento de la democracia resulta crucial la acción de los partidos políticos, a cuyo estudio dedica el autor el capítulo IV. Y la primera idea que merece destacarse hace referencia a la situación paradójica que sufren muchos partidos políticos, pues si bien en teoría aparecen como expresión del pluralismo político e instrumentos fundamentales para la participación ciudadana, en la práctica se rigen por unas reglas de funcionamiento interno que distan mucho de ser democráticas. La disciplina interna de cada partido, la preeminencia casi absoluta de las direcciones sobre sus afiliados, la no admisión pacífica de corrientes internas minoritarias, y los escándalos financieros y de corrupción que han salpicado a una buena parte de estas organizaciones, han provocado, entre otros factores, la decepción de los ciudadanos hacia

unas organizaciones que, lejos de ser los vehículos principales de expresión de la voluntad estatal, han pasado a ser, en buena medida, máquinas electorales que renuncian, con demasiada frecuencia, a los principios ideológicos que inspiraron su formación. El estudio de JÁUREGUI describe con detalle las transformaciones experimentadas por los partidos políticos desde los comienzos del constitucionalismo, que han afectado tanto a sus funciones como a su relación con los electores. En concreto, el autor subraya la pérdida de interés e incluso la escasa identificación entre los ciudadanos y los partidos, consecuencia de la escasa influencia que los electores ejercen sobre la actuación de unos partidos políticos que adoptan posturas cambiantes y muy poco definidas frente a los viejos y nuevos conflictos planteados. Este pragmatismo, junto con la progresiva oligarquización de sus estructuras, ha conducido a buena parte de la población a perder la fe en los partidos políticos como instrumentos reivindicativos de los intereses sociales, fomentándose en última instancia el debilitamiento paulatino del sistema democrático. Bajo estas circunstancias, cabe afirmar que hay una crisis del sistema de partidos, cuyo protagonismo se ha visto reducido por la irrupción de nuevas organizaciones —los grupos corporativos y los nuevos movimientos sociales— que intentan dar respuesta a las viejas y nuevas exigencias de la sociedad, pero que al mismo tiempo pueden poner en peligro el fundamento de los sistemas democráticos. Los capítulos V y VI se centrarán en la explicación de estos fenómenos y su incidencia en el ámbito económico, institucional y político. En cualquier caso, el autor hace un alegato en favor de los partidos políticos, por cuanto siguen siendo instrumentos esenciales de la vida social, y entiende como un requisito inexcusable en la regeneración de la democra-

cia, la adecuación de la estructura y funcionamiento de aquéllos a las nuevas realidades, a fin de recuperar la confianza de un electorado que legitime su actuación y, por ende, la del sistema democrático en su conjunto.

En el capítulo V, JÁUREGUI describe el papel que juegan los grupos corporativos como elementos condicionantes del desarrollo de los sistemas democráticos, particularmente por lo que se refiere a la situación de los órganos representativos de la soberanía popular. La evolución del Estado Liberal al Estado Social ha traído como consecuencia un debilitamiento de los Parlamentos en tres órdenes de cuestiones: su funcionamiento interno, su subordinación *de facto* al poder ejecutivo, verdadero órgano de dirección política de los Estados y las críticas vertidas por los medios de comunicación a las funciones que desempeña. En este proceso juegan un papel decisivo los grupos corporativos que, en virtud de su poder económico y en defensa de sus intereses específicos, participan de forma cada vez más intensa en la toma de decisiones de las instituciones políticas oficiales. Ante este avance incontrolado del corporativismo, cabe preguntarse si supone un elemento positivo en la adaptación de la democracia. En opinión del autor, el corporativismo conduce inevitablemente a una sociedad dividida, que propende a una oligarquización de las decisiones y a un déficit democrático. La alternativa que plantea JÁUREGUI se basa en extender la participación en el seno de estas organizaciones y establecer fórmulas de control legitimadoras de la actuación de unas corporaciones que van adquiriendo más poder en el campo de las decisiones que afectan al conjunto de los ciudadanos.

En el capítulo VI se recoge un estudio pormenorizado de los nuevos movimientos sociales, cuyos postulados van dirigidos a defender el carácter participativo de las decisiones polí-

ticas, al tiempo que pretenden erigirse en alternativas de los desvirtuados partidos políticos y grupos corporativos. JÁUREGUI refleja la incidencia de los nuevos movimientos sociales en el sistema democrático, de los que resalta su actitud contestaria y desafiante contra la democracia representativa, las reglas del juego político y sus instrumentos de expresión. Sin embargo, el autor no es ajeno a las dificultades que pueden encontrar estas organizaciones si siguen manteniendo tales posiciones en el futuro, por lo que parece imponerse una reformulación de sus planteamientos a fin de incorporarse al sistema institucional y defender en un foro *ad hoc* sus pretensiones de democratización de la vida política y económica.

A modo de recapitulación, el autor ofrece en la parte final de su obra un "Epílogo", en donde reclama nuevamente la necesidad de alcanzar un pacto entre todos los agentes políticos, sociales y económicos susceptible de dar respuesta eficaz a las demandas de la sociedad moderna, sobre la base de una mayor participación de los ciudadanos que debe tener su cauce de expresión en una renovación de las instituciones representativas. En esa aspiración deben trabajar todos los sectores implicados si no quieren verse atrapados por las contradicciones que aquejan a los sistemas democráticos y que pueden llevar a su desaparición.

En definitiva, se trata de un libro que suscita el inmediato interés del lector, no sólo por su claridad en la exposición y fácil lectura –muy de agradecer en una obra de tal naturaleza–, sino también por enfocar de un modo muy gráfico y sencillo la delicada situación de las democracias en los umbrales del siglo XXI. Ello no impide un tratamiento riguroso de los temas en cuestión; al contrario, JÁUREGUI ofrece en todo momento soluciones eficaces que permiten afrontar desde la misma democracia los graves pro-

blemas observados, desarrollando un discurso del todo punto coherente, que intenta –y lo consigue con creces– insuflar aires renovados para hacer resurgir a la democracia de sus propias cenizas. También merece un comentario altamente positivo la abundante y rica relación bibliográfica que adjunta, demostrativa de la calidad de todo el trabajo y fiel exponente de la seriedad y esfuerzo empleados en su elaboración. Su condición de finalista en el XXII Premio Anagrama de Ensayo 1994 constituye un magnífico aval para esta obra que, sin duda, se convierte en un punto de remisión inexcusable para todos los estudiosos de las ciencias sociales, erigiéndose asimismo como una aportación de significativa utilidad para todos aquellos que muestren sus inquietudes por conocer los entresijos de las democracias en el momento presente y quieran situarse, en una visión de conjunto, ante los retos que deben afrontar los sistemas democráticos en el futuro. Todo un acierto.

Iñaki URRETAVIZCAYA AÑORGA
Universidad del País Vasco
San Sebastián



Les institutions politiques et administratives de la France

DREYFUS, Françoise; D'ARCY, François. 4.^a edición. Ed. Económica. París, 1993. 469 págs.

Nos encontramos ante una nueva edición, y no será la última, de esta

obra, cuya realización y actualización corre a cargo de dos reputados politólogos franceses. F. DREYFUS es profesora en la Universidad de Evry-Val-d'Essonne y ha investigado, entre otros temas, los gabinetes ministeriales. Y de F. D'ARCY, profesor en activo y director durante los últimos años del Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, cabe retener al menos la dirección del libro *La représentation* (Ed. Económica. París, 1985) y la realización, junto al profesor BAENA DEL ALCAZAR, M., de *La décentralisation en France et en Espagne* (Ed. Económica. París, 1986).

La edición que comentamos está actualizada hasta enero de 1993, incluyendo las últimas evoluciones institucionales llevadas a cabo en Francia y muy particularmente las derivadas de la ratificación del Tratado de la Unión Europea.

El objetivo que alienta el manual es, por una parte, describir unas instituciones creadas y organizadas por textos jurídicos pero sin olvidar que se inscriben en un proceso histórico e ideológico y, por otra, hacer comprender su funcionamiento práctico. Para alcanzar ese fin se nos presentan siete capítulos, de los cuales tres se consagran al estudio de las instituciones políticas y administrativas (Cp. II "La estructura del poder político"; Cp. IV "La Administración del Estado"; y Cp. V "Las colectividades territoriales"), dos se encargan de aspectos comunes a esas mismas instituciones con intención de presentar sus conexiones y articulaciones (Cp. I "La representación"; Cp. III "La producción de normas"). A juicio de los autores esta relación no sería completa si no se tuviera presente la importancia de las instituciones jurisdiccionales y de la función pública, por lo que se les han acordado los capítulos VII y VI respectivamente.

En el capítulo I (*La représentation*) se nos presenta la representación

diferenciando entre representación política y representación de intereses. En la sección destinada a la representación política, los autores se detienen en definir viejos conceptos de la Ciencia Política aunque confrontándolos con la realidad francesa. Así, se nos presentan las autoridades electas por sufragio universal tanto a nivel nacional como descentralizado y comunitario, el ejercicio del derecho de sufragio —donde cabe señalar la existencia del voto por procuración y el abandono, en 1975, del voto por correo—, los modos de escrutinio, para acabar mostrando la importancia de los partidos políticos en cuanto actores de la competición política. Es interesante constatar cómo la configuración partidista desde 1958 está fuertemente condicionada por el binomio mayoría-oposición, en el seno del cual cada formación política intenta asegurarse un lugar preponderante. La necesidad de alianzas, al menos en el terreno electoral, en un sistema mayoritario a dos vueltas, conduce a una estructuración bipolar de las formaciones políticas, aunque el punto de partida sea multipartidista. La representación de intereses se aborda respecto al debate político general —en que se destaca el Consejo Económico y Social, pues no cuajó el proyecto gaullista de transformar el Senado en una cámara corporativa— o en los aparatos administrativos —donde se realiza la creación de órganos de consulta o, incluso, la participación en la gestión de las actividades administrativas mediante establecimientos públicos, cámaras profesionales o los cuerpos profesionales.

En el capítulo II (*La structuration du pouvoir politique*), para mostrar el funcionamiento del régimen creado por la V República, los autores buscan las fuentes de inspiración del Constituyente de 1958, realizando a continuación una descripción de los órganos de poder —Parlamento, Presi-

dencia de Gobierno, Gobierno y Consejo Constitucional— que, aunque apoyándose en una visión jurídica de su composición, competencias y condiciones de elección y cese de sus miembros, se encamina hacia una reflexión sobre los aparatos administrativos a su servicio sin olvidar las condiciones de coordinación e interacción de los diferentes poderes. Esas relaciones interinstitucionales se han caracterizado por un desequilibrio a favor del ejecutivo —sobre todo a favor del Presidente de la República—, muy influido por la concepción del Estado del general DE GAULLE y su prurito de acabar con las inestabilidades políticas que habían caracterizado la III y IV Repúblicas francesas. Especial interés tienen las relaciones entre el Presidente y el Primer Ministro, tanto por la distribución competencial realizada por la Constitución como por el hecho de que el Presidente pueda no contar con la mayoría parlamentaria, pudiéndose dar lugar a períodos de cohabitación.

Y para finalizar el capítulo se sugiere el desafío institucional que supone que el concepto de soberanía nacional, de tanta importancia en la concepción del Estado, se haya relativizado grandemente por mor de la independencia que exigen las relaciones exteriores y, particularmente, las comunitarias.

En el capítulo III (*La production des normes*) se establece que el poder normativo pertenece propiamente al Estado, privilegio que, desde la Revolución de 1789, se funda en la idea de que el Estado es la personificación jurídica de la nación, que es quien detenta la soberanía. Es esa nación soberana quien, dándose una Constitución, edicta aquellas normas a las que se someten las instituciones del Estado, confiriéndoles igualmente los medios para crear otras textos que, en todo caso, han de respetar la jerarquía normativa. En este esquema

general es de interés detenerse en el poder normativo de las instituciones descentralizadas –colectividades territoriales y establecimientos públicos–. Para los establecimientos públicos se limita a su autoorganización; para las colectividades territoriales el poder normativo es residual pues debe inscribirse dentro de textos legislativos o reglamentarios nacionales, reduciéndose en la práctica al voto del presupuesto, medio privilegiado por el que las colectividades territoriales determinan las políticas a implantar. En la jerarquía normativa, además, los actos de los departamentos, municipios y regiones, se encuentran a un nivel inferior, de acuerdo con la limitación natural de su campo material de aplicación y a su estricto respeto a los textos normativos superiores. El capítulo finaliza con una reflexión sobre los efectos de la interdependencia en la producción de normas, y sobre la recepción del Derecho internacional y comunitario en el Derecho interno.

A pesar de que en el capítulo IV (*L'Administration de l'Etat*) se reúnen informaciones relevantes y sugerentes sobre la organización administrativa de los ministerios, sobre la situación en que se halla la Administración Territorial del Estado tras las leyes de descentralización –particularmente la modificación del papel de los prefectos de departamento y región–, respecto a las diferentes maneras de gestión de los recursos públicos e incluso respecto a la existencia de controles interadministrativos, nos parece importante reseñar que las reformas y modificaciones del aparato administrativo del Estado son en Francia una preocupación permanente, de cualquier gobierno, desde la Liberación. Si, como es sabido, ni las sociedades ni las administraciones públicas pueden cambiar por decreto, de un día para otro, por su complejidad, parece que las reestructuraciones parciales, planeadas y continua-

das, sí pueden modificar a medio plazo los aparatos administrativos. El ejemplo francés es representativo de ese carácter evolutivo en las reformas administrativas. Así, en los años 70 se trató de mejorar las relaciones entre las administraciones y los ciudadanos, buscando que aquéllas respetasen más y mejor los derechos de éstos; en los años 80 el reto se trasladó hacia la descentralización. Y en la década actual podemos decir que existen cuatro ejes de desafío: primero, la necesidad de hacer un esfuerzo desconcentrador correlativo y equiparable a la nueva situación creada por la descentralización; segundo, buscar una mayor participación de los empleados públicos en la marcha de los servicios; tercero, generalizar y valorar en su justa medida las evaluaciones de políticas públicas; y, cuarto, implicar a las administraciones públicas en el horizonte de la construcción europea, no solamente en la implantación de políticas comunitarias sino también en el proceso de toma de decisiones.

El capítulo V (*Les collectivités territoriales*) se centra en las administraciones descentralizadas. El principio de libre administración de las colectividades territoriales, sustentado en su autonomía administrativa, deriva del artículo 72 de la Constitución Francesa vigente. Aunque tradicionalmente esas colectividades y la Administración del Estado habían estado estrechamente imbricadas, en los años 80, con las leyes de descentralización, el problema se modifica. Cabe criticar el centralismo anterior pero hora es también de señalar que ese centralismo se veía amortiguado por la acumulación de mandatos en los electos locales, por lo que no era raro ver que los alcaldes principales eran al mismo tiempo los parlamentarios que votaban las leyes que afectaban a los municipios. Por lo demás, este capítulo se destina a la presentación de la

situación de las colectividades territoriales tras las leyes de descentralización. Aparte del reordenamiento competencial realizado en favor de las administraciones descentralizadas, quizás la mayor innovación institucional estribe en el hecho de haber creado una nueva colectividad intermedia, la región, que deberá colaborar, coordinarse y, en muchos aspectos, competir con los departamentos. Aunque se describen asuntos comunes para las tres colectividades –órganos dirigentes, competencias...– no por ello se menosprecia la complejidad que acompaña cada institución de ejemplo sirva la sección destinada a los municipios –donde se estudia la cooperación intermunicipal, los estatutos particulares, los modos de gestión y la democracia local– ni los conflictos. El capítulo se cierra con comentarios sobre los estatutos específicos –París y la región de Ile-de-France, Córcega y los departamentos y territorios de ultramar–.

Habida cuenta de que las administraciones públicas francesas emplean a más de cuatro millones de personas –cerca del 20 por 100 de la población activa–, parece justificado que en este manual de instituciones políticas y administrativas se le dedique el capítulo VI (*Les agents publics*) a la función pública. Se inicia el capítulo con varios epígrafes sobre el origen de la función pública estatal y territorial para después detenerse en los principios comunes que deben guiar los actos de los funcionarios franceses, principios que giran en torno del Estatuto de la función pública confeccionado entre 1983 y 1986. El título I del Estatuto, sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios, se aplica tanto a los del Estado como a los de las colectividades territoriales y funcionarios de los establecimientos hospitalarios; el título II trata de las disposiciones estatutarias referidas exclusivamente a los funcionarios del

Estado mientras que el título III hace lo mismo pero para la función pública descentralizada; y el título IV se centra en las disposiciones estatutarias para la función pública de los hospitales. El Estatuto tiene, sin embargo, problemas de generalización —excluye de su ámbito de aplicación a los contratados laborales, al personal militar, a los funcionarios de las asambleas parlamentarias, a los magistrados de la orden judicial...— lo que ha dado lugar a la existencia de muchos estatutos especiales y particulares. Prosiguen los autores señalando determinados aspectos sociológicos para la función pública del Estado —reparto de agentes por ministerios y por sexo; reclutamiento, prestigio y poder de los altos funcionarios—, para finalizar abordando las dificultades para la puesta en práctica de la función pública territorial (más de la mitad de la función pública francesa) que podemos resumir en tres cuestiones: su organización interna con la creación de marcos de empleo —cuerpos de la función pública territorial—; el papel de los órganos de gestión de esos marcos de empleo; y la falta de adaptación del Estatuto a las particularidades de las administraciones descentralizadas en lo concerniente al reclutamiento y formación de los agentes públicos.

Al capítulo VII (*La fonction juridictionnelle*) se le otorga, a nuestro juicio, un lugar menor en el libro, lugar sin duda justificado en el hecho de que, a pesar de las interacciones de la acción jurisdiccional con los otros poderes político-administrativos, no puede decirse que sea estrictamente una institución política ni administrativa. De la función jurisdiccional se ofrecen tres aspectos en clave esencialmente descriptiva: las organizaciones de las jurisdicciones; el reparto de competencias entre los órdenes de jurisdicción administrativo y judicial, y en el seno de cada uno

de ellos; y para concluir el capítulo se aportan algunos datos sobre el estatuto de los jueces, su independencia, y las diferencias entre los jueces administrativos y judiciales.

La obra objeto de recensión tiene, a nuestro juicio, varias virtudes. La primera de ellas se desprende del propio título, el estudio de las instituciones políticas y administrativas de forma conjunta. Bien mirado se trata de un enfoque muy razonable y hasta necesario después de décadas en que la excesiva especialización académica impulsaba o a estudiar las instituciones políticas, y el Derecho constitucional, privando al Estado de su dimensión administrativa, o, viceversa, a realizar estudios de administración pública en que al Estado se le reducía a su aparato administrativo menospreciando u ocultando su funcionamiento político. Y, obviamente, esa desconexión de lo político respecto a lo administrativo redundaba en la imposibilidad de obtener una visión completa y cabal de la articulación entre las instituciones políticas y administrativas. Un segundo mérito reposa en el carácter interdisciplinario del análisis. El hecho de que las instituciones de poder tengan un carácter complejo y evolutivo impide que puedan explicarse únicamente atendiendo a conceptos procedentes del Derecho constitucional o del Derecho administrativo. De ahí que los autores, sin despreciar la descripción jurídica, profundicen en el ámbito de las instituciones tomando prestados modos analíticos de la Sociología, de la Ciencia de la Administración propiamente dicha, de la Ciencia Política, de la Historia... Y, para concluir, encontramos muy positiva la atención que los autores dispensan a los nuevos elementos de interdependencia, que planean sobre los sistemas políticos y administrativos nacionales, procedentes de las relaciones

exteriores de los países y, singularmente, de la pertenencia a Unión Europea en cuanto institución política y administrativa. Nos encontramos así, a nuestro parecer, ante un manual que, tanto por la información que aporta como por su enfoque, debe ser tenido en cuenta por los especialistas españoles de la Ciencia Política y de la Administración interesados en el funcionamiento de las instituciones francesas.

Jorge CRESPO GONZÁLEZ

Universidad Complutense de Madrid



*El Gobierno
de la Economía.
Implicaciones políticas
de la intervención estatal
en la economía en Gran
Bretaña y Francia*

HALL, Peter. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993. 411 págs.

La obra que se comenta, como se deduce fácilmente de su título, tiene por objeto fundamentalmente el estudio de las políticas económicas y del intervencionismo económico en dos países significativos de Europa Occidental, Francia y Gran Bretaña, durante los años siguientes a la II Guerra Mundial; si bien, aunque con menos extensión y a pesar del título, también se analiza la situación de la entonces República Federal de Alemania.

Ahora bien, la perspectiva politológica desde la que se aborda la reali-

dad y problemática de esos países, hemos de decir que resulta más bien novedosa en nuestra bibliografía, ya que su autor, Peter HALL, un prestigioso profesor de Ciencia Política y colaborador del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Harvard, aporta una visión más completa y realista acerca de cómo se ha de entender la política económica. Esta es entendida, y es una de las tesis principales del libro, como inserta dentro de un proceso esencialmente político, en donde, además de los acontecimientos y aspectos económicos, se ha olvidado en muchas ocasiones que las políticas económicas son elaboradas y decididas por los gobiernos y parlamentos, los cuales son ciertamente instituciones de carácter político.

La política, pues, influye notablemente desde siempre, y aquí en esta obra se estudia y resalta, en las políticas económicas y en el intervencionismo estatal aportando una visión más amplia de los agentes y aspectos intervinientes en el proceso.

Por otro lado, el autor, frente a otras visiones y explicaciones recientes acerca de la política económica (así entre otros: los modelos funcionalistas, los culturales, los de la elección colectiva, el del conflicto de grupos, los Estadocéntricos, los de la teoría de juegos, etc.), ofrece un modelo y explicación de ésta, en el que se resalta la importancia de las

variables institucionales; es decir, los aspectos y los factores organizativos van a ser algo más que la pura suma de las presiones contrapuestas de los actores y grupos sociales, no debiéndose olvidar que en todo proceso colectivo influye la variable de la configuración y dinámica de las instituciones intervinientes.

Este enfoque "neoinstitucionalista" no es novedoso desde la perspectiva de la ciencia política, ya que se entronca con el énfasis puesto por los estudiosos clásicos de la misma durante la primera mitad de este siglo, fundamentalmente en los Estados Unidos; aunque a diferencia del enfoque precedente que rechazaba el análisis comparado, éste por el contrario lo utiliza significativamente para identificar y resaltar los aspectos institucionales más relevantes e influyentes en las políticas económicas de los distintos países.

El enfoque del autor permite, pues, explicar, tras el análisis de lo acontecido en los tres países europeos antes mencionados, la revolución de las pautas de las políticas económicas de todos los países europeos y sus diferencias, en base a la distribución del poder entre los grupos sociales claves afectados por las mismas, ya que la organización socioeconómica de cada país condiciona y refleja al mismo tiempo esa distribución del poder. La política económica de cada país está influida, en primer lugar, por lo que

su gobierno se ve obligado a hacer, y en segundo término por lo que puede hacer en la esfera económica; siendo lo primero de este dualismo lo deseable en una democracia, y lo segundo lo que es posible.

Los casos estudiados de Gran Bretaña y Francia llevan al autor a la conclusión dentro de su enfoque "neoinstitucionalista" de que existen cinco variables estructurales para la determinación de la política económica en todo país: la organización del trabajo, la organización del capital, la organización del Estado, la organización del sistema político y la posición estructural de ese país en el seno de la economía internacional. Estas variables a su vez, de carácter complejo, actúan de forma interdependiente y dinámica entre sí.

Finalmente, diremos que la obra es de gran interés, ya que destaca ante todo el carácter complejo e interdependiente de diversos factores y variables de la política económica de cada país, permitiendo el análisis comparado e insistiendo y poniendo de relieve el carácter político de este proceso, frente a visiones puramente economistas y/o tecnocráticas, que por el carácter parcial y unidimensional de su perspectiva no explican de forma completa y suficiente la realidad actual de la política económica.

José Manuel CANALES ALIENDE
Universidad Complutense