

LOS PROBLEMAS DE LA TECNOCRACIA Y EL PAPEL DE LOS EXPERTOS

INTRODUCCION

1) El presente estudio fué realizado para servir de informe general en el V Congreso Mundial celebrado por la Asociación Internacional de Ciencias Políticas. El tema propuesto estaba enunciado de manera sensiblemente distinta en la versión francesa y en la inglesa. «Los problemas de la tecnocracia y el papel de los expertos», decía la primera. «Tecnocracia y papel de los expertos en el Gobierno», replicaba la segunda. Este matiz, que se encontraba tanto en el fondo como en la forma de la definición, testimonia dos concepciones que se mezclan más que coinciden.

En francés, la palabra «tecnocracia» evoca todas las controversias sobre el futuro de la ciencia, la naturaleza del Estado y el origen del Poder; su homólogo en inglés es de uso poco frecuente (1), y, ciertamente, no lleva consigo tal peso de inquietudes y pasiones. Depende de donde se acentúe; en la primera fórmula, sobre los «problemas» en su generalidad filosófica y política; en la segunda, sobre los hechos, tal como están determinados por el funcionamiento de las instituciones. Era necesario, si no elegir entre estas dos concepciones, al menos encontrar entre ellas un término medio.

2) Evidentemente, la versión inglesa precisa y limita el tema propuesto por el enunciado francés. Se trata de examinar el papel de los «expertos», las consecuencias de las tendencias tecnocráticas en la dirección de los asuntos públicos («government»). Están fuera de este propósito los aspectos más generales de una civilización marcada por la técnica y los técnicos.

3) ¿Conviene entender el término «experto» como restringiendo aún más el debate? En el contexto que acaba de proponerse, este término puede tomar, al menos, tres sentidos. Puede designar, en principio, a esos colabo-

(1) Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la palabra «tecnocracia» es reciente, y que traduce una palabra creada en Estados Unidos a principios de la primera guerra mundial, y cuyo uso se generaliza en la época del *New Deal*.

radores ocasionales, a los que a veces han recurrido gobernantes o jefes de Administración para obtener una opinión externa, distinta de las instancias normales, sobre un asunto técnico o, al menos, complejo.

A este primer tipo de expertos, los Organismos internacionales y la Administración americana, que hace un amplio uso de ellos, le dan el nombre de «consultivos».

En una segunda acepción, «experto» se opone a «generalista»: está caracterizado por una competencia irrecusable en un ámbito muy preciso, fuera del cual está excluido su empleo; en la concepción anglosajona tradicional no sabría acceder a los puestos-llave, donde el espíritu de síntesis debe prevalecer sobre la profundidad del saber. Esta actitud crea a menudo malestar en una época en la que puede uno preguntarse si la formación generalmente científica, de los «expertos» de este segundo tipo, no es, por el contrario, indispensable para quien debe contribuir a las decisiones de máxima importancia. Llevado a estos límites, el estudio se reduciría a un debate sobre el respectivo lugar de los «técnicos» (o «profesionales») y de los responsables de la Administración general.

Ni que decir tiene que ni esta interpretación del término «experto», ni la precedente, pueden ser retenidas. Tanto una como otra llevarían a un estudio interesante para los «expertos en Administración», pero de dudoso alcance. La única interpretación concebible es la más amplia, y por consiguiente, la más vaga. Es «experto» toda persona asociada en el manejo de los asuntos públicos, en razón de su sola competencia —cierta o supuesta—, sea cuales fueren su estatuto y su especialidad profesional (2). En este sentido, el «experto» se opone al «responsable político», que basa su mandato en la confianza del «soberano».

4) Queda por hacer la exégesis de la palabra «tecnocracia». En sentido etimológico, designa, si no una forma de gobierno —que quedaría en el campo de la utopía—, por lo menos, una concepción del Poder: aquella en que la decisión debe emanar del que está técnicamente capacitado para establecer los supuestos. Esta concepción toma formas muy variadas, desde los abogados en favor de los ministros técnicos, hasta el análisis de la sociedad dictatorial, donde, según Burnham, los «managers» se convierten en el Estado (3), pasando por el deseo de ciertos sabios de controlar el uso de sus

(2) Hemos tratado de reemplazar «experto» por «especialista», a fin de evitar la posible confusión, en ciertos países, entre «experto», «consultivo» y «técnico». Por experiencia, el término «especialista», se ha comprobado que no es menos anfibológico; además, los epítetos que en francés se le juntan a veces, evocan enojosamente la estrechez de espíritu, y la reducida visión...

(3) JAMES BURNHAM: *L'ère des organisateurs*, París, 1948, 154 págs. Hemos

descubrimientos (4). Vista de esta forma, la tecnocracia, bajo sus distintos aspectos, se opone con más o menos fuerza a la democracia, en tanto que tiende a elegir a los responsables políticos por otras vías distintas del sufragio.

La palabra tecnocracia se utiliza igualmente para evocar no tanto una concepción de Poder, sino más bien una concepción sobre la dirección de los asuntos públicos: aquella que asimila la decisión política al resultado de un análisis científico, y por consiguiente, tiende a excluir los factores ideológicos, afectivos o morales. Esta segunda acepción se aproxima a la primera; la responsabilidad política, directa o indirectamente nacida del sufragio, se supone que encierra menos tendencia que el «experto» a desconocer los límites de la razón pura. Pero la asimilación podía extenderse demasiado lejos; el juicio del «soberano» no es más que un freno, y deja a los elegidos que acceden al Poder muchas posibilidades de obrar como tecnócratas; a la inversa, la experiencia prueba que muchos expertos son sensibles al aspecto humano de los problemas que tratan.

Pero si debía de retenerse una u otra de estas interpretaciones, el estudio pertenecería en el primer caso a la historia de las ideas, y en el segundo, al análisis de los comportamientos individuales o colectivos; la realidad institucional peligraría de ser excluida. La palabra «tecnocracia» debe tomarse en una tercera acepción, más práctica que teórica: se trata de la «desposesión» (5) de los «responsables políticos» en beneficio de los expertos. Es una situación de hecho que supone que sea mantenida en principio la distinción entre unos y otros. El «experto», tal como ha sido definido anteriormente, no es un «tecnócrata»; todo lo más es un «tecnócrata en potencia»: alguno de los que haciéndose cargo de su competencia profesional y de la reputación que ello le vale, podría, llevado por las circunstancias, intentar

restablecido el término «manager» que no tiene correspondencia en francés, ya que la palabra de «director» utilizada por el traductor no da un sentido exacto. La idea de que los jefes de Empresa deben, en tanto que tales, participar en la dirección de los asuntos públicos, se encuentra en una serie de obras americanas de los años cincuenta, cfr. H. F. MERRIL y otras como *Responsibilities of business leadership*, Cambridge, Mass., 1948; CLARENCE RANDALL: *A need for free enterprise*, Boston, 1952; HOWARD R. BOWEN: *Social Responsibilities of the Businessman*, New York, 1953.

(4) Ver a este respecto el capítulo sobre «La ciencia ante el Poder», en PIERRE ROUSSEAU: *La Science du XX^e siècle*, París, 1954; DON K. PRICE: *Government and Science*, New York, 1954; SIR CHARLES SNOW: *Science and Government*, London, 1961.

(5) Tomamos prestada la expresión a la obra de JEAN MEYNAUD: *Tecnocratie et politique*, Lausanne, 1960. Esta obra que por otra parte anuncia un libro de la mayor envergadura, constituye a pesar de su brevedad, una fuente de reflexiones y de documentación, fuera de lo normal.

imponer su voluntad en campos reservados a los detentadores de un mandato político.

5) Entonces lo importante es saber cuándo existe desposesión; es lo que nosotros pretendemos tratar. El peligro estaría en partir de una distinción simplista y caduca para decidir entre las decisiones «políticas» y las demás. El estudio se realizará, pues, en dos tiempos. Intentaremos:

— Primero, precisar cuál es —y cuál debe ser— hoy día el papel normal de los «expertos» en la gestión de los asuntos públicos.

— Después, investigar en qué circunstancias podrían sustituir *indebidamente* a los «responsables políticos».

PRIMERA PARTE

EL PAPEL NORMAL DE LOS «EXPERTOS» EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

6) A menudo se ha señalado la diferencia pedagógica que se observa entre la actitud de los filósofos o de los sociólogos y la de los especialistas en el estudio de las instituciones; los primeros denuncian o reclaman una participación creciente de los «expertos» en la dirección de los asuntos públicos; los segundos no conceden a este fenómeno más que una importancia secundaria (6). Los informes nacionales recibidos confirman esta observación: según la cualificación y el temperamento de su autor, dejan entrever un trastorno del marco institucional, o se limitan a señalar tensiones en el interior de este marco. No obstante, estas dos posturas coinciden en dos puntos:

— Por una parte, todos admiten la importancia creciente de la técnica en la dirección de los asuntos públicos, pero haciendo resaltar los límites; nosotros estamos dispuestos a seguirles.

(6) Ver sobre est punto, en particular, MARCEL MERLE: «Influencia de la Técnica», en *Politique et Technique*, obra colectiva publicada por el Centro de Ciencias Políticas del Instituto de Estudios Políticos de Nice, París, 1958; JACQUES ELLUL: *La Technique ou l'enjeu du siècle*, París, 1954; que acentúa la oposición al extremo: «Es asombroso que se le asocie aún a estudios de teorías políticas o de partidos políticos, no teniendo más importancia que episódica, y que se pase a lado del hecho (la conjunción entre la Técnica y el Estado), que explica sin excepción la totalidad de los acontecimientos políticos modernos...» (pág. 211).

— Por otra parte, salvo raras excepciones, todos consideran la extensión del papel de los «expertos» como una disminución de la autoridad de los «responsables políticos», como si no fuera deseable ni posible un nuevo equilibrio entre las funciones de los unos y de los otros. Esta actitud nos parece superada.

A) NECESIDAD Y LÍMITE DE LA TÉCNICA

7) Bajo todos los regímenes, los «expertos» están encargados de la ejecución de las decisiones fundamentales. Pero su participación en estas mismas decisiones plantea un problema. Gaston Berger, recordando la solución clásica —«a los hombres políticos les compete elegir los fines; a los técnicos, proponer toda la gama posible de medios, indicando de cuáles se dispone, qué precio sería necesario pagar por aquéllos que se quisiera emplear y qué consecuencias pueden esperarse»— criticaba la aparente simplicidad (7). Esta no corresponde a un comportamiento real: los principios justifican los actos más que inspirarlos. Está basada en una distinción arbitraria; de los medios utilizables dependen los fines accesibles. Por último, desconoce la existencia de «técnicos políticos», desde la planificación hasta la acción sobre la opinión pública.

No puede disociarse a la política de la técnica, lo que no significa en modo alguno que la primera sea, de ahora en adelante, absorbida por la segunda.

1.º *Posición de la técnica en las opciones fundamentales*

8) La participación de los expertos en la definición de los objetivos políticos resulta indispensable en razón de la creciente complejidad de los asuntos públicos. Algunos pueden mostrarse un poco escépticos respecto de esta afirmación. «La complejidad de las cosas, se nos dice, es y ha sido infinita... La política extranjera ¿ha sido más compleja alguna vez que bajo el mandato de Bismarck y la política económica más que bajo Peel? Esto ha sido siempre un problema de "enjuiciamiento".» La argumentación no nos convence. El juicio no se ejerce ni sobre las mismas ideas ni, corrientemente, según el mismo procedimiento. Ello ofrece muchas razones:

a) La primera se refiere a la extensión del papel del Estado. Para Jac-

(7) GASTON BERGER: «El problema de la elección», en *Politique et Technique*, op. cit.

ques Ellul, cuya tesis sobre este punto nos parece convincente, esta extensión se debe no sólo al triunfo de las doctrinas estatistas, sino, sobre todo, a eso que se encuentra más allá de un cierto grado de perfeccionamiento, cuando el uso de las técnicas supera las posibilidades privadas y necesita la intervención del poder y de los recursos públicos. La misma orientación de las nuevas actividades estatales está, pues, por definición, conexas a opciones que sólo los «expertos» pueden plantear.

b) La segunda razón se refiere a la «aceleración de la historia». Cuando el ritmo del progreso técnico era aún relativamente pausado, el presente prefiguraba el futuro; la acción política podía tender bien al respeto de la tradición, bien a la búsqueda de un orden nuevo, pero los elementos a los que aplicaba esta acción eran conocidos y considerados como estables. No pasa lo mismo hoy; los descubrimientos científicos y sus aplicaciones trastornan las condiciones de vida y las relaciones de muchos hasta tal punto que la observación de los precedentes y el juicio del hombre honesto no bastan para determinar las opciones fundamentales: éstas suponen puntos de vista «prospectivos» basados en el conocimiento de las posibilidades técnicas del mañana (8).

c) Por último —y es la tercera razón—, los responsables de la dirección de los asuntos públicos disponen, gracias a los progresos, que por otra parte complican su tarea, de medios de información y de acción, desconocidos hasta estos últimos años: estadísticas y métodos de previsión económica, búsqueda operacional, sondeos de opinión y técnicas de propaganda.

Que estos medios sean empleados en el seno o al margen del aparato administrativo no importa, lo que sí es interesante darse cuenta es que las «técnicas políticas» modernas no pueden ser aplicadas más que por «expertos».

9) Sería interesante saber si las opiniones públicas perciben esta transformación de la realidad política y obran en consecuencia. No tenemos conocimiento de que haya sido realizada ninguna investigación sistemática sobre esta cuestión. A primera vista parece que las posiciones están cristalizadas y apenas se dan cuenta del papel, positivo o negativo, que los «expertos» tienen o pueden tener en la dirección de los asuntos públicos. Se oponen dos actitudes.

a) En Gran Bretaña nadie responde al adagio humorístico «Experts should be on tap but not on top» (9) (Los expertos deben estar prepara-

(8) Ver sobre este punto PIERRE RACINE: «Vues prospectives sur le Administration», en *Prospective*, publicación del Centro Internacional de Prospectiva, núm. 1, mayo 1958.

(9) De hecho esta fórmula se utiliza tanto para situar a los «expertos», en el sentido

dos, pero no en el Gobierno), y es corriente afirmar la autonomía entre el punto de vista del especialista, limitado y defensivo, por definición, y la función del dirigente, árbitro y conciliador. En consecuencia, continúa preferiendo ver en los puestos llave a un aficionado instruido antes que a un «experto». Sucede igual en los Países Bajos. Pero estas reacciones, ¿no traducen otras cosas que el temor de todo golpe a la supremacía del Parlamento, y para Inglaterra una cierta concepción de la educación? Por otra parte, una sensible diferencia separa la teoría de los hechos. Pocos observadores ingleses reconocen en el adagio clásico una descripción de la realidad; para quien toma parte en la elaboración de las decisiones fundamentales es importante la influencia de los hombres políticos, pero no determinante, y se analiza en una presión de complemento. En Gran Bretaña se hace estado a menudo del mito del «Establishment», análogo al mito francés de las doscientas familias: se trata de una especie de oligarquía muy abierta, por otra parte, compuesta de hombres salidos de alguna de las grandes Universidades, y que se reparten de hecho un número de puestos-llave en los partidos políticos, la Administración, los negocios y la Educación. Ahora bien: el principal reproche que se ha hecho a este sistema de formación de «élites» es que no da suficientes oportunidades a los hombres de formación científica, o sea a los «expertos» del mundo moderno.

Varios neerlandeses, después de haber descrito un estado de espíritu comparable al que se halla en Gran Bretaña, añaden que, de hecho, en muchos aspectos los «expertos» edificaban el orden social; incluso insisten sobre el papel predominante de determinadas categorías de «expertos», los que se dedican a la hidráulica, cuya técnica asegura la existencia física del país, los financieros y los grandes economistas, cuyo parecer, según dicen, puede en determinados casos superar toda consideración política.

b) En el lado opuesto se encuentra la actitud francesa, analizada con detalle por el decano Vedel, que concluye: «La política», entendida en el tradicional sentido del término, pierde en todos los casos. Esta actitud se dirige, por una parte, en beneficio de la «política» entendida como una técnica superior y secreta de los grandes hombres. O bien, por otra parte, en beneficio de la «técnica», y, entre los que no dan su confianza ni al «Poder» y a los «técnicos», la política también pierde en beneficio del mito de la dirección del país por el «buen sentido» que, naturalmente, conduce a las «evi-

que aquí damos a esta palabra con relación a los «responsables políticos», como para los «técnicos propiamente dichos» (miembros de clases especializadas del servicio civil, que comprende, por ejemplo, a los científicos), con relación a los «generalistas» (miembros de la «administrative class» del servicio civil).

dencias» (10). Pero nada prueba, sino, más bien al contrario, que esta posición sea el fruto de una reflexión sobre las consecuencias del progreso técnico, corresponde a una de las fases de ese movimiento que regularmente hace pasar a los franceses de un temor ante un Poder absoluto al antiparlamentarismo.

Así, las opiniones públicas en los países de antigua tradición política parecen ignorar la forma en que se plantea el problema del encuentro entre el Estado y los técnicos, y por consiguiente, el del papel de los «expertos» en la dirección de los asuntos públicos. Sea cual fuere el sentido de sus reacciones, éstas son el resultado de consideraciones teóricas, a menudo superadas.

10) Nos parece ser más interesante la situación en los países que han alcanzado recientemente la independencia. El informe israelí presentado al V Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas contenía valiosas indicaciones, de las que el autor obtenía enseñanzas, modestamente presentadas bajo la forma de hipótesis de trabajo. Pueden resumirse así: cuando un país alcanza la independencia, los factores que han intervenido durante el período anterior tienden a perpetuarse; los «responsables políticos» nacidos de la lucha por la independencia no están acostumbrados a cooperar con los «expertos» y no sienten esa necesidad; por lo demás, salvo excepciones —la India es una de ellas—, se han formado muy pocos «expertos» autóctonos; entonces se está en presencia de un desequilibrio: a la necesidad de asegurar un desarrollo rápido por un esfuerzo de organización y de progreso técnico no corresponde una ayuda suficiente a los técnicos. Las observaciones del informe yugoslavo sobre los períodos posrevolucionarios confirman esta opinión.

Nosotros estaríamos tentados a afirmar que desconocer el papel de los «expertos» en la dirección de los asuntos públicos es señal de subdesarrollo. Ahí tenemos con qué contrarrestar el juicio de los que, demasiado rápidamente, ven en toda amplificación de ese papel una prueba de degeneración de las instituciones políticas.

2.º *El mito del apolitismo*

11) Por consiguiente, nada permite afirmar que el «experto» pueda y deba reemplazar al «responsable político» en el Estado moderno. No obstan-

(1) GEORGES VEDEL, vid. un artículo en este mismo número de la REVISTA.

te, eso ha sido lo que han dicho toda una serie de pensadores después de la revolución industrial:

a) Hasta época muy reciente, las teorías políticas basadas en la observación del progreso técnico preconizaban una radical modificación en cuanto a la elección de los gobernantes. La administración de las cosas debía sustituir el gobierno de los hombres, las opciones fundamentales no serían las mismas de antes y correspondería a los especialistas de la organización y de la gestión contrarrestarlas. A este punto había llegado Saint-Simon, quien, después de haber preconizado un Gobierno de sabios y artistas (11), al final de sus reflexiones pensaba en confiar el Poder a los jefes de Empresas industriales, que son los verdaderos jefes del pueblo, ya que son ellos los que le dirigen en sus trabajos diarios (12). Burnham, ciento veinte años más tarde, considerará la misma cuestión, pero con la equivocación de presentar como el ineluctable resultado de una transformación social en curso, lo que para su ilustre predecesor no era más que una utopía.

Por grande que pueda ser su influencia a nuestros propósitos, estas doctrinas no presentan más que un interés secundario. La forma en que hemos planteado el tema nos impide abrir debate sobre el modo de designación de los «responsables políticos»: un régimen en el que sus responsables sean elegidos sólo en razón de su competencia técnica no sería un régimen tecnócrata, en el sentido que nosotros hemos aceptado, desde el momento en que subsistiría una distinción entre la función política y la atribuida a los «expertos» no provistos de un mandato político.

b) Sólo queda por decir que incluso las más recientes doctrinas se inspiran menos en el progreso de los técnicos que en el de las ciencias matemáticas, y que denuncian la inutilidad, y hasta el peligro, de una función política, porque niegan la existencia de opciones verdaderas en la dirección de los asuntos públicos. ¿Es necesario remontar el origen a Cournot, o solamente hasta Veblen? (13). La cuestión es que raramente, a excepción de Jacques Ellul (14), han sido presentadas con vigor, y que hoy inspiran en determinados países una serie de reacciones más o menos pasionales.

(11) SAINT-SIMON: *L'Organisateur*, París, 1820.

(12) SAINT-SIMON: *Du système industriel*, París, 1821. Ponteil. «La Era industrial y el gobierno del técnico según Saint-Simon», en *Politique et Technique*, op. cit., expone con detalle la evolución de las concepciones saint-simonianas, sobre la concepción del Poder.

(13) Ver sobre este punto, el excelente informe del profesor GEORGES FRIEDMANN: «Los tecnócratas y la civilización técnica», en *Industrialisation et Technocratie*, recogido de los trabajos de la primera semana sociológica, organizada por el Centro de Estudios Sociológicos. París, 1949.

(14) Op. cit., en particular el capítulo IV.

Para Ellul, el progreso de la ciencia en todos los dominios hace que un número creciente de problemas pueden resolverse por métodos científicamente precisos. Para cada uno de esos problemas no existe más que una solución científicamente exacta. Según esto, a partir de entonces la cuestión no consiste en elegir, sino más bien en constatar una evidencia. Esta constatación —que debe reemplazar a la opción que corresponde a una Edad precientífica— no es, por otra parte, accesible más que a «expertos» avezados, tanto en el razonamiento científico como en la práctica de técnicas, esencialmente matemáticas, y de los instrumentos —como las máquinas electrónicas de calcular— que permitan emplearlas a fondo. Puede irse más lejos, y después de haber afirmado que la cibernética está en trance de reemplazar a la política, en el sentido tradicional, anunciar la Era de la «máquina de gobierno» (15).

De tales perspectivas pueden apuntarse concepciones aparentemente opuestas. Estas se pueden invocar en apoyo de la tesis marxista de la ruina del Estado, reducido, según la fórmula de Lenin, «al empadronamiento y a la estadística».

Al contrario, pueden justificar la «superioridad» del Estado dictatorial» (16). Pero, a pesar de esta divergencia de interpretación —o quizá a causa de ella—, refunden las posiciones de los que, sea cual sea el régimen, siguen el procedimiento de los «responsables políticos». A los argumentos tradicionales, producto de la venalidad de los políticos, de su incompetencia, y su permeabilidad ante los intereses particulares, pueden desde ahora añadir otros, basados en la negación de las elecciones políticas y sobre las posibilidades del neo-racionalismo (17).

12) Contestando a estas tesis, se pueden esgrimir muchos argumentos para defender la existencia de una función política distinta de la función técnica; por consiguiente, de «responsables políticos» distintos de los «expertos», sea cual fuere su modo de selección. Los que citamos a continuación nos parecen los de más peso:

a) El razonamiento científico supone la utilización de datos cuantitati-

(15) Muchos autores parecen haberse impresionado más por las brillantes anticipaciones diarias de ROBERT JUNCK: *El futuro ya ha comenzado*, que por las puestas en guardia de los sabios que no han dejado de recordar que las «máquinas de pensar», aún las más perfectas, son incapaces de plantear problemas y de dar informaciones, que no resulten de la combinación, de las que anteriormente han sido inscritas. Ver en especial las conferencias sobre la cibernética del profesor FRANÇOIS MEYER y del doctor PAUL COSSA, en *Politique et Technique*, op. cit.

(16) ELLUL, loc. cit., pág. 26.

(17) Ver en MEYNAUD, op. cit., pág. 63, el análisis de las «articulaciones de la ideología tecnocrática».

vos. Ahora bien: a pesar de los progresos de las ciencias humanas, nada permite afirmar que todos los factores de los que depende el equilibrio y el desarrollo de las sociedades, y por consiguiente, la dirección de los asuntos públicos, sean cuantificables. Por el contrario, parece probar que los elementos ideológicos y religiosos son irreductibles numéricamente, atendiendo a su naturaleza. De aquí que se les descuide, y la tentación es fuerte, si es precisamente esta negligencia lo que se reprocha a la tecnocracia, entendida como una concepción del Poder.

b) Por otra parte, no dejan de intervenir factores desconocidos. Las soluciones lógicas no son necesariamente soluciones aplicables. Es lamentable. Puede también defenderse contra las resistencias por un trabajo sobre la opinión pública, que, en las mejores circunstancias, puede tomar forma de proceso educativo a largo plazo. Para que un problema deba ser planteado no es razón suficiente el que se pueda resolver científicamente ni que su solución lógica se proponga o imponga a la opinión.

c) Este punto es esencial: plantear un problema significa ya hacer una elección. Por ejemplo, en un país dado, plantear el problema de las relaciones entre el Estado y la enseñanza privada es optar por la existencia de tal enseñanza. A menos que se subordine la ciencia a un sistema filosófico o confesional preconcebido, no existe método que permita ni formular ni realizar científicamente tal opción. La «despolitización» de los problemas fundamentales es, o bien un mito, o bien una operación política; en este último caso se trata de no dejar iniciar un debate que se considere como inoportuno; a partir de entonces, la cuestión es ver la forma de sacar el mejor partido de una situación adquirida.

B) FUNCIONES RELATIVAS DE LOS «EXPERTOS» Y DE LOS «RESPONSABLES POLÍTICOS»

13) Así, pues, se desemboca en una oposición dialéctica entre la necesidad de asociar a los «expertos» en la dirección de los asuntos públicos y la función técnica. «Teóricamente hablando —escribía el autor del informe yugoslavo, anteriormente citado— no existe gran problema de importancia para la vida y el desarrollo de los pueblos que no tenga su aspecto político y que no pueda —y no deba— ser regulado políticamente. La mística contemporizante de la «técnica» es tan peligrosa como la de la *omni-ciencia*.»

Aún queda por hacer una síntesis. Resulta fácil esbozar las líneas generales, pero difícil precisar las modalidades. Faltan demasiados elementos de reflexión. En efecto, la búsqueda de un equilibrio que tenga en cuenta el pro-

greso de las ciencias y de las técnicas no ha sido —y no podía ser— emprendido ni por los que mantienen la absoluta primacía de la política, ni por los que sostienen la de la tecnocracia (18).

Los primeros están forzados a constatar la invasión de la técnica, y los segundos han de transigir con los factores irracionales que pesan sobre la dirección de los asuntos públicos. Pero tanto los unos como los otros, acaban (salvo raras excepciones) volviendo a su exclusiva concepción. Nosotros estamos persuadidos de que importa, hoy día, volver a considerar las condiciones de la cooperación entre los «responsables políticos» y los «expertos» más que oponer los unos a los otros. Pero visto el carácter elemental de nuestras propias reflexiones, pensamos que los desarrollos que a continuación se exponen constituyen una introducción muy insuficiente.

Nos parece que se han debido recoger dos principios: De un lado, y con el fin de conservar la potestad sobre las opciones fundamentales, los «responsables políticos» deben ser aliviados por los «expertos» de las decisiones menos trascendentales; sustituir la auténtica participación del Poder de decisión. Por otro lado, y con el fin de asegurar la preparación técnica de las opciones fundamentales, es necesario multiplicar las ocasiones y mejorar los métodos de colaboración entre unos y otros.

1.º *Compartición del poder de decisión*

14) La participación en el poder de decisión de los «responsables políticos» y de los «expertos» no ha sido nunca, a nuestro entender, objeto de estudios profundos. Generalmente se suele contentar con afirmar la subordinación de los segundos a los primeros, concluyendo con que sólo las medidas de aplicación son y deben ser —tomadas a escala técnica—, estando —y debiendo estar fijadas— todas las disposiciones de principio a nivel político. El informe yugoslavo, al cual nos hemos ya referido, abordaba este aspecto de la cuestión en términos que merecen ser citados.

«En Yugoslavia no se encuentra ni en la Constitución, ni en la práctica, ni en teoría, ni en realidad, el absoluto poder del Estado o de las instituciones supremas del Estado, o bien esta ideología que pretende que todas las decisiones políticas fundamentales sean el acto de Organismos políticos cen-

(18) Dos frases pueden caracterizar estas dos actitudes; por un lado, el clásico adagio inglés «El Parlamento lo puede todo...», por el otro la fórmula de JACQUES ELLUL: «Sólo la acción del político retrasa verdaderamente la transformación del Estado, un gigantesco aparato, *exclusivamente* técnico» (subrayado en el texto), op. cit., pág. 238.

trales. El sistema político yugoslavo se caracteriza por un proceso de superación estatal, lo que explica el que muchas actividades, como la educación, la ciencia, la salud pública, y sobre todo, la economía, están organizadas en sectores, de decisiones autónomas, por completo... Importantes decisiones relativas a la política a seguir en los distintos campos son tomadas en el seno de Cámaras profesionales, Uniones Cooperativas, agrícolas, comunidades culturales y de educación, Universidades, escuelas, escuelas-fábrica, etc.

»Por otra parte, el mecanismo constitucional yugoslavo está concebido, en principio, con el fin de impedir la fusión entre la política y la Administración. Los ministros y jefes de las grandes Administraciones asumen funciones relativamente reducidas, si se las compara con las funciones ejercidas en los regímenes parlamentarios; aquí son más bien funcionarios.»

Que se acepte o no la filosofía política, de donde se deriva la organización constitucional y administrativa yugoslava, ese texto plantea un problema esencial: el de la distancia que los «responsables políticos» deben guardar respecto de todo asunto no considerado como fundamental, y por consiguiente, de la necesidad que tienen de dejar en manos de los «expertos» la regulación de esas cuestiones.

15) En las democracias parlamentarias, esta repartición del poder de decisión es, en teoría, inadmisibile. Los «responsables políticos» miembros del Gobierno son los únicos que deben rendir cuenta de sus actos ante las Asambleas elegidas y los únicos con poder para decidir; los «expertos» sólo actúan en función de las directrices que les dan, y siempre en nombre del ministro de que dependan:

a) Pero este principio conoce excepciones. Por ejemplo, en Francia, ciertos funcionarios —como los prefectos— han recibido del legislador poderes de decisión propios en materias que desbordan la simple y pura aplicación de los textos y la ejecución de las órdenes del Gobierno, como reglamentación del orden público y tutela de las colectividades locales. Sin duda, el ejercicio de estos poderes está limitado y orientado por directrices que emanan de los «responsables políticos». Es difícil conocer el margen de apreciación y de libertad de acción que se otorga a los interesados, ya que este margen varía según las épocas y según los nombres. Pero el hecho importante es que incluso en un régimen parlamentario, la Administración, es decir, «los expertos», gozan de una relativa autonomía respecto de los gobernantes (19).

(19) A propósito no hemos hecho alusión más que a los poderes de decisión concedidos a algunos funcionarios sobre cuestiones de orden general y, por consiguiente, que implican una verdadera opción. Pero no es baldío señalar incidentalmente que en Fran-

b) En los casos, los más numerosos, en que las decisiones están, por supuesto, tomadas por los «responsables políticos», el juego de las delegaciones de poder crea una realidad muy distinta de la ficción. Esta realidad no puede, por otra parte, ser enmarcada con precisión; no existe criterio alguno que permita hacer una clasificación entre las decisiones dejadas a la apreciación de los «expertos» y las que son realmente resueltas por aquellos de los que en principio emanan.

Problemas de secundaria importancia están así tratados a nivel político, mientras que otros, aparentemente vitales para el país, se resuelven a un nivel técnico. Un ejemplo frecuentemente citado es el de las decisiones de la oficina francesa de cambios, los cuales eran anunciados sin que fuese publicado ningún texto formal con la firma de alguna autoridad responsable. La práctica de las delegaciones de poder no podría, por tanto, ser criticada: resulta indispensable para el buen funcionamiento de las instituciones. Por el carácter desordenado que reviste en algunos países es por lo que resulta impugnable, tanto desde el punto de vista de la lógica como del de la eficacia.

16) Todo lleva a preguntar si no ha llegado el momento de distinguir con más claridad las opciones fundamentales de la competencia de los «responsables políticos» y de las decisiones menos importantes que deberían estar libremente dejadas al juicio de los «expertos». Esta distinción nos parece posible si atendemos a una condición doble:

a) La primera es que sea ampliamente empírica. Las opciones fundamentales varían según los países, y en cada país, según las épocas. Así, la explotación de los recursos naturales ha venido a ser el problema esencial en los nuevos países, ya que de su solución depende el grado de independencia nacional efectiva; es natural que se le considere en el nivel político más elevado, aunque las modalidades de esta explotación no puedan ser concebidas más que por especialistas. Cuando una cuestión llega a ser fundamental, otras cuestiones que antes parecían tales, automáticamente se encuentran «des-

cia un número relativamente elevado de funcionarios dispone, en virtud de la ley, de poderes de decisión propios para evitar las medidas particulares: este es el caso especial de los jefes de administraciones fiscales y del patrimonio público (guardias forestales, ingenieros, en jefes de caminos y canales y puertos, etc.). Estos poderes se explican menos por las necesidades de funcionamiento de los servicios que a causa de tradiciones antiguas y de peso, anteriores en todo caso a la introducción en Francia del régimen parlamentario. Ahora bien, las reglas aplicables a los administradores fiscales de hoy, deben su origen a la práctica de los arrendamientos de ciertos impuestos del antiguo régimen. La relativa autonomía de la Administración frente a los «responsables políticos» parecía más limitada en los servicios más recientes.

clasificadas», y nadie impide que se confíe a los expertos su ordenación. Así pasó, por ejemplo, con la implantación de los grandes trabajos de interés público desde que fueron decididas las líneas-clave de un plan de desarrollo económico.

b) La segunda condición es que los ciudadanos estén protegidos contra las decisiones abusivas de los «expertos». En la medida en que éstos poseen un poder propio, la protección que resulta del control político ejercido sobre los gobernantes por las Asambleas elegidas es defectuosa. Se hacen indispensables garantías de distinta naturaleza. Pueden ser de dos clases estas garantías. Unas, se derivan de la autoridad jerárquica, de la que los «responsables políticos» están facultados respecto de los «expertos»; incluso cuando éstos están investidos de un poder de decisión propio, los gobernantes de los que dependen pueden apreciar *a posteriori* y sancionar la forma en que se ha utilizado este poder.

Las demás garantías dependen de la existencia de recursos jurisdiccionales contra las medidas tachadas de exceso de poder, particularmente debido a un desconocimiento de los textos jurídicos o de los principios generales del Derecho. El severo control ejercido por las jurisdicciones administrativas francesas sobre los actos de la Administración explica que se conserve en Francia el poder de decisión atribuido a ciertos funcionarios después de la introducción del régimen parlamentario en este país (20).

2.º *Colaboración entre "expertos" y "responsables políticos" para la preparación de las decisiones fundamentales*

17) En la repartición de competencia que acaba de ser preconizada, los «responsables políticos» son los únicos asistidos del poder de tomar las decisiones fundamentales. Pero la preparación de estas decisiones se asienta en gran parte sobre el trabajo de los «expertos»; deben fomentarse todas las disposiciones que permitan a estos últimos hacer valer su punto de vista.

Por lo demás, la opinión extendida en muchos países, según la cual los «responsables políticos» y los «expertos» están necesariamente llevados a una mutua oposición, es de una imaginación fácil. Según uno de los investigadores, especializado en Francia sobre problemas de la tecnocracia, M. Bernard

(20) La atribución de poderes de decisión propios, a «funcionarios» que representan al Gobierno a escala regional, constituye lo que en Francia se ha llamado «desconcentración» por oposición a la «descentralización», que es la atribución de poderes de decisión a autoridades regionales o locales «elegidas» (*local governments*).

Gournay, es probable que la mayoría de los altos funcionarios emitan juicios menos severos respecto de los parlamentarios que la mayor parte de los franceses. Su vida profesional les ha brindado la ocasión de trabajar con hombres políticos diferentes, y en muchos casos, de apreciar a algunos de ellos... (21). Tanto de una parte como de la otra, parece que generalmente se desea esta necesaria colaboración.

Esta colaboración toma diferentes aspectos según que los «expertos» asociados en la preparación de las decisiones fundamentales formen o no parte de la Administración.

18) En todos los países, sea cual sea su régimen político, la esencial tarea que se encomienda a un determinado número de funcionarios consiste en preparar el trabajo gubernamental. Su influencia depende en gran parte de la confianza que se establezca entre los «responsables políticos» y ellos; por consiguiente, de la lealtad de que hagan prueba. Uno de los problemas esenciales del Estatuto de la función pública se plantea así: según nosotros, la lealtad de los funcionarios no se puede asegurar más que mediante dos formas opuestas, pero igualmente defendibles: la adhesión política y la neutralidad absoluta; los Estados Unidos, a pesar de todo, siguen fieles a la primera; Gran Bretaña se ha orientado por la segunda. Toda fórmula intermedia resulta inoperante un día u otro. Como consejeros, los funcionarios no son eficaces más que al precio de una afiliación partidaria, o de una esterilización política. Los informes nacionales lo dan a entender claramente.

a) Las modalidades según las cuales se establecen las relaciones de trabajo entre altos funcionarios y gobernantes parecen variar poco de un país a otro. Al menos, las diferencias resultan accesorias: poco importa que aquí los jefes de Administración estén llamados a ocupar un asiento en los Consejos del Gobierno y que allá tal práctica sea contraria a las tradiciones. En todas partes se observa una tendencia a institucionalizar la consulta de determinados grupos de especialistas; esta tendencia es más acusada en los países donde la función pública mantiene una estructura y reacciones corporativas. En Francia, por ejemplo, el número de Consejos o de Comités especializados, compuestos únicamente por funcionarios, es considerable, y antes de tomar una decisión se requiere la opinión de ellos (22). Pero en países como el Reino Unido, con tradiciones distintas, se observa el mismo fenó-

(21) BERNARD GOURNAY: «Technocratie et Administration», en la *Revue Française de Science Politique*, 1960, pág. 883.

(22) A título de ejemplo, pueden citarse organismos puramente técnicos, como el Consejo Superior de Caminos, Canales y Puertos, u otros que se ocupan de problemas que tocan de muy cerca a la política, como el Consejo Superior de Educación Nacional.

meno (23). El Consejo de Estado francés merece especial atención: es el único Organismo consultivo de competencia general, que todo Gobierno debe consultar obligatoriamente sobre cualquier medida reglamentaria de importancia. El informe nacional francés trata de apreciar la influencia de este Cuerpo sobre las decisiones gubernamentales.

b) La colaboración con que participan los funcionarios en los trabajos de las Asambleas elegidas se manifiesta, por el contrario, de forma diferente, según los países, pero en este caso la teoría está aún más alejada de la realidad. Así, en Francia, los funcionarios no comunican oficialmente con los órganos parlamentarios más que bajo cubierta del Gobierno, y si son bastante numerosas las comunicaciones oficiosas, también son siempre discretas. Pero, por una parte, los altos funcionarios que acompañan —y a veces reemplazan— a los ministros ante las Comisiones parlamentarias ejercen sobre las mismas una influencia no despreciable. Por otra parte, algunos Ministerios han tomado la costumbre de separar, a título permanente, de estas Comisiones a los agentes encargados de asistir a sus miembros en el examen de los proyectos gubernamentales y en la redacción de los informes presentados a las Asambleas. Por el contrario, en los países anglosajones los funcionarios pueden ser convocados directamente ante los Comités parlamentarios ordinarios o ante los Comités extraordinarios para expresar su opinión personal; esta práctica es independiente del régimen constitucional, ya que se encuentra, con ciertos matices, tanto cerca de Inglaterra como de los Estados Unidos.

19) La participación de otros expertos distintos de los funcionarios en la preparación de las decisiones fundamentales reviste dos formas esenciales: la consulta regular y el establecimiento de proyectos científicos.

a) Además de los Comités integrados por funcionarios, existe en todos los países un creciente número de Organismos consultivos a los que pertenecen los especialistas encargados de ayudar a que los «responsables políticos» comprendan los problemas. Puede uno irritarse por la demora que su intervención representa en la marcha de los asuntos; puede uno lamentarse de que, en realidad, muchos de ellos, bajo la cubierta de competencia técnica, sean los portavoces de intereses privados; por último, puede también criticarse el hecho de que algunos conciban su función como la de un grupo de presión. Su proliferación siempre es testimonio de una necesidad que el juego de las instituciones tradicionales no satisface.

Pero es necesario reconocer que, casi siempre, la creación de tales Comités es el fruto de iniciativas ocasionales, desordenadas normalmente. Los co-

(23) V. MERLE: «Influence de la technique», en *Politique et Technique*, op. cit., página 46.

mentaristas ven en ello, todo lo más, un mal necesario; temen, equivocadamente, según nuestro parecer, que conduzca a una esterilización de la responsabilidad política.

b) La práctica consistente en confiar a un grupo de expertos independientes, la realización de un proyecto de reforma, es relativamente antigua en Estados Unidos. A pesar de ello, no ha sido apenas utilizado hasta época reciente, al menos para tratar problemas de importancia. Parece que esta práctica se generaliza (24), quizá bajo la influencia de organismos internacionales, donde es corriente su uso. Los expertos se eligen generalmente de tal forma que su prestigio personal garantiza la aceptación de sus recomendaciones por la opinión pública. A nuestro parecer, este es el extremo límite de lo que puede considerarse como cooperación entre «expertos» y «responsables políticos», si se presenta el caso, a menos que se puedan rechazar las propuestas de los primeros, los segundos corren peligro de ser despojados de hecho de sus poderes; hace su aparición el «peligro tecnocrático» (25).

SEGUNDA PARTE

EL PELIGRO TECNOCRATICO

20) Dentro de la perspectiva en que nos hemos situado desde el comienzo de este estudio, la tecnocracia no hace su aparición hasta el momento en que los «expertos» acceden a la función que *normalmente* les debe ser atribuida en la dirección de los asuntos públicos.

Ahora bien, esta función nos parece que ha debido comprenderse bastante bien, si se tiene en cuenta la creciente influencia de los técnicos en las deci-

(24) V. MERLE, loc. cit. Como ejemplos franceses recientes se pueden citar los del plan de rectificación económica y financiera establecido a petición del Gobierno a finales de 1958 por M. JACQUES RUEFF, y más recientemente, el informe establecido por un Comité presidido por el mismo experto, sobre las medidas a tomar para reducir los obstáculos del desarrollo económico. Es de notar que *desde* la entrega de este informe, el Gobierno hizo saber que él no se consideraba en ninguna forma obligado por sus conclusiones.

(25) Al parecer este peligro se evitaba en la práctica inglesa, consistente en hacer estudiar determinados problemas por grupos e institutos de investigación privados, en donde se encontraban hombres políticos, representantes de sectores privados, funcionarios y universitarios. Aunque a veces estos organismos estaban apoyados por uno de los partidos políticos, no tenían ninguna misión oficial; los proyectos que veían la luz a través de sus discusiones interesaban a los gobernantes, de forma que se encargaba de ellos una comisión real de encuesta, tratándose como proyectos gubernamentales.

siones políticas, así como la necesidad que sienten los «responsables políticos» de concentrar sus esfuerzos en las «opciones fundamentales». Por otra parte, nos negamos a admitir que el hecho de elegir los «responsables políticos» en distintas condiciones de las que resultan del juego normal del régimen parlamentario, denote necesariamente una tendencia tecnocrática; a este respecto no nos parece peor nombrar técnicos que no sean de los que ocupan puestos ministeriales. Desde este momento procuraremos ser prudentes en la denuncia del peligro tecnocrático.

Nos apropiáramos, con gusto, de las observaciones manifestadas por el investigador francés anteriormente citado, para quien el método seguido por la mayoría de los que tratan de la tecnocracia —que consiste en examinar las instituciones para descubrir los signos de una abusiva transferencia de poderes de los «responsables políticos a los expertos»— desde el punto de vista científico no es satisfactorio por completo. Su mayor inconveniente consiste en tener que hacerse con lo que precisamente se trata de probar. Muchos de los que se dedican a esta labor parecen haber acrecentado la influencia del fenómeno mismo que estudian (26).

La desposesión de los «responsables políticos» no se podría establecer científicamente más que examinando caso por caso el efectivo papel desempeñado por los «expertos» en la adopción de cierto número de decisiones fundamentales. El decano Vedel proporciona indicaciones interesantes a este respecto: «La planificación (en Francia), ha sido el trabajo de un equipo: las decisiones importantes en materia económica y financiera (a menudo oficialmente imputadas a los políticos) y las decisiones en materia atómica que se han tomado en la IV República han tenido origen técnico» (27). Pero a falta de investigaciones realizadas en este campo, el autor debe de contentarse con afirmaciones. Además, no distingue claramente entre el origen de los proyectos —es decir, la iniciativa de los «expertos» a quienes corresponde proponer a los gobernantes las medidas a tomar— y el procedimiento de decisión. M. Bernard Gournay proporciona una lista de opciones capitales que hicieron su aparición en Francia después de finalizar la segunda guerra mundial, y sugiere que para cada una de ellas se estudie la respectiva influencia de las presiones ejercidas por los «expertos» y de la voluntad política. Estudios de este tipo deberían iniciarse en cada país o grupo de países (28).

(26) BERNARD GOURNAY, loc. cit., pág. 889.

(27) GEORGES VEDEL, loc. cit.

(28) GOURNAY, loc. cit., pág. 890. La lista de estudios recomendados comprende en articular: la suspensión de la política de austeridad en 1944-45; las Constituciones de 1946 y de 1958; el Plan de Seguridad Social; el Plan Monet; la conclusión del Pacto

A falta de tales estudios, lo razonable es no intentar apreciar la amplitud del fenómeno tecnocrático y limitarnos al examen de:

- Las formas que puede este fenómeno revestir; y
- Los factores que pueden favorecer o entorpecer el desarrollo.

A) LAS CLASES DE INHIBICIÓN DE LOS «RESPONSABLES POLÍTICOS»

1.º *La inhibición directa*

21) La inhibición de los «responsables políticos» en favor de los expertos puede tomar principalmente dos formas. Puede ser directa —y fácil de descubrir— cuando se traduce en una transferencia formal de atribuciones. Por el contrario, puede ser indirecta —y casi inoperante— cuando sólo es el resultado de un juego de influencias. Los casos de inhibición directa son bastante limitados, pero se refieren a materias que en nuestros días son de vital importancia. Parece que estos casos se explican, bien por el carácter marcadamente técnico de las decisiones fundamentales en causa, o bien por la necesidad del secreto. Los ejemplos más sorprendentes se refieren a la política de desarrollo económico, a la gestión de Empresas nacionalizadas y a la orientación de la investigación científica.

a) Anteriormente habíamos mencionado que el desarrollo económico había llegado a ser un problema político de primer orden. Sin embargo, parece que éste sea materia en donde las decisiones fundamentales se dejen con gusto a los «expertos».

En muchos países la política monetaria y la de crédito dependen tradicionalmente de los Bancos centrales, cuya independencia respecto de las autoridades políticas sigue siendo importante; esta independencia, ampliamente justificada si no se trata más que de asegurar una estabilidad amenazada por los azares de la política, ¿es compatible con la política de expansión?, si no ¿cuáles son las relaciones que de hecho se establecen entre los Bancos centrales y los gobernantes? Esta cuestión merecería ser objeto de un estudio detallado.

Las modernas instituciones encargadas especialmente de procurar y conseguir el beneficio de los recursos naturales han sido objeto en casi todos los sitios de un Estatuto que les confiere cierta autonomía. A un nivel de for-

Atlántico; el *pool* carbón-acero y los tratados del Mercado Común y del Euratom; las leyes sobre la Enseñanza privada de la IV y V Repúblicas.

mación, los órganos de planificación parecían funcionar generalmente al margen del aparato político-administrativo habitual. Los dos primeros planes franceses de modernización y equipamiento se concibieron no sólo independientemente de todo control parlamentario, sino, aparentemente, independientemente de toda directriz gubernamental. No es cierto que la presentación del tercer plan a la aprobación del Parlamento haya tenido un verdadero alcance político. Además, como ha escrito un jurista francés: «Existe una contradicción entre el concepto clásico de la ley y la significación política y económica de la planificación que es hacer de los planes superleyes» (29).

En el régimen socialista ¿existe la misma contradicción entre la medida política a corto y medio plazo y la planificación a largo plazo?

De todos modos los expertos del «Gosplan» sustentan una cierta libertad de acción frente a los responsables políticos de la U. R. S. S. Pero en este caso sería necesario disponer de profundos estudios, superando con mucho las posibilidades de este informe para descubrir las influencias reales y para comparar las experiencias nacionales. Sólo disponiendo de estos estudios se puede llegar a distinguir y a analizar lo que, en la organización de la planificación económica, responde a una repartición normal del Poder entre los «responsables políticos» y los «expertos» de lo que es una abdicación de los primeros.

En el nivel de las realizaciones, los servicios tradicionales dependientes de las autoridades políticas tienden a ser reemplazados o copiados por Organismos «paraestatales» —Centros públicos autónomos, Sociedades de economía mixta, etcétera—, en los que los dirigentes deciden cuestiones, algunas de las cuales son de interés para el nivel de vida y hasta para las libertades esenciales de los ciudadanos.

Se encontrarían ejemplos por doquier: Tennessee Valley, autoridad de los Estados Unidos; Cassa per il Mézzogiorno, en Italia; Compañías regionales de ordenación, en Francia. ¿Hasta qué punto puede ser llevada esta forma de descentralización, sin peligro? No podría responderse más que después de realizar un análisis completo y objetivo, viendo caso por caso. Es grande el campo para los investigadores.

b) La gestión de las Empresas nacionalizadas es testimonio de las mismas tendencias y promueve las mismas interrogaciones. En Francia, como en

(29) JEAN RIVERO: «Le plan Monet et le droit», en *Droit social*, marzo 1950. En su nota, anteriormente citada, M. LEO MOULIN va más lejos cuando afirma: Toda forma de planificación económica —si es «flexible»— sería la tecnocracia misma, si pudiera ser compensada... con ciertas formas de tecnocracia industrial.

Inglaterra, los órganos directores de estas Empresas, cuyo papel económico y volumen de asuntos son tales, que su política puede confundirse fácilmente con la política a secas, gozan de amplia autonomía. A nosotros nos queda repetir, recordemos, una vez más, el consejo de prudencia: las impresiones no bastan, y no nos asiste el derecho de agitar, sin investigaciones más precisas, el espantajo de la tecnocracia. Finalizaremos por emitir dos juicios aparentemente contradictorios. El primero es consecuencia de la experiencia inglesa; en este país se nos dice:

«Las industrias nacionalizadas tienen quizá aún más dificultades por la reticencia a intervenir en el plan político por su propia cuenta; han obtenido, en tanto que grupos de presión, menos resultados que las Empresas privadas de bien poca importancia. Firmas como la I. C. I. (Imperial Chemical Industries), Unilever et Shele, ofrecerían, sin duda, mejores ejemplos de los éxitos de la tecnocracia» (30).

La otra proviene de un observador particularmente bien situado.

«En conjunto, el deslizamiento de las Empresas nacionalizadas hacia el gobierno de los ingenieros, es decir, hacia la tecnocracia, es cierto... En los comienzos de las nacionalizaciones era posible distinguir entre los asuntos de Banca y de seguros, que ya en esta época dominaban los técnicos de la finanza, y los negocios industriales del carbón, del gas y de la electricidad donde parecían mantenerse las influencias sindicales o políticas. Realmente, hoy hemos entrado en la «Era de los organizadores», y la tecnocracia es un hecho cierto» (31).

c) La orientación de la investigación científica, que comprende la utilización de descubrimientos, constituye un tercer campo donde las decisiones fundamentales tienden a escapar del poder de los «responsables políticos», al menos en los casos en que el futuro poderío del país pueda depender de esta investigación. Ahora bien: si lo que hemos dicho del progreso de las ciencias es exacto, estos casos se irán multiplicando. Se recuerdan controversias surgidas en los Estados Unidos hace una decena de años a propósito de la Comisión de Energía Atómica. La necesidad de mantener el secreto que rodeaba los trabajos de este Organismo condujo a concentrar en algunos muchas de las decisiones de las que ninguna autoridad política estaba en condiciones de apreciar el fundamento (32).

(30) Profesor MACKENZIE, véase un artículo en este mismo número de la REVISTA.

(31) BERNARD CHENOT, en esta época secretario general del Consejo económico: *Les entreprises nationalisées*. París, 1956.

(32) Ver el número especial de *The Annals of the American Academy of Political*

Pero este no es más que un ejemplo entre otros; las opiniones que han orientado el esfuerzo político inglés durante la segunda guerra mundial han sido fruto de un grupo muy restringido; en ciertos casos, de un solo hombre, sin responsabilidades aparentes. ¿Qué significan desde entonces las peticiones de principio sobre el papel subordinado de los «expertos» en el mecanismo institucional inglés? (33).

2.º *La inhibición indirecta*

22) La inhibición indirecta de los «responsables políticos» es, por definición, muy difícil de precisar. Pero esta misma dificultad hace más meritorios a los que, partiendo de algunas impresiones o de ciertas confidencias, consiguen dar con la existencia de un poder efectivo tras las apariencias institucionales. No pretendemos que se hayan equivocado, sino sólo decir que afirman más que demuestran. El que muchos de los altos funcionarios o expertos independientes manifiesten su orgullo por haber sugerido medidas actualmente en vigor no prueba en forma alguna que la voluntad de los gobernantes se sustituyera por la suya, aunque dejan entender que ha sido necesario vencer la indiferencia o incomprensión de estos últimos. Para que las cosas hubieran sucedido de esta forma sería necesario que por ignorancia o dejadez los «responsables políticos» hubieran dejado a sus consejeros obrar en sentido contrario a su opinión. Esto se ha debido de producir alguna vez, pero nuestra experiencia nos hace dudar de la frecuencia de tales accidentes. Más bien tememos, por parte de los expertos, falta de carácter que les incite a no sugerir nada fuera de la directriz política del momento, y en cuanto a los gobernantes, más bien tememos ante su insuficiencia, que les impulsa a decidir sin previa consulta.

23) Por otra parte, resulta interesante y poco arriesgado constatar que la inhibición indirecta de los «responsables políticos» parecé no haber sido comprobada más que en Francia. Las formas que en este país se denuncian son esencialmente las siguientes:

a) *La utilización por los servicios de los poderes excepcionales conferidos a los gobernantes en materia de legislación.*—No es dudoso que los numerosos textos que a finales de la III, y a todo lo largo de la IV República han autorizado al Gobierno a legislar por decreto, hayan permitido a

and Social Science, noviembre 1953 sobre «The impact to Atomic Energy». o al menos su resumen en MERLE, op. cit., pág. 57.

(33) Ver a este respecto la apasionante conferencia de Sir CHARLES SNOW, op. cit.

la Administración regular, según sus propios puntos de vista, una serie de cuestiones pendientes. La abundancia de medidas tomadas y la brevedad de los plazos concedidos, excluían la posibilidad de un profundo examen de estas medidas por los «responsables políticos».

b) *La influencia de los Gabinetes ministeriales.*—Están realizándose una serie de estudios sobre el papel efectivo de estos órganos, que en la práctica administrativa francesa se sitúan entre los ministros y los servicios de que están encargados.

Desde este momento puede afirmarse que, siendo su creación origen de colaboradores políticos, y estando encargados de cuestiones políticas (relaciones con los electores, el Parlamento, la Prensa, etc.), los Gabinetes adquieren cada día más el aspecto de Estados Mayores técnicos.

Muchos de los miembros que lo integran —en general los más importantes— se eligen independientemente de toda afiliación y adoptan una actitud «apolítica». A menudo provienen del mismo Ministerio o de un gran Cuerpo estatal. Puede, por tanto, deducirse que algunos actúan como expertos cuando intervienen como intermediarios entre los servicios y el ministro, o cuando son llamados a sustituir a este último. Pero no será necesario, sin duda, llevar demasiado lejos esta deducción: las relaciones personales entre los miembros del Gabinete y el «responsable político» que los ha elegido, y del cual depende, en parte, su futuro, son suficientes para crear una comunidad de ideas e intereses.

c) *Las resistencias técnicas (34).*—Se trata de todos los medios de presión que una administración puede utilizar para obrar a su gusto, en contra de las directrices recibidas. Lo primero consiste en no solicitar o no esperar la llegada de tales directrices y presentar a los gobernantes un hecho consumado. La segunda consiste en esgrimir una imposibilidad técnica, la que, por definición, sólo el «experto» ha de juzgar, para oponerse a una medida examinada. Todo «experto» trata de utilizar tal argumento, de buena fe en la mayoría de los casos; pero ¿es suficiente para convencer a un ministro en verdad deseoso de actuar?

Los demás medios, firmas sorpresa, instituciones olvidadas a propósito, etcétera, son pura y simplemente falta de honradez intelectual: admitir que puedan ser utilizadas es reconocer tanto la decadencia de las instituciones como la amplitud de las conciencias.

(34) Tomamos esta expresión del profesor MARCEL WALINE: «Les resistance techniques de l'administration au pouvoir politique», en *Politique et Technique*, op. cit. Por otra parte, consideramos que las ideas de este autor son demasiado pesimistas; lo que él presenta como «progreso de la tecnocracia» nos parece en muchos casos el signo de una adaptación normal y sana de las instituciones a las condiciones del mundo actual.

B) FACTORES QUE FAVORECEN O RESTRINGEN LA INHIBICIÓN
DE LOS «RESPONSABLES POLÍTICOS»

24) Más importante que el análisis de las formas de inhibición es el de los factores que favorecen o se oponen a ella.

Las siguientes exposiciones no pretenden más que proporcionar un marco general para esta discusión. Entre los factores que por su influencia nos parece que deben ser examinados hemos escogido cinco: la naturaleza y el funcionamiento de los regímenes políticos, la estructura de los servicios de interés general, el estatuto de la función pública, la formación de los cuadros políticos, y por último, la actitud de la opinión pública.

1.º *Naturaleza y funcionamiento de los regímenes políticos*

25) Sobre este punto podemos apoyarnos en un excelente estudio de nuestro amigo André Molitor, profesor de la Universidad Católica de Lovaina. La parte esencial de su conclusión merece reproducirse:

«Resulta difícil determinar si tal forma institucional o tal régimen político, en sí, son o no favorables al progreso de la tecnocracia y a una participación mayor de los especialistas en la dirección de los asuntos públicos. La razón de esta dificultad es, sin duda, que no existe régimen político o forma institucional «en sí»: cada uno de estos factores son parte de un complejo conjunto de realidades y de fuerzas sociales que deben ser «tomadas» globalmente, y esta interacción hace muy difícil, y en cierta medida imaginaria, toda tentativa de aislamiento. Pero *al menos puede decirse que hasta ahora en ninguno de los regímenes contemporáneos, sea cual sea su forma, la tecnocracia ha "ocupado" el Poder en las instituciones de forma totalmente preponderante. La política se defiende, y se defiende bien.*»

Este resumen incluye la observación del profesor Merle, citado ya varias veces: «... la influencia de los técnicos no puede transformarse en un Poder autónomo y soberano en tanto que el conjunto de la maquinaria estatal no se ponga a su servicio...» (35). Esta transformación no parece estar, en forma alguna, en trance de realizarse. El hecho, subrayado por André Molitor, de que el régimen presidencial americano no permita mayor influencia a los especialistas que ciertos regímenes parlamentarios de Europa occidental es una prueba. Como también la existencia, recordada por el mismo autor, de

(35) MERLE, op. cit., pág. 62.

una dualidad entre la dirección política y el aparato administrativo e industrial en las democracias populares.

26) Así, pues, es en el funcionamiento de las instituciones políticas y no en su estructura en donde es necesario buscar los factores que pueden favorecer el desarrollo de la tecnocracia.

a) Lo primero se refiere al mal uso que los «responsables políticos» hacen de los poderes que les son conferidos. Esto puede interpretarse en dos direcciones contrarias. En la autoritaria, que desconoce las profundas aspiraciones de los ciudadanos, y el orden de urgencia e importancia de sus problemas.

A esta desviación es a la que se refiere el informe yugoslavo, tantas veces citado, cuando explica que «si la política es mala, si se transforma burocráticamente para venir a ser «parasitismo», fuerza baja de la sociedad en lugar de ser una fuerza social interna, los funcionarios acaban siendo tecnócratas...»

Pero la desviación inversa —ausencia de toda línea de conducta bien determinada, o la negación a dar directrices precisas— no es menos temible. Es el defecto de los gobernantes de coaliciones y de los que se sienten insuficientemente sostenidos por la opinión, más que retrasar las decisiones y dejar a los «expertos» solos frente a sus responsabilidades. Los ejemplos de decisiones fundamentales tomadas en «principio» por la autoridad política y bloqueadas en los ámbitos donde se ejecuta por los técnicos —y más aún, los ejemplos de «hechos consumados»—, ¿no se explican, en parte, por una falta de «responsables políticos»?

b) El segundo factor se refiere a la inestabilidad gubernamental, aunque sobre este punto es conveniente expresar un juicio matizado. A primera vista, esta inestabilidad incita a los «expertos» hacia la sustitución de los «responsables políticos». Bajo las III y IV Repúblicas francesas se afirmaba corrientemente que la conducta del Estado reposaba sobre el trabajo de los «grandes empleados». Nuestra propia experiencia nos lleva a conclusiones menos gloriosas para la Administración, pero, sin duda, más satisfactorias para la conciencia; durante la IV República, la perspectiva de una crisis ministerial bastaba para provocar un relajamiento de los asuntos, haciéndose cada vez mayores y permanentes. Esta comprobación recoge las conclusiones del decano Vedel: bajo la V República, nos dice, «el poder tecnocrático ha disminuído en un determinado sentido. Esto ha sido debido a que el Poder político, en adelante estable, ha querido considerar todos los problemas según sus ideas..., pero en otro sentido (el poder tecnocrático) ha crecido... El nuevo régimen ha dedicado, sin duda, una parte del antiguo dato

político hacia la «política», pero otra parte (cuantitativamente la más importante) se ha orientado hacia la técnica.

Dicho de otro modo, no hace mucho que política y técnica estaban más confundidas que ahora. Pero, en definitiva, el dominio de la técnica se ha incrementado (36).

c) Finalmente, no conviene atribuir importancia a un último factor: la dimensión geográfica del país; en un país de escasa superficie y débil población, los «responsables políticos» pueden conocer un mayor número de problemas que en un país mayor, que, por lo tanto, supone la existencia de un importante aparato administrativo. Visto bajo esta perspectiva, el federalismo político puede aparecer como un antídoto de la tecnocracia; pero la cuestión es saber si es compatible con el progreso técnico o si, a consecuencia de este progreso, las opciones fundamentales, especialmente las que se refieren al desarrollo económico, no dejan necesariamente de corresponder a los «responsables políticos» de los países federados, y no peligran, desde este momento, de ser inutilizadas por la tecnocracia liberal (37).

2.º Estructura de los servicios de interés general

27) Hemos demostrado anteriormente (38) que ciertas formas de descentralización —aquellas que consisten en erigir un servicio en entidad autónoma— podían producir una inhibición directa de los «responsables políticos». Parece inútil volver sobre este punto si no es para precisar, por una parte, que esto se da, tanto en las instituciones administrativas como en los regímenes políticos: es su funcionamiento práctico y no su estructura formal lo que importa; por otra parte, que la centralización excesiva abre la puerta a la tecnocracia tanto más que una descentralización sin control.

La descentralización «por servicio» es, a pesar de la similitud del término, muy distinta, tanto en sus comienzos como en sus consecuencias, de la descentralización territorial. En el segundo caso, el poder de decisión está

(36) Siguiendo al autor en su análisis, estamos tentados de confundir su juicio: habría que distinguir según nuestro parecer, en el desarrollo del campo técnico, lo que corresponde a una evolución necesaria, y sana en la repartición de las competencias (V. nuestra I parte, sección B), y lo que testimonian las tendencias tecnocráticas, en el sentido preciso que nosotros concedemos a esta palabra.

(37) Ver sobre este punto, MERLE, op. cit. Exposición sobre la decadencia del federalismo, pág. 55.

(38) Ver anteriormente núm. 20.

confiado a «responsables políticos» regionales o locales; la expresión inglesa «local government» caracteriza con toda claridad la cuestión de que se trata. Por el contrario, en el primer caso, los dirigentes son los «expertos» en el sentido en que nosotros entendemos el término. El mandato que ellos detentan no es, en modo alguno, político. Pero nada se opone a que la libertad de acción que se concede a estos «expertos» sea limitada; sólo la indiferencia o la flaqueza de los gobernantes conduce al «Gobierno de los ingenieros». Sería interesante comparar —cosa que nosotros no hemos podido hacer— los sistemas de control político ejercidos en los diferentes países sobre los servicios industriales y su eficacia; merecería la pena estudiar en especial la experiencia de los países socialistas.

Por lo demás, la excesiva centralización, que sobrecarga a los gobernantes, incitándoles a delegar sus poderes en colaboradores más o menos directos, puede favorecer las más dañinas tendencias tecnocráticas, las de los «expertos» alejados de las realidades concretas, y por ello inclinados a fundamentar sus decisiones sobre principios abstractos y razonamientos teóricos.

Es decir, que toda institución administrativa como todo régimen político pueden, en determinadas circunstancias, acelerar o frenar la aparición de la tecnocracia. Comprobación que decepcionará a los que creen en las negativas tajantes, pero tranquilizante, en suma, para el ciudadano. ¿El análisis de los factores «humanos» conduce a conclusiones menos relativas?

3.º *Estatuto de la función pública*

28) Anteriormente habíamos indicado los elementos del estatuto de la función pública, que, según nosotros, son generadores de confianza entre «expertos» y gobernantes (39). ¿Cuáles de ellos pueden influir en el desarrollo de las tendencias tecnocráticas? Conviene llevar la investigación no sólo sobre las disposiciones formales, sino también sobre el espíritu de los textos.

Entre las disposiciones formales a las que nos hemos referido revisten particular importancia aquellas que protegen a los agentes contra la arbitrariedad del Poder: seguridad del empleo, y como corolario, todo el juego de garantías disciplinarias, igualdad de oportunidades anexa a la organización de carreras continuas y la institución de sistemas rígidos de promoción. Pero la experiencia vuelve escépticas a las personas; en dos países en donde,

(39) Ver núm. 18.

por las apariencias, las prácticas se aproximan bastante —Inglaterra y Francia—, las consecuencias parecían diametralmente opuestas. Ningún comentarista inglés acusa al «civil service» de invadir indebidamente el campo de los «responsables políticos», mientras que este reproche se dirige corrientemente a la Administración francesa.

¿Exageración por una y otra parte? Sin duda. Pero la verdad es que, una vez más, las formas institucionales no tienen más que una trascendencia relativa. El pensamiento de André Molitor lo recuerda: «Puede creerse que los especialistas que se rijan por un «career system» que gocen de una garantía de estabilidad y permanencia, tienen más oportunidades de consolidar su posición y de hacer prevalecer sus opiniones que las personas que entran por poco tiempo... Esta idea es particularmente cierta, pero en la realidad se combina con muchos otros factores que no le confieren más que una autenticidad relativa. En determinadas circunstancias se podrá defender con razón el supuesto de que los expertos que el Poder acepta temporalmente y que gozan de su plena confianza... participen más directamente en el ejercicio de los asuntos públicos que los burócratas de carrera.»

Puede que el comportamiento de los funcionarios resulte influido por las condiciones de su elección. Al menos, el decano Vedel es muy claro en este punto. Según él, las condiciones que prevalecen en Francia son «eminente-mente favorables a la constitución de una tecnocracia». Esta afirmación responde a nuestras propias observaciones. Una investigación objetiva sobre los resultados de la Escuela Nacional de Administración sería especialmente deseable. Una institución tal, que goza de un casi monopolio en cuanto a la formación de altos funcionarios, y que está bastante abierta a influencias externas, ¿tiende a formar tecnócratas en potencia? La respuesta interesaría a todos los países que siguen la experiencia francesa, y que, a pesar de la repugnancia por todo «West Point Civil», intentan, a causa de la evolución técnica, organizar sistemáticamente la formación de sus funcionarios.

La orientación general de esta formación está ligada a la concepción que se ha hecho de la función pública. Quizá sea el elemento fundamental. En los países que viven bajo la tradición estatal del «imperium» romano, los funcionarios están considerados más como servidores del «Soberano» que como agentes del Poder público: su actuación se puede considerar más bien como oficio que como profesión, cuyas exigencias no se pueden comparar con las de toda actividad privada; para satisfacerlas deben estar de algún modo iniciados desde el momento en que confunde a propósito el interés general con sus propias aspiraciones. En la medida en que la función pública francesa está impregnada de este espíritu, es permeable a las tentaciones tec-

nocráticas. A pesar de la similaridad institucional, el servicio civil británico no ha conocido nunca estas reacciones de tipo psicológico, razón por la cual no busca erigirse en juez del bien común (40).

4.º Formación de los "responsables políticos"

29) Ciertamente que una formación suficiente de los «responsables políticos» es uno de los mejores frenos al abusivo desarrollo del papel de los «expertos». Los parlamentarios y gobernantes poseen una sólida cultura general, y por sus conocimientos en materia económica y técnica están en mejores condiciones que otros para llamar la atención de los «expertos». Y menos dispuestos a seguirles ciegamente. En este caso se establece un equilibrio favorable en la dirección de los asuntos públicos. Sin duda que hacemos una distinción entre la comunidad de origen social o profesional y el paralelismo de los niveles de formación intelectual. La primera nos parece discutible sobre el plano humano, y a la vez perjudicial para la evolución nacional. Consideramos, pues, a la segunda como esencial; deberá, por otra parte, realizarse progresivamente en el marco de las instituciones democráticas gracias al progreso de la enseñanza. Nada prueba que porque los técnicos sean los más aptos para asimilar los conceptos técnicos resulten influídos los gobernantes por sus argumentos; más bien nos parece exacta la forma inversa. En Francia se asegura, a veces, que los ministros técnicos, numerosos bajo la V República, prejuzgan favorablemente las opiniones de los servicios, y que recíprocamente sus puntos de vista son acogidos por los servicios con más agrado que los de un ministro «político». Nuestra impresión es claramente opuesta, al menos en lo que se refiere al comportamiento ministerial; el ministro técnico quizá hace más caso de ideas técnicas, pero se inclina a imponer su voluntad más firmemente que otro cualquiera, y para ello dispone de medios más eficaces.

5.º Las reacciones de la opinión pública

30) Queda por examinar un quinto factor: la actitud de la opinión pública. Sobre este factor, los elementos de información objetiva son defectuosos. Se habla de la apatía de los ciudadanos en las democracias de tipo clá-

(40) Nos permitimos recomendarles, para estos puntos, nuestra obra *La fonction publique*, en especial el capítulo primero y el último.

sico. El decano Vedel ha conseguido encuadrar en sus proporciones reales a este fenómeno de «despolitización» (41). Se trata más bien de una transformación de los modos de participación en la vida política más que de una decadencia del espíritu cívico: las luchas ideológicas son menos vivas, pero ¿son menos fuertes las presiones en vista de las soluciones concretas? Por lo demás, suponiendo que sea evidente «la propensión a cruzarse de brazos ante un golpe de fuerza o una amenaza que pese sobre el régimen establecido» (42), ¿esta actitud puede ser de más utilidad a las ambiciones de los «expertos» apolíticos que a la de los grupos políticos decididos a apoderarse del Poder?

Sin duda que en todos los sectores de opinión, y en todos los países, se descubre una desconfianza respecto del «gobierno de los aficionados». Pero no está claro el sentido profundo de esta reacción. Por una parte, incluso en los países donde se da con más fuerza, no se puede considerar como unánime; en Francia, muchos de los ataques contra los expertos y sus conocimientos emanan del sector del pequeño comercio, del artesanado y de parte de los campesinos. Por otra parte, es bastante vaga siempre la apreciación que la opinión pública tiene de la «acción técnica». ¿Quién, aparte de los técnicos, piensa en un Gobierno de técnicos? (43). Los que desprecian las instituciones políticas actuales, ¿piensan supeditar la suerte de sus países a expertos políticamente irresponsables, o no sólo reclaman una transformación de las reglas que presiden la elección de los «responsables políticos»? En Francia, por ejemplo, el disgusto por el régimen parlamentario no ha hecho perder al epíteto tecnócrata su carácter peyorativo.

CONCLUSIONES

31) La primera conclusión que sacamos de este estudio es que, a pesar de las apariencias y de impresiones contrarias, la tecnocracia, es decir, la inhibición de los «responsables políticos» en beneficio de los «expertos», no

(41) GEORGES VEDEL: *Informe general sobre la mesa redonda de la Asociación Francesa de Ciencia política*, noviembre 1960.

(42) MEYNAUD, op. cit., pág. 20. El pasaje de esta obra dedicado a «la audiencia de la ideología tecnocrática», págs. 87 y sigs., merece meditarlo.

(43) Aunque impresionantes, las encuestas dirigidas por NORA MITRANI sobre «Actitudes y símbolos técnico-burocráticos», en *Cahiers Internationaux de Sociologie*, volumen XXIV, págs. 148 y sigs., no nos convencen: aunque los sujetos interrogados en su mayoría se muestran favorables a la idea de un poder tecno-burocrático, no conviene olvidar que se trata de ingenieros o de jóvenes funcionarios de formación jurídico-económica.

aparece en sitio alguno como un peligro efectivo. Nadie podrá discutir el que siempre y en todo lugar haya habido, en el seno de los pequeños grupos de técnicos reacciones y ambiciones tecnocráticas. Pero que ciertos factores institucionales o humanos favorezcan actualmente la eclosión es lo que no está demostrado en forma alguna. Por el contrario: la aspiración al progreso social, indisolublemente ligado al éxito de la expansión económica, hace que los partidarios de una sustitución en el gobierno de los hombres por el de la administración de las cosas se le conceda, sin duda, menos crédito que en la época de Saint-Simon.

¿Es concebible en sí la tecnocracia? Sí, si se admite que no existan opciones políticas más que en apariencia y que el perfeccionamiento de las ciencias y de las técnicas permita, más pronto o más tarde, descubrir la solución única de todo problema. Pero ningún indicio científico autoriza esta anticipación; los especialistas de la cibernética nunca han dejado entrever la «máquina para gobernar». Así, pues, el acceso de un «experto» a un puesto de mando hace de él, de buen o mal grado, un «responsable político»: no existe una transferencia de poder, sino un simple cambio de personal.

32) Entonces, ¿no será el proceso de la tecnocracia un falso proceso destinado a enmascarar el de las instituciones? El juego de los que rehusan admitir la necesidad de una evolución de las formas y prácticas institucionales se concreta en denunciar, sin discernimiento, el peligro tecnocrático. Pero aunque el desarrollo de las ciencias y las técnicas no amenace la existencia de la política, modifica la naturaleza de las opciones fundamentales y las disminuye en responsabilidad. Los asuntos públicos se transforman, y su conducta debe ser adaptada a las nuevas condiciones.

A veces, los esfuerzos más o menos conscientes, más o menos ordenados y más o menos eficaces que se orientan hacia esta adaptación se califican, sin más, de tecnocráticos.

El estudio de los «problemas de la tecnocracia», que en, en el fondo, nos parece bastante teórico, conduce, pues, a establecer una distinción esencial: la del respectivo papel que, en los Estados modernos, y teniendo en cuenta el régimen político en vigor, *deben* tener los «expertos» y los que detentan el supremo Poder. Sobre este punto, ¿es suficiente la experiencia de los países socialistas? Desde luego, las de las democracias occidentales no lo son. Más vale afrontar esta dificultad que no oponer a las fórmulas caducas un daño, imaginario en la mayoría de los casos.

ROGER GREGOIRE

R É S U M É

Après avoir analysé les différentes acceptions des mots "expert" et "technocratie", l'auteur se livre à des considérations plus amples et vagues qui lui semblent plus en rapport avec l'étude à entreprendre.

Cette optique le conduit à diviser son rapport en deux parties y ajoutant, finalement, les conclusions.

Dans la première partie "Rôle normal des experts dans la direction des affaires publiques", il fait le point sur la nature et le contenu des fonctions assignées aux spécialistes, et tout en opposant la position française à celle adaptée par les anglais, il répond à ces questions, en blandissant toute une série d'arguments pour défendre d'existence d'une fonction politique autre que la fonction technique. S'arrêtant de plus près à la question est s'appuyant sur un rapport yougoslave il se déclare partisan d'une distinction entre questions fondamentales et questions non fondamentales, tout en assurant une correspondance avec ceux qui les exercent.

La deuxième partie "Le danger technocratique" recueille essentiellement le problème du "dessaisissement", traduite à l'espagnol, sans trop de fidélité, par "inhibition" et "dépossession" des responsables politiques en faveur des experts. L'auteur qualifié ce dessaisissement de substitution induite, dans certains cas dont il entreprend l'étude.

Il s'occupe dans cette deuxième partie du dessaisissement direct ou indirect et, à défaut de précisions claires il offre des exemples valables. Finalement, l'auteur étudie les différents facteurs qui favorisent ces formes et la structure des mêmes.

Dans ses conclusions, l'auteur, précise et éclaircit la question de l'inexistence d'un tel dessaisissement par rapport aux experts, puis il admet la technocratie dans l'hypothèse de la non existence d'options politiques pour raisonner sa position en exigeant une responsabilité pour les experts accédant aux postes politiques.

S U M M A R Y

The author, after analyzing the acceptations of the terms "expert" and "technocracy", goes on to make fuller and more wide considerations which seem to him more in keeping with the study in question. Along these lines, he divide his report into two parts, followed at the end by his conclusions.

In the first part, "Normal role of experts in the management of public

affairs", he specifies which is and which should be the function assigned to this category of "specialists"; he takes as opposed attitudes those represented by England and France and retaliates by bringing forward a series of reasonings to defend the existence of a political function different to a technical function. He becomes even more precise upon this question and uses as his base a Yugoslav report to protect a distinction between fundamental and non-fundamental questions, but assures at the same time a certain correspondence with their deforcians.

The second part, "The Technocratical danger", mainly involves the problem of the "dessaisiement", translated not altogether literally by "inhibition" or "dispossession" of responsible politicians in favor of experts. The author calls this an improper substitution under determined circumstances, and makes a survey of the latter. He deals in this part with direct and indirect inhibition and substitutes a lack of clear specifications with valid examples. He finally studies the different factors that favour these forms and the structure of same.

In his conclusions he makes the inexistence of such inhibition with respect to the experts and admits technocracy on the understanding of the non-existence of political options by reasoning that every expert who accedes to political posts has "responsibility".