

EL PAPEL DE LOS EXPERTOS EN LA VIDA POLITICA DE AMERICA LATINA (*)

1. LA BUROCRACIA : UNA TRANSFERENCIA DE PODER

En el proceso de racionalización del poder, la objetivación del mando permitió, entre otras realidades sociales, el nacimiento del constitucionalismo moderno y de la burocracia, entendida como órgano de ejecución de la política del Gobierno.

El proceso entonces cumplido se inscribe en una confianza racional en la norma. Se prevé el comportamiento social y se formula esa previsión. Se prevé porque el hombre no es considerado sólo historia: es naturaleza.

La Constitución nació así como un ordenamiento total de las *competencias*. La burocracia, modestamente, nació *competente*, es decir, no tanto como poder, sino como eficiencia; no tanto como Derecho, sino como idoneidad.

La racionalización del poder exigió, primero, la organización de esas competencias, porque ellas realizaban la división, coordinación y equilibrio de los poderes. Pero como no hay Gobierno sin buena Administración, la competencia de la burocracia fué ganando terreno sobre el poder de las competencias mismas.

Se ha ido produciendo entonces una transferencia de poder: de la política a la Administración, de la representación a la gestión (1).

2. EN EL LÍMITE, LA PLANIFICACIÓN

El enlace eficiente de la burocracia con el poder se vuelve más intenso en caso de planificación, sea la totalitaria o la democrática, porque la planificación tiende a librar al órgano de ejecución a sus propias virtualidades.

(*) Comunicación del autor al Congreso de l'Association Internationale de Science Politique. París, 1961.

(1) Ver comunicación del autor *Algunos problemas de la burocracia en el Estado moderno*, al Segundo Congreso Argentino de Ciencia Política.

Cuando alguien proclama, sin excesivo escándalo, «todos ahora somos planificadores», es cuando se llama a la burocracia «la médula del sistema de poder en el Estado contemporáneo» (2). Burocracia y planificación empiezan a explicarse recíprocamente. La primera nació de la objetivación de la autoridad; la segunda, de la objetivación de la política.

El que pueda haber una planificación democrática no implica que no sea real una tensión difícil entre planificación y libertad. Asimismo el que la planificación la decidan los órganos políticos no implica que no sea real una tensión entre los poderes políticos y la burocracia. Esta tensión se da en el curso del proceso planificado, cuando los funcionarios han sustituido a los políticos, y su particular razón de Estado administrador va presionando sobre la originaria razón de Estado creador.

En la perspectiva latinoamericana en que estas reflexiones nacen, sólo la planificación crea las condiciones para preguntarnos si puede la burocracia llegar a usurpar el poder político. Sin el desarrollo planificado, admito que la burocracia ha contribuido a trastornar el sistema de la distribución de poderes de la teoría constitucional. Con planificación es pertinente avanzar en la sospecha.

Pero, en definitiva, para rechazarla. Fraga Iribarne ha sistematizado algunas de las referencias valiosas que debemos tener en cuenta: si el Congreso define bien los programas políticos, conserva el presupuesto y la investigación de casos especiales, y el Presidente asegura adecuadamente la distribución de funciones, la dirección de las mismas y su organización interna, el peligro de la colonización burocrática del Estado se reduce a términos de pura opinión: distinguir entre la planificación acertada y la equivocada (3).

3. MODALIDADES LATINOAMERICANAS DE LA TENSION ENTRE POLÍTICOS Y EXPERTOS

La política latinoamericana se aparta frecuentemente de la prudencia para caer en el doctrinarismo, o, sobre todo, en el oportunismo. Ante el orde-

(2) ANTONIO CARRO MARTÍNEZ: «La médula del sistema de poder en el Estado contemporáneo: la burocracia», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 77. Madrid, pág. 105.

(3) MANUEL FRAGA IRIBARNE: «Planificación y orden jurídico-político», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 80. Madrid, págs. 33 y sig. «Sobre los supuestos y consecuencias de la socialización» y su influencia en la burocratización de ciertos sectores, escribe MANUEL GARCÍA-PELAYO en *Revista de Administración Pública*, núm. 3. Madrid, página 13. Sobre «Planificación económica y régimen político», con referencia a la burocracia, LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *eodem*, pág. 29.

namiento institucional, cultivado con cortés aburrimento, se opone la fórmula hispánica: «se acata, pero no se cumple». Por eso es valor entendido que hay que distinguir entre el «país legal» y el «país real», y esta distinción es fecunda y casi necesaria para la historia de nuestras instituciones (4).

Esta fractura no es solamente hipocresía. Es una compensación inconsciente entre el respeto al valor del Derecho y el acatamiento a su prestigio, y en contrario, los reflejos de la vida social.

No comparto la tesis de quienes creen que Iberoamérica es solar de caudillos, pero sí admito que nuestra democracia es inorgánica, personalista, carismática. Si Roger Labrousse nos describe un proceso del «mago» al «burócrata», aquí y ahora se invierte con frecuencia el itinerario histórico y volvemos del burócrata al «mago».

¿Por qué? Porque no caló uniformemente en honduras la transculturación europea, porque son agudas las distancias entre los niveles de vida y de pensamiento en nuestras sociedades no homogéneas y porque hay una desproporción irritante entre las posibilidades actuales de desarrollo y las apertencias excitadas de bienestar.

Este ambiente no es connatural al Estado de Derecho, que vive de una cierta estable racionalización del poder. En Iberoamérica, el poder está sujeto con alguna reiteración a una alternativa de monopolio o de pillaje. O es retenido o es despojado. No hay solamente alternancia entre mayoría y minorías, sino también la sorpresa del «pronunciamiento» militar, y más recientemente, las revoluciones de masas de conducción autoritaria.

Si muchas veces el punto de vista del experto no coincide con el del político, se acentúa esta disonancia bajo un régimen de complacencias demagógicas y aun de humanización de ciertas relaciones que la sola técnica no aconsejaría.

De todo ello resulta una frecuente agresión de los políticos a los expertos; se sujeta a control político a la burocracia; pero también se produce a la inversa: el político improvisado puede quedar sujeto a la burocracia técnica en dominios que son vitales para la conducción y que sobrepasan la audacia o la improvisación del político.

La tensión «político-técnico» ofrece así, en Iberoamérica, una tendencia a resolverse por la sujeción más que por la complementación, y por la sujeción del técnico al político más que la inversa, aunque también esta última se da.

(4) Es el método que he seguido en *Crónica política de la Constitución argentina*. Buenos Aires, 1958.

4. UN FACTOR DE DISTENSIÓN: TODOS PROFESIONALES

Lo que hace menos abrupto este conflicto entre administradores de origen electivo y de origen no electivo es la común extracción de unos y otros; los más altos porcentajes de políticos y expertos son, en Iberoamérica, profesionales universitarios.

Entre los países más evolucionados de Iberoamérica, las profesiones liberales han tendido el puente de la promoción social desde la baja clase media hasta la clase alta. Ocupaban o compartían todo el área social visible al observador. Estaban, y están, dentro del poder oficial y dentro de los poderes de hecho. Las tensiones políticas han sido, o son, internas de su clase. Consuman con prestigio la aventura afortunada del inmigrante y suman seguridad social a la seguridad económica.

Fuera de su profesión, la política ha sido el quehacer principal de los profesionales. Ahora también la técnica de la organización, del Derecho, de la economía; si no son planificadores de la opinión, suelen serlo de la vida económico-social.

En el caso particular de la política argentina, a partir de 1910 deja de ser la empresa de los patricios para ser el menester de los profesionales. El Congreso se llena de médicos y abogados con la misma reiteración con que la Presidencia es ocupada por generales.

El acceso a la política fué correlativo del acceso de los profesionales a la burocracia y a la tecnocracia. Lo cual tiene gran significación, porque, como factor de poder, una y otra quedarán en manos de los profesionales bastante más tiempo que la política.

El gobierno político decide. La burocracia estatal ejecuta. Los poderes de decisión, que la Constitución divide en nuestros países entre el Ejecutivo y el Legislativo, los concentra la burocracia en la ejecución. Y esa ejecución da color a la decisión, la condiciona.

Por eso, aunque la burocracia es instrumental o adjetiva respecto al poder, la clase profesional que la sirve adquiere cierta idoneidad para el mando indirecto. Si los grupos de presión actúan desde la antesala del gobernante, la burocracia actúa desde sus Secretarías. Estabiliza al poder, le presta sus hábitos, le quita brillantez o improvisación, pero le da estilo. Lo neutraliza políticamente si el poder antes no le ha dominado.

Los profesionales iberoamericanos tienen, pues, dos vías de acceso al poder: la política y la tecnocracia o la burocracia. No interesa si en algunas partes esos accesos empiezan a ser bloqueados y a declinar su cuota de po-

der (5). Lo real es que cierta experiencia vital común, ciertos condicionamientos sociales, aproximan a los administradores electivos y no electivos y disminuyen las tensiones de burócratas y políticos.

5. AL SERVICIO DEL PODER ABIERTO

La política iberoamericana se ha beneficiado con la participación de los profesionales universitarios en los comandos administrativos electivos y no electivos.

Su impacto es democrático, retórico y abstracto. Se vincula a una difusión de poder correlativa a la consolidación de las clases medias. Pero es retórico porque la política se hace locuaz, más que elocuente; copiosa en los recursos para solicitar el favor popular y con un estilo discursivo que abarca todos los matices de la tarea política. Y, por fin, es abstracto, porque de esta manera los profesionales en la conducción estatal corren el riesgo de no hacer política de realidades, pero sí política oportunista. Los profesionales tienden a gobernar para todo el país, aunque más para el país legal que para el país real.

La experiencia vital a que antes se aludía, común a los administradores electivos y no electivos, es, por ahora, la de un régimen pluralista de poder abierto o poder turnante, donde convivan la mayoría y las minorías, y comparten el poder desde el Gobierno y la oposición.

Este antecedente predispone a creer que en la perspectiva iberoamericana *no es demasiado probable la usurpación del poder por los expertos. No será fácil que se instaure una tecnocracia en el sentido de gobierno por los técnicos, con exclusión o subordinación de los políticos.*

6. EL RESGUARDO DE LA CONCEPCIÓN RACIONAL NORMATIVA DE LA CONSTITUCIÓN: UN PAPEL INESPERADO DE LOS EXPERTOS

El riesgo de la discontinuidad en el Estado de Derecho es grande en Iberoamérica por razones aún más amplias que las que he reseñado. Si a ello se suma el reconocimiento ya corriente de una crisis en el Derecho constitucional clásico, del que somos tributarios, el pronóstico es algo más grave.

(5) En *Los profesionales y el Poder*, Buenos Aires, 1960, he estudiado esa declinación a través de cuatro procesos: la política pierde prestigio; los trabajadores ganan poder; los grupos de presión ganan poder; los técnicos ganan prestigio.

El constitucionalismo moderno —lo repito— nació con fe en la ley como ordenamiento de la razón. Era una creencia en el sentido orteguiano de la palabra. Reflejaba esta fe sobre la Constitución, produjo casi un mito político, que de todos modos fué un aporte positivo en la época difícil de la organización de nuestro Estado. Lo malo —como todo mito— es que distrajo a nuestras comunidades de la sola gran evidencia: el Derecho —y por ende, la Constitución— no es más que el orden del Orden social; no es todo el Orden (6). Se exigió demasiado del constitucionalismo y se creyó que esa superstición cubría muchas otras carencias. Apenas si puede mencionarse un genio práctico como Sarmiento, que advirtió que la Constitución en Iberoamérica eran las leyes, la Policía y las costumbres, esto es, la educación de base.

Y bien: el Derecho constitucional clásico sufre los efectos de una doble crisis que uno no evoca sin preocupación:

— Una crisis sustancial de la ley, expresada por el hostigamiento del historicismo, del sociologismo y del existencialismo a su capacidad de ordenamiento de la vida social.

— Una crisis instrumental, en cuanto insuficiencia de la pura legalidad, testimoniada en un Derecho al margen de la Constitución (7).

Parece advertirse felizmente en los pueblos latinoamericanos que cuando entra en crisis el Derecho constitucional, construído sobre el concepto racional normativo, la estabilidad o seguridad que de esa concepción nace tiende a entrañarse en la burocracia.

La sociedad realiza en los momentos de crisis ciertas sustituciones que son saludables, aunque no respeten la lógica del sistema. Y entonces, cuando los poderes políticos se van inclinando paulatinamente al oportunismo de la situación, la burocracia se vuelve estabilizadora, por respeto al «precedente» en su versión formalista y por respeto a la «realidad» en su versión sustantiva.

El precedente vincula a la burocracia a la Historia y la realidad la vincula a la vida. El experto atiende al «estilo» de la función y se empeña en su «eficacia». Mientras el revolucionario va contra los «usos», el experto los depura y los resguarda. Se somete quizá, pero también ahora, si es posible, «acata, pero no cumple».

(6) La sugestiva distinción pertenece a FRAGA IRIBARNE en *La crisis del Estado*.

(7) Ver este proceso en MANUEL GARCÍA-PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, págs. 49 y sig.

El papel inesperado del experto puede llegar a ser en Iberoamérica —y en algunas regiones lo va siendo ya— el resguardo de la seguridad y de la estabilidad del Estado de Derecho.

No es una superior vigilancia de la Constitución, no es un nuevo gen-darme; es salvar la sustancia de una realidad que no quiere dejarse distor-sionar ni por el especialista que sabe cada vez más de cada vez menos, ni por el revolucionario que sabe cada vez menos de cada vez más.

7. CONCLUSIONES

I. Se ha producido una transferencia de poder de la política a la Ad-ministración, de la representación a la gestión. Los poderes de decisión re-partidos por la Constitución entre el Ejecutivo y el Legislativo los concen-tra la burocracia en la ejecución. Y es por esto que, aunque adjetiva o ins-trumenta en relación al poder, la burocracia puede adquirir una cierta apti-tud para el mando indirecto. Si los grupos de presión obran desde las ante-salas, la burocracia obra desde las Secretarías.

II. La vinculación eficiente entre la burocracia y el poder se vuelve más estrecha en caso de planificación, sea la totalitaria o la democrática, por-que tiende a librar al órgano de ejecución de sus propias virtualidades. En el curso del proceso planificado surge una tensión entre los políticos y los expertos, cuando su particular razón de Estado-administrador ejerce una pre-sión creciente sobre la originaria razón del Estado-creador.

III. El riesgo de discontinuidad en el Estado de Derecho es grande en América latina, donde el proceso del «mago» al burócrata se invierte para pasar del burócrata al «mago» político.

IV. La tensión «político-experto» presenta en América latina una ten-dencia a resolverse por la sujeción de los administradores no electivos más que por una función complementaria. Pero es un factor de distensión el origen común de unos y de otros: todos profesionales universitarios.

V. La crisis del Derecho constitucional clásico y el oportunismo de los políticos abre a los expertos un papel inesperado: la protección de la segu-ridad y de la estabilidad del Estado de Derecho.

PEDRO J. FRÍAS (H.)

