

LOS PROBLEMAS DE LA TECNOCRACIA EN EL MUNDO MODERNO Y EL PAPEL DE LOS EXPERTOS

(INFORME SOBRE FRANCIA)

A) LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL PAPEL DE LOS ESPECIALISTAS EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

Las respuestas a las preguntas agrupadas bajo este título general son, en lo que respecta a Francia, bastante imprecisas y expuestas a conjeturas

En efecto, el que suscribe no tiene conocimiento de encuestas de opiniones dedicadas al tema abordado. No se puede uno fiar más que de las impresiones personales, de resultados de lectura, etc. Sin embargo, una parte de la respuesta está vinculada, por lo menos de una manera indirecta, con los trabajos de la Mesa redonda de la Asociación Francesa de Ciencia Política sobre la «despolitización» (noviembre de 1960).

1) *El punto de vista de las diferentes categorías de la opinión pública sobre el papel que deberían jugar los especialistas.*

Antes de ocuparnos de las indicaciones por categorías hay que tener en cuenta un fenómeno general que afecta al conjunto de la opinión pública francesa y que está ligado a la evolución de las actitudes políticas de base.

El desprestigio en el que —con o sin razón— ha caído la IV República ha repercutido sobre el «gobierno de aficionados» que implica el parlamentarismo. El desprestigio de los partidos políticos obra en el mismo sentido. Así, no solamente se ha desarrollado la opinión, según la cual los «políticos» no tienen nada que ver en las cuestiones «técnicas» (se comprende ampliamente: economía, finanzas, Ejército), sino también aquella en la que existe una técnica de la política, reservada a las personas «informadas». La afición a lo secreto que caracteriza el régimen político francés actual ha reforzado la idea, según la cual la política sería una *supertécnica*, descansando sobre

un acceso difícil a fuentes de información secretas (técnicas atómicas, relaciones diplomáticas, servicios de informes). Mientras que, bajo la IV República, los proyectos preparados cuidadosamente estaban sujetos al capricho o al interés partidario del momento, bajo la V se prestan «Planes», «diseños» al Poder, aun en las cuestiones en que le guían los acontecimientos.

Quedando así perfilado el giro general de este fenómeno, se pueden situar de la forma siguiente la actitud de las diversas categorías de la opinión:

— De modo general, la clase de los «técnicos» es partidaria del acrecentamiento de su cometido en la vida nacional. Se felicita en especial de la disminución del papel del Parlamento en la elaboración de los textos que le son necesarios. Aquellos técnicos que, en la elevada función pública (en particular, los grandes Cuerpos), están en desacuerdo con el Poder, alimentan su oposición con argumentos técnicos.

— La idea de que la «técnica» debe jugar un papel esencial y primordial en la vida nacional es, poco más o menos, general entre la burguesía y la clase media, exceptuando lo que más tarde mencionaremos del «poujadismo». Al medio obrero le causa mucha impresión la tecnicidad de las cuestiones económicas, estando al mismo tiempo predispuesto a ver una trampa en todas las tentativas que hacen para interesarle, haciéndole participe del punto de vista de los jefes de Empresa y de los técnicos de la dirección económica.

Sin embargo, hay que tener en cuenta las ideas muy extendidas en los medios del pequeño comerciante, la artesanía y de un sector del hombre del campo. El «poujadismo» ha explotado y extendido este sentimiento. El mito es el siguiente: una casta de funcionarios, saturada de un saber adquirido en los libros, no habiendo tenido nunca que enfrentarse con problemas reales, «amateurs» de construcciones teóricas, usa su poder a los fines de acrecentar su importancia y su bienestar y al servicio de los intereses de los «gordos» (que son a la vez de los capitalistas internacionales y de los criptomarxistas...). Lo que está probado es, sobre todo, la administración fiscal, la administración económica; a veces, la Sanidad (lucha contra el alcoholismo), la seguridad social, la Universidad. Contra estos «tecnócratas» se hace un llamamiento al sentido común, a la sabiduría de la gestión comercial de las pequeñas Empresas. Por medio de esta opinión se rechaza a la vez la política y la técnica. Se imaginan unas formas de dirección de la sociedad, en realidad mal precisadas, pero que se aproximan a la frase: «Que me dieran el Poder

durante tres meses...« La incoherencia de estas actitudes no debe disimular su fuerza.

— En el medio obrero comunista se encontraría una idea análoga, pero más bien limitada: los técnicos malos pertenecen al capitalismo. En cambio, la técnica de una sociedad socialista merece toda la confianza.

— En resumen, la «política», tomada en el sentido tradicional de su expresión, lleva las de perder bajo todos sus aspectos. Se vacía por un extremo en provecho de la «política» concebida como una técnica superior y secreta de los grandes sabios. Se vacía por otro extremo en provecho de la «técnica». Y en medio de estos mismos, que no otorgan su confianza ni al «Poder» ni a los «técnicos», la política depende también del mito de la dirección del país por el «sentido común», que, naturalmente, da lugar a evidencias.

2) *La confianza de los ciudadanos ¿se inclina preferentemente hacia los gobernantes que son considerados como técnicos competentes?*

Desde siempre, a los franceses parece impresionarles favorablemente la «tecnicidad» de los gobernantes. Es verdad que su apreciación de la «tecnicidad» ha sido siempre bastante fluctuante. Basta con enumerar unos cuantos hombres que fueron considerados como «técnicos» de las finanzas o de la Administración para ponerse a pensar sobre los métodos utilizados. Pero, de una manera general, el nombramiento de un prefecto para el Interior, de un médico para la Sanidad, etc., es siempre bien acogido.

No hay nada que extrañe más al francés en masa, aun al francés educado, que la idea de una dirección «política», de una administración, del cometido de un ministro que no sea técnico. Todavía es más extraño para ellos la realidad frecuentemente comprobada de que las grandes reformas son rara vez obra de ministros «técnicos».

3) *La palabra "tecnócrata".*

En el idioma francés, «tecnócrata» es a «técnico», lo que «burócrata» es a funcionario, lo que «clerical» es a «creyente».

La palabra «tecnócrata» corresponde, poco más o menos, a la imagen del técnico vista por un «poujadista», tal como ya lo hemos mencionado.

Un especialista es considerado como «tecnócrata» cuando se le quiere denigrar.

Esto es, bien entendido, en el lenguaje vulgar.

Se podría sorprender del carácter despectivo de la palabra «tecnócrata» en un país donde se tiene fe en los «especialistas», en los «técnicos» en los «hombres de profesión». Pero en este caso se trata de una expresión puramente idiomática que parece no debería tomarse en cuenta para definir la opinión general sobre la «tecnocracia» en el sentido neutro de la expresión.

B) LA ESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES Y LA INFLUENCIA DE LOS ESPECIALISTAS EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

4) *Las decisiones fundamentales.*

La pregunta propuesta bajo el número 4 es amplísima, y para contestar a ella se requeriría un estudio exhaustivo del conjunto de mecanismos administrativos y políticos.

Sin embargo, hay que observar de una manera general el incremento constante desde la última guerra de las «decisiones fundamentales» que se alejan de cuestiones netamente políticas:

a) *Bajo la IV República* hemos asistido a una ola de «politización general» durante los años 1945-46. Pero, contrariamente a lo que se pudiera pensar, ésta ha conducido, por diversos caminos, a la independencia con respecto a la política de numerosas Administraciones y Organismos. Parece ser que el motivo estriba en que son las estructuras administrativas y técnicas las que, finalmente, han asegurado la continuidad de la vida nacional, que entre 1940 y 1958 sufrió enormes oscilaciones políticas.

El Cuerpo prefectoral puede servir de ejemplo. Bajo la III República, se trataba de una carrera poco más o menos puramente política. Bajo la IV, en ciertos momentos, se ha visto funcionar un régimen de elección de individuos de una entidad por ésta misma (se observará que por primera vez en la historia de la institución se debería ver bajo la V la supresión del sistema de libre nombramiento de los prefectos por el Gobierno, por el hecho de que las tres cuartas partes de los prefectos deben ser elegidos entre los subprefectos).

Las Empresas públicas, después de haber pasado por un período agudo de politización, se han constituido en Organismos de gran independencia (compárese la inestabilidad ministerial con la estabilidad directorial de las grandes Empresas nacionales). Habían logrado prácticamente sustraerse al control parlamentario. La lentitud de los controles de que se aquejaba ponía de relieve una dialéctica: tecnocracia de las Empresas-tecnocracia de tutela. Las Empresas públicas han tomado decisiones fundamentales en materia económica.

Ciertos Organismos han llevado una vida *al margen del Poder político*, y a veces secreta (Ejército, Comisariado de la Energía Atómica), o semisecreta (Dirección General de Impuestos, Planeamiento).

En otros sectores, los Sindicatos, gremios profesionales, etc., prácticamente han dirigido sus propios asuntos.

La Educación nacional es caracterizada sobre este particular. Todos los ministros de la IV se han limitado a aprobar las sugerencias de los Sindicatos o Consejos sobre cuestiones tan «políticas» como el régimen de los estudios, el de los exámenes, la investigación científica. Aquí se ve con toda claridad lo poco que hay que contar con los técnicos para plantear revoluciones.

Los motivos de esta situación son los siguientes:

- La debilidad e inestabilidad del Poder político.
- La organización de las grandes Administraciones o Empresas en «grupos de presión», apoyándose en los Sindicatos, en los Organismos de Prensa, en los parlamentarios y en posesión de una excelente técnica de la «antesala».
- La aprehensión de los grandes Cuerpos (Inspección de Hacienda, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, promociones de la E. N. A.) sobre los centros nerviosos entre los cuales el Poder político establece contactos difícilmente, pero que tienen fácilmente un contacto «técnico».
- La transformación de los Gabinetes ministeriales, antaño poblados de «políticos» de Estado Mayor técnico, que permitían al ministro ver claro en sus departamentos, pero que le encadenaban a unos puntos de vista técnicos.
- El perfeccionamiento de los controles financieros, que son, en manos de la tecnocracia de las finanzas, un poderoso instrumento de acción política.

Sin embargo, no debe uno creer en la omnipotencia de los Organismos técnicos. Su poder cede ante una *acción política perseverante, apoyada por la opinión pública*. Un ejemplo característico de este caso es el acuerdo del Mercado Común. El proyecto del Mercado Común se ha enfrentado con una resistencia muy fuerte en numerosos medios técnicos. Si se ha logrado llevar a cabo ha sido debido a la excelente organización del *lobby* europeo sobre el plano ideológico y político y de la utilización de agrupaciones de intereses en beneficio del Mercado Común (la concentración de las organizaciones agrícolas ha sido un dato decisivo). Pero los Organismos técnicos son lo suficientemente poderosos para exigir un «derecho de peaje». Así, el Tratado de

la Euratom se ha convertido en una realidad gracias a ciertos «tributos» (créditos al Comisariado, decisión de fabricar la bomba atómica).

b) *Bajo la V República* suceden fenómenos contradictorios, pero comprensibles.

En cierto sentido, el poder tecnocrático ha *decrecido*. Eso mismo sucede con todas las cuestiones que el Poder político, que desde entonces ha permanecido estable, ha querido *evocar* y tratar a su manera (lo que no excluía, por otra parte, la intervención de grupos de presión): la tecnocracia de la educación nacional se ha visto impotente contra la ayuda a la enseñanza privada; la tecnocracia «colonial» o «argelina» ha tenido que doblegarse sobre numerosas cuestiones; la tecnocracia de la seguridad social..., las opiniones del Consejo de Estado han sido rechazadas cuando molestaban políticamente...

Pero, *en otro sentido*, el poder tecnocrático ha *aumentado*. Primeramente, el nuevo régimen ha liberado prácticamente a las Administraciones, Organismos, Empresas públicas, del control parlamentario. Acto seguido, el carácter tecnocrático de la dirección de numerosos departamentos ministeriales ha realizado una fusión del punto de vista político y del punto de vista tecnocrático (Hacienda, Interior, Vivienda, Sanidad, etc.). Hay que repetir lo que se ha mencionado anteriormente. El nuevo régimen, sin duda alguna, ha desviado una parte del antiguo orden político hacia la «política», pero otra parte (numéricamente la más importante) ha sido desviada hacia la técnica. Dicho de otra manera: la política y la técnica están menos embrolladas que antes. Pero, a fin de cuentas, ha aumentado la fuerza de la técnica.

C) LAS RELACIONES EN LA PRÁCTICA ENTRE POLÍTICOS Y ESPECIALISTAS

5) *¿Cuál es el nivel medio de la formación general y profesional?*

El nivel medio de la formación general y profesional es, bajo la V República, el de los altos funcionarios públicos. Las categorías profesionales más representadas son: el Consejo de Estado, la Inspección de Hacienda, la Enseñanza Superior.

6) *La elección y atribuciones de los miembros del Gobierno.*

Bajo la V República, la contestación es evidente. Hacienda: un ministro y un secretario de Estado, ambos inspectores de Hacienda (el ministro, gobernador del Banco de Francia). Industria y Comercio: un catedrático de Economía Política. Educación Nacional: un rector. Interior: un miembro del

Consejo de Estado. Asuntos Exteriores: un embajador. Vivienda: un prefecto, antiguo comisario de la Construcción, etc. Sin embargo, en algunos casos el «técnico» no posee la especialidad de su ministerio (por ejemplo, un miembro del Consejo de Estado para Sanidad), pero no por eso deja de ser un «técnico», teniendo que hacer prevalecer unos puntos de vista apolíticos.

7) *Los gobernantes ¿obran de acuerdo con un plan práctico?*

Bajo la IV República, los gobernantes actuaban la mayoría de las veces como los portavoces de sus departamentos, a excepción de casos raros, donde ellos imponían una posición política (por ejemplo, la política europea antes mencionada). Toda persona que posea práctica administrativa puede citar muchos asuntos que no han pasado por el despacho del ministro, sino que son los departamentos los que han hecho prevalecer su punto de vista.

Bajo la V República es difícil reunir datos que se remonten a unos cuantos años. Además, el hecho de que unos cuantos ministros pertenezcan «a la casa» complica las cosas: el ministro está frecuentemente favorablemente inclinado hacia los puntos de vista de los departamentos; recíprocamente, sus puntos de vista son mejor acogidos por los departamentos que aquellos de un ministro «político». Este estado de cosas puede verse compensado, en parte, por la tensión que existiera entre el ministro y ciertos altos funcionarios, antiguamente sus compañeros y hoy día sus subordinados.

8) *¿Existe entre los gobernantes una tradición de desconfianza, o de confianza?*

Bajo la IV República existía una tradición de desconfianza, mezclada frecuentemente a un complejo de inferioridad. El hombre político que tomaba posesión de un sillón ministerial temía, según su envergadura, sea la rutina, muchas veces existente, de los departamentos y su oposición o su escepticismo contra las reformas, sea la imparcialidad de los departamentos y su respeto hacia las formas legales, molestas para operaciones de inclinación puramente política.

En la práctica, esta actitud se manifestaba de formas bastante diversas, según las aptitudes del personal político. Los ministros que poseían un temperamento de hombres de mando conseguían siempre, con métodos más o menos brutales, o más o menos diplomáticos, quebrantar la oposición de los departamentos, cambiando a algunos funcionarios en puestos clave si fuera necesario. Los otros, que se preocupaban por encima de todo en conceder favores a sus electores, no se atrevían, en general, a afrontar el escándalo y em-

pleaban la astucia con los departamentos (transacciones, decisiones más o menos secretas).

Bajo la V República, el ministro técnico es menos desconfiado y tiene un complejo de inferioridad menos acusado hacia los departamentos. El clima es bastante diferente. Los departamentos, liberados del control parlamentario, sienten con esto una euforia que facilita sus relaciones con el ministro. Por otra parte, el ministro no tiene que temer que el ejercicio de su autoridad sobre los departamentos dé lugar a intervenciones parlamentarias ni tampoco perturbe la opinión pública. Esta cree de buena gana que la supresión de la influencia parlamentaria tiene por objeto liberar al ministro de toda presión ajena a la de puramente interés general. Se podrían citar bajo la V República las medidas tomadas bajo la presión de grupos de intereses o simplemente bajo la presión de intereses locales y contra los cuales los servicios ni han intentado oponerse, seguros de no encontrar apoyo alguno en la opinión pública. (Nos tomamos la libertad de no citar ejemplos.)

Es preciso insistir ahora sobre una observación ya expuesta. La debilitación del Parlamento ha beneficiado a la vez a los departamentos y al ministro. Los despojos del Parlamento se han repartido entre ambos. Pero los departamentos han perdido posibilidades de resistencia frente a los arbitrios políticos del ministro, hecho criticable desde el punto de vista del interés general; de tal modo, que se ha evitado el temor de una discusión parlamentaria y un escándalo de la opinión pública.

En cuanto a los *Gabinetes ministeriales* (que se ocupan en la actualidad de importantes estudios: seminarios de la I. E. P., Memorias y tesis en curso), su evolución refleja la subida del poder técnico:

Bajo la III República, el Gabinete era antes un órgano político, compuesto por un equipo político, cuya máxima ocupación era la política (relaciones con el partido, la mayoría, los electores, la Prensa, la opinión pública).

Bajo la IV República, el Gabinete se fracciona esquemáticamente en dos grupos; a veces en tres:

— El núcleo político tradicional, que se ocupa de las Cámaras y los electores de la circunscripción y asemejándose al Gabinete de la III.

— El Estado Mayor técnico (técnicos «generales», tales como miembros del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, Inspección de Hacienda, técnicos de la «casa»), que permite al ministro discutir con los departamentos en igualdad de competencia técnica, pero que, según hemos ya destacado, encadena también al ministro a puntos de vista técnicos.

— Algunas veces los «hombres de confianza», que, en un ambiente nuevo, «cortocircuitan» los departamentos para hacer prevalecer ciertos puntos de vista políticos (por ejemplo, el Ministerio Mendès-France, redacción de Tratados europeos bajo Guy Mollet, las cuestiones argelinas en ciertos momentos).

Bajo la V República, el Estado Mayor técnico se ha reforzado. El núcleo «político» se ha transformado. Entre los ministros llegados del Parlamento se han mantenido las atenciones hacia los electores de la circunscripción. Pero entre los ministros no parlamentarios tampoco falta un «núcleo político»; pero éste va orientado hacia las relaciones con el Eliseo, Matignon, las agrupaciones políticas oficiales o semiclandestinas.

En otros términos, el Gabinete ministerial ha adquirido una importancia creciente, tanto en el terreno político como en el terreno técnico. Pero tiende a tolerar a los técnicos cada vez más, aun por la parte política.

9) *¿Cuáles son en la reglamentación?...*

a) *La independencia* de los funcionarios está garantizada por el conjunto del Estatuto de la función pública: principio de la libertad de opinión de los funcionarios, garantías disciplinarias, sistema de ascenso bajo dictamen de Comisiones paritarias, control jurídico del Consejo de Estado, derecho sindical, etc.

b) *La lealtad* de los funcionarios para con las autoridades políticas está garantizada:

— Por el principio jerárquico, que obliga a todo funcionario a la obediencia de órdenes que no sean abiertamente ilegales.

— Por el hecho de que a ciertos Cuerpos (por ejemplo, el Cuerpo prefectoral) les son retiradas ciertas de estas garantías del Estatuto general.

— Por la teoría de los «empleos a discreción del Gobierno», que permite al Poder la elección de los titulares de los altos cargos de dirección y de cambiarlos (sin incriminación disciplinaria).

c) *De hecho*, estas disposiciones se aplican correctamente con dos matices: en Francia, el ascenso verdadero de los altos funcionarios públicos se efectúa fuera de los cuadros administrativos clásicos. El verdadero porvenir de un muy alto funcionario no es un cargo de director general, sino una presidencia de una gran Empresa pública o semipública; un alto cargo internacional. Con la V República, el sillón de ministro se transforma en un grado

de la jerarquía. Por lo tanto, el ser bien visto por el Poder es de suma importancia para los altos «fines de carrera». Por otra parte, diversas disposiciones o costumbres (revocación de un miembro del Consejo de Estado en misión en Argelia), marcan un afianzamiento de la posición de la V República en lo que respecta a la obediencia (lo cual es lógico) y la libertad de opinión (lo cual no es lógico) de los funcionarios.

10) *El régimen general de la función pública.*

Las condiciones de reclutamiento de la función pública francesa son altamente favorables para la constitución de una tecnocracia:

— Exclusión casi total del reclutamiento de los altos administradores en el sector privado.

— «Maltusianismo» y particularismo de los grandes concursos de acceso a la función pública: Politécnica, Escuela Nacional de Administración, admisión a cátedras (en el caso especial de la Universidad).

— Defensa feroz del particularismo de los «grandes Cuerpos» y de las Administraciones de cualquier nivel.

La institución de la E. N. A. ha mejorado indudablemente el nivel del alto funcionario público francés, ya bastante elevado. No ha variado, sino al contrario, ha acentuado los factores de la tecnocracia, por las tres razones siguientes:

— Para empezar, la obligatoriedad de pasar por la E. N. A. ha suprimido las «infiltraciones» que eran posibles antiguamente con el sistema de los concursos múltiples.

— El concurso abierto a «funcionarios», y que debía permitir a pequeños funcionarios la entrada en la E. N. A., se ha transformado actualmente en un concurso de «repeca» para los candidatos en posesión de diplomas universitarios, eliminados en el concurso de los titulares de esos diplomas, y haciendo un «rodeo» con un empleo más modesto les permita volver a probar su suerte al cabo de cierto tiempo.

— La separación entre los Cuerpos o departamentos sobre los cuales desemboca la E. N. A., se ha mantenido igual de amplia que antes de la creación de la E. N. A.

— Paradójicamente, la E. N. A. ha retenido el particularismo de los antiguos Cuerpos, aportando una nueva llama espiritual: la de los veteranos de la E. N. A.

Son innumerables los ejemplos de este particularismo:

— Existen reglas tácitas según las cuales un alto cargo nacional o internacional queda «reservado» para tal Cuerpo (Inspección de Hacienda, Tribunal de Cuentas, Minas, Cuerpo prefectoral). En ciertos casos, un Cuerpo puede «prestar» un cargo a otro, siempre que sea compensado... y restituido.

— La supresión de ciertos servicios (Protectorados, territorios de Ultramar, etc.) ha provocado la necesidad de las integraciones, demostrándose que, de hecho, las barreras no desaparecen nunca por completo.

— Uno de los motivos por los que el sector privado o semi-privado mira con agrado a los altos funcionarios es que las relaciones de los Cuerpos, frecuentemente la masonería de los Cuerpos, allanan muchísimas dificultades.

He aquí varios ejemplos concretos; rogamos que nos excusen que los detallemos de una forma un poco vaga:

Un alto Cuerpo, consultado sobre la legalidad jurídica de un texto fundamental para la política de Ultramar, amenaza con declarar que el texto es ilegal si éste contiene disposiciones restringiendo sus prerrogativas (cuando el caso era que estas disposiciones no tenían nada que ver con la legalidad jurídica del texto).

La centralización y la racionalización de una gran Administración siempre han sido imposibles debido al particularismo de las ramas de que se componen y de la necesidad de mantener los cargos para el ascenso (ejemplo en varias versiones).

Habiéndose nombrado una Comisión ajena a una gran Administración para examinar ciertos problemas referentes a esta Administración, la Comisión se encuentra con que se le niegan los datos esenciales; la Administración, que durante meses se ha mantenido inactiva, redacta a toda velocidad un proyecto para «cortocircuitar» a la Comisión.

En puntos tan vitales para el porvenir nacional como la educación en sus diversos niveles, la formación de cuadros medios o superiores (concursos de los grandes colegios) son tratados generalmente, tomando como referencia las tradiciones, la comodidad y la reputación de los Cuerpos interesados.

D) LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO GUBERNAMENTAL Y ADMINISTRATIVO

11) *¿Hasta qué punto toman la iniciativa los especialistas de la Administración?*

Un gran número de «decisiones fundamentales» son acaparadas por los especialistas de las Administraciones. La planificación ha sido la responsabilidad de un equipo; las grandes decisiones financieras y económicas (frecuentemente imputadas oficialmente a los hombres políticos); las decisiones en materia atómica bajo la IV República han sido de origen técnico. Bajo la V República se ha acentuado esta tendencia.

Los partidos políticos tenían también su cometido bajo la IV República: el Tratado C. E. C. A.; después, los Tratados europeos, la ley Barangé, el retiro de los jubilados, etc. Es, en resumen, sobre el terreno social o de la política extranjera que se desplegaban las iniciativas netamente políticas.

Los partidos políticos generalmente encuentran técnicos que les ayudan a dar forma a los proyectos. Frecuentemente, estos técnicos no son miembros del partido, sino simpatizantes o amigos de los dirigentes.

12) *¿En qué medida deben ser examinadas ciertas decisiones políticas para pedir consejo?*

Sin entrar en detalles sobre la reglamentación, puede decirse que en Francia toda decisión de una cierta importancia interpretada en un *texto* de origen gubernamental, es sometida al Consejo de Estado. Corrientemente, acepta también el consejo de uno o varios Consejos técnicos (Consejo Superior de la Educación Nacional, Consejo Superior de Transportes, Consejo Superior de la Electricidad y Gas, etc.). En el conjunto de textos sometidos de este modo a la «Administración consultativa» figuran, evidentemente, las «decisiones fundamentales». La experiencia demuestra que es muy difícil de separar el aspecto político, el aspecto técnico y el aspecto formal para un examen de consulta de estos textos. De este modo, el Consejo de Estado, si es discreto en el aspecto «político» de los textos, no deja de darle en sus discusiones un lugar bastante amplio.

La importancia de estas intervenciones consultivas pueden definirse, en general, como sigue:

En la mayoría de los casos es decisiva. En un texto que no tenga una importancia política de primer orden, los ministerios interesados no toman decisiones contrarias a las opiniones de los Consejos, y sobre todo, del Consejo de Estado.

— En cambio — y esto es sobre todo evidente bajo la V República—, las decisiones a las que se obliga el Poder político pueden tener lugar en contra de la opinión de los Consejos y hasta del Consejo de Estado (según explicación del párrafo que precede al número 14).

13) *¿En qué medida los especialistas de la Administración...?*

Ningún funcionario asiste a los Consejos de ministros (a excepción del secretario general del Gobierno). Pero los funcionarios participan en general en innumerables Comités y Comisiones con los miembros del Gobierno.

Ante el Parlamento, los ministros pueden ser asistidos por los «comisarios del Gobierno». Estos se sientan al lado de los miembros del Gobierno. No tienen voz en estas sesiones. Se limitan a suministrar al ministro interesado los datos necesarios para asesorarles en sus intervenciones en la discusión. En muy raras ocasiones pueden ser llamados los comisarios del Gobierno a subir a la tribuna. Esto no se produjo más que una vez bajo la IV República; en un debate (1956) sobre el proyecto de Tratado de la Euratom, dos grandes «técnicos», M. Louis Armand y M. Francis Perrin, hablaron en la tribuna. Fueron escuchados por el público parlamentario de las grandes ocasiones, y su opinión fué de una importancia relevante ante la Asamblea Nacional. El carácter extraordinario de su intervención y su talento fueron indudablemente factores de peso para este resultado. Pero debe tenerse en cuenta el respeto, la confianza, mezclada con un complejo de inferioridad, que componían los sentimientos de su público parlamentario.

Los técnicos intervienen más frecuentemente ante las Comisiones parlamentarias, a cuyas reuniones acompañan a los ministros. Bastante a menudo, el ministro les concede la palabra para exponer un problema técnico.

No es costumbre en Francia que los técnicos sean escuchados por las Comisiones parlamentarias a título personal. Al contrario, en ocasiones en que ciertas Comisiones parlamentarias (Comisiones de investigación, Comisiones de control de Empresas públicas) han querido escuchar directamente de boca de los técnicos por encima o ignorado de los ministros, se enfrentaron con mil obstáculos (secreto profesional, principios jerárquicos), generalmente de acuerdo con el sentimiento íntimo de los interesados hacia su colaboración.

Por lo tanto, los técnicos no tienen comunicación oficial con los órganos parlamentarios si no es a través del Gobierno. Las comunicaciones «oficiosas» son bastante frecuentes, pero sin perder la discreción (amistad; otras veces, una conexión con los órganos del partido al que pertenezca un técnico o simpatice con él).

14) *En el historial reciente, político o administrativo de su país, ¿han ocurrido casos...?*

Sería difícil encontrar hipótesis en las que *todos* los políticos se inclinaban de un lado y *todos* los técnicos de otro. En la cuestión de la ley de Ayuda a la enseñanza privada (1959), los «técnicos» representaban ellos mismos una clase de política y estaban apoyados por los «políticos». Es muy raro que el punto de vista de los políticos y el de los técnicos difiera en su totalidad.

Habiendo hecho esta observación, podemos citar algunos casos de conflictos más o menos acuciantes entre técnicos y políticos:

Bajo la IV República, la oposición de los «militares» y de un número de técnicos de la energía atómica contra la decisión por parte de Francia de renunciar a la utilización de la bomba atómica para fines no pacifistas. Pero, en verdad, los «militares» y los «técnicos» movilizaron fácilmente a numerosos políticos.

— Bajo la V República, es sabido que el Consejo de Estado ha emitido juicios bastante severos sobre ciertos puntos del proyecto de Constitución; que, en un pasado más reciente, ciertos textos restringiendo ciertas libertades han sido objeto de una acogida hostil por parte del Consejo de Estado; que el régimen de las vacaciones escolares ha sido adoptado contra la casi unanimidad de criterio del Consejo Superior de la Educación Nacional. Pero, en realidad, la opinión de los «técnicos» estaba dividida.

La opinión pública no se ha visto nunca en el caso de manifestar una emoción profunda y estable:

— Porque en numerosos casos la oposición de los técnicos ha sido semisecreía (en el caso de las opiniones del Consejo de Estado).

— Porque la unanimidad de los «técnicos», no siendo nunca absoluta, y las tendencias políticas amparándose cada una de ellas en los consejos de «sus» técnicos, el debate no ha tenido nunca un aspecto declaradamente «político contra técnico».

E) LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

15) *Según su experiencia, ¿existen cuestiones...?*

Existen, ciertamente, dos cuestiones que, en un pasado reciente, la complejidad de los problemas ha terminado por someterlos al juicio de los especialistas:

En los asuntos de Ultramar, la historia de las relaciones con Indochina, Marruecos, Túnez, Argelia, está llena de ejemplos de «decisiones fundamen-

tales» tomadas en principio por la autoridad política y bloqueadas en sus lugares de acción por los técnicos militares o civiles. Yendo más lejos, los mencionados técnicos han forzado la mano al Poder político para asumir decisiones fundamentales tomadas por ellos (por ejemplo, el asunto Ben Bella).

— En los asuntos financieros, y en particular los fiscales, el Reglamento o la legislación delegada frenadas por los departamentos han sido frecuentemente un choque de voluntades contra el Poder político, especialmente del Parlamento.

16) *¿En qué medida, según usted, los técnicos...?*

Es cierto que toda «decisión que requiere un proceso» referente a los aspectos técnicos que presentan muchas dificultades desanima a la intervención de los políticos (por ejemplo, la planificación, la gestión de las Empresas nacionales). Pero no se debe exagerar la importancia de este detalle. Los técnicos están frecuentemente divididos, y para que triunfe su punto de vista no vacilan en facilitar a los políticos armas técnicas (por ejemplo, el expediente, muy documentado, de los contrarios al «golpe de fuerza» atómico de octubre-diciembre de 1960). Es solamente en el caso de que los técnicos estén verdaderamente unidos que los «políticos» se ven desarmados (véase la pobreza técnica del expediente del impuesto sobre la energía, por obra de la hostilidad casi unánime de los especialistas de la fiscalía).

No se puede tomar ninguna medida concreta con respecto a la «clase política». Esta goza de los privilegios de una cultura suficiente, y sobre todo, del concurso de un buen número de técnicos de opiniones divergentes para que no se pueda temer una «asfixia» en sus informes.

Por otro lado, la opinión pública está pobremente informada.

Los técnicos rara vez se dirigen a ella. Los partidos políticos que podrían servir de enlace entre la información técnica de las que ellos se benefician y la opinión pública cumplen muy mal su cometido, saturando de matiz político los problemas al someterlos a las masas. Sin embargo, se observa en Francia desde hace unos años la aparición de grupos, con mayor o menor sello político (Club Jean Moulin, Colloques des Juristes, Patrie et Progrès, E. P. I., etcétera), que se preocupan de facilitar a un público menos culto los aspectos técnicos de ciertas cuestiones.

APENDICE

Después del estudio efectuado, se puede considerar a Francia como un terreno experimental bastante bueno.

Bajo la IV República ha ofrecido un buen ejemplo de la dialéctica: Go-

bierno-Parlamento-técnicos. Sobre este caso se puede decir que existe un verdadero equilibrio de fuerzas. Sucesivamente, cada una de ellas ha servido de árbitro a las otras dos. Cada una de ellas ha sido solicitada como aliada de una de las otras. Ninguna ha llegado a ser lo suficientemente monolítica para que hayan resultado experiencias puras de oposición total de grupo a grupo. Sin embargo, en relación con la III República, la tecnocracia ha llevado un movimiento ascendente, ya sea como inspiradora de las fuerzas políticas (equipo del Plan, por ejemplo), sea como árbitro entre estos poderes (Empresas públicas), sea como apaciguadora de los medios de puesta en marcha de las decisiones políticas (finanzas, Ultramar).

Bajo la V República, uno de los interlocutores desaparece en gran parte de la escena: el Parlamento. La dialéctica se transforma en algo más sutil en cierto modo, puesto que se cede a la técnica gran parte de los actores políticos, pero también porque los técnicos no encuentran con frecuencia el apoyo parlamentario que movilizaban antaño con bastante facilidad.

Finalmente, el Poder se ejerce en tres niveles distintos:

— El Poder propiamente político (el Eliseo, de cuando en cuando Matignon), que trasciende a la técnica y se impone a ella, con la sola excepción de que, a título individual o en grupos pequeños, los técnicos colaboran con este Poder.

— El poder político-técnico, al nivel de los ministros, que la mayor parte de las veces son técnicos que han tenido la posibilidad de llevar sus opciones técnicas a un nivel político, imponiéndose de este modo sobre los técnicos disidentes.

— El poder netamente técnico de los «despachos» o de los «departamentos» liberados del control parlamentario, de la competencia legislativa y de la edición de los textos.

GEORGES VEDEL

R É S U M É

En raison des changements de régime politique qui l'ont affectée dans le dernier quart de siècle, la France fournit un terrain favorable à d'intéressantes observations:

1. *En règle générale, l'instabilité politique est favorable au pouvoir des techniciens et ceci pour des raisons diverses:*

a) *L'instabilité politique entraîne une désaffection de l'opinion envers la politique;*

b) *Les nouveaux dirigeants sont obligés de faire confiance aux techniciens qui assurent la continuité des affaires publiques.*

2. *Les dernières vicissitudes politiques de la France (1958-1961) apportent des renseignements complémentaires en ce qui concerne une mutation politique dans le sens d'un régime plus autoritaire et où le Parlement ne joue qu'un rôle secondaire:*

a) *Pour nombre d'affaires, les techniciens, débarrassés de l'intervention et du contrôle parlementaires agissent avec une plus grande liberté;*

b) *En revanche, pour les affaires que les pouvoirs politiques jugent vitales, les possibilités d'opposition des techniciens sont réduites du fait qu'elles ne trouvent pas d'appui dans le contrôle parlementaire;*

c) *Une sorte de soudure tend à s'établir sur certains points entre l'exécutif politique et les techniciens, débarrassés ensemble du Parlement, les Ministres (souvent lui-même technicien) étant très sensibles aux arguments techniques et les techniciens prenant goût à une politique non encombrée des "amateurs" qu'étaient les parlementaires. Il s'ensuit, semble-t-il une certaine fusion entre la classe politique et la classe des techniciens.*

d) *Au regard de l'opinion, selon que les affaires vont bien ou mal, se produisent des effets contradictoires. Si les affaires vont bien, on voit dans la fonction politique la mise en oeuvre d'une "technique supérieure" à base de sagesse et de détention de grands secrets. Si les affaires vont mal, on accuse un pouvoir technocratique d'être aveugle aux réalités et au "bon sens".*

3. *D'une façon générale, ce qui frappe dans l'opinion, c'est que l'idée d'un pouvoir politique, ayant sa nature propre, non technique, est en voie de disparition:*

— *Certaines classes, certains milieux sont résolument en faveur de la technocratie (techniciens des affaires publiques ou privées, cadres, ingénieurs, etc.).*

— *Ailleurs, on ne critique pas la technocratie, mais les hommes qui la composent. Les petits commerçants voudraient voir des hommes de chez eux aux affaires; les ouvriers se défient des technocrates capitalistes, mais feraient confiance à d'autres, etc.*

— *En bref, l'idée d'un point de vue politique, global et autonome, accessible à des "amateurs", est perdante sur tous les tableaux.*

S U M M A R Y

Because of the changes of political regimen which she underwent in the past quarter of a century, France is a favourable field for interesting observations:

1. *As a general rule, political instability favours the growth of the power of the technicians, for various reasons:*

a) *Political instability reduces the interest shown by public opinion unto politics;*

b) *The new leaders must trust the experts who ensure the continuity of public affairs.*

2. *The latest political adventures of France (1958-1961) have provided us with supplementary information about change towards a more authoritarian regime, and one in which Parliament plays only a minor rule.*

a) *In a large number of fields, technicians, now free from parliamentary control and intervention, act with greater freedom;*

b) *On the other hand, on matters which the political authorities deem vital, the technicians' capacity is reduced by the lack of supporting parliamentary control;*

c) *There is a kind of coincidence on certain matters between the political executive and the technicians, both free from Parliament; the minister (quite often a technician) is sensitive to technical arguments, while the technicians begin to like the new politics, unencumbered by those "amateurs", the members of Parliament. There seems to follow from that a certain fusion between the political class and the class of the technicians.*

d) *With respect to public opinion, there are contradictory effects according to the satisfactory or the unsatisfactory way in which things are going. When things are going well, public opinion notices the implementation of a "superior technique" based on wisdom and the possession of great secrets. When things go badly, people speak of a technocratic power, blind to reality and "common sense".*

3. Quite generally, the idea of a political power, having its own, non-technical nature, seems to be fading away:

— Certain classes, certain circles (technicians of public and private firms, managers, engineers) are resolutely favorable to technocracy;

— elsewhere, criticisms bear not on technocracy, but on the men who compose technocracy. Small shopkeepers want to see their like in charge of public affairs; workers are suspicious of capitalist technocrats, but would trust others, etc.

— In brief, the concept of a political, integrative, autonomous point of view, accessible to "amateurs", is losing ground in all fields.

