

LOS SUPUESTOS DE LA SOCIEDAD POLITICA ACTUAL

Por el

Doctor JORGE XIFRA HERAS

1. *Transformación de la Sociedad.* El fenómeno más característico que se ha producido en el mundo moderno es el cambio radical, que en curso de unas décadas, ha alterado las formas superiores de la convivencia humana. La estructura de nuestra sociedad hace posible que en brevísimo tiempo produzca un cambio radical en aquello que en épocas anteriores, hubiera durado siglos. Las bases económicas, sociales, jurídicas y políticas que en el pasado siglo se consideraban como definitivas, se han desmoronado de un modo fulminante y, ante nuestros ojos, aparecen como únicas soluciones viables para un futuro inmediato, estructuras radicalmente diferentes¹.

Esta transformación patentiza la agonía de la sociedad liberal-burguesa y de su Derecho político, que se impuso en el pasado siglo con pretensiones de validez permanente, y la consolidación —que se lleva a cabo de modo lento y no sin retraso— de un nuevo orden que se adapte a las actuales formas de convivencia humana. cuya movilidad afecta al mismo concepto de constitución, pues teniendo en cuenta

¹ La bibliografía sobre la sociedad política actual es extraordinaria. Son obras excelentes: ARON, *Dix huit leçons sur la société industrielle*, París, 1962; BELOFF, *The Great — Powers, essays in 20th Century Politics*, Londres, 1959; CARTER y HERZ, *Government and Politics in the 20th Century*, Nueva York, 1961; FABRE-LUCE, *Le monde en 1960* París 1960; FOURASTIÉ *La grande métamorphose du 20 siècle* París 1961; HUNT y KARLIN, *Society Today and tomorrow*, Nueva York, 1961; R. KÖNIG, *La Sociología y la Sociedad Actual*, trad. Madrid, 1961; MANNHEIM, *El hombre y la Sociedad en la época de crisis*, trad., Buenos Aires, 1958; MORGENTHAU, *Politics in the 20th Century*, Chicago, 1963; SPIRITO, *Inizio di una nuova epoca*, Florencia, 1961; WISHY (ed), *The Western World in the 20th. Century*, N. York, 1961, etc. etc.

que el derecho corre siempre el peligro de quedar anticuado en el momento mismo de su consagración formal, es preciso introducir una gran dosis de *flexibilidad* en los principios fundamentales que establece y conceder cada vez más importancia a los mecanismos que aseguran la *eficacia* de los mismos, evitando que queden reducidos a simples enunciados programáticos².

Ante la evidencia de la alteración radical que se ha producido en la estructura de la sociedad, se plantean interrogantes del tenor: ¿Cuáles son los matices que contraponen la sociedad política actual a la de un pasado cercano? ¿Qué ha desaparecido y qué subsiste del mundo liberal? ¿Cuáles son los cimientos del nuevo orden social?

Si la sociedad política —el Estado— es, por esencia, una institución global, sensible a todas las manifestaciones de la vida en común, es obvio que la respuesta a aquellas preguntas es presupuesto básico para descubrir los nuevos horizontes que perfilan la organización constitucional contemporánea. Nuestro propósito exegético nos lleva a centrar los grandes rasgos que han contribuido a hacer de nuestra sociedad política lo que realmente es, en tres fenómenos, íntimamente conexos, que han alterado la realidad social del presente.

- La limitación geográfica y económica del mundo;
- la nivelación de los estratos sociales; y
- el progreso de la técnica.

Una elemental consideración de cada uno de estos hechos nos permitirá descubrir las consecuencias de orden político que diferencian el Estado actual.

2. *La limitación del mundo actual y sus consecuencias políticas.* En contraste con aquel mundo sin límites que la derrota de los árabes primero y los descubrimientos geográficos después pusieron al alcance del Occidente europeo, motivando la consolidación de una economía de mercado libre y preparando los cimientos de la sociedad burguesa, se nos impone hoy un mundo cerrado, sin tierras por des-

² Cfr. J. ROVAN: *Une idée neuve: la Démocratie*, París, 1962, pá. 182 y sigs.

cubrir, empequeñecido por las velocidades vertiginosas de los medios de comunicación y de información. Esta situación es totalmente nueva en la Historia. Por primera vez, ésta se configura como una Historia universal, en contraste con las historias locales, aisladas, de las épocas pretéritas. En el mundo de hoy, un suceso aparentemente intrascendente en cualquier lugar alejado del globo, puede tener amplia resonancia internacional³.

Se ha producido una cerrazón del mundo, de la que nace necesariamente una unificación y una interdependencia que afectan a la sociedad, a la economía y a la política. La nueva concepción universal de la historia implica la crisis de las tradiciones locales y de las culturas de las antiguas nacionalidades autónomas, que hoy han perdido gran parte de su autoridad y de su independencia frente al exterior.

El Estado, ante esa unificación e interdependencia del mundo ha debido mutilar su soberanía, lo que equivale a decir que ha dejado de ser Estado en el estricto sentido que esta palabra consolidó durante el Renacimiento⁴. La limitación actual del mundo reclama una nueva forma política basada en la superioridad del orden jurídico internacional sobre el interno, superioridad que las constituciones políticas —con precedentes en textos revolucionarios del siglo XVIII⁵ renunciando a la guerra⁶, incorporando o integrando en su ordena-

³ HERNÁNDEZ-RUBIO y XIFRA HERAS, *Problemas del mundo actual*, Barcelona, 1962.

⁴ El poder que la organización política pierde hacia afuera tiene su contrapartida en el incremento que se produce en el poder político fronteras adentro, planificando la actividad de los ciudadanos y limitando su libertad, aunque ello se realice en el mejor de los casos para consolidar una mayor seguridad y una mayor justicia.

⁵ El Decreto del 22 de mayo de 1790 promulgado por la Asamblea constituyente proclamó, por primera vez, que *la nación francesa renuncia a emprender ninguna guerra con miras a efectuar conquistas y no empleará jamás sus fuerzas contra la libertad de ningún pueblo*. Esta disposición tuvo eco en las constituciones de 1791, 1793 y 1848.

⁶ La expresión más radical del derecho de renuncia a la guerra se encuentra en el art. 9 de la Constitución japonesa de 1946. Existe también en los textos de Italia (art. 11), Alemania Occidental (art. 24), Alemania Oriental (art. 37), Brasil (art. 4), Birmania (art. 211), etc. Cfr. sobre el Japón, T. FUKASE, *Tehorie et réalités de la formule constitutionnelle japonaise de renonciation a la guerre*, en *Rev. Dr. Public et de la Science politique*, 1963, 6.

miento las normas de Derecho internacional⁷, reconociendo la autoridad de organismos supranacionales⁸, etc.— van proclamando.

Hoy estamos ante la evidencia de la comunidad *inter gentes* que abarca a todos los hombres y a todos los pueblos, y que se basa en la común esencia de las personas y en su sociabilidad natural. La Humanidad se hace patente, y, lo que es más grave, se patentiza también el hecho de que habrá de salvarse o de perecer juntos. *En nuestro tiempo —ha escrito Toynbee— se plantea el problema entre abolir la guerra o destruir una gran parte, y quizá la totalidad, incluso, de la raza humana. Ya no caben divisiones.* Incluso los mundos que consideramos contrapuestos y que identificamos con Occidente, con el Comunismo y con el *tercer mundo*⁹, en su natural evolución habrán de aproximarse en lugar de separarse más y más¹⁰. Solo esta aproximación nos permite ser optimistas en relación con el futuro de la humanidad y pensar que se logrará la abolición de la guerra como año se obolió la esclavitud.

La situación actual confirma la opinión que tuvo Francisco Suárez, hace casi cuatro siglos, acerca de la unidad, no solo específica, sino moral y política del género humano, que se extiende a todos, próximos y extraños, amigos y enemigos, pues nunca las comunidades aisladas son suficientes para sí y no pueden prescindir de la ayuda a los demás. Otro de nuestros clásicos, Juan Luis Vives, dirá que la sociedad es una comunidad de pobres de todas clases, en el sentido de que nadie puede disponer plenamente de la totalidad de bienes materiales y espirituales, por lo que, necesitamos todos los unos de

⁷ Algunas constituciones incorporan las normas de Derecho internacional en el propio ordenamiento estatal, como ocurre con la española de 1931 (art. 7), la de Weimar (art. 4) la de los Estados Unidos (art. VI, secc. 2), la Ley Fundamental de Bonn (art. 25), etc. Otras, más progresivas sustituyen el criterio de la *incorporación* por el de la *integración* (Preámbulo de la francesa de 1946, art. 11 de la italiana, etc.). Sobre las relaciones entre el Derecho constitucional y el Derecho internacional, vid. amplia bibliografía en mi curso de Derecho constitucional, tomo II, pág. 532, y ss.

⁸ Ley Fundamental de Bonn, art. 24.

⁹ Sobre la estructuración política de los países subdesarrollados, vid., el excelente trabajo de E. W. MEYER, *Das Probleme der Verfassungssysteme in den Entwicklungslanden*, en *Zeit. Politik*, 1961, 4.

¹⁰ Vid. P. A. SOROKIN, *Mutua Convergencia de Estados Unidos y la URSS. hacia un tipo Sociocultural intermedio*, trad. México, 1961.

los otros. La afirmación puede trasplantarse al ámbito internacional, pues *cada Estado, independientemente de los demás, no puede atender como conviene a su propio provecho, ni puede adquirir plenamente la perfección debida porque la creciente prosperidad de un Estado es en parte efecto y en parte causa de la creciente prosperidad de todos los demás*¹¹. El interés nacional ya no debe interpretarse partiendo de la clásica teoría de la *raison d'Etat*, pues como afirma el P. Murray, *hoy, de hecho y en teoría, el interés nacional debe referirse a su realización internacional*¹².

Se impone la necesidad de convertir aquella sociedad *inter gentes* de los clásicos en una sociedad orgánica¹³, esto es, de estructurar una constitución internacional o supranacional, cuyas bases han de encontrarse en un federalismo de base empírica, basado en los principios de negociación y de cooperación; un federalismo tan alejado de los nacionalismos cerrados como de los imperialismos colonialistas que todavía hoy se camuflan bajo ropajes teñidos de ficciones democráticas en algunos lugares del Globo, sin más propósito que el de explotar pueblos incultos y necesitados.

El federalismo debe concebirse como un principio activo capaz de reducir voluntades sin anularlas, de polarizar fuerzas sin oprimir la autonomía de las entidades que se agrupan en el orden federal, respetando la diversidad en la unidad¹⁴. En lugar de entenderse como un patrón estático, el federalismo debe considerarse como un orden dinámico que acepte como punto de partida el principio moral que nos enseña que si queremos sobrevivir es necesario que aprendamos a vivir juntos, a convivir. La limitación del mundo actual, nos obliga a explotar la naturaleza con inteligencia, cooperando mutuamente, y aprendiendo a renunciar a todo cuanto pueda obstaculizar la pacífica y justa convivencia de los hombres y de los pueblos en un orden internacional, cuya faceta jurídico política se manifiesta embrionaria-

¹¹ JUAN XXIII, *Pacem in Terris*, num 57.

¹² JOHN C. MURRAY, *We Hold These Truths*, 1960, p. 287.

¹³ P. DE LA BRIERE, *La communauté des puissances. D'une communauté inorganique à une communauté organique*. Paris, 1932.

¹⁴ Vid. una visión exacta del federalismo, especialmente en su dimensión internacional, en C. J. FRIEDRICH, *Man and his Government*, Nueva York, 1962, págs. 585 a 609.

mente en las numerosas instituciones políticas, económicas, culturales y militares, que con mayor éxito, proliferan en los ámbitos internacional y supranacional.

3. *La nivelación social.* La reducción de los límites geográficos y de los recursos económicos no ha sido el único cambio fundamental operado en nuestra sociedad. Tan significativo como este hecho ha sido la transformación de la sociedad burguesa, clasista, en una sociedad *standardizada*, que se ha producido muy especialmente en los países económicamente más favorecidos. La vida y la economía burguesa, que se iniciaron en los centros mercantiles en los albores de la Edad Moderna, se impusieron a raíz de la Revolución francesa, cuando los tres estamentos tradicionales —nobleza, clero y estado llano— fueron absorbidos por este último, convertido en burguesía, que pasó a serlo *todo*, es decir, se identificó con la propia sociedad. Ello supuso la anulación de todos los privilegios de origen feudal y la proclamación de una igualdad *jurídica*, que bien pronto se proclamaría en los textos constitucionales del liberalismo, pero que iba a ser una igualdad ficticia, superpuesta a una profunda desigualdad económica que, secundada por los progresos del capitalismo industrial, dividiría radicalmente la sociedad en una minoría propietaria de los medios de producción y de los productos —reducto de aquella burguesía que lo fue *todo*— y una mayoría aplastante obligada a malvender su trabajo para subsistir en pésimas condiciones —el nuevo cuarto estado—.

Se llegó así a aquella situación que Carlos Marx describió en términos de angustia: por un lado, los explotadores dominados por un ansia de adquisición insaciable; por otro, la masa desnuda y hambrienta de los explotados, usados como simples medios de producción al servicio de la gran maquinaria capitalista. En estas condiciones —creía Marx— la lucha del proletariado contra la burguesía se hacía inevitable, era ni más ni menos que la propia lucha por la existencia. Pero Marx, que tanto acertó en la descripción de la sociedad de su época, incurrió en el error típicamente burgués de buscar el remedio en una organización económica opuesta al capitalismo¹⁵. Con-

¹⁵ Vid. una excelente visión de este aspecto del pensamiento marxista, en el reciente libro de J. PLAMENATZ, *Man and Society*, Londres, 1963, tomo II.

trariamente a las profecías marxistas, en la sociedad actual se consolidan unas clases medias, (valga esta expresión imprecisa) que no han sido absorbidas ni por la burguesía adinerada, ni por el proletariado, gracias a la intensa acción de una sociedad política nueva, que favorece el ascenso de los trabajadores y provoca el descenso de las clases altas, con la consiguiente tendencia hacia una sociedad nivelada, con el predominio de aquel estrato social medio en que, como viera ya Aristóteles, reside la salud y la prosperidad de la sociedad política¹⁶.

Para fomentar esta nivelación de la sociedad y la consiguiente distribución de los recursos, la organización política actual necesita disponer de un poder prácticamente sin límites; necesita convertirse en un monstruo —llámase *Leviathán* al estilo de Hobbes, *Behemoth* como hace Neumann, o *Minotauro* en expresión de Jouvenel— presente en todas partes, con todas clase de recursos humanos, técnicos, económicos e informativos. Como ha dicho Siegfried, nuestro Estado es, a la vez, *industrial, comerciante, transportista y banquero*. Ha dejado de ser aquella organización limitada a garantizar el orden jurídico, que nada quería saber con los grupos sociales que existían entre ella y el individuo. El dualismo Estado-Sociedad, típico del liberalismo burgués, ha dejado de existir.

La sociedad política actual se asienta en una nueva concepción del hombre, que implica su absorción por una compleja red de grupos sociales que actúan y presionan sobre la opinión pública y sobre las instituciones de gobierno, en defensa de sus intereses concretos, y que se configuran a veces como potentes contrapoderes faltos de responsabilidad que ponen en peligro la propia vida del Estado¹⁷. La lucha de clases se ha visto sustituida por la concurrencia de intereses heterogéneos que se hacen valer, no individualmente, sino a través de grupos que nacen de la confluencia de aspiraciones. Fuera de estos grupos que configuran nuestra sociedad *pluralista*, el individuo

¹⁶ Sobre la estratificación de la sociedad actual: BENDIX y LIPSET, *Classe, Status and Power*, 1953; BERGEL, *Social stratification*, Londres, 1962; DAHRENDORF, *Soziale klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft*, Stuttgart, 1957 (trad. inglesa, 1959); LAROQUE, *Les classes sociales*, Paris, 1962; MENDIETA, *Las clases sociales*, 1957; PIN, *Les classes sociales*, Paris, 1962; REISSMAN, *Les classes sociales aux Etats-Unis*, Paris, 1963; etc.

¹⁷ XIFRA, *Formas y fuerzas políticas*, Barcelona, 1958, p. 279 y ss.

no cuenta para nada. El hombre individual ha perdido todo valor, carece de oportunidades para hacer valer sus aspiraciones más allá del nivel medio que le reconocen los marcos colectivos en que se halla inmerso¹⁸. Pretender salirse del grupo, del *way of life* impuesto desde fuera, supone incurrir en el abandono o en el ridículo. El individuo de hoy sólo tiene fuerza en la medida en que sus pretensiones coinciden o confluyen en una pluralidad de aspiraciones que dan cuerpo a una formación colectiva.

La democracia real que hoy se busca, con un indiscutible fondo cristiano, aspira a consolidar una igualdad distinta de la exaltada por el liberalismo. Es una igualdad que aproxima mucho más a los seres humanos en sus situaciones de fortaleza y de debilidad, una igualdad que facilita el acceso a la seguridad y hasta al bienestar, aunque sea con la angustia de tener que aceptar una forma de vida planificada que rechaza todo comportamiento original. Es evidente que ello ha producido una aproximación que resta todo valor y virulencia a las luchas ideológicas y limita la importancia de los partidos, cuya fuerza deriva, en gran parte, de las oposiciones entre las clases económicas. Tal es el problema de la decadencia de las ideologías y de la despolitización¹⁹ que tanta atención merece a los estudiosos.

La organización política actual, además de ser Estado de Derecho, es Estado de Beneficencia, en cuanto se propone anular toda tensión entre el individuo y la sociedad, asumiendo la grandiosa tarea de distribuir equitativamente la riqueza nacional en aras de la justicia, de la seguridad y del bienestar *sociales* (*Verteilerstaat*). Para cumplir esta misión, no le sirven los fraudes del demoliberalismo. A la democracia actual no le interesa ni la promulgación de leyes que no van a cumplirse ni la elección de gobernantes que se convierten en dictadores o en defensores de sus intereses particulares. La democracia de hoy como tal democracia, reclama una participación del pueblo en

¹⁸ La Constitución italiana, en su artículo 2º admite tímidamente este hecho, cuando afirma que *la República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo como inserto en las formaciones sociales donde se desenvuelve su personalidad.*

¹⁹ Vid. A. F. S. P. *La dépolitisation, mythe ou réalité?* París, 1962; TOUCHARD, *Les équivoques de la dépolitisation*, (Arguments, 1962, N° 27).

el poder, pero no a través de las ficciones electorales ni de las cifras mayoritarias, sino una participación efectiva y selectiva a través de los grupos de intereses, que empiezan a tener entrada en los textos constitucionales (art. 4 de la constitución francesa de 1958) y que, como dice Ollero, pasan a ser base del sistema representativo²⁰. La participación efectiva del pueblo en el poder no se lleva a cabo ni en las urnas, ni decidiendo las grandes cuestiones políticas. El consentimiento popular en que se basa la democracia real, no crea el poder ni lo ejerce. Consentir no es dominar, sino admitir como legítima una dominación, es reconocer el buen fundamento de sus fines y el oportuno uso de sus medios.

La consolidación de esta democracia pluralista, que antepone la seguridad y el bienestar del pueblo a los viejos privilegios individualistas, ha producido fuerte impacto en la dogmática jurídico-política, pues la estructura del Derecho debe adaptarse necesariamente a la nueva concepción del hombre, como ser concreto integrado en la vida social. *Sólo mediante la adaptación del orden jurídico a esta nueva imagen del hombre —ha escrito Radbruch— es como llegan a descubrirse en el horizonte del Derecho las diferencias existentes entre un Estado de fortaleza social y una situación de impotencia*²¹. También la parte dogmática de las constituciones políticas ha debido adaptarse a la nueva situación, regulando, junto a las decadentes libertades que implican una postura abstencionista por parte del Estado, los nuevos derechos que nos facultan a exigirle algo, consecuencia de la creciente demanda de justicia social, los derechos a la seguridad social en sus múltiples manifestaciones, a la educación, a la igualdad de oportunidades o igualdad ante la *fortuna*, para decirlo con el término preciso.

4. *La revolución técnica.* El progreso de la técnica, de la dimensión práctica del conocimiento humano, ha concedido al hombre de hoy un dominio jamás sospechado sobre las fuerzas de la Naturaleza. El fenómeno de la tecnificación ha conmovido la sociedad de una

²⁰ C. OLLERO, *El sistema representativo*, en *Experiencias políticas*, cit. p. 231 y ss.

²¹ *Vom individualistischen Recht zum sozialen Recht. (Der Mensch im Recht, Göttingen, 1957) pág. 37.*

forma mucho más radical que cualquier revolución operada con anterioridad, incluida la industrial del pasado siglo que suplió, el útil accionado por el hombre, por la máquina impulsada por las fuerzas naturales. La automatización actual llega incluso a suplir parcialmente el trabajo intelectual del ser humano. Las consecuencias de este proceso afectan a todas las facetas de la actividad humana: libera a las personas de sus esfuerzos personales musculares y aun mentales aumentando sus horas de ocio²², reduce los costos de producción, incrementa la productividad, etc. aunque, por otra parte envilece el ser espiritual del hombre —como dice Marcel— y crea, además, el peligro del malthusianismo económico, o sea, la imposibilidad de que el mercado absorba la superproducción, obligando a destruir los productos, como ha ocurrido en el Brasil con el café y en los Estados Unidos con los automóviles.

En el campo político, la irrupción de la técnica ha tenido consecuencias trascendentales, vinculadas al crecimiento desbordante de las actividades de la sociedad política, orientada hacia la planificación de la vida social en todas sus manifestaciones, hasta el extremo de que el fin de la actividad política concede cada vez mayor importancia a la elaboración de planes que a la promulgación de leyes. *Los instrumentos de la planificación* —afirma Rovin— *sustituyen en gran parte a las instituciones de la legislación*²³. Ello se traduce en la creación y desarrollo de organismos de naturaleza técnica, estrechamente vinculados al plan y a los representantes de intereses concretos. Proliferan las comisiones, las instituciones especializadas, se multiplican y burocratizan los departamentos ministeriales configurados como *unidades administrativas de producción y de distribución*²⁴, se crean comisiones interministeriales y parlamentarias de base técnica²⁵ y, como característica fundamental, se fortalece extraordinariamente el Ejecutivo.

²² Vid. S. DE GRAZIA, *Tres conceptos antiguos en el mundo moderno: el trabajo, el ocio*, en *Rev. Est. Pol.*, 1963, N° 129-130 y 131.

²³ *Une idée neuve: la démocratie*, París, 1962, p. 114.

²⁴ Vid. FUEYO, *El papel de los expertos y la tecnocracia*, documento de trabajo presentado a la A. E. C. P. en 1961.

²⁵ Cfr. BACHELET, *L'adeguamento dell'apparato di governo alle esigenze di una politica dei sviluppi*, en *Il Politico*, 1961-4.

Desde la primera guerra mundial, los poderes del Ejecutivo no han dejado de ampliarse ²⁶. Como órgano minoritario, el Gobierno se ha considerado como la única institución que, por su estructura, hace posible el ejercicio efectivo del poder. Mientras las funciones públicas, en la época liberal, eran extraordinariamente limitadas, los órganos ejecutivos podían permanecer en la sombra, pero impuesta la necesidad de adoptar decisiones vitales para la comunidad, de planificar la economía, de hacer frente a poderosos grupos de presión, se ha hecho forzoso acudir a órganos reducidos, capaces de decidir con rapidez y de improvisar, órganos coherentes y especializados, formados por gobernantes visibles y responsables. El ejecutivo, se ha convertido, así, en protagonista del proceso político, en perjuicio de las Asambleas parlamentarias, privadas de tiempo, de capacidad, de unidad y de eficacia para dirigir la orientación política. Aun conservando su importancia formal, de hecho las cámaras han sido desplazadas por los órganos efectivos de gobierno. El fortalecimiento del Ejecutivo es, pues, una necesidad inevitable de la época actual ²⁷, desbordada por la amplitud de las funciones públicas y de los medios técnicos para realizarlas. Ello conduce necesariamente a una estructura burocrática del aparato gubernamental y, en última instancia, a la personalización del poder visible hoy, en menor o mayor intensidad, en todos los países. Se trata de un hecho real, con el que hay que contar. Esta personalización puede institucionalizarse, disciplinarse, contenerse, pero no puede evitarse.

El ejercicio real del poder se ha apartado del hombre de la calle, del *common man* depositario del sentido común, y ha sido absorbido, en gran parte, por una burocracia especializada, técnica, con falsas pretensiones políticas de neutralidad. En la época clásica, el especialista era despreciado y la cultura general era la que determinaba el acceso a los cargos públicos. Hoy, esta cultura se considera como un lujo superfluo y se rinde culto a lo que Ortega llamó la *barbarie*

²⁶ En épocas de emergencia pueden ser absolutos. Vid. XIFRA, *Los poderes de guerra del Presidente de los Estados Unidos y el Ejecutivo británico en tiempo de crisis*, en *Rev. Esp. Derecho Militar*, 1958, 5 y 6.

²⁷ Vid. C. E. ROMERO, *El poder ejecutivo en la realidad política contemporánea*, en *Rev. Est. Pol.*, 1963, 131.

de la especialización. Corremos el riesgo de olvidar que la técnica —y también la burocracia— es un instrumento al servicio de fines superiores y de aceptar una inversión de valores que convertiría al hombre en un instrumento de las máquinas. El papel de la técnica, como decía Ortega, por magnífico y venerable que sea, es irremediabilmente de segundo grado.

El problema del mundo actual, más que en producir técnicos, está en formar ciudadanos y en procurar que los técnicos reaccionen ante los principios morales y adquieran el sentido de responsabilidad de lo que hacen; que no pierdan la condición de seres humanos aun viviendo entre máquinas y entre planes. No debe olvidarse que, como nos ha recordado Juan XXIII, *la verdad es que los mismos progresos técnico-científicos presentan problemas humanos de dimensiones mundiales que únicamente se pueden resolver a la luz de una sincera y efectiva fe en Dios, principio y fin de todas las cosas*²⁸. Es cierto que la sociedad actual es y seguirá siendo la sociedad técnica planificada burocratizada, porque nuestra civilización así lo exige. Pero no por ello debemos admitir la consolidación de un gobierno tecnocrático que, por naturaleza, sería despótico. Si tenemos en cuenta que la única respuesta que puede darse al interrogante de Pilatos ¿Quién custodia a los custodios? se halla en el sentido moral de los hombres, es preciso que por encima del poder técnico, exista un poder político suficientemente fuerte para evitar que sea usurpado por la burocracia técnica, cuya misión principal no debe ser otra que la de servir. *Por eso se hace tanto más imprescindible el establecer una instancia puramente política en la dirección del Ejecutivo, mediante fórmulas de gabinete o unidades políticas superministeriales*²⁹ sobre todo teniendo en cuenta que los propios departamentos se configuran cada vez más como unidades administrativas especializadas³⁰. La de-

²⁸ *Mater et Magistra.*

²⁹ FUEYO, *El papel de los expertos...* cit.

³⁰ SCHLESINGER señala las siguientes condiciones sociales para que la burocracia cumpla su misión principal de servir: a) una gran diferenciación social y económica, abundancia de recursos y alta tasa de movilidad social; b) predominio de elementos universalistas en las orientaciones y en los fines de los grupos más estrechamente relacionados con la burocracia; c) una distribución amplia del poder y de los valores en las esferas políticas económica y cultural entre varios grupos, así como el mantenimiento de una competencia continua

mocracia actual, aunque ello parezca paradójico implica un gobierno fuerte; debe reconocer el hecho de la personalización y de la concentración del poder político como uno de los fenómenos positivos de nuestra civilización, imprescindible para evitar el endiosamiento de la técnica y mantener a ésta en el lugar y nivel que le corresponde para que el balance de sus fabulosos progresos sea socialmente positivo. Ahora bien, esta personalización y concentración del poder, en una sociedad de orientación política democrática, reclaman una institucionalización, una disciplina, a fin de que esté garantizada en todo momento la efectividad de los correctivos que, en caso necesario, permitan contener cualquier desviación o abuso.

entre ellos o, más llanamente, que no haya un monopolio por parte de ningún grupo de las principales posiciones de poder en estas esferas; d) finalmente, *la existencia de grupos y objetivos políticos fuertemente articulados y el mantenimiento del control de la obtención de estos objetivos por los detentadores del poder político y social* (el subrayado es nuestro). Vid. S. DEL CAMPO, *La burocracia y la Sociedad actual* en *Rev. Inst. Ciencias Sociales* Barcelona, 1963, 1, pág. 42.