

§ 16. ADMINISTRACION Y REPRESENTACION DEMOCRATICA

José RODRÍGUEZ-ELIZONDO

*Profesor de Ciencias Políticas en la Escuela
de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de Santiago de Chile*

SUMARIO

1. Los servidores públicos al margen de los intereses sociales; 2. La diferencia de posibilidades de los administrados; 3. Burocracia ilusoria, sistema de no participación; 4. La ilusoria participación obrera en la gestión. 5. El antagonismo de los "empleados" (*usados*). 6. La falacia de la Administración fundada en la no participación. 7. Una contradicción pretendidamente insoluble. 8. La *democratización* necesaria, en una Administración no burocrática. 9. Artificiosidad de la especialización en la "función pública". 10. Tendencia a la caducidad de conceptos administrativos clásicos, por obra de la nueva concepción de la representación

1. *Los servidores públicos al margen de los intereses sociales.* El concepto clásico de representación democrática¹ se ha transformado en la excusa de la pasividad del pueblo.

Si el pueblo no participa en el poder, como es la esencia de la democracia, se debe a que lo hacen por él sus "representantes", y de una manera tal que, por esta vía, llega a constituirse una relación inversa entre las potestades de los representantes y la participación del pueblo: a mayores potestades de los unos, menor participación del otro.

Si se observa la situación real de las grandes masas activas de una sociedad democrática de este tipo, y si se concentra la visión en los gran-

1. Sobre estos conceptos, vid. más ampliamente mi libro *Teoría de la democracia invisible*, ed. Orbe, Santiago de Chile, 1967.

des núcleos formados por los funcionarios públicos, obreros y empleados, puede determinarse con cierta precisión cuál es el régimen de "estímulos" que reciben para permanecer siempre al margen de la gestión de los intereses sociales.

Así, en cuanto al sector denominado Administración del Estado, pocos podrán negar que su labor se efectúe por intermedio de funcionarios contemplativos, en el mejor de los casos. Personas que, fatalmente, no pueden sentir al Estado y a su Administración como propios, sino como entes ajenos y desvinculados de sus intereses personales.

Ello explica que quienes mueven el aparato administrativo, en calidad de dotación simple, deben ser encasillados en un esquema piramidal, rígido y formalista, y actuar sometidos a una disciplina más o menos reflexiva según presten sus servicios en un organismo civil, militar o policial. Inevitablemente, con respecto a esta dotación, el concepto de "función pública" queda convertido en una elaboración exclusiva de los tratados de Derecho Administrativo, porque lo que se pretende, en la práctica, es imponer la concepción del funcionario-engranaje, motivado sólo por las calificaciones y el escalafón. Orientado a trepar o a saltar los peldaños de una "carrera administrativa" que funciona como la homóloga "carrera política".

La jerarquía, con sus correspondientes potestades y subordinaciones; la competencia, con su división de funciones, y el control, con su sentido implícito de *revisión*, son bases administrativas que se transforman, a la larga, en fetiches administrativos. Bases que no funcionan con el fin de armonizar e integrar los conocimientos de los agentes de recoger sus sugerencias, de facilitarles el acceso a las decisiones, de ejercitar la crítica o la autocrítica, sino en función de imponerse a ellos. De reducirlos a una parcela de rutina consciente y metódica.

En cuanto a los funcionarios que dirigen la actividad de la dotación simple, conforman un grupo de especialistas dotados de un gran poder decisorio, por excepción, o de un poder decisorio fraccionalizado hasta el absurdo, por regla general. En el primer caso, debido a su desvinculación con los funcionarios subalternos, el jerarca administrativo adopta, muchas veces, decisiones provocadas por motivaciones de orden personal o de grupo (sublimadas, por supuesto, en motivaciones de bien público). En el segundo caso, los jefes menores usan sus poderes fraccionales más para eludir responsabilidades que para colaborar en la solución de los proble-

mas que se plantean, transformando su actividad directiva en una apatía disimulada.

Y todo lo anterior sin mencionar el fenómeno del parasitismo social inherente a ciertas funciones, y aun a ciertos entes, cuando la Administración es utilizada con el fin de disfrazar el desempleo general de una sociedad.

2. *La diferencia de posibilidades de los administrados.* Como no puede ser de otra manera, esta diagnosis somera de la Administración interesa primordialmente a los administrados, ya que son éstos los afectados cuando se ven en la necesidad de mover en su favor el aparato destinado, teóricamente, a prestarles servicios.

En el instante específico en que los administrados inician un juicio civil, un juicio criminal, la tramitación de un expediente de jubilación o de reconocimiento de años de servicios, empiezan a mirar a los funcionarios como antagonistas y a recurrir a diversos métodos (no contemplados en las leyes orgánicas de los servicios públicos) para transformarlos en colaboradores.

Una vez más se hace sentir en estos casos la diferencia de posibilidades de los interesados, pese a que no existe en la superficie antagonismo de intereses con una Administración que se supone representante del interés general.

Porque... ¿quién podría decir que el peso específico de cada interesado, expresado en influencia social, política o económica, no influye en absoluto frente a la Administración?

¿Quién podría negar que ese concepto de la Administración igual para todos es otra de las abstracciones del proceso de un cierto tipo de democracia?

Basta pensar, simplemente, en las posibilidades de contacto comparado entre una viuda que solicita se le otorgue una pensión de montepío y un consorcio que solicita se le otorguen los beneficios del Estatuto del Inversionista Extranjero, para los efectos de aportar varios millones de dólares al país.

O en las posibilidades comparadas de expresar derechos en un pleito por parte de quien se hace asesorar por un especialista, cuya eficacia es altamente apreciada pecuniariamente, y quien lo hace recurriendo a los

servicios de un licenciado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales que hace su práctica forense en el consultorio gratuito del Servicio de Asistencia Judicial.

Si hasta en los propios métodos punibles, global y vulgarmente conceptualizados como "soborno", se aprecia la diferencia ya que, como es natural, quien soborna hace ostentación de un poder económico apto para tentar a funcionarios ubicados en diferentes niveles de remuneraciones.

3. *Burocracia ilusoria, sistema de no participación.* A los ojos de los administrados, el conjunto de fenómenos analizados provoca la ilusión de que existe una burocracia, en el sentido estricto de la palabra. Esto es, de que existe un sistema en que una supuesta clase social de funcionarios públicos tiene ingerencia decisiva en los negocios del Estado.

Sin embargo, como se ha visto, resulta más preciso señalar que la burocracia vulgar no es sino un síntoma de la corrupción inherente a todo sistema de no participación. Pues, en el hecho, ni los funcionarios participan en la gestión de los intereses sociales, ni los administrados tienen posibilidades de determinar la estructura del Estado, desde adentro.

Unos y otros son víctimas, en diferentes niveles de conciencia (y de aprovechamiento), de un sistema que concibe la representación del poder sólo en la cumbre, debido a su incompatibilidad de intereses con quienes podrían representarlo auténticamente en la base y capas intermedias de la pirámide.

4. *La ilusoria participación obrera en la gestión.* Ahora bien, esto que resulta tan trabajoso de explicar en relación con los funcionarios públicos, aparece en la superficie de la captación en lo que respecta a los obreros.

Esta facilidad se debe a que mientras los funcionarios tienen la sensación de no servir a un patrón determinado, por la incorporeidad de la administración, los obreros tienen que actuar frente a patronos concretos, sólidos, frente a los cuales pueden adoptar actitudes de resistencia o de colaboración, pero no de contemplación.

Al mismo tiempo, el contacto permanente de los obreros con el sistema de producción les permite verificar, más allá de las intelectualizaciones, toda la gama de situaciones conflictivas entre quienes crean la riqueza con su fuerza de trabajo y quienes la adquieren con la fuerza de su capital. Situaciones que podrían sintetizarse, muy rudimentariamente, en el combate

por rebajar los costos de producción —combate dirigido por los patronos— y en la lucha por obtener salarios mayores —lucha dirigida por los obreros.

Esta realidad vital de los obreros, en una sociedad capitalista, los hace comprender lo ilusorio de participar en la gestión de la fábrica. De participar realmente, en plena igualdad de derechos y obligaciones con los responsables del sector que tiene la propiedad de los medios de producción. "Mi socio, el patrón", es una frase que por absurda resulta risible y que obliga a desechar toda posibilidad de representación democrática en la actividad productora.

5. *El antagonismo de los "empleados" ("usados")*. En cuanto a los empleados, entendiendo por tales a los empleados particulares, les resulta aplicable un esquema similar, pero con una diferencia importante: por un conjunto de fenómenos cuyo análisis pertenece casi estrictamente al terreno de la psicología social, los empleados no se ubican en la misma instancia antagónica que los obreros, ni en el mar espeso de la "burocracia", como en el caso de los funcionarios. Impresionados, tal vez, por la circunstancia de que en ellos predomina "el esfuerzo intelectual", como asevera el artículo 2º del Código del Trabajo, y conscientes de cierto valimiento social, se consideran más próximos al patrón y a sus "ejecutivos" de lo que puede pretender el obrero mejor calificado. Sabedores, por otra parte, de que su trabajo no contribuye a disfrazar el desempleo sino que concurre a un fin de lucro urgente, se sienten en condiciones de subestimar la imagen burocrática del funcionario público.

Sin embargo, ninguna de estas circunstancias marginales es lo bastante poderosa como para destruir definitivamente el antagonismo larvado que emana de su propia condición de "empleados", en el más estricto sentido de "usados" con fines que les son ajenos.

Así es como, periódicamente, los empleados están enfrentándose reivindicativamente con sus empleadores por motivos que, espontáneamente, son económicos pero que, en profundidad, demuestran la existencia de una contradicción tan insubsanable como la de los obreros.

Para ejemplificar lo sostenido, baste analizar cualquier documento, panfleto o inserción lanzada a la opinión pública con motivo de cualquier movimiento reivindicacionista.

Ahí tenemos, por ejemplo, una inserción en la prensa publicada en Chile, en octubre de 1966, por los empleados de una institución bancaria,

para justificar su declaración de huelga y su repudio a una medida administrativa de reanudación de faenas. En dicha inserción se empieza leyendo acerca de "la intransigencia de la Gerencia" y de "la oposición arbitraria y parcial de los vocales patronales"; se toma conocimiento de que las utilidades de la institución empleadora "son fabulosas", y hasta se llega a conocer didácticamente el monto y la distancia del antagonismo, por la vía de las comparaciones entre un empleado bancario vulgar y un director, cuyo nombre se omite porque acá no se pretende molestar a nadie:

— *Un empleado bancario gana en 200 horas de trabajo, la cuarta parte de lo que obtiene un director por asistir 2 horas a una sesión-almuerzo.*

— *El Sr. N. N., presidente del Banco, gana \$2.400.000 por asistir a una sesión-almuerzo de dos horas.*

— *Un empleado bancario, con veinte años de antigüedad, tiene que trabajar 200 horas para obtener un promedio de sueldo de E 600.*

— *Cien veces más trabajo.*

— *Cuatro veces menos sueldo...*

Pero no sólo eso. Los empleados, en trance de defender sus intereses, se percatan de que su lucha está inmersa en un contexto mayor:

— *Para ganar los \$2.400.000 que el Sr. N. N. recibe por almorzar dos horas, un campesino tiene que trabajar sin descanso 14.400 horas.*

— *Pero el Sr. N. N. es director también de otras 10 sociedades anónimas, que también le pagan sumas similares por sentarse a almorzar dos horas, con cargo a la explotación de los trabajadores.*

— *El Banco es un gobierno invisible que tiene un fabuloso poder político y económico.*

Por este camino, los huelguistas no vacilan en expresar que la actividad del Gobierno no tiene ningún parecido con la de un árbitro imparcial, que el decreto de reanudación de faenas es ilegal, y que no obliga, por ende, a su acatamiento:

— *Los actos de la autoridad que van contra la ley o la Constitución, no pueden respetarse en un país democrático, bajo riesgo de insensibilizarnos ante un progresivo despotismo que desemboca, fatalmente, en trágicas situaciones como las de Brasil y Argentina.*

— *Si el gobierno ordena nuestra vuelta al trabajo no ayuda a la población afectada por la huelga ni al país; ayuda sólo al Banco, ayuda a mantener y a acrecentar sus ganancias.*

6. *La falacia de la administración fundada en la no participación.*
En resumidas cuentas, la actitud de estos huelguistas-empleados-particulares revela la exactitud de lo aseverado:

Frente al conflicto real de intereses, no les quedó sino determinar la fuente real del conflicto.

Frente a la fuente real del conflicto, debieron reconocerla como antagonismo básico entre empleadores y empleados.

Frente al antagonismo básico, tuvieron que percatarse de que no se daba sólo en el ámbito de su institución bancaria, sino que operaba en relación con el macrocosmos nacional.

Frente a este reconocimiento del problema nacional, comprendieron que no estaba exento de vinculaciones con el extranjero.

Frente a esta inmersión en las verdaderas dimensiones de su problema, experimentaron la falacia de la concepción del Estado como mínimo común denominador de todos los intereses sociales.

Todo lo cual podría expresarse diciendo que, frente a su problema económico especial, se vieron en la necesidad de reconocer que el mundo no limita con la Sección Cuentas Corrientes o con la Sala del Directorio. Que sólo artificialmente y con dudosos fines didácticos, puede postularse la problemática económica al margen de la problemática política y social.

Así, de vuelta del terreno práctico, puede rehacerse el camino sobre la base experimentada de que todos estos síntomas de antagonismos están indisolublemente unidos con las actitudes de no participación, y disfrazados por un aparato representativo, en la cumbre, que reviste cierta frondosidad. Desde otra perspectiva, esto resulta igual que sostener que cuando los poderes públicos no son el resultado de la gestión popular, ni la Administración del Estado ni el complejo económico pueden corresponder a un interés social genuino, con respecto a sus dotaciones de funcionarios, a los simples administrados, a los obreros o a los empleados.

En verdad, la participación individual en el proceso social, que es la médula misma del problema, permanece postergada mientras no se conquiste

una democracia efectiva sobre la base estructural económica que le es necesaria.

7. *Una contradicción pretendidamente insoluble.* A este respecto, Erich Fromm, en *El miedo a la libertad*, ha señalado que una de las dificultades mayores para el establecimiento de las condiciones necesarias a la realización de la democracia, reside en “la contradicción que existe entre la economía planificada y la cooperación activa de cada individuo”. Así:

“Una economía de ese tipo, que tenga los alcances de un vasto sistema industrial, requiere un alto grado de centralización y, como consecuencia, una burocracia destinada a administrar ese organismo centralizado. Por otra parte, el control activo y la participación de cada individuo y de las unidades más pequeñas de todo el sistema, requieren un alto grado de descentralización. A menos que se logre fusionar la planificación desde arriba con la cooperación activa desde abajo, a menos que la corriente de la vida social consiga fluir continuamente desde la base hasta la cumbre, la economía planificada llevará al pueblo a ser víctima de renovadas manipulaciones”.

Con esto toca Fromm el punto medular en su manifestación más nítida, que es la que tiene relación con la actividad productora de bienes. Sin embargo, curiosamente, lo plantea en términos de contradicción necesaria. Como un fenómeno que “existe” estáticamente en el ámbito de las economías planificadas, al margen del proceso económico general, esencialmente dinámico, y de la estructura sociopolítica. Sin reconocerse él mismo como un escritor determinado por su experiencia vital en la sociedad de la corporación gigante y de la empresa multinacional. Sin plantearse siquiera la posibilidad de estar ascendiendo de lo empírico local a lo abstracto general, sobre la base de esa experiencia vital y de su adhesión a la *teoría de la nueva clase* en “Rusia (sic), donde el socialismo se ha vuelto un término ilusorio, pues aunque se ha realizado la socialización de los medios de producción, de hecho una poderosa burocracia maneja la masa de la población”.

Con toda evidencia, estas observaciones o señalizaciones a Fromm no significan sostener dogmáticamente que la conquista de la democracia, dentro del contexto económico que le corresponde, haga esfumarse milagrosamente las contradicciones de las sociedades predemocráticas. Que por arte de magia se solucionen todos los problemas humanos y que desaparezcan las alienaciones causadas por la sociedad capitalista, precapitalista o subcapitalista.

Ello sería igualmente estático y prejuicioso.

Lo que se pretende sostener es que solamente en el ámbito de las relaciones propias de una sociedad democrática puede superarse esa contradicción "que existe". Que es lo mismo que decir que esa especial alienación es producida, inducida y legada por la sociedad predemocrática, especialmente por aquella que presenta condiciones relevantes de industrialización.

Más claro aún: dentro de una sociedad capitalista es imposible escapar de esa alienación. Dentro de una sociedad socialista ello es posible.

En consecuencia, si se parte de la base de que se trata de superar esa contradicción, que existe antes del advenimiento de la democracia, se está postulando tácitamente su superabilidad. Se está negando que sea una contradicción necesaria o propia de las economías planificadas.

8. *La "democratización" necesaria en una administración no burocrática.* Pero eso no es todo. Si se observa atentamente el reparo de Fromm, en relación con toda la obra que lo contiene, puede atisbarse que involucra la negación de un principio esencial: el de que no puede haber democracia sin ejercicio de la misma. En efecto, Fromm se preocupa sólo de manifestar las dificultades de la transformación cualitativa de la sociedad, sin querer reconocer que en el curso de esa transformación se van subsanando sus naturales desviaciones y los vicios ancestrales sedimentados por la larga práctica anterior a la democracia. Sin ir más lejos, esa burocracia de que habla no es más que el trasplante inmotivado de la figura del patrón capitalista y de la "dirección", concebidas ambas como abstracciones dotadas de un poder impersonal, frente a los cuales miles de obreros se sienten insignificantes como individuos.

Lo que debiera sostenerse es que la verdadera democracia, al implicar la desaparición de esos patronos o de esas "direcciones" (que sólo *sicológicamente* son entes abstractos, anónimos o impersonales), establece las bases necesarias para que los miles de obreros desarrollen su dimensión humana potencial. Y no sólo los obreros, sino los empleados, los funcionarios públicos y todos aquellos individuos que se encuentran sumergidos en organizaciones sociales que los manipulan sobre la base de la defensa del orden establecido.

Porque acá viene a colación un aspecto esencial de la democracia auténtica: el de que implica una profunda democratización. Y, por implicar

una democratización profunda, altera los cartabones clásicos de la representación o de la representatividad. A partir de ella ya no se puede seguir considerando como representantes exclusivos del poder, a una casta de dirigentes que actúa al nivel de los poderes públicos tradicionales. A los primeros ministros, a los presidentes de las repúblicas, a los parlamentarios, a los regidores. De la democracia en adelante también deben ser considerados como representantes todos aquellos que dirijan la administración del estado, la gestión de las unidades sociales de producción, las nuevas organizaciones de cualquier índole que impliquen una organización sectorial de origen popular.

De este modo dejará de considerarse lógico que quienes adopten decisiones en lo económico, por ejemplo, que afectan la vida material de todos los ciudadanos, no tengan absolutamente nada que ver con la participación formal en el poder. Trastrueque interesante y preñado de consecuencias, si sabe reconocerse que, en la práctica de las predemocracias, esos individuos participan efectivamente del poder, sin necesidad de revestir representación formal de ninguna especie.

9. *Artificiosidad de la especialización en la "función pública"*. Habida consideración de la masificación de los intereses representados en una verdadera democracia, y de su homogeneidad sustancial, no resultará extraño que el Estado vaya desprendiéndose paulatinamente de sus funciones. Se producirá, así, un flujo de arriba hacia abajo que, acompañado del adiestramiento otorgado por la práctica democrática, podrá demostrar lo artificioso de la especialización requerida para muchas funciones.

(En muchos estatutos de muchas administraciones públicas, se exigen certificados académicos para cubrir cualquier plaza en las plantas administrativas. De esto resulta una compleja situación en virtud de la cual muchos expertos dactilógrafos, por ejemplo, no tienen cabida, en circunstancias que en los organismos fiscales se improvisen como tales funcionarios con licencia secundaria o bachillerato, que jamás aprendieron a escribir a máquina. Debe reconocerse que, en el hecho, muchas exigencias legales de especialización sólo tienen por objeto limitar la oferta de empleos cuya provisión no es indispensable).

La formulación del artículo 5º de la Constitución de la República Socialista Checoslovaca es un buen ejemplo de lo expresado:

"Con el fin de desplegar actividades comunes y participar activamente en todas las esferas de la vida de la sociedad y del Estado, así como para

ejercer sus derechos, los trabajadores se agrupan en organizaciones sociales voluntarias, sobre todo en el Movimiento Sindical Revolucionario, en las organizaciones cooperativas, en la organización de la juventud, en las organizaciones culturales, deportivas y otras. Algunas de las funciones de los organismos estatales se transfieren paulatinamente a las organizaciones sociales”.

Es evidente que la aplicación de un sistema así concebido demuele las concepciones dualistas rígidas de la función pública y de la actividad particular, y socava la base de todos los esquematismos rígidos que emanan de la clasificación del derecho en público y privado.²

10. *Tendencia a la caducidad de conceptos administrativos clásicos por obra de la nueva concepción de la representación.* Ahora, como consecuencia de esta democratización integradora, que impulsa el desarrollo conceptual de la representación democrática, los obreros no tendrán ante su imaginación a un patrón abstracto o a una dirección anónima, sino a dirigentes de carne y hueso salidos de su propio seno, conjuntamente con los profesionales y técnicos que sean necesarios. Todos los cuales administrarán las unidades sociales de producción sin antagonizarse económicamente con los demás trabajadores, de acuerdo con el plan general previamente discutido, y con potestades decisorias descentralizadas, también planificadas y discutidas.

Esta nueva concepción de la representación pondrá progresivamente más cerca a los representantes y a los representados, en la medida en que el grupo, núcleo o unidad sea menos masificado. Y esta relación más directa favorecerá la adopción de medidas realistas, tales como remover a los dirigentes ineficaces, mantener a los idóneos, descartando dentro de ciertos límites la rigidez formal del sistema de movi­lidades e inmovi­lidades, con sus plazos y condiciones. Porque, si bien este sistema es necesario cuando existe contraposición de intereses, lo cual conlleva riesgos y fluctuaciones entre la valentía y el oportunismo, deviene artificialmente cuando los intereses sociales e individuales se conjungan.

De más está decir que no sólo caduca en una democracia la concepción clásica de la representación. También caducan o tienden a la caducidad

2. Para la crítica de este y otros dualismos del normativismo, *vid.* mi *Teoría*, *supra*, nota 1; Así como mi contribución “La pequeña democracia residual”, en Cortiñas-Peláez (director), *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso* (Uruguay), ed. I.E.A.L. Madrid, 1969, tomo I, p. 847 ss. (906).

las concepciones vigentes sobre jerarquía, competencia, control,³ obrero, empleado. En fin, todas las concepciones que permiten la existencia de la burocracia real o que justifican ilusorias diferencias de grados de enajenación.

Porque, si hubiera necesidad de comprimir lo expresado en una sola frase, podría decirse que con la representación propia de la democracia empieza a desarrollarse una labor sintetizadora en la relación individuo-sociedad, después del largo período de análisis disgregador.

Este es el salto entre la oligarquía representativa y la democracia, por añadidura representativa.

Esto es lo que separa la democracia, por añadidura representativa, de la demagogia.

3. De éstas me he ocupado en los tiempos de iniciación de mi carrera docente, en libro que hoy escribiría muy distinto. *Vid.* Rodríguez-Elizondo, *Protección Jurisdiccional de los Administrados (El exceso de poder)*, ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1961.