

MAX WEBER ECONOMIA Y SOCIEDAD



MAX WEBER

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Esbozo de sociología comprensiva

Edición preparada por
JOHANNES WINCKELMANN

Nota preliminar de
JOSÉ MEDINA ECHAVARRÍA



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - CHILE - COLOMBIA - ESPAÑA

ESTADOS UNIDOS - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Traducción de
JOSÉ MEDINA ECHAVARRÍA, JUAN ROURA FARELLA, EUGENIO ÍMAZ,
EDUARDO GARCÍA MÁYNEZ Y JOSÉ FERRATER MORA

Primera edición en alemán, 1922
Cuarta edición en alemán, 1956
Primera edición en español, 1944
Segunda edición en español,
de la cuarta en alemán, 1964
Primera reimpresión en FCE-España, 1993
Segunda reimpresión en FCE-España, 2002

Título original:
Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehender Soziologie
© 1922, I.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübinga

DR. © 1944, 1964 FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco, 227. 14200 México, D.F.
www.fce.com.mx
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ESPAÑA, S. L.
Fernando el Católico, 86. 28015 Madrid
www.fcede.es

I.S.B.N: 84-375-0374-4
Déposito Legal: M-6.906-2002
Impreso en España

IX. LA INSTITUCIÓN ESTATAL RACIONAL Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PARLAMENTOS MODERNOS (SOCIOLOGÍA DEL ESTADO)

§ 1. Origen del Estado racional **

EL ESTADO en el sentido de Estado racional sólo se da en Occidente.

La lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en concurrencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades. Cada Estado particular había de concurrir por el capital, no fijado a residencia alguna, que le prescribía las condiciones bajo las cuales le ayudaría a adquirir el poder. De la coalición necesaria del Estado nacional con el capital surgió la clase burguesa nacional, la burguesía en el sentido moderno del vocablo. En consecuencia, es el Estado nacional a él ligado el que proporciona al capitalismo las oportunidades de subsistir; así, pues, mientras aquél no ceda el lugar a un estado universal, subsistirá también éste.¹

En el *ancien régime* chino² había por encima del poder intacto de las familias, los gremios y las corporaciones una capa delgada de los llamados funcionarios: los mandarines. El mandarín es ante todo un literato de formación humanística, que posee una prebenda, pero que no está preparado él mismo en lo más mínimo para la administración e ignora todo de la jurisprudencia, pues es ante todo un calígrafo que sabe hacer versos, conoce la literatura multisecular de los chinos y está en condiciones de interpretarla. A las realizaciones políticas no les concede la menor importancia. Semejante funcionario no administra él mismo, sino que la administración está en manos de los secretarios de cancillería. El mandarín es trasladado de un lugar a otro, para que no pueda tomar pie en el distrito de su administración, ni inclusive puede empleársele en su provincia natal. Y como quiera que no entiende nunca el dialecto de su provincia de gobierno, no puede tener comercio con el público. Un Estado con semejantes funcionarios es algo distinto del Estado occidental. En realidad, en él todo reposa en la concepción mágica de que la virtud del emperador y de los funcionarios, o sea su superioridad en materia literaria, basta en tiempos normales para mantenerlo todo en orden. Pero si se produce una sequía u otro acontecimiento desagradable, entonces aparece un edicto en el sentido de que las pruebas en materia de versificación se hagan más difíciles o se aceleren los procesos, porque en otro caso los espíritus se agitan. El reino es un Estado agrícola. De ahí que el poder de las familias campesinas, sobre las que reposan las nueve décimas partes de la economía y a cuyo lado existen además los gremios y las corporaciones, esté totalmente intacto. Fundamentalmente todo se deja a sí mismo. Los funcionarios no gobiernan, sino que sólo intervienen en los casos de agitación y en los incidentes desagradables.

* La sección novena no constituye una contribución original de Max Weber a *Economía y sociedad*. Su contenido, reunido a base de textos publicados por Max Weber en otros lugares, se ha sistematizado y se ha provisto de títulos. Véase al respecto el prólogo, pp. xii-xiv.

** Reproducción de: *Wirtschaftsgeschichte. Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* ("Historia de la economía. Esbozo de la historia social y económica"), cap. iv, 8, pp. 289-300.

¹ *Ibid.*, pp. 288-89, 7ª edición.

² Cf. al respecto *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie* ("Artículos conjuntos sobre la sociología de la religión"), vol. 1, pp. 276 ss.

La cosa es muy distinta en el Estado racional, el único en el que puede prosperar el capitalismo moderno. Se funda en la burocracia profesional y en el derecho racional.

El Estado chino pasó ya en los siglos VII y XI a la administración por medio de funcionarios profesionales en lugar de los de formación puramente humanística. Pero aquélla sólo logró imponerse pasajeramente; luego tuvo lugar el consabido eclipse de luna, y todo volvió a derogarse. Que el alma popular china no hubiese soportado acaso la burocracia profesional no puede sostenerse seriamente. Su ascenso (y con él el del Estado racional) se vio más bien impedido en cada caso por la fuerza intacta de la magia. De ahí que tampoco pudieran romperse nunca las asociaciones familiares, como fue el caso en Occidente en virtud del desarrollo urbano y del cristianismo.

El derecho racional del moderno Estado occidental, según el cual decide el funcionario de formación profesional, proviene en su aspecto formal, no en cuanto al contenido, del derecho romano. Este es en primer lugar un producto de la ciudad-estado romana, que nunca dejó llegar al poder a la democracia en el sentido de la ciudad griega y, con ella, su justicia. El tribunal griego de los heliastas ejercía una justicia de Cadí; las partes actuaban por medio del patetismo, de lágrimas y de insultos del adversario dirigidos al juez. Según revelan los discursos de Cicerón, ese procedimiento se practicó también en Roma en el proceso político, pero no así en el civil, en el que el pretor instituía un *iudex* al que impartía instrucciones estrictas para los supuestos de la condena del demandado o para la desestimación de la demanda. Puso luego orden en ese derecho racional, bajo Justiniano, la burocracia bizantina, por el interés natural del funcionario en cuanto a poseer un derecho sistematizado, definitivamente fijado y, por consiguiente, fácil de enseñar y aprender. Con la decadencia del Imperio Romano de Occidente, el derecho fue a parar a manos de los notarios italianos. Son éstos, y en segundo lugar las universidades, los que tienen sobre la conciencia el renacimiento de aquel derecho. Los notarios conservaron las antiguas fórmulas contractuales del derecho romano adaptándolas a las necesidades de los tiempos; al lado de ellas, se constituyó en las universidades una teoría sistemática del derecho. Sin embargo, lo decisivo del desarrollo estuvo, con todo, en la racionalización del proceso. Lo mismo que todos los pleitos primitivos, también el antiguo proceso germánico era un procedimiento estrictamente formal. La parte que equivocara tan sólo una palabra de la fórmula perdía, porque la fórmula poseía significado mágico, y se temían funestas consecuencias mágicas. El formalismo mágico del proceso germánico se adaptaba al formalismo del derecho romano, y aquél fue interpretado en el sentido de éste. Contribuyó inicialmente a dicho resultado la monarquía francesa mediante la creación del Instituto de los defensores (abogados), cuya misión consistía ante todo en pronunciar las fórmulas judiciales correctamente; pero luego también, particularmente, el derecho canónico. La grandiosa organización administrativa de la Iglesia necesitaba formas fijas, con fines disciplinarios frente a los legos, pero también para su propia disciplina interna. Ni ella ni la burguesía podían satisfacerse con el juicio germánico de Dios. Lo mismo que esta última no podía conformarse con que se decidieran las acciones jurídico-

mercantiles por medio de un desafío, y se hacía por consiguiente documentar por doquiera la libertad con respecto a la obligación del desafío jurídico y del juicio de Dios, así también la Iglesia, después de haber vacilado inicialmente en su actitud, acabó por sostener la opinión de que tales medios procesales eran paganos y no podían por consiguiente tolerarse, plasmando el derecho canónico racionalmente, en la medida posible. Esta doble racionalización del proceso, por parte laica y eclesiástica, se extendió a continuación por todo el mundo occidental.

Se ha querido ver en la recepción del derecho romano (véase Below, *Die Ursachen der Rezeption* ["Las causas de la recepción del derecho romano"]) la causa tanto de la decadencia de la clase campesina como del advenimiento del capitalismo. Sin duda hubo casos en los que la aplicación de principios de derecho romano resultaba perjudicial para el campesino, así por ejemplo, la interpretación de los antiguos derechos comunitarios fronterizos como servidumbres significó que el que presidía la comunidad en calidad de superior era considerado, de acuerdo con el derecho romano, como propietario, viéndose gravada con servidumbres la posesión de los miembros. Pero por otra parte, en cambio, la monarquía dificultó extraordinariamente a los propietarios territoriales en Francia, precisamente por medio de sus juristas imbuidos de derecho romano, el establecimiento de campesinos. Ni ha sido tampoco el derecho romano sin más la causa del advenimiento del capitalismo. En Inglaterra, patria del capitalismo, no hubo recepción del derecho romano, porque existía allí, en unión con el Tribunal del rey, un estamento de los abogados que nunca permitió que se tocaran las instituciones jurídicas nacionales. Dominaba éste la enseñanza del derecho, salían de su seno (y salen hoy todavía) los jueces, e impidió, por consiguiente, que en las universidades inglesas se enseñara derecho romano, con el fin de que no llegaran a las poltronas de los jueces personas que no salieran de sus filas.

Por otra parte, todas las instituciones características del capitalismo moderno provienen de orígenes distintos del derecho romano: la carta de renta (el pagaré y el empréstito de guerra) proviene del derecho medieval, y en su constitución contribuyeron ideas jurídicas germánicas; la acción proviene asimismo del derecho medieval y moderno, ya que el derecho antiguo no la conocía; y lo mismo cabe decir de la letra de cambio, a cuya constitución han contribuido los derechos árabigos, italiano, alemán e inglés; también la sociedad mercantil es un producto de la Edad Media, pues la Antigüedad no conocía sino la empresa en comandita; así también la hipoteca, con inscripción en el registro de la propiedad y título hipotecario, lo mismo que la representación: una y otra son de origen medieval y no antiguo. La recepción del derecho romano sólo influyó decisivamente en cuanto creó el pensamiento jurídico-formal. Conforme a su estructura, todo derecho se orienta según principios jurídico-formales o materiales, debiendo entenderse bajo estos últimos los principios utilitarios y de equidad, de acuerdo con los cuales procede, por ejemplo, la jurisdicción del Cadí islámico. La justicia de toda teocracia y de todo absolutismo se orientó en sentido material, en tanto que la de la burocracia, por el contrario, se ha orientado siempre en sentido jurídico-formal. Federico el Grande odiaba a los juristas, porque aplicaban

constantemente sus edictos de orientación material a su manera formalista, poniéndolos de este modo al servicio de fines de los que aquél nada quería saber. El derecho romano fue aquí (lo mismo que en el resto) el medio que sirvió a la erradicación del derecho material en beneficio del formal.

Pero ese derecho formalista es estable. En China puede, por ejemplo, suceder que un hombre que ha vendido a otro una casa vuelva algún tiempo después al comprador y le pida asilo, por haber caído entretanto en la pobreza. Y si el comprador hace caso omiso del antiguo mandamiento chino de la ayuda fraternal, entonces los espíritus se agitan; resulta, pues, que el vendedor empobrecido vuelve a instalarse en la casa en calidad de inquilino forzoso, sin pago alguno de renta. Con semejante derecho, el capitalismo no puede operar; lo que necesita es un derecho con el que se pueda contar lo mismo que con una máquina; los puntos de vista religioso-rituales y mágicos no han de jugar en él papel alguno. La creación de semejante derecho se consiguió al aliarse el Estado moderno a los juristas, para imponer sus ambiciones de poder. En el siglo xvi lo intentó temporalmente con los humanistas, y los primeros gimnasios griegos se crearon con el supuesto de que el que en ellos se había educado era apto para el ejercicio de los cargos estatales; porque la lucha política tenía lugar en parte considerable mediante el intercambio de escritos oficiales, y éste sólo podía llevarse a cabo entre quienes tuvieran conocimientos suficientes del latín y el griego. Esta ilusión duró muy poco. Advirtiéndose pronto que los egresados de los gimnasios no estaban en condiciones, en cuanto tales, de llevar la política, de modo que no quedaban más que los juristas. En China, donde dominaba el mandarín de formación humanista, el monarca no disponía de juristas, y la lucha de las distintas escuelas filosóficas acerca de cuál de ellas formaba a los mejores estadistas permanecía indecisa, hasta que finalmente triunfara el confucianismo ortodoxo. También la India contaba con escritores, pero carecía de juristas. En cambio, el Occidente disponía de un derecho formalmente estructurado, producto del genio romano, y los funcionarios formados a base de dicho derecho se revelaron, en cuanto técnicos de la administración, como superiores a todos los demás. Desde el punto de vista de la historia económica, este hecho adquirió importancia, porque la alianza entre el Estado y la jurisprudencia formal había de favorecer al capitalismo.

Una política económica estatal digna de este nombre, o sea una política continuada y consecuente, sólo se origina en la época moderna. El primer sistema que produce es el llamado mercantilismo. Anteriormente al mismo, sin embargo, había por doquier dos cosas: política fiscal y política del bienestar, en el sentido, esta última, del aseguramiento de la cantidad usual de alimentos.

En el *Oriente*, motivos esencialmente rituales, al lado de la constitución en castas y familias, han impedido el desarrollo de una política económica planeada. En China, los sistemas políticos cambian extraordinariamente. El país tuvo una época de comercio exterior muy vigoroso hasta la India. Pero, luego, se limitó la política económica china al aislamiento del exterior, de modo que el conjunto de las importaciones y las exportaciones estaba en manos de sólo trece empresas y

pasaba sólo por el puerto de Cantón. En el interior, la política se orientaba en forma puramente religiosa; sólo cuando se producían acontecimientos naturales terribles empezaban a buscarse deficiencias. En esto siempre se tenía presente, en primer término, el estado de ánimo de las provincias, y constituía un problema principal el de saber si había que cubrir las exigencias del Estado por medio de impuestos o de prestaciones. En el Japón, la constitución feudal produjo exactamente los mismos efectos, lo que llevó al aislamiento del exterior; aquí el objeto era la estabilización de las clases. Temíase que el comercio exterior llevara a un cambio en la estratificación de las fortunas. En Corea determinaron el cierre motivos rituales. Si venían al país elementos extranjeros (esto es, impuros), había que temer la cólera de los espíritus. En la Edad Media india encontramos en el país a comerciantes griegos y romanos (también a mercenarios romanos), inmigración judía y privilegios concedidos a la misma; sin embargo, estas posibilidades no lograron desarrollarse, porque todo resultó estereotipado por el ordenamiento en castas, que hacía imposible una política económica planeada. Añadíase a esto el hecho de que el hinduismo veía con malos ojos los viajes al extranjero. En efecto, el que se traslada a éste ha de volver a ser admitido en su casta a su regreso.

En el *Occidente*, una política económica planeada pudo desarrollarse hasta el siglo xrv sólo en la medida en que para ello entraban en consideración las ciudades.

También aquí³ encontramos diferencias fundamentales entre el desarrollo antiguo y el medieval-moderno. En la *Antigüedad*, desapareció la libertad de las ciudades en favor de un imperio universal organizado burocráticamente, en el que no había lugar para el capitalismo político. Vemos que los emperadores, dependientes inicialmente, desde el punto de vista financiero, del orden ecuestre, se van emancipando gradualmente del mismo, eliminándolo del arrendamiento de los impuestos y con ello de su fuente más abundante de riqueza, en forma análoga a la seguida por los reyes egipcios, quienes supieron hacer también el aprovisionamiento político y militar de sus Estados independiente de los poderes capitalistas, llevando al arrendatario de los impuestos a convertirse en funcionario fiscal. En la época imperial, el arrendamiento de los dominios fue reculando por doquier en beneficio de la apropiación hereditaria permanente. En lugar de la atribución de los pedidos estatales a empresarios por medio de sumisión, introducése liturgias y prestaciones de los súbditos; las diversas clases de población se articulan en gremios profesionales, y a estos gremios de nueva formación se les imponen las cargas estatales con responsabilidad solidaria. Este desarrollo significa la asfixia del capitalismo antiguo. En lugar del ejército mercenario se introduce la conscripción; para los barcos, existe la obligación de ponerlos a disposición; la cosecha conjunta de trigo, en la medida en que proviene de países de excedentes, se distribuye de acuerdo con las necesidades entre determinadas ciudades, con exclusión del comercio privado; la obligación relativa a la construcción de caminos y, en general, toda carga de consideración se pone sobre los hombros de personas vinculadas hereditariamente a la gleba y a la profesión. Finalmente, los municipios urbanos romanos corren detrás de sus presidentes municipales, en forma no muy distinta a como los aldeanos corren detrás de sus bulas

³ Este y el párrafo siguiente están tomados de *Wirtschaftsgeschichte* ("Historia de la economía"), pp. 287-88.

comunales, porque los habitantes son solidariamente responsables de los impuestos y las prestaciones estatales. Era determinante para todas estas prestaciones el principio del *origo*, imitación a su vez de la *idā* del Egipto de los Ptolomeos: los deberes de los súbditos sólo pueden cumplirse en la comunidad de origen. Una vez establecido dicho sistema, las posibilidades de ganancias se eliminaron para el capitalismo: lo mismo que en el Estado egipcio de las prestaciones, así tampoco hubo lugar para aquél en el Estado romano de las liturgias de los últimos tiempos.

En forma totalmente distinta, en cambio, se ha desarrollado el destino de la ciudad de los *tiempos modernos*. También aquí se le fue quitando progresivamente la administración autónoma. La ciudad inglesa de los siglos XVII y XVIII no era ya más que una parentela de gremios de significado puramente financiero y estamental. Las ciudades alemanas de la misma época, con excepción de las capitales, eran ciudades rurales, a las que todo les era decretado desde arriba. Por lo que se refiere a las ciudades francesas, esta evolución se había iniciado ya antes. En cuanto a las ciudades españolas, éstas fueron sometidas por Carlos V en ocasión de la rebelión de los Comuneros, y las italianas estaban en manos de la *Signoria*, en tanto que las rusas no ascendieron nunca a la libertad de las ciudades del Oeste. Les fue quitada a las ciudades la autonomía en materia militar, judicial y artesanal. Por lo regular, nada se cambió con ello de los antiguos derechos en el aspecto formal, pero, en realidad, las ciudades han sido despojadas en la época moderna de su libertad, exactamente lo mismo que en la Antigüedad con el establecimiento del dominio romano. Salvo que, a diferencia de entonces, fueron a caer en poder de los Estados nacionales que estaban en mutua concurrencia constante.

Sin duda, hubo inicios de una política económica de los príncipes. En la época de los Carolingios encontramos tasas de los precios y una política de prosperidad en diversas direcciones; pero en su mayoría quedaron como letra muerta y, con excepción de la reforma monetaria y de los sistemas de pesas y medidas en la época de Carlomagno, todo había desaparecido ya sin dejar traza en la época siguiente. La política comercial con el Oriente, que le hubiera gustado emprender, resultó imposible debido a la falta de una flota adecuada.

En tanto que el Estado principesco fracasaba, intervino la Iglesia en el terreno de la vida económica tratando de introducir en la misma un mínimo de derecho, de honestidad y de ética eclesiástica. Una de sus medidas más importantes para ello fue el apoyo prestado a la paz pública, para lo que trató de introducir primero asambleas de la paz pública y de imponer finalmente la observancia fundamental de la misma. Por otra parte, las grandes comunidades de bienes eclesiásticas, y en particular los conventos, fueron vehículos de una economía muy racional que, si bien no puede llamarse capitalista, era, con todo, la más racional de aquellos tiempos. Estas tendencias cayeron más adelante en descrédito, en la medida en que la Iglesia hacía revivir sus antiguos ideales ascéticos adaptándolos a la época. Entre los emperadores vuelven luego a encontrarse algunos intentos de política comercial bajo Federico Barbarroja: tasas de precios, un acuerdo aduanero con Inglaterra que había de favorecer a los comerciantes alemanes. Federico II realizó la paz pública, pero practicó por lo demás una política meramente fiscal, que sólo favorecía a los comerciantes ricos y sus privilegios, ante todo

aduanales. La única medida de política económica de los reyes alemanes fue la lucha contra los derechos aduanales del Rin que, sin embargo, frente a la gran cantidad de pequeños señores allí establecidos, resultó en conjunto ineficaz. Salvo esto, falta toda política económica sistemática. Las medidas que dan a veces la impresión de semejante política, tales como el bloqueo de Venecia por el emperador Sigmundo, o el bloqueo ocasional del Rin (en lucha contra Colonia), no son en realidad más que medidas de carácter político. La política aduanera estaba en manos de los príncipes territoriales. También aquí falta, con contadas excepciones, todo intento de fomento sistemático de la economía. Los puntos de vista dominantes entre aquéllos son: favorecimiento del tráfico próximo, a expensas del tráfico a distancia, para favorecer el intercambio entre la ciudad y el campo adyacente; los derechos de exportación han de ser siempre más altos que los de importación; favorecimiento de los comerciantes del país en materia aduanera; tasas diferenciales para los caminos, porque el príncipe desea favorecer una determinada vía, para explotarla mejor desde el punto de vista fiscal, objeto en cuya consecución llegó a recurrir a la obligatoriedad vial y a la sistematización del derecho de depósito; y, finalmente, situación de privilegio en favor de los comerciantes urbanos, a cuyo propósito el Duque Luis el Rico de Baviera (1450-1479) llegó a vanagloriarse de haber eliminado por completo el comercio rural. Los derechos aduaneros de protección no se conocen, como no sea con algunas excepciones, como por ejemplo, los derechos tiroleses sobre el vino, para proteger a los del país contra la importación de los vinos de Italia. Toda la política aduanera en conjunto se inspira exclusivamente en puntos de vista fiscales y del abastecimiento en víveres. Lo mismo se aplica a los numerosos tratados aduaneros que se remontan hasta el siglo XIII. La técnica de las tasas fue variando. Originariamente regía una tasa aduanera de un sesentavo del valor, en tanto que en el siglo XIV había subido hasta el dozavo, por que la tasa había de funcionar al propio tiempo como derecho de consumo. Nuestras medidas modernas de política comercial, tales como los derechos de protección, estaban representadas por prohibiciones indirectas de comercio, que se decretaban con mucha frecuencia cuando se trataba de proteger la alimentación de los trabajadores manuales locales y, más adelante, la de los editores. O bien se permitía sólo el comercio al por mayor, prohibiéndose en cambio el comercio detallista.

El primer indicio de una política económica principesca racional aparece en Inglaterra, en el siglo XIV. Se trata de lo que a partir de Adam Smith se ha dado en llamar "mercantilismo".

Mercantilismo significa el paso de la empresa capitalista de utilidades a la política. El Estado es tratado como si constara única y exclusivamente de empresas capitalistas; la política económica exterior descansa en el principio dirigido a ganar la mayor ventaja posible al adversario: a comprar lo más barato posible y a vender a precios mucho más caros. El objeto consiste en reforzar el poder de la dirección del Estado hacia fuera. Mercantilismo significa, pues, formación moderna de poder estatal, directamente mediante aumento de los ingresos del príncipe, e indirectamente mediante aumento de la fuerza impositiva de la población.

El supuesto de la política mercantilista residía en el alumbramiento en el país del mayor número de fuentes de ingresos posible. Es erróneo, sin embargo, suponer que los teóricos y los estadistas mercantilistas confundieron la posesión de metales nobles con la riqueza de un país. Sabían perfectamente que la fuente de dicha riqueza está en la fuerza impositiva, y no es sino con el fin de aumentarlo que hicieron todo lo posible para retener en el país el dinero que amenazaba con desaparecer del tráfico. Otro punto programático del mercantilismo era, en conexión concreta directa con la política de poder del sistema, el del mayor aumento posible de la población y, para poder mantenerla a pesar de todo, la creación de las más oportunidades posibles de venta al exterior y aun, en lo posible, de las de productos que comprendían un máximo de mano de obra del país, o sea, pues, de productos acabados, y no acaso de materias primas. Finalmente, el comercio había de tener lugar en el mayor grado posible por medio de comerciantes propios, de modo que los beneficios vinieran a aumentar la fuerza impositiva interior. Teóricamente, ese sistema se apoyaba en la teoría de la balanza comercial, que enseña que un país se empobrece tan pronto como el valor de las importaciones rebasa el de las exportaciones; esta teoría se desarrolló por vez primera en Inglaterra en el siglo xvi.

Y, en términos generales, Inglaterra es el país de origen del mercantilismo. Las primeras trazas de su aplicación se encuentran allí en el año 1381. Al producirse, bajo el débil rey Ricardo II, una escasez de dinero, el Parlamento nombró una comisión investigadora, que es la que primero trabajó con el concepto de la balanza comercial, con todas sus características esenciales. Al principio sólo produjo leyes ocasionales: prohibición de la importación y favorecimiento de la exportación, pero sin que por ello toda la política inglesa adoptara una orientación mercantilista. El cambio decisivo suele situarse en 1440. En aquella ocasión surgieron (por medio de uno de los numerosos *Statutes of employment* decretados para combatir las deficiencias señaladas) dos puntos de vista que ya se habían elevado antes, pero sólo ocasionalmente, a la categoría de principio, a saber: los comerciantes extranjeros que llevan mercancías a Inglaterra han de invertir todo el dinero que por ellas reciben en mercancías inglesas y: los comerciantes ingleses que van al extranjero han de devolver a Inglaterra, en moneda contante, una parte por lo menos del producto obtenido. A estas dos formulaciones se fue luego adaptando progresivamente el sistema conjunto del mercantilismo, hasta la Ley de Navegación de 1651, con la exclusión de la navegación extranjera.

El mercantilismo, como alianza del Estado con intereses capitalistas, apareció bajo un doble aspecto. 1) Una de sus formas de aparición fue la de un mercantilismo monopolístico estamental, tal como se nos presenta de modo típico en la política de los Estuardos y de la iglesia anglicana y, en particular, en la del obispo Laud, decapitado más tarde. Ese sistema quería la creación de una articulación estamental de toda la población en sentido cristiano-social, una estabilización de los estamentos, para poder volver a introducir el sistema social de la caridad cristiana. En contraste violento con el puritanismo, que veía en todo pobre a un perezoso o un criminal, aquel

sistema simpatizaba con la pobreza. En la práctica, el mercantilismo de los Estuardos se orientó en sentido predominantemente fiscal, por cuanto todas las nuevas industrias sólo podían importar en virtud de concesión real de monopolio y habían de mantenerse constantemente bajo el control y la explotación fiscal por parte del rey. Parecida, aunque no tan consecuente, fue la política de Colbert en Francia. Perseguía éste un fomento artificial de la industria apoyado en monopolios, intención en la que coincidía con los hugonotes, cuya persecución veía por consiguiente con desagrado. En Inglaterra, la política real y anglicana sucumbió en el Parlamento Largo debido a los puritanos. La lucha de éstos contra el rey se prolongó por muchos años, bajo la consigna: "contra los monopolios", que en parte se habían otorgado a extranjeros y en parte a cortesanos, en tanto que las colonias eran asignadas a favoritos del rey. El estamento de los pequeños empresarios, que entre tanto habían crecido, sobre todo en el marco de los gremios, pero en parte también fuera de éstos, luchaba contra la política monopolística real, y el Parlamento Largo decretó la incapacidad electoral de los monopolistas. La obstinación extraordinaria con la que el sentido económico del pueblo inglés se ha erigido contra todos los cárteles y monopolios halló expresión en dichas luchas puritanas. 2) La segunda forma del mercantilismo fue la del mercantilismo nacional, que se limitaba a proteger sistemáticamente las industrias nacionales realmente existentes, pero no creadas por monopolios.

Casi ninguna de las industrias creadas por el mercantilismo sobrevivió a la época mercantilista. Las creaciones de los Estuardos fracasaron, lo mismo que las de los Estados continentales del Occidente y las posteriores de Rusia. Ni constituye tampoco el mercantilismo nacional el punto de partida del desarrollo capitalista, sino que éste tuvo lugar primero en Inglaterra al lado de la política monopolístico-fiscal del mercantilismo; de tal manera, que una capa de empresarios que habían prosperado independientemente del poder de Estado halló, después del fracaso de la política monopolístico-fiscal de los Estuardos en el siglo xviii, el apoyo sistemático del Parlamento. Por última vez se enfrentaron aquí en lucha abierta los capitalismo irracional y racional: el capitalismo orientado en el sentido de las oportunidades fiscales y coloniales y de los monopolios estatales, y el que se orientaba hacia las oportunidades del mercado, que se buscaban automáticamente, de dentro a fuera, en virtud de las realizaciones mercantiles propias. El punto en que entraron en conflicto fue el Banco de Inglaterra. Había sido creado por el escocés Paterson, aventurero capitalista tal como los Estuardos los cultivaban mediante la concesión de monopolios. Pero formaban, además, parte del Banco hombres de empresa puritanos. La última vez que el Banco se desvió en el sentido del capitalismo de aventura fue en ocasión del asunto de la *South-Sea-Company*. Pero prescindiendo de dicho caso, podemos seguir paso a paso en su comportamiento cómo la influencia de Paterson y los de su calaña va perdiendo terreno frente a la influencia de la categoría racionalista de los miembros del Banco, que eran todos directa o indirectamente de origen puritano o estaban bajo la influencia de la manera de ser puritana.

El mercantilismo siguió además jugando el papel conocido en la historia de la economía. En Inglaterra, sólo dejó definitivamente de ser operante

con la introducción del libre cambio, realización de los puritanos *Dissenters* (Cobden y Bright) y de su unión con intereses industriales, que ya podían prescindir ahora del apoyo mercantilista.

§ 2. *El estado racional como asociación de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo **

Desde el punto de vista de la consideración sociológica, una asociación “política” y en particular un “Estado” no se pueden definir por el contenido de lo que hacen. En efecto, no existe apenas tarea alguna que una asociación política no haya tomado alguna vez en sus manos, ni tampoco puede decirse de ninguna, por otra parte, que la política haya sido siempre exclusivamente propia de aquellas asociaciones que se designan como políticas, y hoy como Estados, o que fueron históricamente las precursoras del Estado moderno. Antes bien, sociológicamente el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un *medio* específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física. “Todo Estado se basa en la fuerza”, dijo en su día Trotsky en Brest-Litowsk. Y esto es efectivamente así. Si sólo subsistieran construcciones sociales que ignoraran la coacción como medio, el concepto de Estado hubiera desaparecido; entonces se hubiera producido lo que se designaría, con este sentido particular del vocablo, como “anarquía”. Por supuesto, la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado —nada de esto— pero sí su medio específico. En el pasado, las asociaciones más diversas —empezando por la familia— emplearon la coacción física como medio perfectamente normal. Hoy, en cambio, habremos de decir: el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto del “territorio” es esencial a la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues, como fuente única del “derecho” de coacción.

La “política” sería, así, para nosotros: aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende, lo cual corresponde también esencialmente al uso lingüístico. Cuando se dice de una cuestión que es una cuestión “política”, o de un ministro o un funcionario que es un funcionario “político”, o de una decisión que tiene carácter “político”, entonces se entiende siempre con ello que los intereses de la distribución, la conservación o el desplazamiento del poder son determinantes de la respuesta a aquella cuestión, o condicionan aquella decisión, o determinan la esfera de actuación del funcionario en cuestión. El que hace política aspira a poder: poder, ya sea como medio al servicio de otros fines

* Reproducción de *Politik als Beruf* (“La política como profesión”), pp. 3-10 (*Ges. Politische Schriften* [“Obras políticas reunidas”], pp. 396-402).

—ideales o egoístas—, o poder “por el poder mismo”, o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere.

El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de *dominio* de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así, pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso. Cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya.

Motivos de justificación interior, o sea motivos de *legitimidad* de una dominación —para empezar con ellos— hay tres en principio. Primero, la autoridad del “pasado”, de la *costumbre* consagrada por una validez inmemorial y por la actitud habitual de su observancia: es ésta la dominación “tradicional” tal como la han ejercido el patriarca y el príncipe patrimonial de todos los tipos. Luego, la autoridad del *don de gracia* personal extraordinario (carisma), o sea la devoción totalmente personal y la confianza personal en revelaciones, heroísmo y otras cualidades de caudillaje del individuo: dominación “carismática”, tal como la ejercen el profeta o —en el terreno político— el príncipe guerrero escogido o el conductor plebiscitado, el gran demagogo y jefe político de un partido. Y, finalmente, la dominación en virtud de “legalidad”, o sea en virtud de la creencia en la validez de un *estatuto* legal y de la “competencia” objetiva fundada en reglas racionalmente creadas, es decir: disposición de obediencia en el cumplimiento de deberes conforme a estatuto; ésta es la dominación tal como la ejercen el moderno “servidor del Estado” y todos aquellos otros elementos investidos de poder que en este aspecto se le asemejan. Se comprende que, en realidad, condicionan el sometimiento motivos muy poderosos de miedo y esperanza: temor de la venganza de poderes mágicos o del dueño del poder, o esperanza de una recompensa en el otro mundo o en éste, al lado de otros intereses de la índole más diversa. De ello hablaremos en seguida. Sin embargo, si se pregunta por los motivos de “legitimidad” de dicho sometimiento, entonces nos encontramos con esos tres tipos “puros”. Y estas representaciones de la legitimidad y su motivación interna son para la estructura de la dominación de muy considerable importancia. Sin duda, los tipos puros sólo se encuentran raramente en la realidad. Pero no nos proponemos entrar aquí en el detalle de las modificaciones, las transiciones y las combinaciones sumamente complicadas de dichos tipos puros: en efecto, esto pertenece a la esfera de los problemas de la “teoría general del Estado”.

Aquí nos interesa ante todo el segundo de los tipos en cuestión, o sea la dominación en virtud de devoción de los dominados al “carisma” puramente personal del “caudillo”. Tiene aquí sus raíces la idea de la vocación en su expresión suprema. La devoción al carisma del profeta o del caudillo en la guerra o del gran demagogo en la asamblea (*ekklesia*) o el parlamento, significa que éste pasa por el conductor interiormente “llamado” de los hombres, que éstos no se le someten en virtud de costumbre o estatuto, sino porque creen en él. Sin duda, él mismo, si es algo más que un vano y limitado advenedizo, vive su propia causa, “persigue su misión”. Pero la devoción

de su séquito —de sus apóstoles, sus secuaces o sus partidarios— se dirige a su persona y sus cualidades. En las dos mayores figuras del pasado, la del mago y profeta por un lado y la del príncipe guerrero escogido, del jefe de banda y condotiero por el otro, el caudillaje ha aparecido en todos los terrenos y en todas las épocas históricas. Sin embargo, es peculiar del Occidente: el caudillaje *político* primero en la figura del “demagogo” libre, que sólo se desarrolló en el terreno de la ciudad-estado, propio exclusivamente de la civilización occidental y ante todo mediterránea, y luego del “jefe de partido” parlamentario, que también sólo creció en el ámbito del Estado constitucional occidental.

Sin embargo, esos políticos de “profesión”, en el sentido más estricto del vocablo, no son en absoluto las solas figuras decisivas en el lenguaje de la lucha política por el poder. Decisiva es, antes bien, la clase de los medios auxiliares de que disponen. La cuestión: ¿cómo hacen los poderes políticamente dominantes para mantenerse en su dominio? se aplica a toda modalidad de dominación política en cualquiera de sus formas, o sea tanto a la tradicional como a la legal y la carismática.

Toda empresa de dominio que requiere una administración continua necesita por una parte la actitud de obediencia en la actuación humana con respecto a aquellos que se dan por portadores del poder legítimo y, por otra parte, por medio de dicha obediencia, la disposición de aquellos elementos materiales eventualmente necesarios para el empleo físico de la coacción, es decir: el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración.

El cuerpo administrativo, que representa externamente a la empresa política de dominio lo mismo que a cualquier otra, no se halla ligado a la obediencia frente al detentador del poder por aquella sola representación de la legitimidad de que hablábamos hace un momento, sino además por otros dos medios que apelan directamente al interés personal: retribución material y honor social. Los feudos de los vasallos, las prebendas de los funcionarios patrimoniales y el sueldo de los modernos servidores del Estado —el honor de la nobleza, los privilegios de clase y el honor del funcionario— constituyen la paga, y el temor de perderla constituye el fundamento último y decisivo de la solidaridad del cuerpo de la administración con el soberano. Esto se aplica asimismo al caudillaje carismático, a saber: honor militar y botín para el séquito guerrero, y los *spoils*, o sean la explotación de los súbditos por el monopolio de los cargos, beneficios políticamente condicionados y primas a la vanidad, para el séquito demagógico.

Para el mantenimiento de todo dominio por la fuerza se necesitan además determinados elementos materiales externos, exactamente lo mismo que en la empresa económica. Todos los ordenamientos estatales se pueden clasificar en dos grupos, según que se funden en el principio de que las personas que constituyen el cuerpo con cuya obediencia el soberano ha de contar, ya sean funcionarios o lo que fueren, poseen en propiedad los medios de administración, ya se trate de dinero, edificios, material bélico, lotes de automóviles, caballos o lo que sea, o que, por el contrario, el cuerpo administrativo esté “separado” de los medios de administración, en el sentido en que actual-

mente el empleado y el proletario están “separados”, en la empresa capitalista, de los medios materiales de producción. O sea, pues, según que el soberano tenga organizada la administración por cuenta propia y la haga funcionar por medio de servidores, empleados, favoritos o personas de confianza que no son propietarios, esto es, poseedores por derecho propio de los medios materiales de la empresa, sino que es el señor el que en el ejercicio de los mismos los dirige, o que ocurra lo contrario. Esta diferencia se encuentra por doquiera en todas las organizaciones administrativas del pasado.

La asociación política en que los medios materiales de la administración se encuentran total o parcialmente en el poder propio del cuerpo administrativo dependiente la designaremos como articulada “en clases”. El vasallo, por ejemplo, pagaba de su propio bolsillo, en la asociación feudataria, la administración y la jurisdicción del distrito que le había sido dado en feudo, y se equipaba y abastecía a sí mismo para la guerra, y sus subvasallos hacían lo mismo. Esto comportaba consecuencias considerables desde el punto de vista de la posición de poder del señor, que sólo se apoyaba así en el vínculo personal de lealtad y en el hecho de que la posesión del feudo y el honor social del vasallo derivaban de la “legitimidad” de aquél.

Sin embargo, encontramos también en todas partes, hasta en las formaciones políticas más tempranas, la administración por cuenta propia del señor: por medio de esclavos dependientes personalmente de él, de funcionarios domésticos, servidores, “favoritos” personales y prebendarios retribuidos a sus expensas con asignaciones en especie o en dinero, trata aquél de retener la administración en sus propias manos, de procurarse los medios para ello, ya sea de su bolsa o de los productos de su patrimonio, y de crearse un ejército dependiente personalmente de él, por cuanto estaba equipado y abastecido a cargo de sus graneros, sus almacenes y sus armerías. En tanto que en la asociación “en clases” el señor gobierna con la ayuda de una “aristocracia” autónoma, o sea que *comparte* el poder con ella, aquí, en cambio, se apoya en siervos domésticos o en plebeyos, o sea en capas desposeídas, carentes de honor social propio, que le están materialmente ligadas por completo y no disponen de poder propio concurrente alguno. Corresponden a este tipo todas las formas de dominación patriarcal y patrimonial, de despotismo sultanesco y de ordenamiento estatal burocrático. Y en particular este último, o sea aquel que en su formación más racional caracteriza también, y aun precisamente, al Estado moderno.

El desarrollo de éste se inicia por doquiera a partir del momento en que se empieza a expropiar por parte del príncipe a aquellos portadores de poder administrativo que figuran a su lado: aquellos poseedores en propiedad de medios de administración, de guerra, de finanzas y de bienes políticamente utilizables de toda clase. El proceso conjunto forma un paralelo completo con el desarrollo de la empresa capitalista, con su expropiación paulatina de los productores independientes. Al final vemos que, efectivamente, en el Estado moderno concurre en una sola cima la disposición de la totalidad de los medios políticos de explotación, y que ya ni un solo funcionario es personalmente propietario del dinero que gasta o de los edificios, depósitos, utensilios y máquinas de guerra de que dispone. En el “Estado” actual, pues

—y esto constituye un rasgo esencial del concepto—, la “separación” del cuerpo administrativo, o sea de los funcionarios y los trabajadores administrativos, de los medios materiales de administración, se ha llevado a cabo por completo. . .

Desde el punto de vista de nuestra consideración importa, pues, destacar lo puramente conceptual en el sentido de que el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.

§ 3. *La empresa estatal de dominio como administración.* *Dirección política y burocracia*

En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil. Porque también el oficial moderno superior dirige las batallas desde su despacho (*Bureau*). Lo mismo que el llamado progreso hacia el capitalismo a partir de la Edad Media constituye la escala unívoca de la modernización de la economía, así constituye también el progreso hacia el funcionario burocrático, basado en el empleo, en sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica, la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado, tanto del monárquico como del democrático. Así es, en todo caso, cuando el Estado no es un pequeño cantón de administración por turno, sino un gran Estado de masas. La democracia elimina la administración en la misma medida que el Estado absoluto y en favor de funcionarios empleados por medio de *honorarios*, ya sean éstos feudales, patrimoniales o patricios, o actúen en virtud de otros títulos honoríficos o hereditarios. Funcionarios a sueldo deciden acerca de las necesidades y las quejas de cada día. En el aspecto que a tal efecto es decisivo, el titular del dominio militar, o sea el oficial, no se distingue del funcionario administrativo burgués. En efecto, también el ejército moderno de masas es un ejército burocrático, y el oficial es una categoría especial de funcionario, en contraste con el noble, el *condottiere*, el cabecilla o los héroes homéricos. La fuerza efectiva del ejército descansa en la disciplina. Y, en la administración municipal, el avance del burocratismo se produce en condiciones sólo ligeramente modificadas. Y cuanto mayor es el municipio o cuanto más inevitablemente se va despojando, en virtud de la formación de asociaciones de fines específicos condicionadas técnica o económicamente, de sus rasgos autóctonos orgánicos locales, tanto más rápido es aquel avance. Lo mismo que en

la Iglesia tampoco fue, por ejemplo, el tan cacareado dogma de la infalibilidad, sino el episcopado universal el que elaboró la conclusión, importante desde el punto de vista del principio, de 1870. Ese fue, en efecto, el que creó la "capellanocracia" y, en contraste con la Edad Media, convirtió al obispo y al cura en simples funcionarios del poder curial central. Y lo mismo cabe decir de las grandes empresas privadas de la actualidad, tanto más cuanto mayores son. Los empleados privados aumentan, según lo indican las estadísticas, más rápidamente que los obreros, y constituye un error suponer que el trabajo intelectual de la oficina se distinga en lo más mínimo de aquel del despacho estatal.

Antes bien, ambos son esencialmente homogéneos. Desde el punto de vista de la sociología, el Estado moderno es una "empresa" con el mismo título que una fábrica: en esto consiste precisamente su rasgo histórico específico. Y se halla asimismo condicionada de modo homogéneo, en ésta y en aquél, la relación de poder en el interior de la empresa. Así como la independencia relativa del artesano, del pequeño industrial doméstico, del campesino con tierra propia, del comanditario, del noble y del vasallo se fundaba en que eran propietarios ellos mismos de los utensilios, las existencias, los medios monetarios o las armas con que ejercían sus respectivas funciones económicas, políticas, o militares y de los que durante dicho ejercicio vivían, así descansa también la dependencia jerárquica del obrero, del empleado de escritorio, del empleado técnico, del asistente académico de instituto y del funcionario estatal y el soldado, exactamente del mismo modo, en el hecho de que los utensilios, existencias y medios pecuniarios indispensables para la empresa y su existencia económica están concentrados bajo la facultad de disposición del empresario, en un caso, y del soberano político en el otro... Ese fundamento económico decisivo, o sea la "separación" del trabajador de los medios materiales del trabajo —de los medios de producción en la economía, de los medios bélicos en el ejército, de los medios materiales administrativos en la administración pública, y de los medios monetarios en todos ellos, de los medios de investigación en el instituto universitario y en el laboratorio— es común, como tal fundamento decisivo, tanto a la empresa político-militar estatal moderna como a la economía capitalista privada. En ambos casos, la disposición de dichos medios está en manos de aquel poder al que el *aparato* de la burocracia (jueces, funcionarios, oficiales, capataces, empleados, suboficiales, etc.) obedece o a cuya llamada atiende; aquel aparato igualmente característico de todas aquellas formaciones y cuya existencia y función están ligadas indisolublemente, tanto como causa cuanto efecto, a aquella "concentración de los medios materiales de explotación" o, lo que es más, cuya forma constituye. "Socialización" creciente significa hoy, inexorablemente, burocratización creciente.

Pero también históricamente, el "progreso" hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse

racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Puede contentarse tan poco con la justicia llamada en el lenguaje corriente “del Cadí”, o sea con el juicio según el sentido de equidad del juez en cada caso o según otros medios y principios irracionales de la averiguación del derecho, tales como imperaban por doquiera en el pasado y subsisten hoy todavía en Oriente, como con la administración patriarcal que procede según arbitrio y gracia —por lo demás conforme a una tradición inviolablemente sagrada, pero con todo irracional— de las asociaciones de poder teocráticas o patrimoniales del Asia y del pasado occidental. Sin duda, la circunstancia de que esa “justicia del Cadí” y su administración correspondiente sean a menudo venales, precisamente debido a su carácter irracional, permite que surjan y subsistan (y a menudo debido a dichas cualidades prosperen y florezcan) el capitalismo del comerciante y del proveedor del Estado y todas aquellas otras modalidades del capitalismo prerracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapiña enraizado sobre todo como tal en la política, el ejército y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de lucro es específico del capitalismo moderno, o sea la organización estrictamente racional del trabajo en el terreno de la técnica racional, no se ha originado en parte alguna —ni podía originarse— en el marco de aquellos organismos estatales de construcción irracional. Porque, para ello, estas formas de empresa moderna, con su capital fijo y su cálculo exacto, son demasiado sensibles frente a las irracionalidades del derecho y de la administración. Así, pues, sólo podía originarse: 1) allí donde, como en Inglaterra, la elaboración práctica del derecho se hallaba efectivamente entre las manos de abogados, los cuales, en interés de sus clientes, esto es, de elementos capitalistas, ideaban las formas adecuadas de los negocios, y de cuyo gremio salían luego los jueces, ligados estrictamente a los “precedentes”, o sea a esquemas calculables. 2) O bien allí donde el juez, como en el Estado burocrático con sus leyes racionales, es más o menos un autómatas de párrafos, al que se le dan desde arriba los autos, con los costos y las tasas, para que emita hacia abajo la sentencia con sus fundamentos más o menos concluyentes, es decir, en todo caso, un funcionamiento que en conjunto puede calcularse.⁴

La exposición se orienta en adelante hacia el reclutamiento de los cuerpos administrativos en la formación del Estado racional.⁵ En el curso del proceso político de expropiación (véase el párrafo anterior) que tuvo lugar con éxito mayor o menor en todos los países del mundo, surgieron, al servicio inicialmente del príncipe, las primeras categorías de “políticos profesionales” en otro sentido, esto es, en el sentido de individuos que no se proponían ser señores ellos mismos, como los caudillos carismáticos, sino que entraban al

⁴ Hasta aquí la parte de este párrafo está reproducida de *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (“Parlamento y gobierno en Alemania de nuevo ordenamiento”), pp. 13-18, en *Gesammelte politische Schriften* (“Obras políticas reunidas”), pp. 139-43.

⁵ Frase de transición del editor. Lo que sigue está tomado de *Politik als Beruf* (“La política como profesión”) (véase más adelante p. 1072, nota 7).

servicio de señores políticos. Poníanse en esta lucha a disposición del príncipe y hacían de la atención de su política un modo de vida por una parte, y un ideal de vida por la otra. Una vez más, sólo en Occidente encontramos esta clase de políticos profesionales al servicio también de otros poderes, al lado del servicio del príncipe. Sin embargo, en el pasado dichos políticos se desarrollaron también aquí, en la lucha del príncipe contra los estamentos, al servicio del primero.

Llamaremos “estamentos” a los poseedores por derecho propio de medios militares, o de medios materiales importantes para la administración, o de poderes de dominio personales. Gran parte de ellos estaban muy lejos de dedicar su vida total o parcialmente, o aun más que ocasionalmente, al servicio de la política. Aprovechaban, antes bien, su poder señorial en interés de la obtención de rentas, o inclusive directamente de beneficios, y sólo actuaban políticamente, al servicio de la asociación política, cuando el señor o sus propios compañeros de estamento se lo pedían especialmente. Ni obraba tampoco en otra forma una parte de aquellas fuerzas auxiliares a las que el príncipe recurría para la creación de una empresa política propia a su disposición exclusiva. Los “consejeros *a domo*” y, más atrás todavía, una parte considerable de los consejeros que se reunían en la “curia” y en las demás corporaciones consultivas de los príncipes poseían dicho carácter. Sólo que con estas fuerzas auxiliares ocasionales o extraprofesionales el príncipe, por supuesto, no salía del paso. Tenía, pues, que tratar de buscarse una plana mayor de fuerzas auxiliares que se dedicaran exclusivamente a su servicio, a título por consiguiente de ocupación principal. De dónde las reclutara dependía en parte muy considerable la estructura de la construcción política dinástica en gestación, y no sólo ella, sino también el carácter conjunto de la civilización correspondiente. Y hallábanse mucho más en la misma necesidad aquellas asociaciones políticas que, con eliminación total o limitación considerable del poder del príncipe se constituían políticamente como comunidades (llamadas) “libres” —“libres” no en el sentido de la libertad con respecto del dominio coactivo, sino en el sentido de la falta del poder del príncipe, legítimo en virtud de tradición (consagrado por lo regular por la religión), como fuente exclusiva de toda autoridad. Históricamente, aquéllas son exclusivamente originarias del Occidente, y su núcleo fue la ciudad como asociación política, tal como ésta apareció primero en el ámbito de la civilización mediterránea.

La peculiaridad típica del político profesional, tanto de los “caudillos” como de su séquito, ha variado mucho y sigue siendo todavía muy diversa.

Contra los estamentos, el príncipe se apoyaba en capas políticamente utilizables de carácter no estamental. Pertenecían a éstas inicialmente, en la India e Indochina, en la China budista, en el Japón y en la Mongolia de los lamas, lo mismo que en las regiones cristianas de la Edad Media, los clérigos. Técnicamente, porque sabían escribir. La importación de brahmanes, de sacerdotes budistas, de lamas y el empleo de obispos y curas a título de consejeros políticos ha tenido lugar por doquiera con objeto de procurarse fuerzas administrativas que supieran escribir y pudieran utilizarse en las luchas del emperador, el príncipe o el khan contra la aristocracia. Los clérigos,

sobre todo los célibes, estaban al margen de la agitación de los intereses políticos y económicos normales, y no caían en la tentación, como ocurría con los feudatarios, de perseguir para su descendencia un poder político frente al de su señor. Estaban "separados" de los medios de explotación de la administración del príncipe por sus propias cualidades de estamento.

Otra capa semejante la constituían los literatos de formación humanista. Hubo una época en que se aprendía a hacer discursos en latín y versos en griego con objeto de llegar a ser consejero político y, ante todo, redactor de las memorias políticas de un príncipe. Esta fue la época del primer florecimiento de las escuelas de humanistas y de las fundaciones principescas de cátedras de "poética"; época que en Alemania pasó rápidamente, pero que ejerció con todo sobre el sistema escolar una influencia duradera, aunque políticamente no tuviera mayores consecuencias. No así, en cambio, en el Asia oriental. El mandarín es allí o, mejor dicho, fue originariamente algo parecido al humanista de nuestro Renacimiento, es decir: un literato de formación humanista versado en los monumentos lingüísticos del pasado remoto. En los diarios de Li-Hung-Tschang se encuentra que también su mayor orgullo consistía todavía en que sabía hacer poesías y era un buen calígrafo. Esta capa, con sus convencionalismos desarrollados en la Antigüedad china, ha decidido el destino conjunto de China, y tal habría sido tal vez también el nuestro, si los humanistas hubieran tenido en su época la menor oportunidad de imponerse.

La tercera capa era la de la nobleza cortesana. Una vez que los príncipes hubieron logrado despojar a la nobleza de su poder político estamental, la atrajeron a la corte y la utilizaron en el servicio político y diplomático. Contribuyó a la transformación de la enseñanza en el siglo xvii en Alemania el hecho de que en lugar de los literatos humanistas entraran al servicio de los príncipes políticos profesionales cortesanos.

La cuarta categoría fue una formación específicamente inglesa, un patriado que abarcaba al pequeño comerciante y al pequeño rentista urbano y se designaba técnicamente como "*gentry*": o sea una capa que el príncipe utilizó originariamente contra los barones, poniéndola en posesión de los cargos del "*self-government*", pero de la que se fue luego haciendo cada vez más dependiente. Esa capa se mantuvo en posesión de todos los cargos de la administración local, ejerciéndolos gratuitamente en interés de su propio poder social. Ha preservado a Inglaterra de la burocratización, que había de constituir el destino de la totalidad de los Estados continentales.

Una quinta capa fue peculiar del Occidente, ante todo del continente europeo, y revistió importancia decisiva por lo que se refiere al conjunto de la estructura política del mismo: la de los juristas de formación universitaria. La formidable influencia del derecho romano, tal como lo había transformado el Estado burocrático de la Roma decadente, no queda tan claramente de manifiesto en parte alguna como en el hecho de que la revolución de la empresa política en el sentido del desarrollo hacia el Estado racional fuera obra de juristas cultivados. También en Inglaterra, aunque allí los grandes gremios nacionales de juristas impidieron la recepción del derecho romano. No se halla en región alguna de la tierra una analogía correspondiente. Todos

los intentos de un pensamiento jurídico racional en la Escuela india de Mímánsá y todo el cultivo continuo del pensamiento jurídico antiguo en el Islam no han logrado impedir que el pensamiento jurídico racional se viera asfixiado por formas de pensar teológicas. Ante todo no se racionalizó por completo el procedimiento litigioso. Esto sólo lo han logrado la recepción de la jurisprudencia romana antigua, producto de una construcción política de carácter absolutamente peculiar que ascendió de la ciudad-estado al imperio universal, por los juristas italianos, el "*usus modernus*" de los pandectistas y canonistas de fines de la Edad Media, y las teorías del derecho natural surgidas en el pensamiento cristiano y secularizadas más adelante. En el *podestà* italiano, en los juristas franceses del rey, que crearon los medios formales para la socavación del dominio de los *seigneurs* por la monarquía, en los canonistas y los teólogos iusnaturalistas del conciliarismo, en los juristas de corte y los jueces ilustrados de los príncipes continentales, en los teorizantes neerlandeses del derecho natural y en los monarcómacos, en los juristas ingleses de la Corona y el Parlamento, en la "*noblesse de robe*" de los Parlamentos franceses y, finalmente, en los abogados de la época de la Revolución, en todos ellos ha tenido este racionalismo jurídico sus grandes representantes. Sin él, el advenimiento del Estado absoluto se concibe tan poco como la Revolución. Cuando se examinan las objeciones de los Parlamentos franceses o los *cahiers* de los Estados Generales franceses a partir del siglo xvi y hasta el año 1789, encuéntrase por doquiera el espíritu jurista. Y quien estudia las profesiones de los miembros de la Convención francesa, encuentra en ellas —pese a que habían sido elegidos con un derecho electoral igual— a un solo proletario, a muy pocos empresarios burgueses y, en cambio, a cantidad considerable de juristas de todas clases, sin los cuales el espíritu específico que animaba a dichos intelectuales radicales y sus proyectos no se podría concebir. Desde entonces, el abogado moderno y la democracia moderna son sencillamente inseparables, y los abogados en el sentido nuestro, como estamento independiente, tampoco se dan más que en el Occidente a partir de la Edad Media, en donde se desarrollaron a partir del "defensor", del procedimiento formalista litigioso germánico, bajo la influencia de la racionalización del proceso.

La importancia de los abogados en la política occidental a partir del advenimiento de los partidos nada tiene de casual. En efecto, el juego político de los partidos significa, precisamente, juego de elementos interesados, y pronto habremos de ver lo que debe entenderse con ello. Y el llevar un asunto con eficacia en beneficio de los interesados es precisamente el cometido del abogado de profesión. En ello, éste es superior a cualquier "funcionario". Sin duda, puede llevar con éxito, o sea técnicamente "bien", una causa apoyada en argumentos lógicamente endebles, o sea, en este sentido, "mala". Pero solamente él, también, lleva con éxito —o sea, en este sentido, "bien"— una causa apoyada en argumentos lógicamente "sólidos", o sea, en este sentido, una causa "buena". En cambio, el funcionario en calidad de político convierte con demasiada frecuencia, mediante una conducción técnicamente "mala", una causa "buena" en sí bajo todos los aspectos en una causa "mala". Porque es el caso que la política actual tiene lugar de modo pre-

ponderante en público y por los medios de la palabra hablada o escrita. Y el sopesar los efectos de la misma cae en la esfera de las tareas propias del abogado, y no en la del funcionario profesional que no es un demagogo ni, de acuerdo con su misión, debe serlo, y si, pese a todo, se esfuerza por serlo, entonces suele convertirse por lo regular en un mal demagogo.

A partir del Estado constitucional, y más aún a partir de la democracia, el “demagogo” es en Occidente el tipo del jefe político. El sabor desagradable del vocablo no debe hacer olvidar que no fue Cleón, sino Pericles, el primero que llevó dicho nombre. Sin cargo alguno, o bien —en contraste con los cargos designados por la suerte de la democracia antigua— investido con el único cargo de elección, el de estratega superior, dirige la asamblea (*ekklesia*) soberana del pueblo (*demos*) de Atenas. Sin duda, la demagogia moderna se sirve también del discurso oral, y aun en un volumen enorme si se considera la cantidad de discursos electorales que un candidato moderno ha de pronunciar, pero se sirve en forma más eficaz aún de la palabra impresa. . .

Hay dos maneras de hacer de la política una profesión. En efecto, se vive “para” la política, o “de” la política. Esta oposición no es en modo alguno exclusiva. Por lo regular, antes bien, ambas cosas —idealmente por lo menos, pero en general también materialmente— van juntas. El que vive “para” la política “hace de ella —en el sentido interior— su vida”: o goza de la mera posesión del dominio que ejerce, o nutre su equilibrio interno y el sentimiento de su personalidad en la conciencia que tiene de conferir un sentido a su vida mediante el servicio de una “causa”. En este sentido interior, toda persona sería que vive para una causa vive también al propio tiempo de dicha causa. Por consiguiente, la distinción se refiere a un aspecto mucho más macizo de la cosa, o sea al económico. Desde este punto de vista, vive “de” la política como profesión el que aspira a hacerse de ella una fuente permanente de ingresos, y vive “para” la política aquel en quien no sucede tal cosa. Para que en este sentido económico alguien pueda vivir “para” la política han de darse, en las circunstancias imperantes del ordenamiento de la propiedad privada, determinados supuestos: ha de ser —en condiciones normales— independiente de los ingresos que la política le pueda reportar. Y en condiciones normales esto significa que ha de poseer bienes de fortuna o ha de tener una posición privada que le rinda ingresos suficientes. Sin duda, el séquito de los príncipes guerreros pregunta tan poco por las condiciones de la economía normal como el séquito del héroe revolucionario de la calle. Uno y otro viven del botín, del robo, de confiscaciones, de contribuciones y de la imposición de medios forzosos de pago carentes de valor, todo lo cual viene en esencia a ser lo mismo. Pero éste es un fenómeno necesariamente extraordinario; en la economía normal, en cambio, sólo los medios propios de fortuna prestan dicho servicio. Pero no basta con ello: en efecto, aquél ha de ser además económicamente “sustituible”, en el sentido de que sus ingresos no han de depender del hecho de que haya de poner constantemente todo su trabajo y su atención personales, o en todo caso de modo muy preponderante, al servicio de sus ingresos. En este sentido el más sustituible es el rentista, o sea aquel cuyos ingresos son totalmente independien-

tes de su trabajo, ya se trate, como en el caso del señor territorial del pasado o de los grandes propietarios terratenientes y los señores de calidad del presente, de rentas de bienes inmuebles —en la Antigüedad y en la Edad Media también de rentas de esclavos o siervos—, de títulos mobiliarios o de otras fuentes modernas análogas de renta. Ni el trabajador ni el empresario (y menos aún precisamente el gran empresario moderno, lo que no hay que olvidar) son “sustituibles” en tal sentido. Porque también el empresario precisamente —el industrial en mucho mayor grado que el agrícola, habida cuenta del carácter estacional de la agricultura— está ligado a su empresa y es insustituible. Le resulta en efecto muy difícil hacerse representar, aunque sólo sea temporalmente. Ni es tampoco sustituible, por ejemplo, el médico, y cuanto más eminente es y más ocupado está tanto menos puede ausentarse de sus ocupaciones. Es mucho más sustituible, en cambio, por razones de la misma técnica de la profesión, el abogado, el cual, por consiguiente, ha jugado también como político profesional un papel mucho mayor y aun a menudo directamente dominante. —No queremos proseguir en este casuismo y nos limitamos a poner en claro algunas consecuencias.

La dirección de un Estado o de un partido por personas que viven (en el sentido económico de la palabra) exclusivamente para la política y no de ella implica necesariamente un reclutamiento “plutocrático” de las capas políticamente dominantes. Con lo cual, por supuesto, no se afirma al propio tiempo, que, a la inversa, la capa políticamente dominante no trate también de vivir “de” la política, o sea que no trate de aprovechar su dominio político en beneficio de sus intereses económicos privados. Nada de eso. No ha habido capa alguna que no lo haya hecho en una forma u otra. Sólo significa, pues lo siguiente: que los políticos profesionales no se ven directamente obligados a buscar para su actividad política una retribución, como ha de hacerlo obviamente el que carece de bienes de fortuna propios. Y por otra parte tampoco significa, por ejemplo, que los políticos carentes de tales bienes tengan sólo o preponderantemente en vista sus intereses privados en la política, o que no piensen, o no piensen principalmente, “en la causa”. Antes bien, para el hombre acaudalado, la preocupación por su “seguridad” económica constituye consciente o inconscientemente, según lo revela la experiencia, un punto cardinal de su orientación vital. En cambio, el idealismo totalmente desinteresado y sin prevenciones se encuentra, si no exclusiva sí por lo menos precisamente, en las capas que, debido a la falta de bienes de fortuna, están por completo al margen de los círculos interesados en el mantenimiento del orden económico de una sociedad determinada, siendo esto así, en particular, en las épocas excepcionales, es decir: revolucionarias. Sólo significa que el reclutamiento no plutocrático de los políticamente interesados, del caudillaje y de su séquito, se halla ligado al supuesto obvio de que dichos interesados reciban del ejercicio de la política ingresos regulares y seguros. La política puede ser honorífica, y practicarse en este caso por personas de las que suelen designarse como “independientes”, o sea pudientes, rentistas ante todo, o bien hacer su dirección asequible a los que no disponen de medios, y entonces ha de ser retribuida. El político profesional que vive “de” la política puede ser o un punto “prebendario” o un “funciona-

rio" a sueldo. Obtiene entonces ingresos de derechos y tasas por determinadas actividades, o recibe una cantidad fija en especie o en dinero o ambas cosas a la vez. Puede adoptar el carácter de un "empresario", como el condotiero o el arrendatario o comprador de cargos del pasado, como el *boss* norteamericano, que considera sus costos como una inversión de capital de la que saca provecho mediante el empleo de su influencia. O puede percibir un sueldo fijo, como un redactor, un secretario de partido, un ministro o un funcionario político. En el pasado, los feudos, regalos de tierras, prebendas de toda clase y, con el desarrollo de la economía monetaria, ante todo prebendas en forma de espórtulas constituían la retribución típica de los príncipes, los conquistadores victoriosos o los jefes de partido triunfantes, a su séquito, en tanto que ésta consiste hoy ante todo en cargos de toda clase en los partidos, periódicos, cooperativas, cajas de seguros de enfermedad, en los municipios o el Estado, otorgados por los jefes de partido por servicios especiales.

Frente a esto se sitúa ahora el desarrollo del funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo. La administración de tipo diletante por políticos de presa, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y no conocía al funcionario profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la Civil Service Reform. Determinan esa evolución las necesidades puramente técnicas, ineludibles, de la administración. En Europa, el funcionarismo profesional basado en la división del trabajo ha surgido gradualmente de una evolución de medio milenio. Empezaron con ello las ciudades y las *signorie* italianas, y entre las monarquías los Estados conquistadores de los normandos. El paso decisivo se efectuó en las finanzas de los príncipes. En las reformas administrativas del emperador Maximiliano I puede apreciarse cuán difícilmente —inclusive bajo la presión de la necesidad extrema y del dominio turco— lograran los funcionarios en ese terreno, que es el que menos soportaba el diletantismo del soberano, que entonces era todavía ante todo un señor feudal, desposeer al príncipe. El desarrollo de la técnica militar requería el oficial especializado, y el afinamiento del proceso jurídico el jurista cultivado. En esos tres terrenos el funcionarismo profesional triunfó definitivamente, en los Estados más avanzados, en el siglo xvi. Con ello habíase iniciado al propio tiempo, con el ascenso del absolutismo del príncipe frente a los estamentos, la dimisión paulatina de su dominio independiente en favor de los funcionarios profesionales, que habían empezado por hacer posible su victoria sobre aquéllos.

Simultáneamente con el ascenso del funcionarismo de formación profesional tuvo lugar asimismo —aunque en transiciones mucho menos perceptibles— el desarrollo del "jefe político". Desde siempre y en todas partes

había habido tales consejeros realmente eficaces de los príncipes. En el Oriente, la necesidad de descargar en lo posible al sultán de la responsabilidad personal por el éxito del gobierno había creado la figura del "Gran Visir". En el Occidente, bajo la influencia ante todo de los informes de la embajada veneciana en tiempos de Carlos V —la época de Maquiavelo—, que se leían en los círculos diplomáticos con pasión, la diplomacia se convirtió primero en un arte deliberadamente cultivado, cuyos adeptos, de formación humanista por lo regular, se trataban mutuamente como una capa cultivada de iniciados, de modo análogo a los estadistas humanistas chinos de últimos tiempos de los Estados parciales. La necesidad de una dirección formalmente unitaria de la política conjunta, inclusive la interior, por medio de un estadista dominante sólo surgió definitiva e imperativamente con el desarrollo constitucional. Hasta ahí había sin duda habido siempre semejantes personalidades individuales como consejeros o, mejor dicho —más concretamente—, como guías de los príncipes. Pero la organización de las autoridades había seguido de momento, aun en los Estados más avanzados, otros caminos. Se habían formado autoridades administrativas supremas colegiadas. En teoría, y en grado paulatinamente decreciente también de hecho, dichos cuerpos se reunían bajo la presidencia del príncipe, que formulaba la decisión. Por medio de ese sistema colegiado, que daba lugar a informes, contrainformes y votos motivados de la mayoría y la minoría, y rodeándose además de personas de su confianza —el "gabinete"— por cuya mediación pronunciaba sus decisiones sobre los acuerdos del consejo de Estado —o como quiera que se llamara la autoridad suprema—, el príncipe, que cada vez quedaba más relegado a la posición de un diletante, trataba de sustraerse al peso inevitablemente creciente de la formación profesional de los funcionarios y de conservar la dirección suprema en sus manos: esta lucha latente entre el funcionarismo profesional y la autocracia se daba en todas partes. La situación sólo cambió frente a los Parlamentos y a las aspiraciones al poder de los jefes de los partidos. Condiciones muy diversas condujeron con todo al mismo resultado externo, aunque sin duda con algunas diferencias. Donde quiera que las dinastías retuvieron un poder efectivo en manos —como, por ejemplo, en Alemania— los intereses del príncipe se hallaban en adelante solidariamente enlazados con los del funcionarismo contra el Parlamento y sus ambiciones de poder. Los funcionarios tenían interés en que también los puestos directivos, los ministerios, se proveyeran de sus filas, convirtiéndose así en oportunidad de ascenso para ellos mismos. Y el monarca por su parte estaba interesado en poder nombrar los ministros, a su criterio, también de entre las filas de los funcionarios que le eran devotos. Por lo tanto, ambas partes tenían interés en que la dirección política se enfrentara al Parlamento unidad y compacta, o sea que el sistema colegiado se reemplazara por un jefe de gabinete unitario. Por otra parte, el monarca necesitaba además, aunque sólo fuera para sustraerse formalmente a la lucha y los ataques de los partidos, de una persona individual responsable que le cubriera, es decir: de una persona que respondiera ante el Parlamento, se le enfrentara y negociara con el mismo. Todos estos intereses actuaban aquí en el mismo sentido: en el sentido de un ministro funcionario individualmente rector. Y con mayor

fuerza todavía actuaba en el sentido de la unificación el desarrollo del poder del Parlamento allí donde, como en Inglaterra, éste iba ganando ventaja frente al monarca. Aquí se desarrolló el "gabinete", con el jefe unitario del Parlamento a la cabeza, el *leader*, como comité del poder oficialmente ignorado por las leyes, pero en realidad políticamente decisivo, o sea del *partido* que contaba en cada caso con la mayoría. En efecto, como tales, las corporaciones colegiadas oficiales no eran órganos del poder efectivamente dominante, el partido, y no podían ser por tanto el exponente del verdadero gobierno. Antes bien, el partido dominante necesitaba, para afirmar su poder en el interior y poder practicar una política exterior de envergadura, un órgano combativo, compuesto exclusivamente de sus hombres realmente representativos y que actuara confidencialmente, y esto es, precisamente, el gabinete; en tanto que de cara al público —y en especial de cara al público parlamentario— necesitaba un guía responsable para todas las decisiones: el jefe de gabinete. Este sistema inglés fue adoptado luego en el Continente en forma de los ministerios parlamentarios, y sólo en Estados Unidos y las democracias influidas desde allá se le enfrentó un sistema totalmente heterogéneo, que ponía a la cabeza del aparato de funcionarios designado por él al jefe del partido vencedor, designado por elección popular directa, ligándolo sólo a la aprobación del Parlamento en materia de presupuesto y legislación.

El desarrollo de la política en "empresa", que requería una preparación en la lucha por el poder y en los métodos de la misma, tales como el sistema moderno de los partidos los ha ido desarrollando, imponía ahora la separación de los funcionarios públicos en dos categorías, no sin duda totalmente, pero sí claramente distintas: la de los funcionarios profesionales por una parte y la de los funcionarios "políticos" por la otra. Los funcionarios "políticos" en el sentido propio del vocablo se distinguen por lo regular externamente por el hecho de que se les puede transferir y despedir, o por lo menos "poner a disposición", en cualquier momento, como es el caso de los prefectos franceses y de los funcionarios de igual clase de otros países, en contraste con la "independencia" de los funcionarios judiciales. En Inglaterra pertenecen a dicha clase aquellos funcionarios que por convención fija dejan sus cargos al cambiar la mayoría parlamentaria o también el gabinete. Cuéntanse en particular entre ellos aquellos cuya competencia abarca la atención de la "administración interior" en general, siendo el elemento "político" de la misma la tarea, ante todo, del mantenimiento del orden en el país, o sea de las relaciones de dominio existentes. En Prusia, después del decreto de Puttkamer⁶ esos funcionarios tenían el deber, so pena de medidas disciplinarias, de "representar la política del gobierno", y se los utilizaba, lo mismo que a los prefectos en Francia, como aparato oficial para influir en las elecciones.

Sin duda, la mayoría de los funcionarios "políticos" compartían la cualidad de todos los demás, de acuerdo con el sistema alemán y en contraste con el de otros países, en el sentido de que también la obtención de dichos cargos iba ligada a un estudio académico, a pruebas profesionales y a

un determinado servicio preparatorio. Este distintivo específico del funcionarismo profesional moderno sólo les falta en Alemania a los jefes del aparato político, o sea a los ministros. Ya bajo el régimen anterior a 1918 podía uno ser ministro prusiano de enseñanza sin haber asistido a un instituto de enseñanza superior, en tanto que en principio sólo se podía ser consejero dictaminador sobre la base de las pruebas prescritas. Por supuesto, el jefe de departamento y consejero dictaminador —por ejemplo, bajo Althoff en el Ministerio de Enseñanza— estaba infinitamente mejor informado acerca de los problemas propiamente técnicos del ramo que su superior. Y la situación era la misma en Inglaterra. De ahí que aquél fuera, en todos los asuntos corrientes, el más competente. No era esto absurdo en sí mismo. En efecto, el ministro era el representante de la constelación política que ocupaba el poder había, pues, de representar los criterios políticos de la misma y de aplicarlos a las propuestas de los funcionarios profesionales que le estaban subordinados, dictándoles en su caso las directivas de carácter político.

La situación es totalmente análoga en la empresa económica privada: el “soberano” propiamente dicho, la asamblea de accionistas, influye tan poco sobre la dirección de la empresa como un “pueblo” regido por funcionarios profesionales, y las personas de quienes depende la política de aquélla, el “consejo de administración” dominado por los bancos, sólo dan las directivas económicas y eligen a los administradores, sin estar en condiciones de dirigir técnicamente la empresa ellos mismos...

El verdadero funcionario —y esto es decisivo para la apreciación del régimen del Imperio alemán antes de 1918—, de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de “administrar” y, ante todo, de modo imparcial; y esto es así también, al menos oficialmente, por lo que se refiere a los llamados funcionarios administrativos “políticos”, en la medida en que no se plantee la “razón de Estado”, es decir: en la medida en que no estén afectados los intereses vitales del orden dominante. El funcionario ha de ejercer su cargo *sine ira et studio*, “sin cólera ni prejuicio”. No ha de hacer, pues, precisamente aquello que el político, tanto el jefe como su séquito, han de hacer siempre y necesariamente, esto es, luchar. Porque el partidarismo, la lucha y la pasión —*ira et studium*— constituyen el elemento del político. Y más que de nadie, del jefe político. La actuación de éste se mueve en efecto bajo un principio de responsabilidad muy distinto, y aun directamente opuesto, de aquel del funcionario. El honor del funcionario está en su capacidad para, cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en una orden que a aquél le parece errónea, ejecutarla bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción. Sin esta disciplina, moral en el sentido más alto del vocablo, y sin esta abnegación, todo el aparato se vendría abajo.

Y el honor del jefe político, o sea del estadista dirigente, está, en cambio, precisamente en asumir con carácter exclusivo suyo la responsabilidad de todo lo que hace, responsabilidad que no puede ni debe declinar o descargar en otros. Precisamente los tipos de funcionarios de moral elevada suelen ser malos políticos, sobre todo en el concepto político de la palabra “irrespon-

sable", tales como hemos encontrado siempre, en Alemania, en posiciones directivas. Esto es lo que designamos como "burocracia".⁷

En la administración de las asociaciones de masas, el funcionarismo de empleo fijo y preparación especializada forma siempre el número del aparato, y su "disciplina" constituye un supuesto imprescindible del éxito. Y aun en mayor grado con el volumen creciente de la asociación, complicación creciente de sus tareas y, ante todo, dependencia creciente de su existencia (ya se trate de luchas por el poder en el mercado, en la liza electoral o en el campo de batalla)... Lo mismo que los italianos, y después de ellos los ingleses, crearon la organización económica capitalista moderna, así crearon en su día los bizantinos, y después de ellos los italianos, los Estados territoriales de la época absolutista, los franceses la centralización revolucionaria francesa y finalmente, superándolos a todos, los alemanes la organización burocrática profesional, racional y especializada de todas las asociaciones humanas de dominio, desde la fábrica hasta el ejército y el Estado, con verdadero virtuosismo y no dejándose aventajar provisionalmente y en parte por otras naciones, ante todo por los norteamericanos, sino en la técnica de la organización de los partidos. Y la Guerra Mundial⁸ significó ante toda la extensión triunfal de esta forma de vida al mundo entero, movimiento ya iniciado desde antes. En efecto, universidades, escuelas superiores técnicas y comerciales, escuelas industriales, academias militares, escuelas especializadas de todas las clases imaginables (escuelas de periodismo) y, además: el examen profesional como supuesto de todos los cargos oficiales públicos de retribución interesante y ante todo "asegurada"; el diploma de examen como base de todas las aspiraciones a alguna posición social (el connubio y el comercio social con los círculos que se consideran como "la sociedad"); el sueldo con derecho a pensión, seguro y "conforme a la posición" y, en lo posible, la mejora y el ascenso por antigüedad, todo esto constituía ya desde antes la "exigencia del día", sustentada por el interés en la asistencia a las escuelas superiores juntamente con el afán de prebendas de sus alumnos, tanto en el Estado como fuera del mismo. Aquí sólo nos toca examinar las consecuencias en relación con la vida política. Porque este hecho escueto de la burocratización universal se oculta en verdad también detrás de aquello que de modo eufemístico se designa como "socialismo del futuro", detrás de la consigna de la "organización", de la "economía cooperativista" y, de modo general, detrás de todas las expresiones análogas del presente. En efecto, éstas significan siempre en su resultado (aunque a veces se propongan precisamente lo contrario) creación de burocracia. Sin duda, la burocracia no es ni con mucho la única forma moderna de organización, como la fábrica no es tampoco la única forma de empresa industrial. Pero ambas son, con todo, las que imprimen su sello a la época presente y al futuro previsible. El futuro es de la burocratización...

La burocracia se caracteriza frente a otros vehículos históricos del orden de vida racional moderno por su inevitabilidad mucho mayor. No existe

⁷ Reproducido de *Politik als Beruf* ("La política como profesión"), pp. 10-15, 16-26 (*Politische Schriften* — "Obras políticas" —, pp. 402-15).

⁸ 1914-1918.

ejemplo histórico conocido alguno de que allí donde se entronizó por completo —en China, Egipto y en forma no tan consecuente en el Imperio romano decadente y en Bizancio— volviera a desaparecer, como no sea con el hundimiento total de la civilización conjunta que la sustentaba. Y sin embargo, éstas no eran todavía más que formas sumamente irracionales de burocracia, o sea “burocracias patrimoniales”. La burocracia moderna se distingue ante todo de esos ejemplos anteriores por una cualidad que refuerza su carácter de inevitable de modo considerablemente más definitivo que el de aquellas otras, a saber: por la especialización y la preparación profesionales racionales. El antiguo mandarín chino no era un funcionario profesional, antes, por el contrario, era un *gentleman* cultivado literaria y humanísticamente. Los funcionarios egipcio, romano-decadente y bizantino eran ya mucho más burócratas en el sentido nuestro. Pero las tareas estatales que tenían a su cargo eran infinitamente simples y modestas en comparación con las modernas, y su actuación se hallaba ligada en parte tradicional y en parte patriarcalmente, o sea, en todo caso, irracionalmente. El funcionario antiguo era un puro empírico, lo mismo que el artesano del pasado. El moderno, en cambio, tiene cada día —y en forma cada vez más inevitable— mayor preparación profesional y especialización en concordancia con la técnica racional de la vida moderna. Todas las burocracias de la tierra siguen el mismo camino. El antiguo funcionario norteamericano de patrocinio partidista, por ejemplo, era sin duda un “conocedor” experto del lugar de la lucha electoral y de la “práctica” correspondiente, pero no era en modo alguno un profesional de formación especializada. Es en ello, y no en la democracia como tal, en lo que se fundaba la corrupción allí imperante, la cual es tan ajena al funcionario profesional universitario del “*civil service*”, que sólo ahora⁹ empieza a formarse allí, como a la burocracia inglesa moderna, que de modo progresivo se va introduciendo en el lugar del “*self-government*” por *honoratiors* (“*gentlemen*”). Pero allí donde el funcionario profesional preparado llega a dominar, su poder es sencillamente inquebrantable, porque entonces toda la organización del abastecimiento vital más elemental se halla cortada por el patrón de sus servicios. Puede concebirse teóricamente una eliminación cada vez más extensa del capitalismo privado, aunque esto no constituya en modo alguno una empresa tan nimia como suelen soñarlo algunos que no lo conocen. Pero, aun suponiendo que se lograra alguna vez, ello no significaría prácticamente en modo alguno, con todo, una ruptura de la acerada estructura del moderno trabajo industrial, sino que significaría, por el contrario, que ahora se burocratizaría también la dirección de las empresas estatificadas o confiadas a una forma cualquiera de “economía colectiva”. Las formas de vida de los empleados y trabajadores de las administraciones estatales de las minas y los ferrocarriles prusianos no son en absoluto sensiblemente distintas de aquellas de las grandes empresas capitalistas privadas. Pero sí son, en cambio, menos libres, porque toda lucha por el poder con una burocracia estatal es inútil, y porque no se puede apelar allí a instancia alguna interesada en principio contra ella y su poder, como es posible, en cambio,

⁹ Escrito el año 1917. [E.]

frente a la economía privada. Esta sería toda la diferencia. Una vez eliminado el capitalismo privado, la burocracia estatal dominaría ella sola. Las burocracias privada y pública, que ahora trabajan una al lado de la otra y, por lo menos posiblemente, una contra otra, manteniéndose, pues, hasta cierto punto mutuamente en jaque, se fundirían en una jerarquía única; a la manera, por ejemplo, del Egipto antiguo, sólo que en forma incomparablemente más racional y, por tanto, menos evitable.

Una máquina inerte es espíritu coagulado. Y sólo el serlo le da el poder de forzar a los individuos a servirla y de determinar el curso cotidiano de sus vidas de trabajo de modo tan dominante como es efectivamente el caso en la fábrica. Es espíritu coagulado asimismo aquella máquina viva que representa la organización burocrática con su especialización del trabajo profesional aprendido, su delimitación de las competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduados. En unión con la máquina muerta, la viva trabaja en forjar el molde de aquella servidumbre del futuro a la que tal vez los hombres se vean algún día obligados a someterse impotentes, como los fellahs del antiguo Estado egipcio, si una administración buena desde el punto de vista puramente técnico —y esto significa una administración y un aprovisionamiento racionales por medio de funcionarios— llega a representar para ellos el valor supremo y único que haya de decidir acerca de la forma de dirección de sus asuntos. Porque esto lo hace la burocracia incomparablemente mejor que cualquier otra estructura del poder. Y aquel molde, que nuestros literatos loan con candor, completado por la vinculación del individuo a la empresa (inicios de ello en las llamadas “instituciones de asistencia social”), a la clase (mediante solidez creciente de la articulación de posesión) y aun tal vez algún día en el futuro a la profesión (por medio de la satisfacción “litúrgica” de las necesidades estatales, es decir: de la asignación de cargas estatales a asociaciones articuladas por profesiones), sería tanto más irrompible si luego en el terreno social, por ejemplo, como en los Estados feudales del pasado, una organización en “estamentos” de los dominados se integrara a la burocracia o, en realidad, se le subordinara. Iría apareciendo, entonces, una articulación social “orgánica”, esto es, egipcio-oriental, sólo que, en contraste con ésta, tan estrictamente racional como lo es una máquina. ¿Quién se atrevería a negar que algo por el estilo figura entre las posibilidades del futuro? Supongamos por un momento que precisamente dicha posibilidad constituye el destino ineludible, ¿quién no sonreiría en tal caso ante el temor de que la evolución política y social puedan conducirnos en el futuro a un “individualismo”, una “democracia” u otra cosa por el estilo excesivos, y de que la “verdadera libertad” sólo brillará cuando la “anarquía” actual de nuestra producción económica y la agitación partidista de los Parlamentos se hayan eliminado en beneficio del “orden social” y de la “articulación orgánica” o, en otras palabras, del pacifismo de la impotencia social bajo las alas del único poder realmente inevitable: la burocracia en el Estado y la economía?

En presencia del hecho básico del progreso incontenible de la burocratización, la cuestión acerca de las formas políticas de la organización futura sólo puede plantearse en los siguientes términos:

1) ¿Cómo es posible en presencia de la prepotencia de esa tendencia hacia la burocratización salvar todavía algún resto de libertad de movimiento “individual” en algún sentido? Porque a fin de cuentas constituye un burdo autoengaño creer que sin dichas conquistas de la época de los “derechos del hombre” podríamos —aun el más conservador entre nosotros— ni siquiera vivir.¹⁰

2) ¿Cómo puede darse alguna garantía, en presencia del carácter cada día más imprescindible del funcionarismo estatal —y del poder creciente del mismo que de ello resulta—, de que existen fuerzas capaces de contener dentro de *límites* razonables, controlándola, la enorme prepotencia de dicha capa, cuya importancia va aumentando de día en día? ¿Acaso la democracia sólo será también posible en ese sentido limitado?

3) Una tercera cuestión, y aun la más importante de todas, resulta de la consideración de lo que la burocracia no realiza como tal. Es fácil comprobar, en efecto, que su capacidad de realización, tanto en el terreno de la empresa político-estatal pública como en el de la economía privada, presenta *límites fijos*. El espíritu rector, o sea el “empresario” aquí y el “político” allí, es algo distinto del “funcionario”. No necesariamente desde el punto de vista de la forma, pero sí en cuanto al contenido. También el empresario está sentado ante su “buró”. También el jefe militar. Este es un oficial y, en este aspecto, no se distingue formalmente de los demás oficiales. Y si el director general de una gran empresa es un funcionario al servicio de una sociedad anónima, entonces tampoco él se distingue en principio en cuanto a su estatuto jurídico de los demás funcionarios. Y lo propio ocurre en el terreno de la vida estatal con el jefe político. En efecto, formalmente el Primer Ministro es un funcionario a sueldo con derecho a pensión. La circunstancia de que conforme a todas las constituciones de la Tierra se le pueda despedir en todo momento y él pueda renunciar, distingue externamente su posición de servicio frente a la de la mayoría de los funcionarios, pero no de todos ellos. Mucho más sorprendente, en cambio, es el hecho de que a él —y a él sólo— no se le exija una calificación de formación profesional como ocurre con los demás funcionarios. Y esto indica que, conforme al *sentido* de su posición, él es, con todo, distinto de los demás funcionarios, en forma análoga a como el empresario y el director general lo son en el marco de la economía privada. O mejor dicho: que *ha de ser* otra cosa. Y así es, efectivamente. Cuando un hombre rector es un “funcionario” conforme al sentido de su actuación, o sea un individuo acostumbrado a realizar su trabajo honradamente y con sentido del deber conforme a reglamento y mandato, entonces, por muy activo que sea, no se le puede emplear ni a la cabeza de una empresa de la economía privada ni a la del Estado.

La diferencia sólo reside en parte en la clase de la actuación esperada. En el detalle se espera por lo regular del “funcionario” lo mismo que del “director”, y aun a menudo en conjunto, independencia de decisión y capacidad de organización en virtud de ideas propias. Y no digamos ya que la idea según la cual el funcionario se agota en la actuación subalterna cotidiana y

10 Es decir: como hombres. [E.]

sólo el director realiza las tareas especiales “interesantes” que requieren capacidad intelectual es errónea y se concibe únicamente en un país que no tiene noción alguna de la forma cómo se llevan a cabo sus asuntos y de cuáles sean las funciones de sus funcionarios. La diferencia reside en la índole de la *responsabilidad* de uno y otro, y a partir de ésta determinase también sin duda alguna en gran parte la clase de las exigencias que se ponen a la peculiaridad de cada uno de ellos. Un funcionario —digámoslo una vez más—¹¹ que recibe una orden en su opinión equivocada, puede —y debe— formular reparos. Pero si el superior jerárquico la mantiene a pesar de ello, entonces el deber del funcionario, y no sólo su deber sino también su honradez, están en ejecutarla como si correspondiera a su convicción, mostrando con ello que su sentido del deber inherente al cargo está por encima de su amor propio. Que la instancia superior de la que recibe un mandato imperativo sea una “autoridad”, o una “corporación” o una “asamblea”, esto es indiferente. Así lo requiere, en efecto, el espíritu del cargo. A menudo habrá de recurrir a compromisos, esto es, habrá de sacrificar lo menos importante a lo más importante. Pero si no tiene el valor de decirle a su señor, sea éste el monarca o el pueblo: o se me da ahora tal o cual instrucción o renuncio, entonces no es más que un “pegote”, como ha calificado Bismarck a ese tipo de funcionario, y no un jefe. El funcionario ha de estar “por encima de los partidos”, lo que en realidad significa fuera de la lucha por el poder propio, y la responsabilidad personal, derivada de dicho poder en relación con su causa, constituye el elemento vital tanto del político como del empresario.¹²

§ 4. *Los partidos y su organización*

La existencia de los partidos no se menciona en constitución alguna ni (por lo menos en Alemania) en ley alguna,¹³ pese a que representen hoy los portadores más importantes, con mucho, de la voluntad política de los elementos dominados por la burocracia, o sea de los “ciudadanos”. Al revés de todas las corporaciones definidas por la ley o por contrato, los partidos son por su naturaleza más íntima —sean los que fueren los medios empleados para la retención permanente de sus afiliados— organizaciones de creación libre que se sirven de una *propaganda* libre en necesaria renovación constante. Actualmente su objeto consiste siempre en la adquisición de votos en las elecciones para los cargos políticos o en una corporación votante. Un núcleo de elementos interesados en la existencia del partido, reunidos bajo un jefe o un grupo de prominentes y de articulación firme muy diversa —y aun hoy a menudo con una burocracia desarrollada— cuida del financiamiento con el concurso de mecenas, o de elementos interesados económicamente o aspirantes a cargos, o por medio de cuotas de socios, y en la mayoría de los casos de todas estas fuentes. Dicho núcleo elabora el programa en cada caso, elige la for-

¹¹ Guiones del editor. Cf. p. 1071.

¹² Guiones del editor. Cf. p. 1071.

¹³ Reproducido de *Parlament als Regierung* (“El Parlamento como gobierno”), pp. 25-34, en *Politische Schriften* (“Obras políticas”), pp. 148-54. [E.]

¹⁴ Publicado en 1918. [E.]

ma del procedimiento y designa los candidatos. Aun en el caso de una forma muy democrática de organización de los partidos de masas, la cual tiene como consecuencia, como siempre, un extenso funcionarismo retribuido, la masa, por lo menos de los electores y en gran parte también de los simples "miembros", no participa (o lo hace sólo de modo formal) en la determinación del programa y la designación de los candidatos. Antes bien, a los electores sólo se les toma en consideración en cuanto que el programa y los candidatos se adaptan y designan teniendo en cuenta las probabilidades de ganar votos por su medio.

Por mucho que se lamente ahora desde el punto de vista moral la existencia de los partidos, sus medios de propaganda y de lucha y el hecho de que la confección de los programas y de las listas de candidatos estén inevitablemente en manos de minorías, lo cierto es que la existencia de los mismos no se eliminará, y aquella forma de su estructura y de su proceder sólo se eliminarán a lo sumo en parte. La ley puede sin duda reglamentar, como ha sido el caso reiteradamente en Estados Unidos, la forma de constitución de todo núcleo activo de partido (en forma análoga, por ejemplo, a la de las condiciones de la constitución de los sindicatos) y las "normas de lucha" en la liza electoral. Pero en cuanto a eliminar la lucha de los partidos, esto es imposible, si no se quiere que desaparezca al propio tiempo la representación popular activa. Pese a lo cual, la idea confusa de que sí se puede, y debiera intentarse, vuelve siempre a agitarse de nuevo en algunas mentes. Forma parte, consciente o inconscientemente, de los supuestos de las múltiples propuestas en el sentido de crear, en lugar o al lado de los Parlamentos formados sobre la base del sufragio universal (igual o graduado), corporaciones electivas de base "profesional" en las que las representaciones profesionales reunidas corporativamente serían al propio tiempo cuerpos electorales para el Parlamento. Pensamiento absurdo ya en sí mismo, en una época en que la pertenencia formal a una profesión determinada (que en derecho electoral habría de ligarse a caracteres externos) prácticamente nada dice, como es notorio, acerca de las funciones económica y social; en que toda nueva invención técnica y todo desplazamiento y nueva formación económicos alteran las funciones y con ellas también el sentido de las posiciones profesionales, que permanecen formalmente iguales, y de la proporción numérica de unas con respecto a otras. Pensamiento, por lo demás, que tampoco constituye por supuesto medio adecuado alguno al fin perseguido. Porque aun si se lograra reunir a todos los electores en corporaciones profesionales por el estilo de las actuales cámaras de comercio o agrícolas para elegir luego el Parlamento por las mismas, las consecuencias serían, por descontado:

1) Que al lado de dichas organizaciones profesionales legalmente acopladas habría por una parte las representaciones de los intereses basadas en el reclutamiento libre, de modo análogo a como al lado de las cámaras agrícolas existe la agrupación de los agricultores y al lado de las cámaras de comercio existen las distintas clases de las organizaciones libres de los empresarios. Por otra parte, muy lejos de desaparecer, los partidos fundados en la propaganda libre adaptarían por supuesto la dirección y la clase de su propaganda al nuevo estado de cosas. 2) Que la solución de las tareas objetivas de la

representación profesional se vería ahora arrastrada, al influir su composición sobre las elecciones al Parlamento y con ellas sobre el patrocinio de los cargos, en el torbellino de las luchas políticas partidistas por el poder, o sea que, en lugar de los representantes profesionales objetivamente competentes, pulularan en ella los representantes de los partidos. Y, 3) finalmente, que el Parlamento se convertiría en un mercado de compromisos de intereses puramente materiales, sin orientación político-estatal alguna. Para la burocracia, por su parte, resultarían de ello mayor tentación y un campo de acción ampliado para conservar, aprovechando la rivalidad de las oposiciones materiales de intereses y mediante un sistema reforzado de patrocinio, de provisión y de propinas, su propio poder y, ante todo, para convertir en ilusorio todo control administrativo. Porque los procesos y compromisos decisivos de los interesados tendrían lugar ahora, mucho menos controlados, tras las puertas cerradas de sus agrupaciones no oficiales. No sería, pues, el jefe político, sino el hombre de negocios el que obtendría directamente ventaja del Parlamento, en tanto que, para la solución de las cuestiones políticas desde puntos de vista políticos, la llamada "representación popular" sería en verdad el lugar menos apropiado. Para el entendido todo esto es obvio. Como lo es asimismo que semejante remedio no lo es en modo alguno para reducir la influencia capitalista sobre el Parlamento y los partidos y, menos aún, para eliminar o por lo menos depurar la actuación de estos últimos. Lo que ocurriría sería precisamente todo lo contrario. El hecho de que los partidos sean formaciones de reclutamiento libre se opone a su reglamentación, y esta realidad es ignorada por aquellas tendencias ideológicas que sólo quisieran considerar como organizaciones a las formaciones creadas por medio de un reglamento estatal y no, en cambio, a las que han surgido "espontáneamente" en la liza del ordenamiento social actual.¹⁴

Los partidos políticos pueden apoyarse, en los Estados modernos, ante todo en dos principios internos básicos. O son esencialmente organizaciones patrocinadoras de cargos —como en Estados Unidos desde la eliminación de las grandes pugnas a propósito de la interpretación de la Constitución—, en cuyo caso su objetivo consiste sencillamente en llevar a sus jefes por medio de elecciones al lugar director, para que éstos distribuyan luego los cargos estatales entre su séquito, o sea entre el aparato burocrático y de propaganda del partido. Carentes en tal caso de programa propio, inscriben en el mismo, en competencia unos con otros, aquellos postulados que suponen deber ejercer mayor fuerza de atracción sobre los votantes. Este carácter de los partidos se pone tan al desnudo en los Estados Unidos de América, porque no existe allí un sistema parlamentario, sino que el presidente de la Unión, elegido directamente por el pueblo (con la participación de los senadores elegidos por los Estados) es quien tiene en sus manos el patrocinio de la cantidad enorme de cargos oficiales a proveer. Pese a la corrupción que llevaba aparejada, dicho sistema fue de todos modos popular porque eludía la formación de una casta de burócratas. Y fue técnicamente posible, además, porque y en la medida que, en presencia de un excedente enorme de oportunidades

¹⁴ Véanse más detalles al respecto en *Gesammelte Politische Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 284-99. [E.]

económicas, podía soportarse aun la peor de las economías dirigida por diletantes. Sin embargo, la necesidad creciente de reemplazar a los favoritos de los partidos y los funcionarios de ocasión desprovistos de toda formación profesional por funcionarios preparados que ocupan los cargos a título de carrera y de modo vitalicio va socavando progresivamente las prebendas a los partidos norteamericanos, y hace que también allí se vaya constituyendo inevitablemente una burocracia al estilo europeo.

O bien los partidos son principalmente partidos de ideología que se proponen, por consiguiente, la implantación de ideales de contenido político. Tal fueron, en forma bastante pura, el centro alemán de los años setenta y la socialdemocracia hasta su burocratización total. Por lo regular, sin embargo, los partidos suelen ser ambas cosas a la vez, o sea que se proponen fines políticos objetivos transmitidos por tradición y que en consideración de ésta sólo se van modificando lentamente, pero persiguen además el patrocinio de los cargos. Y aun en primer término la ocupación por sus jefes de los cargos directivos, o sea de los de carácter político. La consecución de este objetivo permite luego a los jefes y a los interesados en la empresa procurar a sus protegidos, durante el dominio político del partido, colocación en empleos estatales asegurados. Esto constituye la regla en los Estados parlamentarios, y de ahí que en ellos hayan seguido también dicho camino los partidos de ideología. En los Estados no parlamentarios, en cambio, los partidos no disponen del patrocinio de los cargos. En cambio, los más influyentes de ellos suelen estar allí en condiciones de obligar a la burocracia dominante a que, al lado de los aspirantes recomendados por su conexión con los funcionarios, acojan a sus protegidos en empleos estatales apolíticos, ejerciendo de este modo un patrocinio subalterno.¹⁵

Todas las luchas de partido son, no sólo luchas por objetivos materiales, sino también ante todo por el patrocinio de los cargos. Todas las luchas entre las tendencias particularistas y centralistas en Alemania versan también ante todo sobre cuáles poderes, si los de Berlín o los de Munich, Karlsruhe, Dresde, etc., hayan de tener en sus manos el patrocinio de los cargos.¹⁶ La relegación en su participación en los cargos la resienten los partidos más gravemente que la actuación contra sus objetivos materiales. El desplazamiento político-partidista de los prefectos se ha considerado siempre en Francia como una conmoción mayor, y ha producido siempre mayor agitación, que una modificación del programa gubernamental, que casi sólo revestía significado fraseológico. Algunos partidos, como en particular en Estados Unidos a partir de la desaparición de las antiguas disputas acerca de la interpretación de la Constitución, son puros partidos a la caza de cargos, que modifican su programa objetivo según las probabilidades de la captación de votos. En España, los dos grandes partidos se iban alternando hasta en estos últimos años,¹⁷ en un turno fijo convencional por medio de elecciones "fabricadas" desde arriba, para proveer con cargos a sus respectivos séquitos. En los territorios que fue-

¹⁵ Reproducido de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 18-24, en *Politische Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 143-7. [E.]

¹⁶ Publicado en 1919. [E.]

¹⁷ Publicado en 1919. [E.]

ron colonias españolas trátase siempre, tanto en las llamadas “elecciones” como en las llamadas “revoluciones”, del acceso al pesebre del Estado, en el que los vencedores desean nutrirse. En Suiza, los partidos se reparten los cargos pacíficamente entre sí sobre la base del sistema proporcional, y algunos de nuestros proyectos “revolucionarios” de Constitución,¹⁸ como por ejemplo, el primero que se estableció para Baden, querían extender dicho sistema a los cargos ministeriales y trataban de este modo al Estado como una verdadera institución proveedora de prebendas. Entusiasmóse ante todo por ello el partido del centro, convirtiendo inclusive, en Baden, el reparto proporcional de los cargos por confesiones, o sea sin consideración de las realizaciones, en un punto de su programa. A medida que a consecuencia de la burocratización general va subiendo el número de los cargos y que crece la apetencia hacia los mismos como forma de porvenir específicamente asegurado, aumenta también para los partidos dicha tendencia, y éstos se convierten cada vez más para sus secuaces en medio para la consecución de semejante seguridad.¹⁹

Y el progreso de la burocratización de los partidos no se distingue tampoco de aquél de la economía y de la administración estatal.

En relación con su estructura interna, todos los partidos van pasando en el curso de los últimos decenios, paralelamente a la racionalización creciente de la técnica electoral, a la organización burocrática. Los grados de desarrollo que los diversos partidos hayan alcanzado en dicho proceso son distintos, pero la dirección del proceso es, por lo menos en los Estados populosos, unívoca. El “*caucus*” de J. Chamberlain en Inglaterra, el desarrollo de la que de modo significativo se llama “máquina” en Estados Unidos y el aumento progresivo de la importancia del funcionarismo partidista en todas partes, también en Alemania —y de modo más rápido en la socialdemocracia y, en forma muy natural, precisamente en el partido democrático—, son todos ellos con el mismo título etapas de dicho proceso. En el partido del centro, realiza el servicio de la burocracia, en forma declarada o encubierta, el aparato eclesiástico, la “capellanocracia”, y por el partido conservador de Prusia, a partir del ministerio Puttkamer,²⁰ el aparato del Consejo territorial y de la Dirección burocrática. El poder de dichos partidos descansa ante todo en la calidad de la organización de esas burocracias. Y al propio tiempo, en la enemistad recíproca de dichos aparatos de partido, mucho más que en diferencias de programa, se fundan las dificultades, entre otras cosas, para la fusión de los dos partidos. . .

En el sistema de los partidos es un estado de cosas condenado a desaparecer el que existan todavía unos, como en Francia (cuya miseria parlamentaria proviene de la falta de partidos burocratizados) y en parte también en Alemania, que se siguen aferrando al sistema de los *honoratories* locales, que en su tiempo, en la Edad Media, dominaba universalmente toda clase de asociaciones y predomina hoy todavía en los municipios pequeños y medianos. Semejantes “ciudadanos respetables”, “científicos eminentes” o como

18 Publicado en 1919. [E.]

19 Reproducido de *Politik und Beruf* (“Política y profesión”), pp. 15-16, en *Ges. Politische Schriften* (“Obras políticas completas”), pp. 406-7.

20 Escrito en 1917.

quiera que se los llame, sólo entran en consideración como medio de propaganda y únicamente como tal, pero en ningún caso como portadores de la labor decisiva cotidiana, de modo análogo a como en los consejos de administración de las sociedades anónimas figuran toda clase de dignatarios decorativos, o en las asambleas católicas los príncipes de la Iglesia, y en las reuniones de la federación de los campesinos miembros auténticos y no tan auténticos de la nobleza. El trabajo efectivo lo realizan en todas las organizaciones, cada vez más, los empleados y los agentes remunerados de toda clase.²¹

En todas las asociaciones políticas de cierto volumen, o sea en las que se extienden más allá del ámbito y del círculo de tareas de los pequeños cantones rurales, con elecciones periódicas de los jefes, la empresa política es necesaria: empresa de los *interesados*. Lo que significa que un número relativamente pequeño de personas interesadas primariamente en la vida política, o sea en la participación en el poder político, se crean, mediante reclutamiento libre, un séquito, se presentan ellas mismas o sus patrocinados como candidatos electorales, reúnen dinero y salen en busca de votos. No se concibe que en las grandes asociaciones las elecciones puedan tener adecuadamente lugar sin dicha empresa. Esta significa prácticamente la división de los ciudadanos con derecho de voto en elementos políticamente activos y elementos políticamente pasivos, y como quiera que la diferencia se funda en la libre voluntad, de ahí que no se pueda eliminar ni siquiera por medidas disciplinarias de ninguna clase, tales como votación obligatoria o representación "corporativa profesional" u otras cualesquiera propuestas dirigidas expresa o efectivamente contra dichos hechos y, con ello, contra el dominio de los políticos profesionales. El caudillaje y el séquito como elementos activos del reclutamiento libre, tanto del séquito como, a través de éste, del electorado pasivo, constituyen elementos vitales necesarios de todo partido. Sin embargo, su estructura es distinta. Los "partidos" de las ciudades medievales tales como, por ejemplo, los güelfos y los gibelinos, eran séquitos puramente personales. Cuando se examina el estatuto *della parte guelfa*, la confiscación de los bienes de los *nobili* —esto significaba originariamente de todas las familias que vivían aristocráticamente, o sea que podían ser feudatarias—, su exclusión de los cargos y las votaciones, los comités de partido interlocales, así como las organizaciones estrictamente militares y sus primas de delación, uno recuerda el bolchevismo con sus soviets, sus organizaciones militares y —en Rusia ante todo— de confidentes de la policía estrictamente cribadas, el desarme y la privación de derechos de los "burgueses", esto es, de los empresarios, comerciantes, rentistas, sacerdotes, descendientes de la dinastía, agentes policiacos, y sus confiscaciones. Y cuando vemos por otra parte que la organización militar de aquel partido era un puro ejército de aristócratas que había de formarse según matrículas y que los nobles ocupaban casi todas las posiciones directivas, en tanto que los soviets por su parte han conservado o, mejor dicho, vuelven a introducir al empresario de retribución elevada, el salario a destajo, el taylorismo y la disciplina del ejér-

²¹ Reproducido de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 24 ss., en *Politische Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 147 ss. [E.]

cito y el taller, y buscan capitales extranjeros, o sea, que, en resumen, han de volver a adoptar todas aquellas cosas combatidas por ellos como instituciones burguesas de clase y que, además, han vuelto a poner en funcionamiento como instrumento principal de su poder estatal a los agentes de la antigua *Ochrana*, la analogía se hace más impresionante todavía. Sin embargo, no tratamos aquí de semejantes organizaciones de la violencia, sino de políticos profesionales, quienes se esfuerzan por llegar al poder en el mercado de los votos por medio de la propaganda escueta y “pacífica” del partido.

También esos partidos en el sentido nuestro eran inicialmente, por ejemplo, en Inglaterra, puros séquito de la aristocracia. Con todo cambio de partido de un *peer*, por cualquier causa que tuviera lugar, pasaba también todo lo que de aquél dependía al partido contrario. Las grandes familias de la nobleza, con el propio rey a la cabeza, tenían, hasta la Ley de la Reforma, el patrocinio de una cantidad enorme de distritos electorales. Son vecinos de dichos partidos de la nobleza los partidos de los *honoratiores*, que se formaron por doquiera con el advenimiento del poder de la burguesía. Los círculos de la “cultura y la propiedad” se separaron, bajo la guía de las capas intelectuales típicas del Occidente, en parte según los intereses de clase, en parte según la tradición familiar y, en parte, de modo puramente ideológico, en partidos dirigentes. Sacerdotes, maestros, profesores, abogados, médicos, farmacéuticos, campesinos acaudalados y fabricantes —en Inglaterra toda aquella capa que se cuenta entre los *gentlemen*— formaron de momento asociaciones ocasionales y, a lo sumo, clubes políticos; en tiempos agitados hacia su aparición la pequeña burguesía y aun, ocasionalmente, el proletariado cuando surgían jefes, los cuales, sin embargo, no procedían de su seno. En esta fase no existen todavía en el país partidos organizados interlocalmente como asociaciones permanentes. La cohesión la crean únicamente los parlamentarios; deciden acerca de la presentación de candidaturas los *honoratiores*. Los programas resultan, en parte, de las campañas de propaganda de los candidatos y, en parte, de los congresos de los *honoratiores* o de los acuerdos de los partidos parlamentarios. Al lado de los cargos y a título honorífico, estaba, como labor ocasional, la dirección de los clubes o bien, allí donde éstos faltaban (como en la mayoría de los casos), la empresa totalmente informal de la política por parte de los pocos que en tiempos normales estaban interesados en la política. Sólo el periodista es político profesional, sólo el periódico es empresa política permanente y, al lado de éstos, sólo la sesión parlamentaria. Sin duda, los parlamentarios y los jefes de las fracciones parlamentarias saben a cuáles prominentes locales deben dirigirse cuando una acción política parece deseable, pero sólo en las ciudades mayores subsisten asociaciones permanentes de los partidos a base de cuotas moderadas de los miembros, con reuniones y asambleas públicas periódicas para oír los informes de los diputados. La vida sólo se agita en el periodo electoral.

El interés de los parlamentarios en la posibilidad de compromisos electorales interlocales y en la eficacia de programas unitarios aceptados por vastos círculos de la población y en una agitación unitaria en todo el país, constituye el elemento motor de una aglutinación cada vez más vigorosa de los partidos. Sin embargo, pese a que ahora se extiende una red de asocia-

ciones partidistas locales también en las ciudades medianas y, a su lado, de “hombres de confianza” en el campo, con los que un miembro del partido parlamentario mantiene correspondencia permanente a título de director del Buró político central, el carácter del aparato del partido como asociación de *honoratiores* permanece con todo inalterado. Los funcionarios remunerados faltan todavía fuera de la oficina central; son en todas partes las personas “conspicuas” las que, debido al prestigio de que gozan en los demás aspectos, dirigen las asociaciones locales; son los “*honoratiores*” extraparlamentarios los que, al lado de la capa de *honoratiores* de los diputados que ocupan sitios en el Parlamento, ejercen influencia. Sin duda, el alimento espiritual para la prensa y las asambleas locales lo proporciona cada vez en mayor grado la correspondencia del partido publicada por éste. Las cuotas regulares de los miembros se hacen indispensables; una fracción de las mismas ha de cubrir los gastos de la oficina central. En esta fase se encontraban, no hace mucho tiempo todavía, la mayoría de las organizaciones de los partidos alemanes. Y en Francia regía todavía en parte la primera etapa, o sea la unión totalmente inestable de los parlamentarios y, en el campo, el número reducido de los *honoratiores*, en tanto que los programas se establecían en cada caso en ocasión de la campaña electoral por los candidatos o sus patrocinadores, aunque inspirándose en mayor o menor grado en acuerdos locales y en los programas de los parlamentarios. Sólo poco a poco se fue superando dicho sistema. El número de los políticos que hacían de la política su profesión principal era reducido y constaba esencialmente de los diputados elegidos, los pocos empleados de la central, los periodistas y —en Francia—, además, de aquellos cazadores de empleos que ocupaban un “cargo político” o aspiraban momentáneamente al mismo. Formalmente la política constituía, de modo muy predominantemente, una ocupación accesorio. También el número de los diputados “ministrables” era limitado, lo mismo que, debido al carácter de *honoratiores*, el de los candidatos elegibles. En cambio, el número de los interesados en la política, sobre todo materialmente, era muy grande. Porque todas las medidas de un ministerio, y ante todo la solución de las cuestiones personales, tenían lugar a base de su influencia en materia electoral, y se intentaba hacer prosperar toda clase de deseos por medio del diputado local, al que el ministro, si éste pertenecía a su mayoría —y a esto aspiraba todo el mundo— difícilmente podía dejar de atender. El diputado particular ejercía el patrocinio de los cargos y, en general, toda clase de patrocinio en los asuntos de su distrito electoral, y por su parte, para volver a ser elegido, mantenía contacto con los prominentes locales.

Se distinguen fuertemente de este estado de cosas idílico del dominio de los círculos de *honoratiores*, y sobre todo de los parlamentarios, las formas modernas de la organización de los partidos. Estas son producto de la democracia, del derecho electoral de las *masas*, de la necesidad de la propaganda y la organización de masas, del desarrollo de la suprema unidad de dirección y de la disciplina más estricta. Cesan el dominio de los *honoratiores* y la dirección por los parlamentarios. Toman la empresa en sus manos los políticos “profesionales” de fuera del Parlamento. Ya sea como “empresa-

rios" —como lo fueron el *boss* norteamericano y también el "*election agent*" inglés— ya como funcionarios de sueldo fijo. En el aspecto formal se produce una vasta democratización. Ya no es la fracción parlamentaria la que elabora los programas correspondientes ni tienen ya los *honoratiores* locales la designación de los candidatos en sus manos, sino que son las asambleas de los miembros organizados de los partidos las que los eligen, enviando delegados a las asambleas de orden superior, de las que hasta el "día del partido" puede haber varias. En realidad, sin embargo, el poder está por supuesto en manos de aquellos que prestan su trabajo de modo continuo en la empresa, o bien de aquellos otros de quienes —en calidad de mecenas, por ejemplo, o de directores de poderosos clubes de intereses políticos (*Tammany Hall*)— la empresa depende, en su marcha, pecuniaria o personalmente. Lo esencial está en que todo ese aparato humano —la "máquina" como en los países anglosajones se lo designa acertadamente— o, mejor dicho, los que lo dirigen, están en condiciones de mantener en jaque a los parlamentarios y de imponerles en grado considerable su voluntad. Y esto es particularmente importante en relación con la selección para la dirección del partido. El jefe es sólo aquel al que la máquina obedece, aun por encima de la cabeza del Parlamento. La creación de semejantes máquinas significa con otras palabras, el advenimiento de la democracia *plebiscitaria*.

Por supuesto, el séquito partidista, ante todo el funcionario y el empresario del partido, esperan de la victoria de su jefe un beneficio personal, ya sean cargos u otras ventajas. De él, y no sólo de los distintos parlamentarios, y esto es lo decisivo. Esperan ante todo que la influencia demagógica de la personalidad del jefe atraiga al partido en las elecciones votos y mandatos y, con ello, mayores probabilidades de conseguir para los partidarios y para sí mismos la retribución esperada. Y desde el punto de vista ideal, la satisfacción de trabajar en devoción personal convencida para un individuo —este elemento carismático de todo caudillaje—, y no sólo en favor de un programa abstracto de un partido formado por mediocridades es lo que constituye uno de los estímulos más poderosos.

Esta forma ha logrado imponerse, en lucha latente permanente con los *honoratiores* locales y los parlamentarios, que tratan de conservar su influencia en grado diverso. Entre los partidos burgueses, primero en los Estados Unidos, y luego en el partido socialdemócrata, ante todo de Alemania. Se producen reveses constantes, tan pronto, por ejemplo, como no se da un jefe universalmente aceptado, o aun habiéndolo hay que hacer continuamente concesiones a la vanidad y al espíritu interesado de los *honoratiores*. Y ante todo, la máquina puede también caer bajo el dominio de los *funcionarios del partido* en cuyas manos descansa el trabajo regular. En opinión de muchos círculos socialdemócratas, su partido habría caído en esa "burocratización". Sin embargo, los "funcionarios" suelen someterse con relativa facilidad a una personalidad de jefe vigorosamente demagógica, ya que sus intereses materiales e ideales están íntimamente enlazados con la ampliación del poder del partido, que se espera de la actuación de aquél y, por otra parte, el trabajo al servicio de un caudillo proporciona en sí mismo mayor satisfacción interior. Mucho más difícil resulta en cambio el ascenso a jefes allí

donde —como en los partidos burgueses— al lado de los funcionarios conservan los *honoratios* influencia sobre el partido. Porque éstos “hacen” idealmente “su vida” del pequeño puesto de presidentes o miembros de comité que ocupan. Determinan su acción el resentimiento contra el demagogo como *homo novus*, la convicción de la superioridad de la “experiencia” política —que efectivamente reviste una importancia considerable— y la preocupación ideológica frente al quebrantamiento de las antiguas tradiciones del partido. Y en el partido tienen en su favor a todos los elementos tradicionalistas. El elector rural, ante todo, pero también el pequeño burgués, atiende al nombre del prominente que le es familiar desde siempre y ve con desconfianza al hombre que le es desconocido, aunque para adherirse al mismo en forma más inquebrantable, por supuesto, una vez que éste ha logrado asegurarse el éxito. Veamos algunos ejemplos principales de esta lucha de las dos formas de estructura y el advenimiento de la plebiscitaria, descritos sobre todo por Ostrogorski.

Primero, en Inglaterra. Hasta en 1868 la organización de los partidos fue allí casi exclusivamente sobre la base de los *honoratios*. Los *tories* se apoyaban allí en el campo, por ejemplo, en el pastor anglicano y, a su lado —por lo regular—, en el maestro, pero ante todo en los grandes terratenientes del *county* correspondiente, en tanto que los *whigs*, por su parte, lo hacían en el predicador no conformista —allí donde lo había—, en el administrador de correos, el herrero, el sastre, el cordelero, o sea en artesanos del tipo del que —ya que se suele charlar con ellos— podía esperarse alguna influencia política. En las ciudades, los partidos se dividían según opiniones en parte económicas, en parte religiosas y, en parte también, según las simplemente tradicionales en las familias. Sin embargo, los *honoratios* eran siempre los portadores de la empresa política. Por encima de ellos flotaban el Parlamento y los partidos con el gabinete y el *leader*, que era presidente del consejo de ministros o de la oposición. Ese *leader* tenía a su lado al personaje político profesional más importante de la organización del partido, el “azuzador” (*whip*). Tenía éste en sus manos el patrocinio de los cargos, y era así a él a quien habían de dirigirse los aspirantes a los mismos, a cuyo propósito consultaba a los diputados de los distintos distritos electorales. A partir de esto, empezó a formarse una capa de políticos profesionales, reclutándose a agentes locales inicialmente sin paga que ocupaban un lugar análogo al de los “hombres de confianza” alemanes. Y al lado de éstos fue surgiendo en los distritos una figura de empresario de tipo capitalista la del “*election agent*”, cuya existencia en la legislación inglesa, que garantiza la pureza del sufragio, era inevitable. Esta legislación trató de controlar los costos de las elecciones y de oponerse al poder del dinero, obligando al candidato a indicar lo que la elección le había costado, porque éste —como ocurría anteriormente también en Alemania—, además de su voz, tenía también ocasión de poner a contribución su bolsillo. Y el *election agent* se hacía pagar por él una cantidad global, con lo que por lo regular solía hacer un buen negocio. En la división de poderes entre el *leader* y los *honoratios* del partido, en el Parlamento y en el país, el primero había ocupado en Inglaterra desde siempre una posición muy importante, por razones obvias de hacer

posible una política de envergadura y al propio tiempo estable. Sin embargo, la influencia de los parlamentarios y los *honoratiores* del partido seguía siendo considerable.

Así se presentaba aproximadamente la antigua organización de los partidos: mitad administración de los *honoratiores* y mitad, ya negocio de empleados y empresarios. Pero, a partir de 1868, se formó para unas elecciones locales de Birmingham, primero, y luego en todo el país, el sistema del "*caucus*". Dieron vida al mismo un pastor no conformista y, a su lado, Joseph Chamberlain. El punto de partida fue la democratización del derecho electoral. Para conseguir la adhesión de las *masas* era necesario crear un aparato enorme de asociaciones de aspecto democrático, constituir en cada barrio urbano un cuartel electoral, mantener el aparato constantemente en marcha y burocratizarlo todo vigorosamente, o sea que se requería un número cada vez mayor de funcionarios remunerados y de comités electorales locales, en los que pronto estuvo organizado un diez por ciento de los electores y se elegían mediadores principales, con derecho de coopción, como portadores formales de la política del partido. El elemento motor fueron los círculos interesados locales, interesados ante todo en la política municipal —fuente por doquiera de las más pingües oportunidades materiales—, y también fueron ellos los que aportaron en primer término los medios financieros. Esta máquina de nueva creación no dirigida ya por el Parlamento, hubo de sostener pronto luchas con los poderes anteriores, ante todo con el *whip*, pero apoyada en los intereses locales logró un triunfo tal, que éste hubo de someterse y pactar con ella. El resultado fue una centralización de todo el poder en las manos de pocas personas y, finalmente, de la única que figuraba a la cabeza del partido. Porque, en el partido liberal, todo el sistema había surgido en unión con el ascenso de Gladstone al poder. Fue el elemento fascinante de la "gran" demagogia de Gladstone, la firme creencia de las masas en el contenido ético de su política y, ante todo, en el carácter ético de su personalidad, lo que proporcionó a la máquina una victoria tan rápida sobre los *honoratiores*. Aparecía en el escenario un elemento cesáreo-plebiscitario: el dictador del campo de batalla electoral. Lo que no tardó en ponerse de manifiesto. Ya en 1877 actuó el *caucus* por vez primera en las elecciones estatales. Con éxito brillante: el resultado fue la caída de Disraeli en medio de sus grandes éxitos. En 1886, la máquina estaba ya orientada a tal punto carismáticamente hacia la persona, que al plantearse la cuestión del *Home rule*, el aparato entero, de arriba abajo, no preguntó: ¿estamos objetivamente en el terreno de Gladstone?, sino que, a una señal de éste, dio media vuelta con él y dijo: "haga lo que haga, le seguimos", abandonando a Chamberlain, su propio creador.

Esta máquina requiere un aparato de personal considerable. Hay efectivamente unas dos mil personas que viven en Inglaterra directamente de la política de los partidos y son muchas más las que cooperan como aspirantes a cargos o como elementos interesados, sobre todo en el marco de la política municipal. Al lado de las oportunidades económicas, existen para el político activo del *caucus* alicientes de vanidad. Llegar a ser "J.P." (juez de paz) o inclusive "M.P." (miembro del Parlamento) es por supuesto la suprema aspira-

ción de la ambición normal, y quienes gozaron de buena educación y eran *gentlemen* pudieron realizarla. Cual meta suprema, sobre todo para los grandes mecenas —y las finanzas de los partidos se apoyaban tal vez en un 50 por ciento en donativos de personas anónimas—, presentábase la dignidad de Par.

El efecto del sistema conjunto fue que, actualmente, con excepción de los pocos miembros del gabinete (y de algunos solitarios), los parlamentarios ingleses no son normalmente otra cosa que ganado votante bien disciplinado. En el *Reichstag* alemán solía simularse, por lo menos mediante el balance de la correspondencia privada, en el pupitre delante del asiento de cada uno, que se estaba trabajando por el bien de la patria. Semejantes gestos no se exigen en Inglaterra: allí el miembro del Parlamento sólo ha de votar y no traicionar al partido; ha de aparecer cuando le llaman los azuzadores y ha de hacer lo que disponen respectivamente el gabinete o el *leader* de la oposición. Y en el país, a mayor abundamiento, cuando se da un jefe de relieve, la máquina del *caucus* carece casi de opinión y está por completo en manos del líder. Por encima del Parlamento se encuentra, pues, de hecho, el dictador plebiscitario que lleva a las masas a seguirle por medio de la “máquina” y para quien los parlamentarios no son más que prebendarios políticos de su séquito.

¿Y cómo se opera la selección de tales caudillos? Y para empezar, ¿conforme a cuál capacidad? Es naturalmente decisivo ante todo —al lado de las cualidades de la voluntad, que deciden en todo el mundo— el poder del discurso demagógico. El carácter de éste ha ido cambiando, desde los tiempos de Cobden, en que se dirigía al entendimiento, pasando por los de Gladstone, que era un técnico del discurso sobrio en que “los hechos hablaban por sí mismos”, hasta los nuestros, en que se trabaja en gran parte con medios puramente emotivos por el estilo de los que emplea también el Ejército de Salvación para poner a las *masas* en movimiento. El estado de cosas actual puede designarse tranquilamente como “dictadura basada en el aprovechamiento de la *emotividad* de las masas”. Sin embargo, el sistema muy desarrollado del trabajo de *comité* en el Parlamento inglés hace posible y obliga a cada uno de los que aspiran a participar en la dirección a *trabajar* en alguno de ellos. Todos los ministros conspicuos de los últimos decenios han pasado por dicha escuela que es sin duda alguna muy real y eficaz, y la práctica del informe y de la crítica pública en dichas sesiones hace que se produzca una verdadera selección y que el mero demagogo quede eliminado.

Así están las cosas en Inglaterra. Sin embargo, comparado con la organización norteamericana de los partidos, que puso de manifiesto el principio plebiscitario de modo particularmente temprano y claro, el sistema del *caucus* inglés no es más que una forma atenuada del norteamericano. Según la idea de Washington, Estados Unidos había de ser una comunidad regida por *gentlemen*. En aquella época, el *gentleman* era, también al otro lado del Atlántico, un terrateniente o un hombre que había completado la enseñanza secundaria. Y así fue inicialmente. Al constituirse los partidos, los miembros del Parlamento (Casa de los Representantes) aspiraron de momento a ser los dirigentes, como en Inglaterra en tiempos de los *honoratarios*. La organización de los partidos era muy laxa. Esto se prolongó hasta 1824. Pero ya antes de los años veintes hallábase la máquina del partido en gestación aquí

en muchas comunidades, que fueron así la cuna de la evolución moderna. Con todo, no fue sino la elección para presidente de Andrew Jackson, candidato de los campesinos del Oeste, la que había de terminar con las antiguas tradiciones. La terminación formal de la dirección de los partidos por los parlamentarios más eminentes se produjo poco después de 1840, al retirarse los grandes parlamentarios —Calhoun, Webster— de la vida política, porque, frente a la máquina de los partidos, el Parlamento había perdido casi todo poder en el país. El hecho de que la “máquina” plebiscitaria se desarrollara en Estados Unidos tan pronto tiene su razón en que allí, y sólo allí, el jefe del ejecutivo y jefe del patrocinio de los cargos —y de esto es de lo que se trataba— era un presidente votado en plebiscito y, debido a la “división de los poderes”, era casi independiente del Parlamento en el ejercicio de su cargo. En consecuencia, un verdadero botín de prebendas en forma de cargos ofrecíase como premio de la victoria en la elección precisamente del presidente. Y por medio del “*spoils system*” elevado entonces sistemáticamente por el presidente Andrew Jackson a la categoría de principio, sacábase la conclusión.

Este *spoils system* —la atribución de todos los cargos federales al séquito del candidato vencedor— significa desde el punto de vista de la formación de los partidos que éstos, verdaderas organizaciones a la caza de cargos, se enfrentan unos a otros sin contenido ideológico definido, adaptando sus respectivos programas en ocasión de cada elección particular a las oportunidades más favorables en cada caso, a la captación de votos, y cambiándolos, en consecuencia, en un grado que, pese a todas las analogías, no se encuentra en otra parte alguna. Los partidos están cortados por completo según el patrón de la lucha electoral más importante en relación con el patrocinio de los cargos, o sea la de la presidencia de la Unión y de los cargos de gobernadores de los Estados particulares. Los programas y los candidatos se fijan en las “convenciones nacionales” de los partidos, sin intervención de los parlamentarios, o sea, por asambleas de aquéllos, constituidas de modo formalmente muy democrático por delegados de otras asambleas, que deben a su vez sus mandatos a las “*primaries*”, o sea a las asambleas primeras de los electores del partido. Ya en éstas se eligen los delegados a nombre del candidato a la presidencia, y en el interior de los distintos partidos ruge la lucha más encarnizada alrededor de la cuestión de la “*nomination*”. Como que se hallan en manos del presidente los nombramientos de unos trescientos a cuatrocientos mil funcionarios que aquél efectúa sin más consulta que la de los senadores de los distintos Estados. Así, pues, los senadores son políticos influyentes. La Casa de los Representantes, en cambio, carece prácticamente de influencia política, porque le está sustraído el patrocinio de los funcionarios y porque los ministros, meros auxiliares del presidente legitimado por el pueblo frente a todo el mundo, inclusive frente al Parlamento, pueden ejercer sus cargos independientemente de la confianza o la desconfianza de este último: consecuencia estricta de la “división de poderes”.

El sistema del botín, apoyado en esta forma, fue técnicamente posible en Estados Unidos porque la juventud de la nación norteamericana podía soportar una administración de puros diletantes. Ya que la administración por trescientas a cuatrocientas mil gentes semejantes, que nada podían aducir en

favor de su calificación como no fuera el hecho de haber prestado buenos servicios al partido, no podía por supuesto subsistir sin daños enormes—corrupción y despilfarro sin precedentes— que sólo un país de posibilidades económicas ilimitadas todavía podía permitirse.

Y la figura que con ese sistema de la máquina plebiscitaria de los partidos emerge a la superficie es el “boss”. El boss es un empresario político de tipo capitalista, que por su cuenta y riesgo proporciona votos. Puede haber adquirido sus primeras relaciones como abogado, como hotelero, tabernero o propietario de algún otro negocio por el estilo, o aun como prestamista. A partir de ahí va extendiendo su red hasta que logra “controlar” un número suficiente de votos. Una vez conseguido esto, entra en relación con otros bosses vecinos, llama la atención, por medio de celo, habilidad y ante todo discreción, de los que ya han progresado en la carrera, y empieza a ascender. El boss es imprescindible para la organización del partido. Este se halla centralizado en su mano. Él es quien, en parte esencial, proporciona los medios. Se los procura en parte por medio de cuotas de socios y, ante todo, mediante impuestos sobre los sueldos de aquellos funcionarios que han conseguido los cargos por conducto suyo y de su partido. Y, además, mediante soborno y propinas. El que quiera violar impunemente alguna de las muchísimas leyes necesita contar con la connivencia del boss y ha de pagar por ello. En otro caso se crea inevitablemente dificultades. Pero, con esto sólo, el capital para la marcha del negocio no basta todavía. El boss es imprescindible como receptor directo de las sumas de dinero de los grandes magnates de las finanzas. Éstos no confiarían en ningún caso directamente dinero para fines electorales a un funcionario a sueldo del partido o a cualquier persona que hubiera de rendir cuentas públicamente. Y el boss, con su sagaz discreción es, por supuesto, el hombre de aquellos círculos capitalistas que financian la elección. El boss típico es un hombre absolutamente realista. No aspira a honores sociales, ya que al “*professional*” se le menosprecia en la “buena sociedad”. Buscar exclusivamente poder, poder como fuente de dinero, pero también por el poder mismo. Trabaja en la oscuridad, y esto es lo que le distingue del *leader* inglés. No se le oír hablar nunca en público: sugiere a los oradores lo que conviene que digan, pero él calla. No acepta formalmente cargo alguno, excepto el de senador en el Senado federal. Ya que, como quiera que en virtud de la Constitución los senadores participan en el patrocinio de los cargos, de ahí que los bosses más influyentes tengan a menudo su asiento personal en dicha corporación. La asignación de los cargos tiene lugar en primer término en relación con los servicios prestados al partido. Pero también la atribución por una suma de dinero se producía a menudo, y para algunos cargos había precios fijos, o sea un sistema de venta de cargos, como ya lo tuvieron en muchos casos las monarquías de los siglos xvii y xviii, incluido el Estado pontificio.

El boss no tiene “principios” políticos fijos, carece por completo de ideología y sólo pregunta: ¿qué es lo que proporciona votos? No es raro que sea un hombre sin educación. Sin embargo, en su vida privada suele comportarse correctamente y sin reproche. Sólo en su ética política se adapta espontáneamente a la ética corriente de la actuación política tal como se da, lo mismo

que muchos alemanes lo habrán hecho en materia económica en la época del “acaparamiento”. El que se le menosprecie socialmente como “*professional*”, como político de profesión, le deja indiferente. Y en cuanto al hecho de que él mismo no llegue ni quiera llegar a los altos cargos de la Unión, esto tiene la ventaja de que a menudo se introduzca en la candidatura a personalidades relevantes ajenas al partido, o sea a notabilidades —y no siempre de nuevo a los viejos *honoratios* del partido, como en Alemania—, con tal que el *boss* considere que los nombres en cuestión son susceptibles de atraer votos en las elecciones. Esta estructura, precisamente, de los partidos carentes de ideología, con sus hombres influyentes socialmente menospreciados, es la que ha llevado en los Estados Unidos a la presidencia a hombres competentes que en Alemania nunca habrían ascendido a ello. Sin duda, los *bosses* se resisten en principio contra un *outsider* que podría resultar peligroso para sus fuentes de dinero y de poder. Sin embargo, en la competencia por el favor de los electores han tenido que avenirse a menudo a aceptar candidatos considerados como enemigos de la corrupción.

Tenemos, pues, aquí una empresa de partido de tipo pronunciadamente capitalista, vigorosamente organizada de arriba abajo, apoyada también en clubes por el estilo del *Tammany Hall*, extraordinariamente fuertes y organizados a manera de órdenes, que aspiran exclusivamente al provecho por medio del dominio político y, ante todo, de las administraciones municipales, que también aquí constituyen el objeto más importante de explotación. Esta estructura de la vida de los partidos resultó posible a consecuencia del elevado grado de democracia de los Estados Unidos como “país nuevo”. Conexión que hace que dicho sistema vaya ahora declinando gradualmente. Norteamérica ya no puede permitirse el lujo de que la gobiernen diletantes. Hace 15 años²² podía oírse todavía a trabajadores norteamericanos decir, cuando se les preguntaba por qué se dejaban gobernar en esa forma por políticos a los que ellos mismos despreciaban: “preferimos tener de funcionarios a gente a la que escupimos, y no una casta de funcionarios, como la vuestra, que nos escupa a nosotros”. Este era el antiguo punto de vista de la “democracia” norteamericana; pero los socialistas pensaban ya entonces de modo totalmente distinto. Sea como fuere, aquel estado de cosas ya no podía soportarse por más tiempo. La administración por diletantes ya no daba más de sí, y la *Civil Service Reform* crea en número cada vez creciente puestos vitalicios con derecho a pensión, lo que tiene como consecuencia que ocupen los cargos funcionarios formados en la Universidad y tan competentes e insobornables como los alemanes. Unos cien mil cargos ya no son ahora objeto de botín en la lucha electoral, sino cargos remunerados y sujetos a prueba de calificación. En esta forma, el *spoils system* irá retrocediendo y la forma de la dirección de los partidos habrá también de transformarse, sólo que no sabemos todavía de qué modo.

En Alemania, las condiciones decisivas de la empresa política han sido hasta aquí esencialmente las siguientes: primero, impotencia del Parlamento. La consecuencia de ello era que nadie que tuviera calidad de jefe ingresaba

en él. Añadiase —y de este segundo elemento dependía el primero— la enorme importancia en Alemania del funcionarismo profesional. Esta importancia llevaba aparejado que dicho funcionarismo profesional aspirara no sólo a los cargos que requerían formación profesional, sino también a los cargos de ministro. En el *Landtag* bávaro pudo decirse en 1918, al discutirse la parlamentarización: “los individuos dotados ya no se harán funcionarios, si se pone en las poltronas ministeriales a los parlamentarios”. Por otra parte, la administración burocrática se sustraía sistemáticamente a un control por el estilo del que representan los estudios de los asuntos por los comités ingleses, poniendo en esta forma a los Parlamentos en la imposibilidad —con contadas excepciones— de formar en el seno de aquellos jefes de administración realmente aptos. El tercer elemento era que, a diferencia de Estados Unidos, había en Alemania partidos de ideología que sostenían, por lo menos con *bona fides* subjetiva, que sus miembros representaban “concepciones filosóficas”. Y los dos mayores de esos partidos, el centro por una parte y la socialdemocracia por la otra, eran, y aun por voluntad propia, partidos minoritarios natos. Los círculos directivos del centro nunca se abstuvieron de proclamar durante el Imperio que estaban en contra del parlamentarismo porque temían quedar relegados al estado de minoría, lo que les dificultaría la colocación de los aspirantes a cargos, como la venían practicando, por presión sobre el gobierno. Y la socialdemocracia era un partido minoritario por principio, y un obstáculo para la parlamentarización, porque no quería mancharse con el orden político burgués establecido. El hecho de que ambos partidos se excluyeran a sí mismos del sistema parlamentario hacía que éste no fuera viable.

En los partidos burgueses, por su parte, el promedio de las organizaciones, diversamente vigorosas como ya se dijo, presentaba aproximadamente el siguiente panorama: ²³ la empresa local activa la llevan por lo regular, extraoficialmente, los *honoratios*, y sólo en las grandes ciudades los funcionarios. Las redacciones de los periódicos o los bufetes de los abogados proporcionan en las ciudades medianas las oficinas. Únicamente los grandes distritos cuentan con secretarios a sueldo fijo, que recorren el país. La confección de las listas de candidatos y el establecimiento de las consignas electorales tiene lugar por medio de una cooperación, muy diversa de un caso a otro, de las asociaciones locales y regionales; la colaboración de estas últimas la determinan sobre todo las exigencias de las coaliciones electorales y de los acuerdos en caso de *ballotage*. Los directores locales agrupan a su alrededor, por medio de una propaganda diversamente intensa, a los miembros permanentes de la organización local del partido. Los medios principales de propaganda los constituyen las reuniones públicas. La actividad de los miembros es exigua. A menudo no hacen mucho más que pagar cuotas, suscribirse a los periódicos del partido, llenar a lo sumo regularmente las asambleas en que hablan los oradores del partido y participar en forma moderada en las labores en ocasión de elecciones. En cambio, participan, por lo menos por la forma, en la adopción de los acuerdos relativos a las elecciones de la junta directiva local y de

²³ Antes del 9 de noviembre de 1918. Este párrafo y el siguiente son una intercalación en *Parlament und Regierung* (“Parlamento y gobierno”), pp. 102-5, en *Ges. Pol. Schriften* (“Obras políticas reunidas”), pp. 203-5. [E.]

los hombres de confianza y, según la importancia del lugar, directa o indirectamente, de los delegados a las asambleas generales del partido. Con todo, las personalidades que han de elegirse se designan generalmente por aquel núcleo de directivos y funcionarios permanentes, y pertenecer a él en la mayoría de los casos, completándose la lista con algunos *honoratios* de nombre conocido, o de influencia social, útiles o eméritos en virtud de su espíritu de sacrificio material. La actividad, pues, de aquella segunda clase de miembros se reduce a la asistencia y la votación en esas elecciones, que tienen lugar a intervalos distantes, y a las discusiones y resoluciones preparadas por lo regular en gran parte de antemano por los directivos. El cambio total del personal, de los directivos locales y de los funcionarios de distrito es raro y suele ser siempre consecuencia de una rebelión interna, por motivos, en la mayoría de los casos, de cuestiones personales. Carece finalmente de toda actividad el votante que no pertenece a la organización, al que los partidos tratan de conquistar y al que sólo se tiene personalmente en cuenta en ocasión de las elecciones y, esto aparte, en la propaganda pública que le está destinada. Es sustancialmente más vigorosa, abarca una fracción mayor de los votantes que entran en consideración como electores y está fuertemente disciplinada y centralizada bajo formas democráticas, la organización reiteradamente descrita del partido socialdemócrata. Más laxa y más ligada a los círculos locales de *honoratios* era la de los partidos de la derecha, que sin embargo tienen a su lado, en la federación de los campesinos, una vigorosa organización de masas. En el partido del centro, el centralismo y la dirección autoritaria están formalmente más desarrollados, aunque el poder del clero, tiene sus límites, como se ha visto, en todos los asuntos que no son de política eclesiástica.

En todo caso ha desaparecido ya, con el grado de desarrollo conseguido, aquel antiguo estado de cosas en cuya virtud las elecciones tenían lugar sobre la base de ideas y consignas que, establecidas previamente por ideólogos, se propagaban y discutían luego en la prensa y en las asambleas libres; los candidatos eran propuestos por comités formados *ad hoc*; los elegidos se reunían luego en partidos, y estos grupos parlamentarios, de fondo personal cambiante, constituían el elemento directivo de los correligionarios diseminados por el país, formulando en particular la consigna para las próximas elecciones. En todas partes, sólo que a un ritmo distinto, va pasando a primer término como elemento motor de la táctica del partido el *funcionario* del mismo. Y a su lado: la consecución de fondos. Al lado de las cuotas regulares, que en las organizaciones de masas como el partido socialdemócrata constituyen por supuesto el elemento relativamente más importante, la escasez de recursos hace volver al escenario político el mecenazgo que antaño dominara con carácter exclusivo. Ése tampoco ha faltado nunca por completo en el partido socialdemócrata... Importancia intermedia tiene el mecenazgo como fuente de finanzas en la izquierda burguesa, y considerablemente más fuerte en la derecha. La mayor, sin embargo, como corresponde a la naturaleza de las cosas, en los partidos burgueses del centro por el estilo de los liberales nacionales y los antiguos conservadores libres. De ahí que la fuerza modesta actual de estos partidos centrales constituya la mejor escala aproximada para apreciar

la importancia del dinero en sí, esto es, del dinero dado individualmente por los interesados en elecciones sobre la base del mismo derecho electoral. Y tampoco a su propósito puede hablarse en absoluto de que el dinero, particularmente imprescindible por supuesto para ellos, lograra reunir por sí solo las cifras electorales necesarias. Antes bien, dichos partidos viven de una especie de matrimonio mixto de las potencias del dinero con aquella ancha capa del intelectualismo, ante todo con el magisterio académico y extra-académico, que sigue adhiriéndose sentimentalmente a las reminiscencias de la era bismarckiana. A éstos, como suscriptores, aspira una parte de la prensa burguesa desproporcionadamente grande en relación con las cifras de electores, actitud que imita en forma diluida la prensa de anuncios desprovista totalmente de ideología, porque resulta cómoda a los círculos oficiales y sociales.

El camino del desarrollo hacia el gremio de los *honoratiores* lo han seguido todos los partidos alemanes. Los políticos profesionales alemanes no tenían poder alguno [en el país], ni responsabilidad alguna; sólo podían, pues, jugar un papel bastante insignificante de *honoratiores* y, a consecuencia de ello, estaban últimamente animados de aquellos instintos gremiales típicos en todas partes. El que poseía cualidades de caudillo no era tolerado, a causa de ello precisamente, por los *honoratiores* de ningún partido... Después de la muerte de Bebel, que fue todavía un jefe, empezó en el interior del partido [socialdemócrata] el dominio de los funcionarios, y las consecuencias del mismo anteriormente examinadas se produjeron también allí... Los partidos burgueses se convirtieron por completo, ya a partir de los años ochenta, en gremios de *honoratiores*. En ocasiones, sin duda, los partidos habían de recurrir con fines de propaganda a mentalidades ajenas a los mismos. Evitaban, con todo, en lo posible que entraran en las elecciones, y esto sólo ocurría allí donde era inevitable. En el Parlamento reinaba el mismo espíritu, y los Parlamentos alemanes eran asimismo gremios.

Ahora,²⁴ debido al formidable colapso que suele designarse como revolución, tal vez se esté operando un cambio. Tal vez... pero no es seguro. Al principio surgieron intentos de nuevas clases de aparatos de los partidos. Primero, aparatos de diletantes. Representados con particular frecuencia por estudiantes de las diversas escuelas superiores, que dicen a un hombre al que atribuyen cualidades de caudillo: "nosotros estamos dispuestos a efectuar por usted el trabajo necesario, usted llévelo a ejecución". Y en segundo lugar, aparatos de tipo mercantil. Sucedió que alguna gente fuera a ver a individuos a los que atribuían cualidades de caudillo y se ofrecieran a encargarse de la propaganda a cambio de cantidades fijas de dinero por cada voto. Desde puntos de vista de la técnica puramente política, el segundo de dichos aparatos podría considerarse probablemente como más seguro. Sin embargo, uno y otro no fueron más que burbujas de ascenso rápido que pronto volvieron a desaparecer. Los aparatos existentes cambiaron de equipo, pero siguieron trabajando. Aquellos fenómenos no fueron más que un síntoma de que los nuevos aparatos ya se ajustarian, eventualmente, si aparecieran los jefes. Sin embargo, ya la peculiaridad técnica del derecho electoral proporcional excluía

su advenimiento. Sólo surgieron un par de dictadores de la calle, para volver a desaparecer. Y sólo el séquito de la dictadura de la calle está organizado con firme disciplina; de ahí el poder de esas minorías en curso de desaparición.

Pero supongamos que la cosa cambiara; entonces, de acuerdo con lo que se dijo anteriormente, habría que tener claramente presente que la dirección de los partidos por jefes plebiscitarios comporta la “deshumanización” del séquito: su proletarianización espiritual, podría decirse. Para ser utilizable por el caudillo como aparato, ha de obedecer ciegamente, ha de ser máquina en el sentido norteamericano, no ha de dejarse perturbar por la vanidad de los *honorarios* ni por las pretensiones de los puntos de vista propios. La elección de Lincoln sólo fue posible por ese carácter de la organización del partido, y en el caso de Gladstone se produjo lo mismo, como ya se dijo, en el *caucus*. En efecto, éste es el precio con que se paga la dirección por un caudillo. Pero no hay más elección que ésta: democracia de jefe con “máquina”, o democracia sin jefes, esto es, el dominio de los “políticos de profesión” sin profesión, sin las cualidades internas, carismáticas, que consagran precisamente al jefe. Y esto significa en este caso aquello que la fronda partidista suele designar como dominio de “camarilla”. Por el momento en Alemania sólo existe esto último. Y en cuanto al futuro, la continuación se ve favorecida, por lo menos en el *Reich*, por el hecho de que por una parte el Consejo federal volverá probablemente a renacer y limitará necesariamente el poder del Parlamento y, con él, su importancia como lugar de selección de jefes. Y por otra parte, por el derecho electoral proporcional, tal como está concebido ahora: en efecto, éste constituye un fenómeno típico de la democracia sin jefes, no sólo porque favorece el chalaneo de los *honorarios* a propósito de la colocación, sino también porque en el futuro proporciona a las asociaciones de interesados la posibilidad de forzar la admisión de sus funcionarios en las listas, creando así un Parlamento apolítico en el que no hay lugar para un verdadero caudillaje. La única válvula de escape para la necesidad de caudillaje podría ser el presidente del *Reich*, si se le eligiera plebiscitariamente, y no por el Parlamento. El caudillaje sobre el terreno del mérito en el trabajo podría surgir y seleccionarse ante todo si en las grandes comunidades —como en los Estados Unidos por doquiera que se quiso atajar la corrupción seriamente de raíz— apareciera en la superficie el dictador urbano plebiscitario, con el derecho de reunir él mismo, independientemente, a sus colaboradores. Esto requeriría una organización del partido cortada según el patrón de semejantes elecciones. Pero la hostilidad perfectamente pequeño-burguesa de todos los partidos contra los jefes, la socialdemocracia incluida, deja la índole futura de la conformación de los partidos y, con ella, de todas esas posibilidades en completa oscuridad todavía.²⁵

²⁵ Reproducido de *Politik als Beruf* (“Política como profesión”), pp. 30-40, en *Ges. Politische Schriften* (“Obras políticas reunidas”), pp. 419-434. Escrito antes de 1920. [E.]

§ 5. *El Parlamento como órgano estatal y el problema de la publicidad administrativa. La tarea de la selección del jefe*

Los Parlamentos modernos son en primer término representaciones de los elementos *dominados* por los medios de la burocracia. Un cierto mínimo de *aprobación* interna —por lo menos de las capas socialmente importantes— de los dominados constituye un supuesto previo de la duración de todo dominio, aun del mejor organizado. Los Parlamentos son hoy el medio de manifestar externamente dicho mínimo de aprobación. Para ciertos actos de los poderes públicos, la forma de acuerdo por medio de ley, después de discusión previa con el Parlamento, es obligatoria, y a dichos actos pertenece ante todo el presupuesto. Hoy, como en la época del origen del derecho estamental, la disposición sobre la modalidad de la creación de dinero del Estado, o sea el derecho del presupuesto, constituye la fuerza parlamentaria decisiva. Sin embargo, mientras un Parlamento sólo pueda apoyar las quejas de la población frente a la administración mediante denegación de dinero o rehusándose a aprobar proyectos de ley o por medio de propuestas intrascendentes, queda excluido de la participación positiva en la dirección política. En tal caso solamente puede hacer y sólo hará “política negativa”, esto es, se enfrentará a los directivos administrativos como una potencia enemiga, y sólo recibirá de aquéllos, que lo considerarán como un obstáculo, un mínimo de información.

Por otra parte, la burocracia pasa fácilmente a los ojos del Parlamento, en tal supuesto, como una casta de ambiciosos y alguaciles a los que el pueblo se enfrenta en cuanto objeto de sus artes molestas y, en buena parte, superfluas. La cosa cambia allí donde el Parlamento ha logrado que los directivos de la administración hayan de salir directamente de su seno (“*sistema parlamentario*” en sentido propio) o bien que, para permanecer en sus cargos, necesiten de la confianza expresa de su mayoría o deban por lo menos dimitir ante la manifestación de su desconfianza (*selección parlamentaria* de los jefes) y que, por tal motivo, deban responder y rendir cuentas de modo exhaustivo y bajo la inspección del Parlamento o de sus comités (*responsabilidad parlamentaria* de los jefes), llevando la administración conforme a las normas aprobadas por el mismo (*control parlamentario de la administración*).

En este caso, los directivos de los partidos dominantes del Parlamento son necesariamente copartícipes positivos del poder del Estado. El Parlamento es en tal supuesto un factor de política positiva, al lado del monarca, el cual no decide así, o no decide predominantemente o, en todo caso, exclusivamente, y en virtud de los derechos formales de la corona, sino en virtud de su influencia, que sigue siendo grande sobre la política de todos modos: diversamente grande según su prudencia y el carácter consecuente de su política. En este caso se habla, lo sea o no, de un “Estado popular”, en tanto que el Parlamento de los súbditos con política negativa frente a una burocracia dominante representa una modalidad del “Estado autoritario”. A nosotros nos interesa aquí la importancia práctica de la posición del Parlamento.

Se puede odiar o querer el mecanismo parlamentario, pero lo que no se puede hacer, en todo caso, es eliminarlo. Sólo se puede hacerlo políticamente impotente, como hizo Bismarck con el *Reichstag*. Sin embargo, aparte de las consecuencias generales de la "política negativa", la impotencia del Parlamento se manifiesta en los siguientes fenómenos. Toda lucha parlamentaria es, por supuesto, no sólo una lucha de oposiciones objetivas, sino al propio tiempo y en el mismo grado una lucha por poder personal. Allí donde la posición fuerte del Parlamento lleva aparejado que el monarca confíe efectivamente la dirección de la política al hombre de confianza de la franca mayoría, la lucha de los partidos por el poder se encamina a la consecución de dicha posición política suprema. Son, en tal supuesto, los individuos de mayor instinto político y con las cualidades más pronunciadas de jefe los que la llevan a cabo y los que, por consiguiente, tienen la mayor probabilidad de llegar a los puestos de dirección. Porque la existencia del partido en el país y todos los innumerables intereses ideales y, en parte muy materiales, ligados a la misma exigen imperativamente que llegue a la dirección una personalidad dotada de cualidades de jefe. Para los temperamentos políticos se da entonces, y sólo entonces, el estímulo conducente a someterse a la selección por medio de esa lucha de competencia.

Muy otra es la situación cuando, con la designación de "gobierno monárquico", la ocupación de los puestos supremos del Estado es objeto del ascenso de funcionarios o de relaciones cortesanas casuales y cuando un Parlamento impotente ha de consentir semejante composición del gobierno. También entonces actúa naturalmente dentro de la lucha parlamentaria, al lado de las oposiciones objetivas, la ambición personal de poder, pero en formas y direcciones muy distintas y subalternas. Es la dirección que se ha tomado en Alemania a partir de 1890. Al lado de los intereses económicos privados locales de electores influyentes, el pequeño patrocinio subalterno es entonces el punto a cuyo alrededor en última instancia todo gira... Los partidos excluidos permanentemente de los cargos estatales tratan entonces de resarcirse en las administraciones comunales o en las cajas de asistencia de enfermedad, como en su día la socialdemocracia, y practican en el Parlamento una política hostil o ajena al Estado. Porque, como tal, todo partido aspira a *poder*, esto es, a participación en la administración y, por consiguiente, a influencia en la ocupación de los cargos... Esta es la consecuencia inmediata cuando el partido (o la coalición de partidos) que en el Parlamento tiene efectivamente en sus manos la mayoría, en favor o en contra del gobierno, no es llamado oficialmente como tal a la ocupación de los supremos cargos políticos de responsabilidad. Por otra parte, ese sistema permite que individuos que pueden ser excelentes funcionarios, pero que no poseen el menor asomo de las dotes del estadista, se mantengan en los puestos políticos directivos hasta que alguna intriga los elimine de la superficie en favor de cualquier otra persona de su mismo estilo...²⁰

La esencia de toda política, como habremos de recalcar todavía reiteradamente, es *lucha, conquista* de aliados y de un séquito voluntario, y para ello,

²⁰ Reproducido de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 39-43, en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 158-61. [E.]

para ejercitarse en este arte difícil, la carrera administrativa no ofrece en el Estado autoritario, quiérase o no, oportunidad alguna. Es sabido que para Bismarck la escuela fue el Parlamento federal de Francfort. En el ejército, la preparación se orienta hacia la lucha, y de la misma pueden surgir jefes militares. Para el político moderno, en cambio, la palestra está en el Parlamento, lo mismo que para el partido está en el país, y no se puede sustituir por nada equivalente y, menos que todo, por la competencia en materia de ascenso. En un Parlamento, por supuesto, y para un partido cuyo jefe obtiene el poder del Estado. . .²⁷

¿Qué curso siguen ahora²⁸ los asuntos en el Parlamento? Los discursos que un diputado pronuncia ya no son hoy en modo alguno confesiones ni, mucho menos, intentos de convencer a los adversarios. Son, antes bien, declaraciones oficiales del partido dirigidas al país "desde la ventana". Una vez que los representantes de todos los partidos han hablado alternativamente una o dos veces, el debate se cierra en el *Reichstag*. Los discursos se someten previamente a la sesión de la fracción respectiva, o se acuerdan en ella todos los puntos esenciales. Asimismo se decide allí quién deba hablar por el partido. Los partidos tienen sus peritos especializados para cada cuestión, lo mismo que la burocracia tiene sus funcionarios competentes. Sin duda tienen también sus zánganos, esto es, oradores de galería que sólo deben utilizarse cautelosamente con fines representativos, al lado de sus abejas laboriosas. Aunque no sin excepción, rige de todos modos en conjunto la frase de que: quien realiza el trabajo, tiene la influencia. Y ese trabajo tiene lugar entre bastidores, en las sesiones de las comisiones y las fracciones y, para los miembros realmente activos, ante todo en sus estudios privados.²⁹

La actitud política meramente negativa manifestábase en el *Reichstag* y en los partidos³⁰ hasta en los detalles más nimios de la orden del día y de las convenciones. Se conocen no pocos casos en que jóvenes talentos con cualidades de jefe eran simplemente mantenidos en posición subalterna, en el seno de los partidos, por los viejos y eméritos prominentes locales o generales de los mismos, tal como ocurre en todo gremio. En un Parlamento impotente, reducido a una política negativa, esto es natural. Porque en éste sólo dominan los instintos gremiales. En cambio, esto no podría permitírsele ningún partido cuya existencia estuviera cortada según el patrón de la participación en el poder y la responsabilidad del Estado, y en el cual, por tanto, todo partidario en el país habría que ser o no ser del partido, y todos los intereses al mismo ligados, depeden de que él se *subordine* a las personas dotadas de cualidades de jefe de las que aquél dispone. Porque no es la policéfala asamblea del Parlamento como tal la que puede "gobernar" y "hacer" la política. De esto no se habla en parte alguna del mundo, ni aun en Inglaterra. En efecto, la amplia masa de los diputados en su conjunto sólo funge como séquito del líder, o de los pocos de ellos que forman el gabinete, y les obe-

²⁷ Reproducido de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), p. 51 en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 166. [E.]

²⁸ En el Imperio alemán, antes de 1918. [E.]

²⁹ Reproducido de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), p. 47 en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 163-4. [E.]

³⁰ En el Imperio alemán, antes de 1918. [E.]

dece ciegamente mientras tienen éxito. Domina siempre la actividad política el principio del “pequeño número”, esto es, la superior capacidad de manobra de los pequeños grupos dirigentes. Este rasgo “cesarístico” es imposible de eliminar (en los Estados de masas).

Pero él sólo garantiza también que, frente al público, descanse en determinadas personalidades la *responsabilidad* que en una asamblea policéfala gobernante se volatilizaría por completo. Es lo que se revela precisamente en la democracia propiamente dicha. Los funcionarios designados para sus cargos por elección popular se acreditan según toda la experiencia anterior, en dos casos. Por una parte, en la asociación local cantonal, en donde en el caso de población estable la gente se conoce mutuamente, de modo que el éxito puede decidir las elecciones en el marco de la comunidad de vecindad. Y por otra parte, con reservas considerables, en la elección del supremo hombre de confianza político de una nación en un Estado de masas. De este modo, sólo raramente llega al poder supremo el jefe más excelente, pero en conjunto lo hacen con todo jefes políticos adecuados. En cambio, para la masa conjunta de los funcionarios medianos, sobre todo de aquellos que requieren una formación profesional, el sistema de la elección popular suele por lo regular fallar totalmente en los Estados de masas, por razones fáciles de comprender. En Estados Unidos, los jueces nombrados por el Presidente eran inmensamente superiores en competencia e integridad a los de elección popular. Porque en el jefe que los elegía se tenía con todo una instancia responsable de la calidad de los funcionarios, y el partido dominante pagaba luego directamente las consecuencias si en los nombramientos llegaban a cometerse graves errores. De ahí que el dominio del mismo derecho electoral haya vuelto siempre a conducir en las grandes comunidades a que mediante votación popular se eligiera para el cargo de alcalde a una persona de confianza de los ciudadanos, con amplia libertad para procurarse él mismo su aparato administrativo. También el dominio parlamentario inglés tiende a desarrollar rasgos cesarísticos semejantes. El estadista dirigente va ganando frente al Parlamento que lo elige una posición cada vez más eminente.

Los inconvenientes, inherentes por supuesto lo mismo que a toda organización humana en general a la selección de los políticos dirigentes por medio de la propaganda de los partidos, han sido puestos de manifiesto por los escritores alemanes de los últimos decenios hasta la saciedad. Que también el dominio parlamentario partidista exija y no pueda menos que exigir que el individuo deba someterse a jefes, que a menudo sólo puede aceptar como “mal menor”, es algo que se sobrentiende. Pero el Estado autoritario, en cambio, no le deja, en primer lugar, elección alguna, y le impone, en segundo lugar, funcionarios superiores en lugar de jefes. Y esto constituye ciertamente una diferencia. . .

Los motivos del comportamiento personal en el seno de un partido son sin duda tan poco exclusivamente idealistas como puedan serlo en una jerarquía burocrática los intereses habituales en materia de ascenso y prebendas de los concurrentes. Tanto aquí como allí trátase en la mayoría de los casos de intereses personales. Lo que importa, pues, es que esos intereses humanos en todas partes, y a menudo sólo demasiado humanos, actúen con

todo de tal modo que la *selección* de los individuos dotados de cualidades de jefe no resulte por lo menos directamente impedida. Y esto sólo es posible en un partido cuando en caso de éxito se les brinda a sus jefes el poder y, con él, la responsabilidad en el Estado. Sólo es posible en estas condiciones, lo que sin embargo no garantiza tampoco que sea efectivamente así.

Porque no un Parlamento perorante, sino sólo un *Parlamento activo* puede constituir un terreno adecuado para que crezcan y asciendan en él, por vía de selección, cualidades no sólo demagógicas, sino cualidades auténticamente políticas de jefe. Y un Parlamento activo es aquel que, colaborando, *controla* de modo ininterrumpido la *administración*. . .

El funcionarismo se ha acreditado de modo brillante dondequiera que hubo de demostrar en relación con tareas burocráticas perfectamente delimitadas de carácter especializado su sentido de responsabilidad, su objetividad y su competencia en materia de problemas de organización. Sólo que aquí se trata de realizaciones políticas, y no de "servicio", y los hechos mismos ponen de manifiesto aquello que ningún amante de la verdad podrá negar, a saber: que la burocracia ha fracasado por completo allí donde se le han confiado cuestiones políticas. Y esto no tiene nada de casual. Sería sorprendente, por el contrario, que unas facultades interiormente distintas por completo concidieran dentro de la misma construcción política. En efecto, no es cosa del funcionario, como ya se dijo, entrar combativamente con sus propias convicciones en la lucha política y, en este sentido, "hacer política", que siempre es lucha. Su orgullo está, por el contrario, en preservar la imparcialidad y en pasar por encima de sus propias preferencias y opiniones, para ejecutar escrupulosa e inteligentemente lo que la prescripción general o la instrucción particular le exigen, aun y precisamente cuando éstas no corresponden a sus propias concepciones políticas personales. En cambio, la *dirección* de la burocracia, que le asigna sus tareas, ha de resolver por supuesto continuamente problemas políticos: problemas de poder y culturales. Y el *controlarla* en esa función constituye la tarea primera y fundamental del Parlamento. Y no son solamente las tareas atribuidas a las instancias centrales superiores las que pueden revestir importancia política y requerir soluciones inspiradas en puntos de vista políticos, sino que puede ser así, igualmente, en relación con cualquier cuestión particular, por muy técnica que sea, de las instancias subordinadas. Los políticos han de proporcionar a la burocracia el contrapeso. Pero se resiste a ello el interés de dominio de las instancias rectoras de una pura burocracia, que propenderán siempre a una libertad lo más incontrolada posible y, ante todo, a la monopolización de los cargos ministeriales para el ascenso de los funcionarios.

La posibilidad de controlar eficazmente el funcionarismo está sujeta a supuestos previos.

La posición dominante de todos los funcionarios descansa, aparte de la técnica especializada de la administración como tal, en el saber, en un saber de dos clases: primero, en el *saber profesional*, "técnico" en el sentido más amplio del vocablo, adquirido mediante preparación profesional. Que éste esté también representado en el Parlamento o que los diputados puedan en los casos particulares proporcionarse personalmente informes acudiendo

a los especialistas, esto es casual y asunto privado. Nunca sustituye esto, por lo que se refiere al control de la administración, al careo sistemático (juramentado) de los expertos ante una comisión parlamentaria con la colaboración de los funcionarios del ramo correspondiente, que es lo único que garantiza el control y la encuesta omnicompreensiva. El *Reichstag*³¹ carecía de semejante facultad.

Pero el saber profesional no fundamenta por sí solo la burocracia. Añádese al mismo el conocimiento, asequible sólo al funcionario a través del aparato oficial, de los hechos concretos determinantes de su conducta, o sea el *saber relativo al servicio*. Sólo aquel que independientemente de la buena voluntad del funcionario puede procurarse dicho conocimiento fáctico está en condiciones, en cada caso, de controlar eficazmente la administración. Según las circunstancias, cabe considerar la inspección de las actas, el examen ocular y, en el caso extremo, una vez más el careo juramentado de los afectados, en calidad de testigos, ante una comisión parlamentaria. También de esta facultad carecía el *Reichstag*.

Y por razones de ningún modo objetivas, sino simplemente porque la mayor fuerza del funcionarismo consiste en la conversión, a través del concepto del "secreto profesional", del saber relativo al servicio en un *saber secreto*, o sea en un medio, en última instancia, para asegurar a la administración contra los controles. En tanto que los escalones inferiores de la jerarquía burocrática son controlados y criticados por los superiores, fallaba en Alemania todo control, tanto técnico como político, frente a las instancias superiores, o sea precisamente frente a aquellas que tienen que ver con la "política". La manera como en el *Reichstag* solía contestarse por parte de los jefes administrativos a las preguntas y críticas de la representación parlamentaria sólo es posible cuando al Parlamento le están negados los medios de procurarse en todo momento, por medio del llamado *derecho de encuesta*, el conocimiento de aquellos hechos y puntos de vista profesionales susceptibles ellos solos de permitirle la colaboración permanente y de influir en la dirección de la administración. No es acaso que el *Reichstag* haya de entrar en sus comisiones en vastos estudios y de publicar al respecto gruesos volúmenes: de que esto no ocurra se encarga ya por lo demás la grave tarea que pesa sobre sus hombros, sino que el derecho de encuesta sólo ha de emplearse como medio auxiliar ocasional y constituye además una vara cuya sola existencia obliga a los jefes administrativos a dar respuesta en una forma que hace superfluo su empleo. A esta modalidad de empleo de dicho derecho por parte del Parlamento inglés se deben los mejores resultados del mismo. La integridad de los funcionarios ingleses y el elevado nivel de la educación política del pueblo inglés tienen su fundamento, en buena parte, en ello, y se ha repetido a menudo que en la forma como las discusiones en el seno de los comités son seguidas por la prensa y los lectores se tiene la mejor escala del grado de madurez política del pueblo. Porque dicha madurez no se manifiesta de ningún modo en los votos de desconfianza, en las acusaciones ministeriales y en otros pequeños espectáculos teatrales del inorgánico par-

³¹ Antes de 1918. [E.]

lamentarismo francoitaliano, sino en el hecho de que la nación esté informada acerca de la manera de conducir los negocios su burocracia y pueda así controlarla constantemente e influir sobre la misma. Sólo los comités de un Parlamento poderoso son y pueden ser los lugares desde donde se ejerza dicha influencia educadora. Y, con ello, la burocracia como tal sólo puede en última instancia salir ganando ella misma. La relación entre el público y el funcionario es raramente tan falta de comprensión como en Alemania, y no lo es nunca en todo caso entre los pueblos educados desde el punto de vista parlamentario. En Alemania, en efecto, los problemas con los que el funcionario ha de luchar en el cumplimiento de su tarea no se ponen de manifiesto visiblemente en parte alguna. Sus realizaciones no pueden comprenderse ni valorarse nunca, ni puede superarse aquel estéril echar pestes contra "Santa Burocracia", mientras subsista la situación de una burocracia incontrolada. Ni tampoco resultaría debilitada la posición del funcionarismo en el lugar que le corresponde. El Consejo informativo de preparación especializada es superior dondequiera a su ministro (inclusive, y aun a menudo precisamente, al ministro salido de la burocracia profesional) en materia de asuntos especializados, y esto es así, lo mismo en Inglaterra (aunque en conjunto no más) que en Alemania. Porque la formación especializada es en las condiciones modernas el supuesto indispensable del conocimiento de los medios técnicos para la consecución de objetivos políticos. Pero el fijar los objetivos políticos no es asunto de especialización alguna, y la política no ha de decidirla el funcionario profesional exclusivamente como tal.

El control y la cooperación permanentes, asegurados por medio del derecho de encuesta, de los comités parlamentarios con la administración y con respecto a ella constituyen la condición fundamental previa de un incremento de las realizaciones positivas del *Parlamento como órgano estatal*. Constituyen al propio tiempo la condición indispensable para que el Parlamento se convierta en el lugar de *selección* de los *jefes* políticos. Los discursos insustanciales del Parlamento en Alemania suelen desprestigiar a dicha institución como el lugar en donde no se hace más que "hablar". En forma análoga, aunque por supuesto mucho más inteligente, tronó Carlyle hace tres generaciones en Inglaterra contra el Parlamento inglés, lo que no fue obstáculo para que ése se fuera convirtiendo cada vez más en el verdadero soporte del poderío mundial de aquel pueblo. Hoy, en cambio, quuérase o no, ya no es el valor de la propia espada el soporte físico de la acción rectora (la política lo mismo que la militar), sino que dicho soporte lo constituyen hoy, antes bien, ondas sonoras y gotas de tinta (palabras escritas y pronunciadas) totalmente prosaicas. De lo único que se trata es de que dichas palabras, órdenes o propaganda, notas diplomáticas o declaraciones oficiales, las formen, en el Parlamento propio el espíritu y los conocimientos, la voluntad firme y la experiencia sensata. En un Parlamento que sólo puede ejercer la crítica, sin poderse procurar el conocimiento de los hechos, y cuyos jefes de partido no son puestos nunca en situación de tener que demostrar de lo que son capaces, sólo tienen la palabra ya sea la demagogia ignorante o la importancia rutinaria (o ambas a la vez)... Por supuesto, la formación política no se adquiere en los discursos ostentativos y decorativos del pleno

de un Parlamento, sino solamente en el curso de la carrera parlamentaria mediante una labor asidua y tenaz. Ninguno de los grandes parlamentarios ingleses subió a la cima sin haberse formado en la escuela de los comités y sin haber pasado, a partir de allí, por toda una serie de resortes de la administración, familiarizándose con su actividad. Únicamente dicha escuela de labor intensa frente a las realidades de la administración, que el político ha de resolver en las comisiones de un poderoso Parlamento activo y en la que ha de acreditarse, convierten a dicha asamblea en un laboratorio de selección de políticos que no sean meros demagogos sino trabajadores objetivos, tal como el Parlamento inglés (lo que nadie puede honradamente negar) se ha afirmado en forma hasta hoy inigualada. Sólo esta clase de cooperación entre los funcionarios profesionales y los políticos de profesión garantiza el control de la administración y, con él, la educación y la formación de conductores y conducidos. La *publicidad* de la administración impuesta por el control efectivo por parte del Parlamento es lo que hay que postular como condición previa de toda labor parlamentaria fructífera y de toda educación política. . .

Las discusiones acerca de la política exterior (y de la guerra) corresponden de momento al estudio de un pequeño círculo de hombres de confianza de los partidos. Y comoquiera que la política en general sólo la hacen siempre unos pocos, puede también aceptarse que, en relación con los objetivos de la alta política, los partidos no se organicen a manera de "gremios", sino como "séquitos". Así, pues, sus hombres de confianza políticos han de ser "jefes", o sea que, en materia de decisiones importantes, han de estar investidos de poderes ilimitados (o han de poder recabarlos en el transcurso de unas pocas horas de unos comités susceptibles de reunirse en todo momento). . . En todo caso, en situaciones muy tensas, sólo un pequeño grupo sujeto al deber de discreción puede preparar adecuadamente, estudiándolas, las decisiones verdaderamente políticas.³²

Como único inconveniente objetivamente considerable contra el derecho de encuesta suelen los tratadistas de derecho público aducir que, en la elaboración de la orden del día, el *Reichstag* es totalmente autónomo y que, por consiguiente, la mayoría puede en cada caso dejar un asunto unilateralmente de lado o presentarlo de tal manera que no pueda comprobarse lo que no le conviene. Indudablemente, la autonomía de la orden del día (art. 27, constitucional —"Decreto imperial"— del 71) tomada (indirectamente), sin espíritu crítico, de la teoría inglesa, no se aviene con aquel derecho. Antes bien, la garantía de la confianza ha de crearse por medio de normas legales. En particular, el derecho ha de crearse absolutamente como *derecho minoritario* (digamos, por ejemplo, a petición de 100 diputados) y, por supuesto, con el derecho de la minoría a representación, interrogación e informe accesorio. Aunque sólo fuera para oponerse en el futuro a toda posible "*política mayoritaria*" parlamentaria y sus peligros conocidos aquel contrapeso de la publicidad que falta en los demás Estados y que hasta el presente sólo ha existido en Inglaterra por cortesía de los partidos. . .³³

³² Reproducido de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 51-63 en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 166-75). [E.]

³³ *Ibid.*, pp. 177-8. [E.]

La estructura completa del Parlamento alemán [hasta 1918] estaba adaptada a una política meramente negativa: crítica, mociones, discusiones, enmiendas y aprobación de los proyectos gubernamentales, así como los usos parlamentarios, todo respondía a dicho carácter. Siendo así que la altura o la profundidad de un Parlamento depende de si pueden o no, no sólo discutirse en él, sino también resolverse los grandes problemas; de si cuenta o no, y en qué medida, lo que en él ocurre; de si es o no algo más que el aparato de aprobación tolerado de mala gana por una burocracia dominante.³⁴ Y, además, para convertir a un Parlamento en apto para el poder se requiere ante todo —al lado de los importantes complementos mencionados de sus atribuciones— lo siguiente: la creación de un parlamentarismo profesional adecuado.³⁵

Contribuye vigorosamente a la actitud de muchos partidos con respecto a la cuestión de la parlamentarización, lo que significa tanto como la selección parlamentaria de los jefes, el resentimiento de los temperamentos burocráticos de partido contra el caudillaje auténticamente político. Ese resentimiento se aviene sin duda admirablemente con los intereses de la burocracia en idéntico sentido. Porque el parlamentarismo profesional como tal constituye un elemento irritante de los instintos de los jefes administrativos burocráticos. Al menos como inspector molesto y como pretendiente a una participación nada despreciable en el poder. Y, más aún, si se presenta como posible competidor en la lucha por los puestos directivos (lo que con los representantes de intereses no ocurre). De ahí también la lucha por el mantenimiento de la ignorancia del Parlamento. Porque únicamente parlamentarios profesionales calificados que hayan pasado por la escuela de intensiva labor en los comités de un Parlamento activo pueden dar jefes responsables, y no sólo demagogos y diletantes. Y toda la estructura interna del Parlamento ha de estar cortada según el patrón de semejantes jefes y de su actuación, como a su manera lo están ya desde hace mucho lo del Parlamento inglés y sus partidos.

§ 6. *Parlamentarismo y democracia **

La parlamentarización y la democratización ³⁶ no están en modo alguno en una relación de reciprocidad necesaria, sino que a menudo están en oposición. Y aun recientemente se ha pensado con frecuencia que son necesariamente opuestos. Porque el verdadero parlamentarismo —así se sostiene— sólo es posible en un sistema de dos partidos, y éste, a su vez, sólo en el caso del poder aristocrático de los *honoratiores* dentro de los partidos. Y efectivamente, el antiguo parlamentarismo histórico de Inglaterra no era, conforme

³⁴ Interpolación de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 55, 13 en (*Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 169, 139. [E.]

³⁵ *Ibid.*, pp. 72-3; lo que sigue: *ibid.*, p. 74 en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 182 s. [E.]

* Reproducido de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 99-128 en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 201-22. [E.]

³⁶ No hemos de ocuparnos aquí del problema de la democratización social, sino sólo del derecho electoral democrático, esto es, igual, en su relación con el parlamentarismo (original).

a su origen estamental, ni aun después del *Reform Bill* y hasta la guerra,³⁷ verdaderamente “democrático” en el sentido continental. Empezando por el derecho electoral. El censo de las viviendas y los derechos de votos plurales efectivos revestían tanta trascendencia, que, de haberlos transportado a las condiciones alemanas, sólo la mitad de los socialdemócratas actuales,³⁸ y muchos menos diputados del centro que ahora,³⁹ tendrían sus asientos en el *Reichstag*. Y por otra parte, hasta el sistema *caucus* de Chamberlain, ambos partidos estuvieron dominados por los clubes de *honoratios*. En el caso de que se lleven realmente a cabo la exigencia formulada inicialmente por los *levellers* en el campamento de Cromwell relativa al sufragio universal y unipersonal y la del voto de la mujer (inicialmente limitado), el carácter del Parlamento inglés habrá de alterarse considerablemente, y progresará también la burocratización de los partidos. El conocido sistema español de dos partidos, fundado en la firme convención de los *honoratios* de éstos de que las elecciones se resuelvan en la alternancia periódica en el poder de los aspirantes a cargos de ambos lados, parece en este momento⁴⁰ que ha de sucumbir al primer intento de elecciones verdaderas. Sin embargo, ¿eliminarán semejantes cambios el parlamentarismo? La subsistencia y el poder formal de los Parlamentos no resultan amenazados por la democracia del derecho electoral en sí. Esto lo demuestran Francia y otros países de derecho electoral igual, en que los ministerios salen sin excepción del Parlamento y se apoyan en su mayoría. Sin embargo, el espíritu del Parlamento francés es sin duda muy distinto del inglés. Sólo que Francia no es precisamente el país en el que se puedan estudiar las consecuencias típicas de la democracia para el parlamentarismo. En efecto, el carácter pronunciadamente pequeñoburgués y, más aún, de pequeño rentista de su población estable crea condiciones para un tipo específico de dominio de los *honoratios* en los partidos y una influencia particular de la *haute finance* que no se dan en las de un Estado predominantemente industrial. En éste, la estructura de los partidos franceses es tan inconcebible como por otra parte la del sistema histórico de los dos partidos de Inglaterra.

En los Estados industriales, el sistema de dos partidos es imposible, tan sólo como consecuencia de la división de las capas económicas modernas en burguesía y proletariado y por la importancia del socialismo como evangelio de las masas. Esto produce una barrera, por así decir, “confesional”. Este es el caso, en particular, en Alemania. Por otra parte, la organización del catolicismo en Alemania como partido de protección minoritario, a consecuencia de las condiciones confesionales, aunque en el centro sólo posea su número de diputados actuales debido a la división en distritos electorales, difícilmente podrá con todo eliminarse. Por consiguiente, figurarán en Alemania de modo permanente, uno al lado de otro, por lo menos cuatro grandes partidos, y probablemente cinco y los gobiernos de coalición seguirán siendo necesarios, con lo que el poder de una corona que maniobrara con inteligencia seguiría siendo importante.⁴¹

37 La primera Guerra Mundial. [E.]

39 Antes de noviembre de 1918. [E.]

41 Antes de noviembre de 1918. [E.]

38 Antes de noviembre de 1918. [E.]

40 Antes de noviembre de 1918. [E.]

Sin embargo, el poder de los *honoratiores* no es posible fuera de regiones agrarias apartadas de latifundios patriarcales, porque la *propaganda moderna de masas* convierte la racionalización de la empresa del partido —el funcionario, la disciplina, la caja, la prensa y la propaganda del partido— en fundamento de los éxitos electorales. Los partidos se organizan en forma cada vez más vigorosa. Se esfuerzan por ligar ya la juventud a su séquito. En el partido del centro, esto lo realiza automáticamente el aparato eclesiástico, y entre los conservadores el ambiente social. Otros partidos cuentan con sus organizaciones juveniles particulares, entre ellos, por ejemplo, la “juventud nacional-liberal” y las asambleas juveniles de los socialdemócratas. Y asimismo ponen los partidos todos los intereses económicos a su servicio. Organizan sindicatos, cooperativas, uniones de consumidores, etc., e introducen a sus hombres de confianza en los puestos del partido creados en esa forma. Se crean escuelas de oratoria y otros institutos para el adiestramiento de agitadores, redactores y empleados, en parte con fondos de varios millones. Surge toda una literatura de partido nutrida por los mismos capitales facilitados por interesados, que compran periódicos, fundan agencias de anuncios y otras cosas por el estilo. Los presupuestos de los partidos se inflan, porque los gastos de las elecciones y el número de los elementos agitadores retribuidos van subiendo. . . Crece en importancia el *aparato del partido*, y en la misma medida decrece la importancia de los *honoratiores*. . .

Por muy distinta que sea la estructura social interna de los partidos alemanes, la burocratización y la economía financiera son de todos modos aquí, como en todas partes, fenómenos concomitantes de la democratización. Y esto exige una labor de *captación de votos* mucho más continua e intensa de lo que conocieron nunca los antiguos partidos de *honoratiores*. El número de discursos electorales que un candidato ha de pronunciar —en lo posible en cada pequeña localidad de su distrito—, de visitas e informes que ha de hacer y la necesidad de la correspondencia con los correligionarios, de clichés para la prensa y de propaganda de toda clase aumenta hoy en día sin cesar. Y así también la mordacidad y la brutalidad de los medios de lucha. Esto es objeto de lamentación frecuente y se pone a menudo a cargo de los partidos como peculiaridad de éstos. Sólo que en ello participan no sólo los aparatos de los partidos, ya que el aparato del gobierno, que está en posesión del poder, actúa exactamente en la misma forma. La prensa bismarckiana, que se nutría del llamado “fondo Welfen”, figuraba, en cuanto a falta de escrúpulos en materia de medios y de tono, sobre todo a partir de 1878, decididamente a la cabeza. Los intentos de crear una prensa local dependiente por completo del aparato burocrático dominante no han cesado. Por consiguiente, la existencia y la calidad de esos medios de lucha nada tiene que ver con el grado de parlamentarización. Ni tampoco con la modalidad de gradación del derecho electoral, sino que es el resultado de las elecciones de *masas* meramente como tales, independientemente de si los lugares de selección de los jefes políticos son las corporaciones electorales o de si éstas sólo pueden practicar una política de intereses y propinas meramente negativa. Precisamente en ese último caso suele tomar la lucha de los partidos formas particularmente subalternas, porque sólo se nutre así de intereses puramente materiales y personales.

Puede sin duda tratarse de impartir, mediante aplicación estricta del derecho penal, que la lucha política ataque el honor personal y la vida privada del adversario, evitando la propalación irresponsable de afirmaciones sensacionales falsas, pero lo que es la modalidad y el carácter de la *lucha* misma, esto no podrá cambiarse mientras existan corporaciones elegidas que decidan a propósito de intereses materiales. Y mucho menos todavía rebajando la importancia y el nivel del Parlamento... La cuestión política es sencillamente la siguiente: ¿qué consecuencias tiene para la evolución de la actuación política, tanto extraparlamentaria como parlamentaria, esa democratización creciente de los medios y las organizaciones de lucha políticos?⁴² Porque los fenómenos que acabamos de describir van de la mano con la organización del trabajo del Parlamento anteriormente examinada.

Y tanto lo uno como lo otro claman por una figura característica, el político profesional, o sea una persona que, por lo menos a título idealista, aunque en la gran mayoría de los casos por interés material, haga de la actividad política dentro del partido el contenido de su existencia. Esta figura es, en su tipo actual, el producto inevitable de la racionalización y la especialización de la labor política de partido en el terreno de las elecciones de masas. Y también aquí, una vez más, independientemente por completo del grado de influencia y responsabilidad políticas que se fije, mediante la parlamentarización, en manos de los partidos.

Políticos profesionales los hay, según vimos,⁴³ de dos clases, a saber: aquellos que viven materialmente “de” los partidos y de la actividad política —entre los norteamericanos, los grandes y los pequeños “empresarios”, los *bosses*, y en Alemania los “trabajadores” políticos, los funcionarios remunerados por el partido—, y los que están en condiciones por su posición pecuniaria de vivir “para” la política y se ven impelidos a ello por sus convicciones, o sea que hacen de ella su vida ideal, como lo hizo, por ejemplo, Paul Singer, que fue al propio tiempo un gran mecenas del partido, en la socialdemocracia. Entiéndase bien que no se trata aquí en modo alguno de negarle acaso al funcionario de partido todo “idealismo” político. Lejos de ser el idealismo función, por ejemplo, de la posición de fortuna, la vida “para” la política es precisamente más barata para el partidario acaudalado. Precisamente ese elemento económicamente independiente, hacia arriba y hacia abajo, es muy apreciado en la vida de los partidos. Con todo, la actividad propia del partido no puede sufragarse hoy con ello solo, ya que la masa del trabajo fuera del Parlamento habrá de descansar siempre en el funcionario del partido. Y estos funcionarios, ya debido a su absorción por la actividad corriente, no son en modo alguno los más indicados siempre para el Parlamento. Antes bien, esto sólo es así, en una extensión relativamente considerable, por lo que se refiere a la socialdemocracia. En la mayoría de los partidos burgueses, en cambio, el secretario del partido, ligado por su cargo, no es en modo alguno siempre el candidato más indicado. Si predominara él solo, el funcionarismo de partido

⁴² La democratización de la actuación política es en Alemania, tanto por lo que se refiere a la izquierda como a la derecha, un hecho que ya no se puede eliminar. Parl. u. Reg. (“Parlamento y gobierno”), p. 130 en *Pol. Schriften* (“Obras políticas”), p. 224. [E.]

⁴³ Paréntesis del editor. Cf. *supra*, p. 1066.

no actuaría favorablemente dentro del Parlamento, por muy deseable y útil que sea la representación de dicho elemento en el mismo. Pero semejante predominio no existe ni aun en la socialdemocracia, el más fuertemente burocratizado de los partidos. Por otra parte, el peligro del “espíritu burocrático” en perjuicio de los verdaderos temperamentos de jefe lo provocaría relativamente menos el funcionarismo de partido. Semejante peligro lo representa mucho más la necesidad de tener en cuenta en la propaganda electoral a las organizaciones modernas de intereses: o sea, pues, la introducción de los empleados de dichas organizaciones en las listas de candidatos de los partidos, que aumentaría considerablemente si se practicara un derecho electoral proporcional en forma de la elección generalizada por lista. Un Parlamento compuesto sólo de empleados de esta clase sería políticamente estéril. No cabe duda que el espíritu de los empleados de semejantes organizaciones, como lo son los partidos ellos mismos y, por ejemplo, los sindicatos, es muy distinto, debido al entrenamiento en la lucha con la opinión pública, que el de empleado de Estado, que trabaja apaciblemente en su oficina. Precisamente con los partidos más radicales y así, pues, con los socialdemócratas ante todo, aquel peligro sería mínimo, porque la rudeza de la lucha actúa fuertemente contra el anquilosamiento de una capa de prebendarios, que tampoco allí es siempre rara. Sin embargo, también allí los verdaderos jefes sólo en una pequeña proporción eran funcionarios de partido.

El carácter de las exigencias actuales de la actuación política lleva antes bien aparejado el que, en todos los Parlamentos y partidos democratizados, una determinada profesión juegue un papel particularmente importante en el reclutamiento de los parlamentarios: la de los abogados. Aparte del conocimiento del derecho como tal y al lado del adiestramiento, mucho más importante, en la lucha que presenta esa profesión en contraste con los cargos de los juristas empleados, contribuye también decisivamente a ello un elemento puramente material, o sea la posesión de un despacho propio, tal como lo necesita hoy imprescindiblemente el político profesional. Y en tanto que todo otro empresario es específicamente “insustituible” en el trabajo de su empresa y que, habida cuenta de las exigencias crecientes del trabajo político regular, tendría que abandonar su profesión para convertirse en político profesional, para el abogado, en cambio, el pasar de su profesión a la actividad política profesional es relativamente fácil, tanto técnicamente como desde el punto de vista de las condiciones interiores previas. . .

Preguntamos ahora: ¿en qué dirección se desarrolla el caudillaje en los partidos bajo la presión de la democratización y de la importancia creciente de los políticos profesionales, los funcionarios de partido y los interesados, y cuáles repercusiones tiene esto sobre la vida parlamentaria?

Una concepción popular alemana hace el balance de la cuestión de los efectos de la “democratización” de modo muy simple: el *demagogo* —dice— sube, y el demagogo victorioso es el que tiene menos escrúpulos en relación con los medios de captación de las masas. Constituiría sin duda un autoengaño la idealización de las realidades de la vida. La frase relativa al ascenso del demagogo en su sentido peyorativo ha sido exacta a menudo y lo es, efectivamente, en relación con el demagogo en su sentido correcto. En el

sentido peyorativo se aplica a la democracia aproximadamente en la misma extensión en que se aplica, por ejemplo, a la monarquía aquella observación que dirigió hace algunos decenios un general conocido a un monarca autócrata: "Vuestra Majestad no tardará en verse rodeada por meros canallas." La consideración objetiva de la selección democrática se servirá siempre de la comparación con otras organizaciones humanas y sus sistemas de selección. Ahora bien, basta una sola mirada al personal de las organizaciones burocráticas, incluido el mejor cuerpo de oficiales, para darse cuenta de que el reconocimiento interior de los subordinados en el sentido de que el superior, y ante todo el nuevo superior de avance rápido, "merece" su puesto no constituye en ningún modo la regla, sino más bien la excepción. Un escepticismo profundo acerca de la justicia de la provisión de los puestos, tanto en relación con los motivos de los directivos como en relación con los medios de los que los ocupantes se han valido para obtener sus cargos, domina (prescindiendo de los pequeños chismes) la opinión de la gran mayoría de las personas precisamente más serias del interior de las organizaciones. Sólo que esta crítica, en la mayoría de los casos muda, tiene por lo regular lugar al margen de la opinión pública, que nada sospecha de ello. Sin embargo, innúmeras experiencias, que cada uno puede adquirir a su alrededor, enseñan que la medida de la sumisión frente al aparato y el grado de "comodidad" que ofrece el subordinado para el superior constituyen las cualidades que garantizan el ascenso de la manera más segura. Hablando en términos generales, la selección no es ciertamente la más adecuada para llevar a los puestos a los jefes natos. En la provisión de los cargos académicos, el escepticismo de los iniciados es, en una porción muy considerable de los casos, el mismo, pese a que aquí, en presencia de las realizaciones conocidas, el control de la opinión pública podría manifestarse, lo que con los funcionarios, por lo general, no suele ser el caso. En cambio, el político que llega a ocupar el poder y ante todo el jefe de partido, se halla expuesto a la crítica de los enemigos y competidores en la prensa, y puede estar seguro de que, en la lucha, los motivos y los medios determinantes de su ascenso se sacarán a relucir sin el menor escrúpulo. La consideración objetiva habría, pues, de llevar a la conclusión de que la selección dentro de la demagogia de los partidos no tiene en modo alguno lugar, a la larga y en conjunto, según distintos menos útiles que los que rigen a puerta cerrada en la burocracia. . .

Lo decisivo es, sin embargo, que para el caudillaje político sólo están preparadas en todo caso las personas que han sido seleccionadas en la lucha política, porque toda política es, por su esencia misma, lucha. Y esto, quírase o no, lo asegura globalmente mejor el tan vituperado "oficio de demagogo" que la sala del archivo, la cual, por su parte, brinda una preparación infinitamente mejor, indudablemente, en relación con la administración objetiva. . .

Democratización y demagogia van juntas. Pero independientemente —repetámoslo una vez más— de la clase de constitución estatal, y en la medida en que las masas ya no se tratan como objeto puramente pasivo de administración, sino que su actitud se toma de algún modo en consideración. Como que el camino de la demagogia lo han seguido también a su manera los monarcas modernos. Estos ponen en efecto en movimiento, para su presti-

gio, discursos, telegramas, medios efectistas de toda índole, y no puede sostenerse que esta clase de propaganda política haya resultado menos peligrosa desde el punto de vista del Estado que la demagogia electoral más desenfadada...

Sin embargo, aquí sólo hemos de ocuparnos de las consecuencias de la importancia real de la demagogia en relación con la estructura de los puestos de los jefes políticos, o sea de la cuestión acerca de cómo se comporten por consiguiente uno con respecto al otro la democracia y el parlamentarismo.

La importancia de la *democratización activa de las masas* está en que el jefe político ya no es proclamado candidato en virtud del reconocimiento de sus méritos en el círculo de una capa de *honoratarios*, para convertirse luego en jefe, por el hecho de destacar en el Parlamento, sino que consigue la confianza y la fe de las mismas masas, y su poder, en consecuencia, con medios de la demagogia de masas. Por su carácter, esto representa un cambio *cesarístico* en la selección de los jefes. Y efectivamente, toda democracia tiende a ello. El medio específicamente cesarístico es el plebiscito. No se trata de una "votación" o "elección" normal, sino de la confesión de una "fe" en la vocación de un jefe, que aspira para sí a dicha aclamación. El jefe llega al poder ya sea por la vía militar —como dictador militar a la manera de Napoleón I que se hace confirmar en su posición por plebiscito—, o por el camino burgués, por confirmación plebiscitaria de la pretensión de dominio de un político no militar, como Napoleón III, a la que el ejército se aviene. Ambas vías de selección del jefe están en tensión tanto con el principio parlamentario como (por supuesto) con la legitimidad hereditaria monárquica. Toda clase de elección popular directa del magistrado supremo y, más allá de ésta, toda clase de posición política de fuerza que se funda en el hecho de la confianza de las masas y no del Parlamento —incluida la posición de fuerza de un héroe guerrero popular— se encuentra en el camino hacia aquellas formas "puras" de aclamación cesarística. En particular, por supuesto, la posición legitimada por designación y votación (formalmente) "democráticas" del Presidente de los Estados Unidos, cuya superioridad frente al Parlamento se funda precisamente en esto. Las esperanzas que una figura tan cesárea como Bismarck ligaba al derecho electoral igual y la clase de su demagogia antiparlamentaria apuntan, sólo que adaptadas en su formulación y fraseología a las condiciones legitimistas de su cargo de ministro, en la misma dirección. La manera de reaccionar la legitimidad hereditaria de las monarquías contra esos poderes cesarísticos lo reveló la separación de Bismarck de su cargo. Toda democracia parlamentaria, por su parte, trata también de eliminar esos métodos plebiscitarios de la elección del jefe, peligrosos para el poder del Parlamento, como lo han hecho en particular la Constitución y el derecho electoral franceses (derogación de la elección por listas a causa del peligro del *boulangérismo*).⁴⁴ Lo pagaron sin duda con aquella falta de autoridad de los poderes supremos frente a las masas que es típica de Francia y contrasta tan vigorosamente con la posición autoritaria del Presidente norteamericano. En las monarquías hereditarias democratizadas, por otra parte, el elemento plebiscitario-

cesarístico está siempre muy atenuado.⁴⁵ Pero tampoco falta. La posición del primer ministro inglés (durante la guerra) no se basa de hecho en modo alguno en la confianza del Parlamento y sus partidos, sino en la de las masas del país y del ejército en campaña. Sin embargo, el Parlamento se adapta (aunque de mal grado) a la situación. La oposición entre *selección plebiscitaria* y *parlamentaria* de los jefes es, pues, real. Sin embargo, no por ello carece de valor la existencia del Parlamento. Porque, frente al hombre de confianza cesarístico (de hecho) de las masas, garantiza en Inglaterra: 1) la continuidad, 2) el control de su posición de poder, 3) el mantenimiento frente a él de las garantías jurídicas burguesas, 4) una forma ordenada de los méritos políticos de los políticos que aspiran a la confianza de las masas en el marco del trabajo parlamentario, y 5) una forma pacífica de eliminación del dictador cesarístico una vez que ha perdido la confianza de las masas. Sin embargo, el hecho de que precisamente las grandes decisiones de la política —también y sobre todo en la democracia— las haga el individuo, esta circunstancia inevitable determina que la democracia de masas compre sus éxitos positivos, desde la época de Pericles, mediante fuertes concesiones al principio cesarístico de la selección de los jefes. En las grandes comunidades norteamericanas, por ejemplo, la corrupción sólo pudo reprimirse mediante dictadores municipales plebiscitarios a quienes la confianza de las masas confirió el derecho de escoger ellos mismos sus comités administrativos. Y siempre que se han enfrentado a grandes problemas, los partidos democráticos de masas han debido someterse por doquiera más o menos incondicionalmente a jefes que poseyeran la confianza de las masas.

La importancia que en presencia de esta circunstancia corresponde en una democracia de masas al Parlamento ya se examinó a la luz del ejemplo de Inglaterra. Sin embargo, hay no sólo “socialistas” de buena fe, sino también “demócratas” de buena fe que odian el sistema parlamentario, a tal punto que inscriben en su bandera un “socialismo sin Parlamento” o una “democracia sin Parlamento”. Sin duda, las antipatías avasalladoras no se pueden razonar. Pero conviene darse cuenta cabal de adónde conducirían en sus consecuencias prácticas. Veámoslo en las condiciones de un ordenamiento estatal monárquico.⁴⁶ ¿Qué representaría en el marco de dicha constitución, con su poder autoritario burocrático, una democracia sin traza de parlamentarismo? Semejante democratización puramente pasiva no sería más que una forma totalmente pura de la *burocracia incontrolada*, bien conocida, que se designaría como “régimen monárquico”. O bien, si se la enlazara con la organización de la economía esperada por los “socialistas” mencionados, un paralelo racional moderno del antiguo “Estado de las liturgias”. Unas asociaciones de intereses legitimadas y (supuestamente) controladas por la burocracia estatal serían soportes activos de la administración autónoma de los sindicatos y soportes pasivos de las cargas estatales. Los funcionarios

⁴⁵ Toda la fuerza del parlamentarismo británico depende del hecho bien conocido en Inglaterra de que el puesto formalmente más alto del Estado se halla ocupado con carácter permanente. En qué se funda esa función de la mera existencia de un monarca, no hemos de examinarlo aquí. Ni hemos tampoco de averiguar si esto sólo podría realizarlo por doquiera un monarca (*Parl. u. Reg.* (“Parlamento y gobierno”), pp. 36-7, en *Pol. Schriften* (“Obras políticas”), p. 156.

⁴⁶ Publicado antes del 9 de noviembre de 1918. [E.]

estarían en tal caso controlados por esos interesados sindicados, de lucro y ganancia, pero no por el monarca, que no estaría en condiciones para ello, ni por los ciudadanos, desprovistos de representación.

Consideremos más de cerca esa perspectiva de futuro. Su realización no significaría la eliminación por siempre más del empresario de la economía privada, ni aun en el caso de amplias "colectivizaciones" estatales, sino una organización de grandes y pequeños capitalistas, de pequeños productores desposeídos y de trabajadores asalariados, con una oportunidad de ingreso reglamentada en alguna forma y —aspecto principal— garantizada monopolísticamente para cada categoría. Esto sería "socialismo" aproximadamente en el mismo sentido en que lo fuera el "Nuevo Imperio" egipcio antiguo. "Democracia", en cambio, sólo lo sería si se cuidara de que, por lo que se refiere a la manera de conducir dicha economía sindicada, fuera decisiva la voluntad de las masas. De qué modo pudiera esto tener lugar sin una representación que asegurara el poder de estas masas y controlara permanentemente los sindicatos, o sea sin un Parlamento democratizado que interviniera en las relaciones objetivas y personales de la administración considerada, no hay manera de preverlo. Sin una representación del tipo actual, cabría esperar de la economía sindicada el desarrollo hacia una política gremial de la alimentación asegurada, o sea hacia una economía estacionaria y la eliminación del interés económico de la racionalización. Porque el interés por la garantía gremial de la alimentación de los perceptores de ingresos desprovistos de capital, o que sólo disponen de poco, ha sido siempre decisivo, tan pronto como se la organizó monopolísticamente. Esto, pues, puede considerarlo como futuro ideal "socialista" o "democrático" quien quiera. Pero se requiere en cambio un diletantismo totalmente frívolo para confundir esa agrupación sindicada de los intereses de ganancia y salario con el ideal, ahora sustentado tan a menudo, de que en el futuro la producción de bienes habrá de adaptarse a las necesidades y no al interés de ganancia, como ocurre siempre. Porque para la realización de este último ideal es obvio que no debiera partirse de la sindicación y la monopolización de los intereses de ganancia, sino precisamente de todo lo contrario, o sea de la organización de los intereses de los consumidores. La organización habría, pues, de producirse en tal caso a la manera de la agrupación de intereses organizada por el Estado, con corporaciones y sindicatos forzosos, sino a la manera de una gigantesca cooperativa de consumo forzada organizada por el Estado, la cual habría entouces de decidir la dirección de la producción de acuerdo con la demanda, tal como tratan ya ahora de hacerlo aisladamente (por medio de producción propia) las uniones de consumidores. Y cómo pudieran garantizarse en tal caso los intereses "democráticos", o sea los de las masas de consumidores, en otra forma que por medio de un Parlamento que controlara también constantemente de modo decisivo la producción, tampoco se puede prever.

La eliminación verdaderamente completa de los Parlamentos no la ha postulado todavía seriamente ningún demócrata, por mucha prevención que abrigue contra la forma actual de los mismos. En cuanto instancia para la consecución del *carácter público de la administración*, para la fijación del presupuesto y, finalmente, para la discusión y la aprobación de los proyectos

de ley —funciones en las que son efectivamente insustituibles en toda democracia— es probable que se los quiera dejar subsistir en todas partes. La oposición contra los mismos, en la medida en que es honradamente democrática y no, decididamente, una disimulación deliberada de intereses burocráticos de poder, desea más bién probablemente en esencia dos cosas: 1) que no sean decisivos para la creación de leyes los acuerdos del Parlamento, sino la votación popular forzosa, y, 2) que no subsista el *sistema* parlamentario, esto es, que los Parlamentos no sean lugares de selección de los políticos directivos, ni su confianza o desconfianza decisivos para su permanencia en los cargos. Y esto es, como es sabido, el derecho vigente en la democracia norteamericana. Resulta allí, en parte, de la elección popular del jefe del Estado y otros funcionarios, y en parte de principio llamado de la “división de poderes”. Pero las experiencias de la democracia norteamericana demuestran con claridad suficiente que esa forma de eliminación del parlamentarismo tampoco brinda, frente al sistema parlamentario, la menor garantía de una administración más objetiva e insobornable; antes bien, sucede todo lo contrario. Es cierto que con la elección popular del jefe del Estado no se han hecho en conjunto malas experiencias. En todo caso, el número de los presidentes verdaderamente ineptos no ha sido mayor, por lo menos, en los últimos decenios, que en las monarquías hereditarias el número de los monarcas ineptos. En cambio, en conjunto, los propios norteamericanos no están muy satisfechos con el principio de la elección popular de los funcionarios. En efecto, si se la piensa generalizada, no sólo elimina aquello que distingue técnicamente a la máquina burocrática, esto es, la disciplina oficial, sino que, en el caso de su aplicación masiva en un gran Estado moderno, tampoco ofrece garantía alguna de la calidad de los funcionarios. Pone la selección de los candidatos a los cargos, en contraste con el sistema parlamentario, en manos de pandillas invisibles y, frente al público —en comparación con un partido parlamentario y su jefe—, en alto grado irresponsables, que presentan a los electores profesionalmente inexpertos los candidatos, o sea, en el caso de funcionarios administrativos con el requisito de calificación técnica profesional, mediante un procedimiento de provisión sumamente inadecuado. Precisamente en relación con las exigencias más modernas de la administración, y lo propio cabe decir a propósito de la judicatura, los funcionarios de formación profesional nombrados por el jefe del Estado funcionan notoriamente en Estados Unidos incomparablemente mejor, tanto técnicamente como desde el punto de vista de la incorruptibilidad. Y es que la selección de funcionarios profesionales y la de los jefes políticos son precisamente dos cosas totalmente distintas. En cambio, la desconfianza contra los Parlamentos impotentes y por consiguiente tan corruptos de los Estados norteamericanos particulares ha conducido a la ampliación de la legislación popular directa.

La *votación popular* tiene límites internos, tanto como medio de elección cuanto como de legislación, que resultan de su peculiaridad técnica. En efecto, sólo responde con “sí” o “no”. En los Estados de masas no le está atribuida en parte alguna la función más importante del Parlamento: la fijación del presupuesto. Pero obstruiría también considerablemente, en un gran Estado de masas, la elaboración de aquellas leyes que se fundan en una

compensación de intereses antagónicos. Porque podrían provocar un “no” los motivos más dispares, si no existen los medios de compensar los intereses opuestos en el terreno de la negociación. Y es que el *referéndum* no conoce precisamente el *compromiso*, en el que descansa inevitablemente en todo Estado de masas, con fuertes oposiciones regionales, sociales, confesionales y otras de la estructura interna, la mayoría de todas las leyes. No cabe prever en qué forma podría llegarse en un Estado de masas a la aprobación por medio de votación popular de leyes impositivas otras que las de confiscaciones progresivas de los ingresos y las fortunas, o las de “socializaciones”. Sin duda, es posible que a un socialista esta consecuencia no se le antoje nada indeseable. Sólo que no se conoce ni un solo ejemplo —ni en Estados Unidos, ni aun en las condiciones muy favorables de los cantones suizos, con su población de criterio objetivo y educada políticamente en virtud de antigua tradición— de que un aparato estatal que se halla bajo la presión del *referéndum* haya llevado efectivamente a cabo semejantes impuestos sobre las fortunas, a menudo nominalmente muy elevados y en parte confiscatorios. Y los principios plebiscitarios debilitan el peso propio de los jefes de partido y la responsabilidad de los funcionarios. Una desaprobación de los funcionarios directivos por medio de una votación popular que rechace sus propuestas no tiene como consecuencia, como en los Estados parlamentarios un voto de desconfianza, la dimisión de aquéllos, ni puede tenerla. Porque el voto negativo no pone de manifiesto sus motivos, ni impone a la masa popular que vota contra el gobierno, de sustituir a los funcionarios desautorizados por sus propios jefes responsables.

Finalmente, cuanto más creciera la administración económica por cuenta propia de la burocracia estatal, tanto más fatalmente se haría sentir la falta de un órgano autónomo de control que pudiera, como lo hacen los Parlamentos, pedir públicamente explicaciones a los funcionarios todopoderosos y tuviera el poder de exigirles rendimientos de cuentas. Como medios, tanto de la selección de los funcionarios profesionales como de la crítica de sus funciones, los medios específicos de la democracia puramente plebiscitaria, o sea las elecciones y las votaciones populares directas y, a mayor abundamiento, el *referéndum* de destitución, son un Estado de masas totalmente inadecuados. Y si ya para el partido la importancia del dinero juega en las elecciones parlamentarias un papel nada insignificante, su poder y la fuerza de penetración de los aparatos demagógicos soportados por él en las condiciones de un Estado de masas subirían, en caso del dominio exclusivo de elecciones y votaciones populares, hasta lo astronómico.

Sin duda, la elección y votación popular obligatoria no constituye el polo opuesto radical del hecho, con frecuencia lamentado, de que, en el Estado parlamentario, el ciudadano no hace políticamente más que introducir cada par de años en una urna una papeleta impresa que le proporcionan las organizaciones de los partidos. Se han preguntado si esto constituía un medio de educación política. No cabe duda alguna que sólo lo es en las condiciones, anteriormente examinadas, de una publicidad y un control público de la administración, que acostumbra a los ciudadanos a seguir constantemente de cerca la manera como se administran sus asuntos. La votación popular

obligatoria, en cambio, llama en ocasiones al ciudadano a pronunciarse un par de docenas de veces, en un par de meses, en materia de leyes, y le impone además la obligación de votar largas listas de candidatos oficiales que le son perfectamente desconocidos personalmente y de cuya calificación personal nada sabe. Sin duda, la falta de calificación profesional (que se da también en el monarca) no constituye en sí misma un argumento en contra de la selección democrática de los funcionarios, ya que no se necesita ciertamente ser zapatero para saber si a uno le aprieta el zapato confeccionado por un zapatero. Pero, con todo, en la elección popular de los funcionarios profesionales es sumamente grande el peligro no sólo del embotamiento, sino también de la desorientación en cuanto a la persona verdaderamente culpable de la mala administración, y ello en contraste con el sistema parlamentario, en que el elector se atiene a los jefes del partido responsable del nombramiento de los funcionarios. Y en cuanto a la aprobación de leyes técnicamente complicadas, el resultado de la votación popular precisamente puede quedar fácilmente de hecho, en manos de unos pocos interesados astutos ocultos. En este aspecto, las condiciones de los países europeos, de burocracia profesional desarrollada, son muy distintas de las de Estados Unidos, en donde la votación popular se considera como único correctivo posible de la corrupción de las legislaturas allí inevitablemente subalternas.

Sin embargo, nada se pretende decir con ello en contra de la aplicación de la votación popular como *ultima ratio* en determinados casos, pese a las condiciones de los Estados de masas que difieren de las de Suiza. Pero, es el caso que dicha votación no hace en modo alguno superfluos, en los grandes Estados, a los Parlamentos poderosos. En efecto, en cuanto órgano de control de la burocracia y de la publicidad administrativa, como medio de eliminación de funcionarios superiores incompetentes, como lugar de fijación del presupuesto y como elemento donde puedan lograrse compromisos entre partidos, el Parlamento es también en las democracias electivas imprescindible. Y lo es mayormente todavía en las monarquías hereditarias, ya que el monarca heredero ni puede trabajar con meros funcionarios de elección popular, ni puede, si los designa él mismo, tomar partido, si es que su función específica de política interior, consistente en facilitar una solución pacífica en el caso de falta de un ambiente político y de una posición de fuerzas políticas definidos, no ha de resultar comprometida. Y además, el poder parlamentario es imprescindible en las monarquías hereditarias, al lado de jefes "cesarísticos", siquiera debido al hecho de que pueden darse largos periodos en los que falten hombres que gocen de la confianza general de las masas. El problema de la sucesión ha constituido por doquiera el talón de Aquiles del gobierno puramente cesarístico. El ascenso, la separación y la eliminación del jefe cesarístico tienen las mayores probabilidades de producirse sin catástrofe allí donde la cooperación efectiva de vigorosas corporaciones representativas en el gobierno mantiene la continuidad política y las garantías constitucionales del orden civil sin interrupción alguna.

El punto que en última instancia suscita el antagonismo de los demócratas antiparlamentaristas reside sin duda en el carácter en buena parte voluntarista de la actividad política de los partidos y, con ella, del poder parlamen-

tario mismo. Y efectivamente, tal como ya vimos, enfréntanse mutuamente en dichos sistemas partícipes “activos” y partícipes “pasivos” de la vida política. La actividad política es una actividad de interesados. Por “interesados” no ha de entenderse aquí aquellos interesados materiales que en toda forma de ordenamiento estatal influyen en la política de algún modo, sino aquellos interesados políticos que persiguen poder y responsabilidad políticos para la realización de determinadas ideas políticas, sino que esa actividad de interesados es precisamente lo esencial de la cuestión. Porque no es la masa “pasiva” la que engendra de su seno al jefe, sino que es el jefe político el que gana a sus adeptos y conquista a la masa por medio de la “demagogia”. Esto es así aun en el ordenamiento estatal más democrático. De ahí que la pregunta inversa, en el sentido de si los partidos permiten o no, en una democracia de masas, el ascenso de personalidades rectoras, resulte más apropiada. ¿Están en condiciones, simplemente, de abrirse a ideas nuevas? De hecho, caen en la misma burocratización que el aparato estatal. La creación de partidos totalmente nuevos, con el aparato correspondiente de organización y servicios de prensa, requiere hoy un gasto pecuniario y de energías tal, y resulta tan difícil frente a la posición hegemónica de la prensa existente, que prácticamente casi no entra en consideración. Por su parte, los partidos existentes están estereotipados. Sus cargos burocráticos constituyen el “nutrimento” de su titulares. Su acervo de ideas se halla fijado en buena parte en los escritos de propaganda y en la prensa partidista. Los intereses materiales de los editores y los autores partícipes se oponen a la devaluación de dicha literatura mediante reajuste de las ideas. Y el político profesional, en primer término, que ha de vivir del partido, no desea en modo alguno que se desvalorice la propiedad “ideal” de pensamientos y consignas: su instrumento intelectual. De ahí que la recepción de ideas nuevas por los partidos sólo se produzca de modo relativamente rápido allí donde, como en Estados Unidos, unos puros partidos de patrocinio de cargos, carentes en absoluto de ideología propia, echan mano a cada elección, para adaptarlos a sus “plataformas”, de aquellos “tablones” de los que se prometen en cada caso la mayor fuerza de atracción en cuanto a la captación de votos. Y más difícil parece ser todavía el ascenso de nuevos jefes. A la cabeza de los partidos alemanes vemos desde hace mucho tiempo a los mismos dirigentes, muy respetables sin duda personalmente pero que con frecuencia no destacan especialmente ni por su mentalidad ni por su temperamento político vigoroso. De la prevención gremial contra las nuevas individualidades se habló ya en su lugar: es algo que reside en la naturaleza misma de las cosas. También aquí las condiciones son parcialmente distintas en aquellos partidos que son precisamente como los norteamericanos. En el interior de éstos son allí particularmente estables los jefes, los *bosses*, que sólo persiguen el poder y, en ningún modo, los honores o la responsabilidad. Y precisamente en interés de la conservación de su poder no se exponen a las peripecias de una candidatura propia, en cuya ocasión saldrían a relucir públicamente sus prácticas políticas, con lo cual su persona comprometería las probabilidades de éxito de su partido. De ahí que como candidatos presenten a menudo, aunque no siempre de buen grado, “hombres nuevos”. Los presentan de buena gana, en cambio, cuando en su sentido son “de confianza”.

Y de mala gana, en otros casos, pero forzados a ello, cuando por su “novedad”, o sea, en virtud de alguna realización específica notoria, aquéllos poseen tal fuerza de atracción, que, en interés de la victoria electoral, su presentación se hace indispensable. Estas condiciones de la elección popular, producto de la misma, no se pueden trasladar en absoluto a Alemania, y es muy dudoso que dicho traslado fuera deseable. Como son intransferibles asimismo a Alemania las condiciones francesas e italianas, en que un número bastante reducido de personalidades políticas “ministrables”, sólo completadas de vez en cuando por algún novato, ocupa alternativamente, en combinaciones siempre nuevas, los cargos directivos: resultado de la estructura de los partidos de dichos países. Difieren mucho de esto, en cambio, las condiciones inglesas. En efecto, muéstrase que allí, en el marco de la carrera parlamentaria (en la que no podemos entrar aquí con mayor detalle) y también en el de los partidos rígidamente organizados por el sistema *Caucus*, los temperamentos políticos y las personalidades dirigentes han hecho su aparición en cantidad suficiente y siguen en ascenso. Por una parte, la carrera parlamentaria abre a las ambiciones políticas y a la voluntad de poder y responsabilidad las mayores oportunidades y, por otra parte, debido al rasgo “cesarístico” de la democracia de masas, los partidos se ven obligados a someterse allí, en calidad de jefes y tan pronto como se revelan en condiciones de conquistar la confianza de las masas, a personalidades de temperamento y dotes verdaderamente políticos. Y es que, como volvemos a verlo siempre de nuevo, la probabilidad de que lleguen al frente temperamentos con cualidades de jefe es función, precisamente, de las oportunidades de poder de los partidos. En todo caso, ni el carácter cesarístico y la demagogia de masas, ni la burocratización y la estereotipación de los partidos, constituyen en sí mismos un obstáculo insuperable al ascenso de jefes. Precisamente los partidos rígidamente organizados que quieren mantenerse verdaderamente en el poder han de *subordinarse* a los hombres de confianza de las masas, cuando se trata de verdaderos jefes; en tanto que el séquito laxo del Parlamento francés constituye, como es sabido, el verdadero terreno de las intrigas parlamentarias. La firme organización de los partidos y, ante todo, la obligación por parte del conductor de masas de formarse y acreditarse mediante participación en los trabajos de las comisiones parlamentarias de acuerdo con las reglas convencionales de aquéllos, ofrece cierta garantía de que dichos hombres de confianza cesarísticos de las masas se adapten a las firmes formas jurídicas de la vida del Estado y no se les elija de modo simplemente emocional, o sea, por sus meras cualidades “demagógicas” en el sentido peyorativo del vocablo. Precisamente en las condiciones actuales de la selección de los jefes, constituyen un Parlamento fuerte y unos partidos parlamentarios responsables, en cuanto lugar de selección y prueba de los conductores de masas para directivos del Estado, factores fundamentales de una política estable.

Porque el peligro político de la democracia de masas para el Estado reside en primer término en la posibilidad del fuerte predominio en la política de los elementos *emocionales*. La “masa” como tal (cualesquiera que sean en un caso particular las capas sociales que la forman) sólo “piensa hasta pasado mañana”. Porque se halla siempre expuesta, como la experiencia lo

enseña continuamente, a la influencia momentánea puramente emocional e irracional (lo que por lo demás comparte también con la moderna monarquía “de gobierno propio”, que ostenta los mismos caracteres). La mente clara y fría —y la política eficaz, y aun precisamente la política eficaz democrática, se hace con la cabeza— domina en las decisiones responsables tanto más cuanto: 1) es menor el número de los que participan en el examen, 2) es más clara la responsabilidad para cada uno de ellos y para los que ellos conducen. La superioridad, por ejemplo, del Senado norteamericano con respecto a la Cámara de los Representantes es función esencialmente del número menor de los senadores; y las mejores realizaciones políticas del Parlamento inglés son producto de la responsabilidad unívoca. En donde ésta falla, falla también la eficacia del poder del partido, lo mismo que toda otra. Y descansa en la misma base la utilidad político-estatal de la actividad de los partidos a cargo de grupos políticos de interesados firmemente organizados. En tanto que es totalmente irracional por otra parte, desde el punto de vista político-estatal, la “masa” no organizada, o sea la democracia de la calle. Ésta es más poderosa en los países de Parlamento impotente o desacreditado, lo que significa, ante todo, falto de *partidos racionalmente organizados*. En Alemania, prescindiendo de la ausencia de la cultura latina “de mesa de café” y del temperamento más reposado, las organizaciones como los sindicatos y también el partido socialdemócrata constituyen un vigoroso contrapeso al dominio momentáneo e irracional de la calle, típico de pueblos puramente plebiscitarios.⁴⁷

⁴⁷ Cf. además al respecto: *Gesammelte Politische Schriften* (“Obras políticas completas”), pp. 317 s.