

5. Texto N° 21

301
WEB

MAX WEBER

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

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 presentaba 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 aquí no ceda el lugar a un estado universal, subsistirá también éste.¹

En el oculto régimen chino² había por encima del poder intacto de las familias, los gremios y las corporaciones una capa delegada de los llamados funcionarios 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 multiscular de los chinos y está en condiciones de interpretarla. A las realizaciones políticas no les concede la menor importancia. Sembrante funcionario no administra él mismo, sino que la administración está en manos de los secretarios de cancellería. El mandarín es trasladado de un lugar a otro, para que no pueda tomar pie en el distrito de su administración, ni inclusive puede emplearse 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 verificación 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 últimas 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 prestado de Ulúlar. Véase al respecto el prólogo, pp. xix-xv.

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

¹ *Ibid.*, pp. 288-89, 7ª edición.

² Cf. al respecto *Christliche Axiome zur Religionssoziologie* ("Axiomas cristianos sobre la sociología de la religión"), vol. I, pp. 276 ff.

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 aquella 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 ejerció una justicia de Cadi; 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 instituyó 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 tenían 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 hechos 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 estatuto 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 inscripcón 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 Cadi 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 aquí 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 entrecanto 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 religiosos-rituales y mágicos no han de jugar en el papel alguno. La creación de semejante derecho se consiguió al aliarse el Estado moderno a los juristas, para imponer sus atribuciones de poder. En el siglo XVI lo intentó temporalmente con los humanistas, y los primeros gremios 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 mandarin 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 esencialmente 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 nuevos rituales. Si venían al país elementos extranjeros (esto es, impuestos), 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 tartaros), inmigración judía y privilegios concedidos a la misma; sin embargo, estas posibilidades no lograron desarrollarse, porque todo resultó esteroidado por el ordenamiento en castas, que hacía imposible una política económica planeada. Afhábase a esto el hecho de que el hinduismo veía con malos ojos los viajes al extranjero. En efecto, el que se trasladaba 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 XIV sólo en la medida en que para ello entraban en consideración las ciudades.

También aquí 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 arrendamiento de los impuestos a convertirse en funcionamiento fiscal. En la época imperial, el arrendamiento de los dominios fue recaudando por doquier en beneficio de la apropiación hereditaria permanente. En lugar de la atribución de los pedidos estatales a empresarios por medio de sumisión, introduciéndose 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 poneros 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.

El sistema de las castas...

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 confundieran 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 aumentarla 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 con esta 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. Parecía, aunque no tan consciente, fue la política de Colbert en Francia. Perseguida 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 obtención 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, calmente 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. No 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 capitalismos irracional y racional: el capitalismo orientado en el sentido de las oportunidades físicas 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 como 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 larca 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-Litovsk. 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 medio alguno el medio normal o único del Estado — nada de esto — pero sí un 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 de "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 comparten, 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 (Cf. 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. Cuando 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 ellas — 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 tiempos. 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 "legitimidad", 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 duca 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 en 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 éstos no se le someten 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 "adivinatorio", vive su propia causa, "persigue su misión". Pero la devoción

→ tipos puros

→ la devoción a un poder que se somete a la voluntad de los hombres en la guerra

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 conde 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 creó en el ámbito del Estado constitucional occidental.

Sin embargo, esos políticos de "profesión", en el sentido más estricto 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 habíamos hecho 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-

El texto a leer es una base de datos de administración y el soberano.

mente el empleado y el propietario 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 depende de la designación como articulada "en clases". El vasallo, por ejemplo, pagaba de su propio bolsillo, en la asociación feudatario, 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 formas 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 aquí de referir 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 ercarse en ejercicio dependiente personalmente de él, por cuanto estaba equipado y abastecido a cargo de sus graneros, sus almacenes y sus armerías. Un 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 patrimonial 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

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 Cadi", o sea con el juicio según el sentido de equidad del juez en cada caso o según otros meritos 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 invariablemente sagrada, pero con todo irracional— de las asociaciones de poder teocrático o patrimoniales del Asia y del pasado occidental. Sin duda, la circunstancia de que esa "justicia del Cadi" 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 preracionalista conocidas en el mundo desde hace cuatro milenios y, en particular, el capitalismo de aventureros y de rapiña: entaizado sobre todo como tal en la política, el ejercicio y la administración. Sin embargo, aquello que en contraste con dichas formas capitalistas remotas de luero 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 automatista 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.

La exposición se orienta en adelante hacia el reclutamiento de los cuerpos administrativos en la formación del Estado racional. 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 catimáticos, 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 dómo" 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 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, aquellas son exclusivamente orígenes 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. Peroneaban a éstas inicialmente, en la India e Indochina, en la China budista, en el Japón y en la Mongolia de los lama, 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 XVI 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 patriciado 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 manifestado 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 Mímánzá y todo el cultivo continuo del pensamiento jurídico antiguo en el Islam no han logrado impedir que el pensamiento jurídico racional se viera asediado 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 papas, decretistas 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 modelos formales para la socavación del dominio de los *seigneurs* por la monarquía, en los canonistas y los teólogos inaturalistas 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 concebiría 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 proyecciones no se podría concebir. Desde entonces, el abogado moderno y la democracia moderna son sencillamente inseparables, y los abogados en el demócrata, como estamento independiente, tampoco se dan más que en el Occidente a partir de la Edad Media, en donde se desarrollaron a partir del "de-Tensor" 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 conviértese 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 sopor los efectos de la misma 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 aun 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 estratego superior, dirige la asamblea (ekklésia) soberana del pueblo (demos) de Atenas. Sin duda, la demagogia moderna se sirve también del discurso oral, y aun en un volumen enorme, sigue considerando 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 interior 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 íntimo 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 principales 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 forzados 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 ellos: 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 sustituable es el rentista, o sea aquel cuyos ingresos son totalmente independien-

Toda esta vida es y al político

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 aun 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 sigue obligado a buscar para su actividad política una retribución, como ha de hacerlo también 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 acudado, 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 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 pudorosas, rentistas ante todo, o bien hacer su dirección accesible 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-

Todo esto es y al político

fuerza todavía actuaba en el sentido de la unificación del 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 el 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 fijan 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 Puttkamer o 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 funcionalismo 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 prescrites. 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 aquel 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, dictándole 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 aquella, 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 plantea 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 *in ira et studio*, "sin cólera ni prejuicio". No ha de hacer, pues, precisamente aquello que el político, tanto el jefe como su partidario, han de hacer siempre y necesariamente, esto es, luchar. Porque el partidario, 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 aquel le parece errónea, cicuitar 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 suya 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 males políticos, sobre todo en el concepto político de la palabra "irrespon-

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

En la administración de las asociaciones de masas, el funcionalismo de empleo fijo y preparación especializada forma siempre el núcleo 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 Mundial 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 comercio 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 esquivo de la burocratización universal se oculta en verdad también detrás de aquello que de modo eufemístico se designa como "socialismo del futuro", detrás de lo 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 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 Pollick als Beruf ("La política como profesión"), pp. 10-15, 16-26 (Politisches Schriften "Obras políticas", pp. 102-115).
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 profesional, 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 burocratas 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 patronio patricista, por ejemplo, era sin duda un "conocedor" experto del lugar de la lucha electoral y de la 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 ahora empieza a formarse allí, como a la burocracia inglesa moderna, que de modo progresivo se va introduciendo en el lugar del "self-government" por honorarios ("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 soñar 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 acorada estructura del moderno trabajo industrial, sino que significaría, por el contrario, que ahora se burocratizaría también la dirección de las empresas estatificadas o confinadas 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, en

9 Efecto 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 servir y de determinar el curso cotidiano de sus vidas de trabajo de modo tan dominante como es efectivamente el caso en la fábrica. El 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 fellos del antiguo Egipto, y a 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 atreverá 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 sometería 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? *Uwe*

En presencia del hecho básico del progreso incontestable 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 — ir siquiera vivir.¹⁰

2) ¿Cómo puede darse alguna garantía, en presencia del carácter cada día más imprescindible del funcionalismo estatal — y del poder creciente de los mismos que de ello resulta —, de que existen fuerzas capaces de contrarrestar los efectos desagradables convirtiéndola, la enorme prepotencia de dicha categoría imperiosa, va aumentando de día en día? ¿Acaso la democracia sola 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 señalado 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

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 el íter del ordenamiento social actual.¹⁵

Los partidos políticos pueden apoyarse, en los Estados modernos, ante todo en dos principios internos básicos: 1) 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

15. Véase más detalles al respecto en Gesamtheit Politische Schichten ("Obras políticas reunidas"), pp. 284-99. [E.]

económicas, podía soportarse aun la peor de las economías dirigida por diluitantes. 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 sesenta 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.¹⁶

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 Múnich, Karlsruhe, Dresde, etc., hayan de tener en sus manos el patrocinio de los cargos.¹⁷ 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, 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-

16. Reproducido de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 18-24, en *Politische Schichten* ("Obras políticas reunidas"), pp. 143-7. [E.]
17. Publicado en 1919. [E.]

con colonias españolas tratase siempre, tanto en las llamadas "elecciones" como en las llamadas "revoluciones", del acceso al pescore 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, 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. Entusiasmos ante todo por ello el partido del centro, convirtiéndolo 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 somiervient cada vez más para sus secunares en medio para la consecución de semejante seguridad.¹⁸

Y el progreso de la burocratización de los partidos no se distingue tampoco de aquel 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 funcionalismo 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 aparato eclesiástico, la "capellanocracia", y por el partido conservador de Prusia, a partir del ministerio Puttkamer, y 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 reciprocidad recíproca de dichos aparatos de partido, mucho más que en las 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 existían 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 honorarios locales, que en su tiempo, en la Edad Media, dominaba universalmente toda clase de asociaciones y predomina hoy todavía en los municipios pequeños y mediano. 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. 466-7.

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 jéres, la empresa política es necesaria: empresa de los interesados. Lo que significa que un número relativamente pequeño de personas interesadas principalmente 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 güellos y los gibelines, eran séquitos puramente personales. Cuando se examina el estatuto *de la parte gubé*, la confesión de los bienes de los nobles —esto significaba originariamente de todas las familias que vivían aristocráticamente, o sea que podían ser feudatarios—, 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 erizadas, el desarme y la privación de derechos de los "burgueses", esto es, de los empresarios, comerciantes, rentistas, sacerdotes, descendientes de la dinastía, agentes policíacos, 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.]

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 honorarios 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 (Tarnmany Hall) — la empresa depende, en su marcha, pecuniana 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 conveñida para un individuo — este elemento carismático de todo caudillaje —, y no sólo en favor de un programa abstracto de un partido formado por medioeridades es lo que constituye uno de los estímulos más poderosos.

Esta forma ha logrado imponerse, en lucha latente permanente con los honorarios 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 reverses 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 honorarios. Y ante todo, la máquina puede también caer bajo el dominio de los funcionarios del partido en cuyas manos descaen 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 honorarios 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 demagogismo 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. Y como 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 honorarios. 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 sastré, el cordelero, o sea en artesanos del tipo del que — ya que se suele hablar 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 honorarios 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 "cauzador" (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 honorarios 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

de una Democracia
una profesionalización.

Y la...
los...

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

Así se presentaba aproximadamente la antigua organización de los partidos: mitad administración de los honorarios 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 un banco un cuartel electoral, mantener el aparato constantemente en marcha y burocratizarlo todo vigorosamente, o sea que se requiera 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 eligían mediadores principales, con derecho de cooptación, como portadores formales de la política del partido. El elemento motor fueron los círculos intermedios locales, interesados ante todo en la política municipal —fuente por 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 honorarios. Apareció en el escenario un elemento caucú-plebiscitario: el dictador del campo de batalla electoral. Lo que no tardó en ponerse de manifiesto. Ya en 1877 actuó el caucú 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 caucú alicientes de vanidad. Llegar a ser "J.P." (jefe 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 métrica 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 *whigs*), los parlamentarios ingleses no son normalmente otra cosa que ganado volante 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 bajando por el bien de la patria. Semerjantes 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 azudadores 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 caucú 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 sobre 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 demagogu que 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 caucú 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 honorarios. La organización de los partidos era muy laxa. Esto se prolongó hasta 1824. Pero ya antes de los años veinte se basaba la máquina del partido en la gestión 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 rebase de 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 ofrecía se 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, acabase 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 cambiantes, en consecuencia, en un grado que, pese a todas las analogías, no se encuentra en otra parte alguna. Los partidos están coriados 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 aquellos, constituidas de modo formalmente muy democrático por delegados de otras asambleas, que deben a su vez sus mandatos a las "primarias", 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 "nominación". 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 sustraido 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 idénticamente posible en Estados Unidos porque la juventud de la nación norteamericana podía soportar una administración de puros dilettantes. Ya que la administración por trescientos a cuatrocientos 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 "concluir" 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.

El boss es quien, en parte esencial, proporciona los medios. Se los procura en parte por medio de evotas 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 la 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 migrantes de las finanzas. Estos 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 "profesional" 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 oirá 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 produce 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

con la elec del presidente

de la máquina plebiscitaria

del sistema de los cargos

del "spoils system"

de la "nominación"

de la "división de poderes"

de la "buena sociedad"

Se refiere a otros bosses y a otros

El boss es quien, en parte esencial, proporciona los medios

El boss es quien, en parte esencial, proporciona los medios

El boss es quien, en parte esencial, proporciona los medios

El boss es quien, en parte esencial, proporciona los medios

El boss es quien, en parte esencial, proporciona los medios

El boss es quien, en parte esencial, proporciona los medios

El boss es quien, en parte esencial, proporciona los medios

El boss es quien, en parte esencial, proporciona los medios

que muchos alemanes lo habrán hecho en materia económica en la época del "acaparamiento". El que se le menosprecie socialmente como "profesional", 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 irrelevantes ajenas al partido, o sea a notabilidades —y no siempre de nuevo los viejos honorarios 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 carecen 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 prounciadamente 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 dilettantes. Hace 15 años se 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 sostenerse por más tiempo. La administración por dilettantes ya no daba más de sí, y la Civil Service Reform creó en número cada vez creciente puestos vitales con derecho a pensión, lo que tiene como consecuencia que ocupen los cargos funcionarios formados en la Universidad y tan competentes e insubornables 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. Añádase —y de este segundo elemento dependía el primero— la enorme importancia en Alemania del funcionalismo profesional. Esta importancia la llevaba aparejado que dicho funcionalismo profesional aspirara no sólo a los cargos que requieren 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 Parlamentarios 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 tenían 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: la empresa local activa la llevan por lo regular, extraoficialmente, los honorarios, y sólo en las grandes ciudades los funcionarios. Las redacciones de los periódicos o los burotes 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

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

Handwritten notes:
 - "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'." (circled)
 - "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: la empresa local activa la llevan por lo regular, extraoficialmente, los honorarios, y sólo en las grandes ciudades los funcionarios."
 - "Las redacciones de los periódicos o los burotes 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."
 - "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

Handwritten notes:
 - "Temos, pues, aquí una empresa de partido de tipo prounciadamente 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 dilettantes."
 - "Hace 15 años se 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 sostenerse por más tiempo."
 - "La administración por dilettantes ya no daba más de sí, y la Civil Service Reform creó en número cada vez creciente puestos vitales con derecho a pensión, lo que tiene como consecuencia que ocupen los cargos funcionarios formados en la Universidad y tan competentes e insubornables 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

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 honorarios 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 retrógradamente descrita del partido socialdemócrata. Más laxa y más ligada a los círculos locales de honorarios era la de los partidos de la derecha, que un 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 funcionamiento 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. Ese tampoco ha fallado 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, son los partidos burgueses del centro por el estilo de los liberales nacionales y los antiguos conservadores libres. De allí que la fuerza modesta actual de estos partidos centrales constituya la mejor escala aproximada para apreciar

El mecenazgo (hoy venido de Alemania) es el tipo de mecenazgo que el sistema de centro (H. Weiser).

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, logran 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 honorarios 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 honorarios 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 honorarios 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 honorarios. 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 Parlamentarios alemanes eran asimismo gremios.

Ahora, 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. Primeros, aparatos de dilettantes. 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 lívelo a ejecución". Y en segundo lugar, aparatos de tipo mercantil. Sucede que alguna gente fuera a ver a individuos a los que atribuyen cualidades de caudillo y se ofrecieron 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 ajustaban, eventualmente, si aparecieran los jefes. Sin embargo, ya la peculiaridad técnica del derecho electoral proporcional excluía

gremio de honorarios

El centralismo del partido del centro

Los partidos burgueses del centro por el estilo de los liberales nacionales y los antiguos conservadores libres.

El mecenazgo (hoy venido de Alemania) es el tipo de mecenazgo que el sistema de centro (H. Weiser).

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 cambiará; 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 caudillo. 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 proporciones 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 pequetoburguesa 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 *Gen. 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 — no, 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 estatal, 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.

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 el sólo garantiza también que, frente al público, descansan en determinadas personalidades la *responsabilidad* que en una asamblea policéfala gobernante se volatiliza 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 el jefe que los elegía se tenía con toda 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 es-critores 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 porante, 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 coincidieran 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 inspiadas 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

los especialistas, esto es casual y asunto privado. Nunca sustituye esto, por lo que se refiere al control de la administración, al cargo 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 omniconceptiva. El Reichstag carece de semejante facultad.

Pero el saber profesional no fundamenta por sí solo la burocracia. Además 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 cargo 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 funcionalismo 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 constituyese 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 francotailiano, 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 suprimirse aquel estéril echar pestes contra "Santa Burocracia", mientras subsista la situación de una burocracia incontrolada. Ni tampoco resultaría debilitada la posición del funcionalismo 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 analoga, aunque por supuesto mucho más inteligente, trono Carlyle hace tres generaciones en Inglaterra contra el Parlamento inglés, lo que no fue obstáculo para que éste se fuera convirtiendo cada vez más en el verdadero soporte del poderío mundial de aquel pueblo. Hoy, en cambio, quisiérase o no, ya no es el valor de la propia España el soporte físico de la acción rectora (la política lo mismo que la militar), sino que dicho soporte lo constituyen (ya 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 conductidos. 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 "séquito". 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 *Kreisstag* 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 comprarse 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 erigirse 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 aquí) 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 Reproducción de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 31-63 en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 166-751. [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 su cuenta o no, y en qué medida, lo que en él ocurre, de sí 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 parlamentización, 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 prescinda como representante 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 dilectantes. 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 parlamentización y la democratización se 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 *Honorable*s dentro de los partidos. Y efectivamente, el antiguo parlamentarismo histórico de Inglaterra no era, conforme

³⁴ Interpretación de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 55, 13 en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 169, 139. [E.]
su *Ibid.*, pp. 72-3, lo que sigue: *ibid.*, p. 74 en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 182-5. [E.]

³⁵ Reproducción de *Parlament und Regierung* ("Parlamento y gobierno"), pp. 99, 118 en *Ges. Pol. Schriften* ("Obras políticas reunidas"), pp. 201, 22. [E.]
su 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)

Sin embargo, el poder de los honorarios no es posible fuera de regiones agrarias apartadas de latifundios patriarcales, porque la *propaganda moderada* de masas convierte la racionalización de la empresa del partido — el funcionamiento, 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, reclutadores 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 honorarios...

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 honorarios. 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 a 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 Welten", figuraba, en cuanto a falta de escrúpulos en materia de medios y de tono, sobre todo a partir de 1878, decididamente a la enbaza. 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 movilidad de graduación 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 propias intrinsecamente 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.

A y demerite
 Red. de los
 Afectos
 Com. sup. de los
 Afectos
 Afectos

El P. de los Honorarios está en las masas. Solo cuando se organizan...

1104. Se trata de la historia de los partidos y de los cambios de los partidos. Se trata de la historia de los partidos y de los cambios de los partidos.

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 honorarios. En el caso de que se lleven realmente a cabo la exigencia formulada inicialmente por los *leveliers* en el campamento de Cromwell relativa al sufragio universal y universal 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 honorarios 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 momento ⁴⁰ 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 renlista de su población estable crea condiciones para un tipo específico de dominio de los honorarios 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 manóbrara con inteligencia seguiría siendo importante.⁴¹

37. La primera Guerra Mundial. [E.]
 38. Antes de noviembre de 1918. [E.]
 39. Antes de noviembre de 1918. [E.]
 40. Antes de noviembre de 1918. [E.]

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 sensacionalistas 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 políticas? 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 parlamentari-

zación, 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 impedidos 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 es precisamente más barata para el partidario acudado. 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 elevarse siempre en el funcionamiento 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 funcionalismo 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 *Parlaments des 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 funcionalismo 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 cuadros 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 un pleado de Estado, que trabaja apaciblemente en su oficina. Precisamente con los partidos más radicados 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

la lucha política...
la actividad...
la existencia...
la actividad...
la existencia...

la existencia...
la actividad...
la existencia...
la actividad...

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 canales." 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 consiste 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, ilumina (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. Ubiablando en términos generales, la selección no es ciertamente la más adecuada para llevar a los puestos a los jefes malos. 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 compañeros en la oficina, 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 escrupulo. 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 distintivos menos útiles que los que rigen a puerta cerrada en la burocracia.

Lo decisivo es, sin embargo, que para el caudillaje político sólo están permitidas en todo caso las personas que han sido seleccionadas en la lucha política, porque toda política es, por su esencia misma, lucha. Y esto, quisiérase o no, lo asegura globalmente mejor el tan vituperado "oficio de demagogo" que la sala de archivos, la cual, por su parte, brinda una preparación infinitamente mejor, indudablemente, en relación con la administración objetiva. La democratización y demagogia van juntas. Pero independientemente —replamó 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 desenfrenada.

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 comportan 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 honorarios, 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 esencial en la selección de los jefes. Y efectivamente, toda demagogia 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 burocrático, 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 cesarísticas. En particular, por supuesto, la posición legítima 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.⁴⁶ 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 (aunque de mal grado) a la situación. La oposición entre *selection 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 (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 compiere 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.⁴⁷ ¿Qué representaría en el marco de dicha constitución, con su poder autoritario burocrático, una democracia sin traza de parlamentarismo? Seméjante democratización puramente pasiva no sería más que una forma totalitente 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

⁴⁶ Toda la fuerza del parlamentarismo británico depende del hecho bien conocido en Inglaterra de que el pueblo 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 liemos de examinarlo aquí. Ni hemos tampoco de averiguar si sólo podía restituirse, por doquiera una monarca (*Parl. u. Reg. ("Parlament und Regierung")*, pp. 367, en *Pol. Schriften ("Obras políticas")*, p. 156.

⁴⁷ 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 prevenirlo. 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 le organiza monopolísticamente. Esto, pues, puede considerarlo como su futuro ideal "socialista" o "democrático" quien quiera. Pero se requiere en cambio un dilettantismo 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 pararse 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 forzados, sino a la manera de una gigantesca cooperativa de consumo forzosa organizada por el Estado, la cual habría entonces 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 prevenir.

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 bien 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 muchas 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 antagonicos. Porque podrían provocar un "no" los motivos más disparés, 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 descausa 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 plibiscitarios 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 plibiscitaria, 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 papelita 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 aprueba el zapato confeccionado por un artesano. Pero, con todo, en la elección popular de los funcionarios profesionales es sumamente grande el peligro no sólo del embotamiento, sino también de la mala administración, y ello en contraste con el sistema parlamentario, en el 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 última 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 monarquías electivas imprescindibles. 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 definidas, 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 períodos 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 presión 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 sus 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 desvalore 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, un s puro 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 misma de las cosas. También aquí las condiciones son parcialmente distintas en aquellos partidos que son precisamente como los norteamericanos. Un 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, producido 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, ocupan 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 rigíamente 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, precisa y íntima, 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 esteroidización de los partidos, constituyen en sí mismos un obstáculo insuperable al ascenso de jefes. Precisamente los partidos rigíamente 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 adaptan a las firmes formas jurídicas de la vida del Estado y no se 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. Esta es más poderosa en los países de Parlamento impotente o desacreditado, lo que significa, ante todo, falta 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