

LA MORFOLOGIA DEL PODER POLITICO Y LA BUROCRACIA

Por JESÚS FUEYO ALVAREZ
Catedrático de Derecho Político

*SUMARIO: 1. Absolutismo y burocracia.—II. Constitucionalismo y burocracia.—
III. Totalitarismo y burocracia.*

La discusión contemporánea en torno al problema de la burocracia, discusión las más de las veces cargada de prejuicios ideológicos, se mueve entre dos posiciones igualmente extremadas: la que considera la burocracia como la fase previa para la «tecnificación» del poder político, y la que estima que es la forma de «enajenación» del poder de su titularidad natural, es decir, la peculiar forma de tiranía que se corresponde con los supuestos técnicos y sociológicos del mundo contemporáneo. El tema viene a ser así la proyección en un punto capital de la discusión universal acerca del problema de la técnica, bien que técnica y burocracia sean fenómenos relativos, aunque no necesariamente reductibles el uno al otro. Pues, en definitiva, la cuestión de si asistimos hoy a una progresiva «burocratización» del poder, y por lo mismo a una justificación puramente «técnica» de la autoridad y de su ejercicio, se resuelve en la crítica tan generalizada de que la edad de la técnica es la era de la «rebelión de los instrumentos» contra el hombre. Pero del mismo modo que el universo técnico está condicionado históricamente por supuestos específicos y la pretendida rebelión de los instrumentos se liga a la dominación sociológica de determinadas formas de vida, también la burocratización del poder político, como quiera que juzgue, es decir, como utopía del «cielo» o del «infierno», está supeditada a supuestos sociales y políticos peculiares, y el análisis de éstos constituye el planteamiento lógico necesario para establecer las posibilidades de la burocracia, tanto para ser mantenida en los límites de un instrumento eficiente como para investirla de los atributos de la autoridad. En otros términos, aunque la burocracia ha sido *siempre*

un elemento del poder, no juega bajo todas las formas de organización política de la sociedad idéntico papel, ni su dialéctica de intereses y de fines es, o ha sido, la misma dentro de las diferentes estructuras de poder.

Articulación burocrática del poder, burocratización y burocracia política son como fenómenos sociológicos distintos, conceptos de contenido diferente. En la medida que el poder político es en primer lugar una organización de medios y de personas que asume las funciones del grupo en cuanto que totalidad, la burocracia es un elemento necesario del poder; es el «aparato» del poder, el cual, como dispositivo para la función de movilizar la acción del grupo como unidad de fuerza social para objetivos totales, está articulado burocráticamente. Pero con esto se apunta tan sólo la existencia de un elemento organizado en el poder político y, por lo tanto, de un capítulo de la teoría sociológica de la organización en la ciencia política. La cuestión de si el orden político puede reducirse a una simplificación tan elemental tiene que resolverse en una respuesta enteramente negativa.

La correlación entre el sistema de decisiones y el grupo político como totalidad social, en el sentido de que aquéllas se hacen valer como decisiones del grupo frente a otros y de la unidad social frente a los individuos que la componen, no queda resuelta sin más por la existencia de una organización que formule y actúe esas decisiones. Aun cuando una «situación» social de dominación «técnica» de una masa humana por una minoría organizada puede existir y mantenerse durante algún tiempo, no puede constituirse en «forma» política más que a través de un proceso de integración y compenetración de la capa dominadora y la dominada, a lo largo del cual la posición dominadora cobra una justificación ideal específica que en la cultura política de Occidente llamamos «autoridad». El tránsito del momento de «poder» al momento de «autoridad» significa pasar de una constelación de fuerzas sociales dentro de la cual una se impone irresistiblemente a las demás, a una unidad cultural dentro de la cual cobran validez determinados principios ideales en función de los cuales el poder sobre el grupo se ejerce como *representación ideal* de la unidad del grupo. Naturalmente, el elemento organizado del poder, el «aparato», desempeña bajo la «autoridad» su función, pero queda instrumentalizado por la sobreposición sociológica del principio de autoridad, tanto si éste se construye sobre elementos trascendentales como si apela a títulos de adhesión que la organización, como meramente tal, no

puede reivindicar como propios. El «aparato» queda así al servicio de la «autoridad» y entra en un juego nuevo de tensiones que forman parte del proceso general de consolidación y de resistencia políticas, de la concurrencia ideológica en torno al principio y a la titularidad de la «auctoritas», viniendo a ser una «fuerza» importante, pero no la única, de lucha en torno al poder, es decir, de la *política*. «Burocratización del poder» significa entonces una situación política en la que los órganos que intitulan la «autoridad» se ven desplazados «de facto» y en mayor o menor medida, de la posibilidad de disponer el contenido de las decisiones o son incapaces de vencer la resistencia burocrática para actuarlas, o asumen como propias medidas que cubren intereses específicos de los instrumentos burocráticos. La «burocratización» del poder es, pues, en este sentido, una forma de «enajenación» de las prerrogativas de dirección y acción del poder, en favor de la organización burocrática, la cual se reviste ideológicamente de una justificación no burocrática de la autoridad. Entendida de este modo la burocratización, es una impurificación de la autoridad que sólo puede ser medida en términos de «quantum», pues un *mínimum* de interferencia burocrática es inevitable, cualquiera que sea la forma política autorizada. La cuestión es aquí, sencillamente, determinar el punto en que esa impurificación, por su grado, implica una devaluación general del orden políticamente justificado y envuelve, por ende, una revolución subrepticia.

En tercer lugar, es teóricamente concebible un orden político en el que la «autoridad» sea deferida no sólo efectiva, sino también ideológicamente, en favor de una «organización del saber» cuyos cuadros detentan la superioridad de posición política sobre la base de una justificación específica de que se reviste la decisión en cuanto emanada del «saber oficial». Y aún pueda decirse que una justificación puramente *sapiencial* de la autoridad no solamente no es una *utopía*, sino que la encontramos en los albores del proceso civilizador como una de las formas características de primitivismo político. La autoridad «mágica» que conocen todos los pueblos primitivos en concurrencia o incluso excluyendo la autoridad del jefe guerrero, es como la autoridad científica «infalible». La organización del saber mágico y la inaccesibilidad pública de sus contenidos, la eliminación de todo elemento crítico de la autoridad es relativamente análoga a la organización del saber científico como principio de dominación, pues también ésta se caracteriza por la misma inaccesibilidad del público y

por idéntica fé en las bases científicas de la decisión. «La casta de los magos, a la cual en épocas remotas necesariamente pertenecía el médico-mago, con el transcurso del tiempo organiza y codifica sus prácticas. Las fórmulas y los ritos se envuelven con el misterio. Un tabú especial, con sus complejos prohibiciones y funciones, garantiza la infabilidad de la casta. Así se establece la inaccesibilidad de los magos y la invisibilidad de los objetos pertenecientes al culto mágico y bajo esta protección ocurre la transformación de muchas prácticas en símbolos, que podemos decir que constituyen una condensación, una sustitución convencional, como la de una firma o una cifra por un nombre» (1). La formalización de los procedimientos —no sólo del «modus operandi», sino incluso también el de selección de los cuadros— y la formalización de los datos de la realidad —«quod non est in actis, non est in mundo»— son elementos inherentes de la dominación burocrática, pero ésta no pasa de sus límites intrínsecos y no se convierte en una dominación verdaderamente política más que cuando esos elementos formalizadores se constituyen en la liturgia de un «saber oficial» excluyente de toda otra autoridad, determinando la actitud sociológicamente valedera con la que el grupo en cuanto tal hace frente a la realidad. Por lo mismo, también la burocracia, en cuanto forma política, tiene que canonizar ideológicamente su principio de autoridad. Y como éste descansa en una afirmación absoluta de saber,

(1) A. CASTIGLIONI: *Incantesimo e magia*, t. e., México, 1947, pág. 78. Por mucho que violente esta analogía a nuestra mentalidad racionalista, es desde el punto de vista sociológico enteramente correcta. Cfr. GERARD DE GRE: *Science as a social institution*, Nueva York, 1955, pág. 21: «Al estudiar las sociedades, en las que se dé cualquier grado de división de trabajo, por rudimentaria que sea, se puede tener la seguridad de descubrir un pequeño grupo de personas cuya principal tarea, tal como queda definida tanto por su cultura como por ellas mismas, es el descubrimiento, sistematización, elaboración, justificación y aplicación o difusión del conocimiento. Muchos de estos individuos no están entregados al trabajo científico en el sentido en que nosotros lo definimos hoy... En este sentido, la magia, como FRAZER ha señalado, es la ciencia de los pueblos prealfabetos. En contraste con la religión, la cual, de ordinario, se ocupa más bien de la propiciación y veneración, la magia tiene por objetivo la consecución de efectos de orden material, los cuales son considerados altamente útiles y beneficiosos para el individuo y para el grupo. ¿Cómo distinguir entonces la ciencia de la magia si los fines en uno y otro caso parecen ser idénticos: el descubrimiento y el uso del conocimiento a fin de proporcionar al hombre la dominación sobre su medio natural y social y sobre sí mismo? Probablemente la única distinción con validez general que puede hacerse es la de los medios que la magia tiende a emplear, en comparación con los que utiliza la ciencia.»

tiende a construirse en forma no menos absoluta como saber indiscutible, es decir, adopta una significación *sacra*. Históricamente, las formas de dominación política de una burocracia descansan o están íntimamente ligadas a «religiones estatales» en las que el principio de autoridad no sólo se funda, sino también se actúa sacramentalmente. Las aristocracias sacerdotales de que tenemos noticia en Mesopotamia y en Egipto, bajo el imperio sasánida en el antiguo Irán (2), los colegios pontificales de la Roma primitiva (3), y de modo muy singular la administración religiosa islámica (4), han sido al mismo tiempo las formas típicas de burocracia política. E incluso hoy mismo, donde real y efectivamente una dominación de este tipo comienza a ser apreciable sociológicamente, es decir, en la U. R. S. S., cumple la ideología oficial del partido un papel que permite, de modo análogo a la alta burocracia monopolizar el «canon» del saber oficial.

I

El Estado moderno es una *organización de poder altamente burocratizada*, que en todas sus formas peculiares de configuración del principio de autoridad lleva incoada la posibilidad de una *burocratización* e incluso puede resolverse en determinadas posiciones límite de ideología y estructura social en una forma de *burocracia política*. Sabemos ahora que los términos subrayados expresan conceptos en relación, pero de contenido jurídico-político muy diferente, y debemos intentar, en las páginas que siguen, analizar el proceso de las formas políticas del Occidente europeo en función de esas tres posibilidades políticas de la burocracia.

La burocracia moderna es un fenómeno de organización social que se corresponde en sus caracteres propios con el estilo racionalista de la mentalidad moderna y con la construcción mecánica de la realidad, que es en todos los campos la obra propia de ella. Del mismo modo que bajo la expresión «mecanización de la imagen del Universo» no hay que com-

(2) Cfr. A. CHRISTENSEN: *L'Iran sous les Sassanides*, París, 1936, págs. 110 y ss.

(3) La etimología de la palabra *pontífice*, de «qui pontes facit», pone de manifiesto las actividades técnicas asociadas al sacerdocio primitivo entre los romanos. Cfr. U. VON LUBTOW: *Das römische Volk*, Frankfurt a. M., 1955, pág. 539; y G. VAN DER LEEUW: *Phänomenologie der Religion*, 2.ª ed., Tübinga, 1950, págs. 240-41.

(4) Cfr. M. HARTMAN: *Die islamische Verfassung und Verwaltung*, en «Die Kultur der Gegenwart», II, II, 1, Leipzig-Berlín, 1911, págs. 76 y ss.

prender tanto la visión del Universo como «máquina», ni siquiera una «automatización» general del mundo físico, sino —siendo en alguna medida lo uno y lo otro—, ante todo, la explicación científica de este mundo como teoría matemática del movimiento de los cuerpos (5), explicación que permite pasar desde una «ciencia del ser» a una «ciencia de la dominación de la Naturaleza», la teoría y la práctica del Estado moderno o, por decirlo así, su «modernidad», radica en una concepción *dinámica* del poder, en una concepción del poder como energía social capaz de organizarse funcionalmente, todo lo cual señala también la transición desde una ciencia del ser político a una ciencia de «dominación» de la sociedad (6). La burocracia es el instrumento técnico que permite pasar de una realidad social concebida como un orden natural dado, de una vez para siempre, a una sociedad abierta al desarrollo de las posibilidades de vida, en función de una voluntad de poderío sobre la naturaleza y de disposición del hombre sobre el hombre.

La formación del Estado moderno va asociada en todas partes —quizá con la sola excepción de Inglaterra— a un proceso de «desfeudalización», lo que, ante todo, significa la aparición de una voluntad ilimitada de acción, que hace frente a la concepción estática del orden que tiene en las

(5) Cfr. E. J. DIJKSTERHUS: *Die Mechanisierung des Weltbildes*, t. a., Berlín, 1956, págs. 550 y ss.

(6) Se trata de un rasgo común a todos los grandes teóricos del Estado moderno. «La teoría del Derecho de Marsilio quiere basarse, consecuentemente, no sobre una justicia subsistente fundada en el Derecho «natural», sino tan sólo sobre las respuestas de la voluntad del hombre a las exigencias de conservar su asociación. Este giro marsiliano es similar a aquel que las modernas teorías físicas llevan a cabo con respecto a la física cualitativa «aristotélica»... Similarmente, más que explicar el Estado por el específico «sentido de la justicia» del hombre, ese sentido es explicado por Marsilio como una consecuencia de necesidades biológicas elementales que imponen a los hombres la asociación económica de unos con otros» (A. GEWIRTH: *Marsilius of Padua*, Nueva York, 1951, pág. 90). MEYNECKE: *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, 3.ª ed., Munich-Berlín, 1929, considera el concepto de «necesita» como el concepto fundamental de la teoría política de Maquiavelo y lo interpreta como un «nexo causal», como «un mecanismo causal». Cfr. la discusión sobre el concepto en L. V. MURALT: *Machiavellis Staatsgedanke*, Bareil, 1945, págs. 51 y ss. La teoría de la base natural de los pueblos y de sus constantes físicas juega en BODINO un papel similar. Cfr. J. MOREAU-REIBEL: *Jean Bodin et le droit public comparé dans ses rapports avec la philosophie de l'histoire*, París, 1933, págs. 69 y ss. En cuanto a HOBBS, cfr. R. HONIGSWALD: *Hobbes und die Staatsphilosophie*, Munich, 1924, págs. 159 y ss. La cuestión es desarrollada en todo su alcance en la obra que el A. tiene en preparación: *La génesis de la mentalidad política moderna*.

formas naturales de dominación ligadas a la tierra — es decir en el feudalismo— la expresión más profunda de su «quietismo» político. La voluntad de transformación —o, si se quiere, para decirlo con un léxico actual—, el impulso «revolucionario» fué por doquier asumido enérgicamente por los monarcas y los príncipes frente al conservatismo de las aristocracias feudales. Y esta tensión condicionante de todo el proceso político moderno se resolvió por una verdadera «circulación de las élites» que se cumple en tres aspectos característicos: en la movilización de la economía, que provocó sobre la base del naciente capitalismo el desplazamiento de la posición social hacia el dinero en las grandes ciudades (7), en la creación de los ejércitos profesionales como base física de un poder político irresistible en manos de los monarcas y como supuesto de la aparición de una «aristocracia militar» de estilo enteramente nuevo (8), y, finalmente, por la aparición de la burocracia, que, independientemente de su impacto decisivo sobre la organización y acción del poder, permitió el acceso a las funciones de la mayor importancia social a los «hombres del rey» que, extraídos sin discriminación de la base social, se constituyeron pronto en una «aristocracia de la función» llamada a cambiar la

(7) Cfr. MAX WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft*, t. e., México, 1944, t. III, páginas 241-42: «La burguesía urbana rompía de este modo, por usurpación —y ello constituía una enorme innovación, revolucionaria en su fondo, de las ciudades medievales del Occidente frente a todas las demás—, con el derecho señorial. Por otra parte, se desarrolló dentro de los asentamientos urbanos del norte de Europa, originariamente fundados en la igualdad política de los asentados y en la elección libre de los funcionarios urbanos, una capa de notables: diferenciación estamental de las familias que monopolizaban los cargos municipales en virtud de su independencia económica y de su poder.» La función de la ciudad en el desarrollo del capitalismo es, como es sabido, uno de los motivos predilectos de la gran obra de SOMBART, *Der moderne Kapitalismus*. Múnich, 1902-1927 (especialmente, t. II). La obra de L. MUMFORD *The Culture of Cities*, t. e., Buenos Aires, 1945, es una sociología acabada de la ciudad moderna. Pero, además, la ciudad juega burocráticamente un papel decisivo, puesto que desde el primer momento la burocracia utiliza la gran ciudad para la fijación del centro técnico del poder y confiere su carácter fundamentalmente urbano al poder —y a la política— modernos. Cfr. A. RUSTOW: *Ortsbestimmung der Gegenwart*, Erlenbach-Zürich, 1950, t. I, pág. 242.

(8) Cfr. A. RUSTOW, *ob. cit.*, t. I, pág. 247, y SOMBART, *Krieg und Kapitalismus*, t. e., Madrid, 1943, pág. 52: «Sí; el ejército moderno es tal vez el primer lugar en que se apodera de la sociedad el afán dinámico de expansión y variación, que disolvió la vieja conducta estática y tranquila del mundo medieval e incluso ha trastornado desde el fondo nuestra cultura entera.»

fisonomía de la sociedad y a elaborar los conceptos políticos fundamentales del mundo moderno (9).

La burocracia no ha sido tan sólo un instrumento eficaz que ha dotado al Estado de una organización funcional adecuada, sino, sobre todo, el elemento que de modo más decisivo ha contribuido a formar el carácter *objetivo* de sus instancias de poder y de autoridad. La racionalización del mando obtenida a través del principio que WEBER llama de «jerarquía funcional» (10) no solamente introduce en el dispositivo su mecánica regularidad, y reviste la acción administrativa de aquel carácter de «empresa» típico de todas las formas de organización social y económica de la época moderna (11), sino que funcionaliza también como una pieza más del aparato —aunque sea la clave— al titular de la soberanía, por la creación de una vocación general de servicio que hace del soberano, personalmente considerado, el primer servidor del Estado. Aquello en que el «automatismo» encuentra su expresión más acusada, es decir, el hecho de que en todas partes la «función social» desborda a la «personalidad» de manera que la sociedad no puede ser entendida desde los individuos, sino, al contrario, como un complejo sistema de figuras de función a las que se incorporan como sujetos los individuos (12), lo ha hecho, con respecto al monarca absoluto, la burocracia. En tanto que ese principio de objetivación no se afirma políticamente, las prerrogativas de la realeza son simplemente un repertorio de privilegios que el monarca hace valer jurídicamente como parte de su patrimonio (13), pero ha sido la burocracia la que, al tiempo que elaboraba los contenidos de su ideología de servicio, ha transformado el concepto puramente mecánico de lo «stato» en un concepto político configurador, en el concepto que da unidad y forma al grupo político en cuanto sujeto a un principio supremo de autoridad y de derecho.

(9) V. sobre la formación y el ascenso social y económico de la «noblesse de fonctions gouvernementales» bajo el absolutismo en Francia Ph. SAGNAC. *La formation de la société française moderne*. París, 1945, t. I, págs. 107 y ss, y M. GOHRING, *Geschichte der Grossen Revolution*, Tubinga, 1950, t. I, págs. 89 y ss.

(10) Ob. cit., t. IV, págs. 86 y ss.

(11) Cfr. MAX WEBER: *Staatssoziologie* (ed. J. Winckelmann), Berlín, 1956, páginas 33 y ss.

(12) Cfr. A. GEHLEN: *Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft*, Tubinga, 1949, págs. 34 y ss.

(13) HERBERT VON BORCH: *Obrigkeit und Widerstand. Zur politischen Soziologie des Beamtentums*, Tubinga, 1954, pág. 98.

Lo que VON BORCH ha llamado últimamente «la misteriosa dialéctica de la lucha por el poder entre el soberano y sus servidores» (14), entre la «majestas» del soberano y el ejercicio burocrático de la «potestas», es un proceso del mayor significado para la ciencia del Estado, por cuanto constituye la base real de la formación de los conceptos políticos fundamentales del mundo moderno. Mientras que de un lado el fortalecimiento del poder central frente a todos los particularismos y localismos es servido por un esfuerzo tenaz de *personificación* del poder, por otro la posición privilegiada del monarca se funda sobre una justificación de la autoridad que elimine toda concurrencia, de manera que su posición no sea solo la de un «primus inter pares», es decir, el simple resultado de una concentración superior de privilegios, sino algo absolutamente distinto, y determinado por la titularidad de una función pública, que objetivamente se constituye en base de todas las posiciones jurídicas particulares y que, en tal carácter, las condiciona. El punto de arranque de esta construcción es la doctrina del *derecho divino de los reyes*, teoría que tanto por el contenido como por los objetivos a que apunta difiere sensiblemente de la doctrina cristiana tradicional del origen divino de la autoridad (15). Como ideología de la autoridad, tal doctrina va enderezada en primer lugar a cancelar toda instancia externa a la unidad política como poder legítimo sobre ella en cuanto que tal unidad. La personificación del título divino de la «majestas» va dirigida a dejar fuera de la concurrencia en la «auctoritas», tanto al Papa como al Emperador (16). Mas de otro lado, esa misma doctrina establece una distinción cualitativa completamente infranqueable entre las prerrogativas señoriales y los contenidos del poder real, distinción que ha de encontrar su traducción conceptual más segura precisamente en la noción de *soberanía*.

(14) *Ib.*, pág. 99.

(15) J. N. FICGIS: *El derecho divino de los reyes*, t. e., México, 1942; H. von BORCH: «Das Gottesgnadentum», en *Probleme der Staats- und Kultursoziologie*, ed. A. Weber, Berlín, 1934. El distinto contenido jurídico-político de la doctrina del derecho divino en la monarquía medieval con respecto al principio monárquico del absolutismo fué puesto ya de relieve por F. KERN, *Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im früheren Mittelalter*, 1914. Cfr. asimismo R. V. ALBERTINI, *Das politische Denken in Frankreich zur Zeit Richelieus*, Marburgo, 1951, págs. 22 y ss.

(16) Los dos momentos lógicos de la teoría son: en primer término, la afirmación del origen divino de la autoridad imperial; en segundo lugar, el dogma que permitió a las nascentes monarquías canonizar imperialmente su autoridad: «el rey es emperador en su reino». Cfr. mi trabajo *El sentido del Derecho y el Estado moderno*, en «Anuario de Filosofía del Derecho (I, 1953), y la literatura que allí se menciona.

La evolución desde el régimen de los *estats* —expresión que en la literatura francesa de la época del feudalismo designa el estatuto de privilegios jurídicos y de honores de los señoríos y que traduce el concepto germánico correspondiente de *stand*— a la doctrina de la soberanía (17), se caracteriza por la progresiva decantación del estatuto de atribuciones del monarca hasta conferirle un carácter *público*, frente a la condición puramente privada del estatuto de los señoríos feudales, y posteriormente, por la paulatina abstracción de esa potestad pública de la personalidad del rey, hasta convertir la realeza en titularidad de una instancia objetiva de poder. Ya en 1572 TEODORO DE BEZA puede afirmar que el rey está obligado a prestar juramento «a la soberanía» (18).

En el proceso de *objetivación* del poder se une al esfuerzo sistemático para referirlo a una entidad abstracta, el intento, coronado en todas partes por el éxito, de racionalizar formalmente su acción. Los juristas han jugado —como hace notar MAX WEBER— a este respecto un papel político absolutamente único y su obra es lo que diferencia radicalmente la cultura política de Occidente de todas las demás. «En el «podestà» italiano, en los juristas del rey en Francia, que trabajan infatigablemente en socavar el dominio de los señores mediante construcciones formales en favor del poder del rey, en los canonistas y teólogos iusnaturalistas del conciliarismo, en los juristas de la corte y en los jueces letrados de los príncipes continentales, en los teóricos flamencos del Derecho natural y en los monarcómacos, en los juristas ingleses de la Corona y del Parlamento, en la «noblesse de robe» del Parlamento francés y, finalmente, en los abogados de la época de la Revolución, ha tenido este racionalismo jurídico sus más grandes representantes. Sin ellos es tan poco concebible la formación del Estado absoluto como la revolución» (19). La teoría jurídica del Estado moderno se ha elaborado mediante la actualización de los conceptos básicos del Derecho público romano y la secularización de la doctrina del Derecho canónico, edificado a su vez por la burocracia eclesiástica (20). Con ello no se persigue exclusivamente la apropiación de contenidos doctrinales en vista de su interés pragmático, ni tan siquiera mirando a la autoridad que sobre tal

(17) Cfr. G. DE LACARDE: *Réflexions sur la cristallisation de la notion d'Etat au XVII^{me} siècle*, en *Umanesimo e Scienza politica*, Milán, 1951, págs. 252 y ss.

(18) Cit., *ib.*, pág. 253.

(19) MAX WEBER: *Statissoziologie*, cit., pág. 37.

(20) Sobre esta última, cfr. S. MOCCHI ONORY, *Fonti canonistiche dell'idea moderna dello stato*, Milán, 1951.

base incorporaba a su favor la dogmática moderna del poder. Lo fundamental, en uno y otro caso, es la posibilidad de construir el poder como definición de una realidad objetiva, que está idealmente allende la voluntad tanto de sus titulares como de los súbditos, y en tal carácter es también una realidad permanente, la «cosa política» como expresión moderna de la «res publica» romana. Del mismo modo que el concepto de «res publica» (21) permitió edificar, con todo respeto al enérgico sentido de la libertad y de la propiedad romanas, la más sólida construcción política del mundo antiguo, la noción moderna de «soberanía» trata de reconstruir la esfera de lo público sobreponiéndose a la parcelación feudal del poder en señoríos particulares; es, como habría de decir LOYSEAU, en «Les Traitez des Seigneuries» (1608-1610), el extraño concepto dirigido a comprender el absurdo género de la «señoría pública» como algo inseparablemente unido al Estado, no obstante haber sido usurpadas por particulares gran parte de las funciones de su contenido (22). La íntima relación que la soberanía, como concepto clave de la teoría moderna del poder guarda con la evolución de la burocracia y la racionalización del sentido del Derecho, hasta hacer de éste un instrumento creador del orden social por un lado, y con la desfeudalización de los poderes públicos por otro, la pone de manifiesto la propia elaboración del concepto y sus aplicaciones en las obras de BODINO y del antes mencionado LOYSEAU. Pues BODINO, en el «Methodus ad facilem historiarum cognitionem» (1566) ha definido el «summum imperium» como el poder de crear magistraturas, es decir, esencialmente como un poder de organización administrativa, mientras que en «Les six livres de la Republique» (1576) remite el concepto de soberanía a la «puissance de donner et casser la loy» (23); tal desarrollo está inspirado de modo muy significativo en el intento que BODINO lleva a cabo de estabilizar las funciones públicas sobre un régimen objetivo de Derecho. A diferencia de la «comisión», que es un encargo directamente emanado del rey y, por tanto, revocable a su placer, el «oficio» es una pertenencia de la República cuya provisión corresponde a los que intitulan la soberanía. Y esto significa que el proceso de

(21) Cfr. VON LUBTOW, ob. cit., págs. 236 y ss.

(22) Cfr. M. P. GILMORE: *Argument from Roman Law in Political Thought, 1200-1600*. Cambridge Mass., 1941, pág. 115.

(23) Cfr. *Les six livres de la Republique* (ed. Du Puy), pág. 436: «Tous les etats, magistrats et offices appartiennent a la Republique en propriété (hormis en la monarchie seigneuriale), demeurant la provision a ceux qui ont la souveraineté.»

objetivación del poder se resuelve en una conexión lógica entre la norma legal como norma de organización y la propia estructura burocrática, como orden funcional jurídicamente protegido y que, en tal carácter, no puede ser alterada más que por normas jurídicas de carácter general. El «oficio» se independiza así de la voluntad y hasta de la persona del rey, «est appuyé sur une loi reçue, publiée, vérifiée, enregistrée» (24), y difiere tan sólo del estatuto del titular de la soberanía en que esa ley es de rango ordinario y no una ley fundamental como la que tutela jurídicamente a la Corona (25). La estabilización de la burocracia que el gran teórico del absolutismo persigue se ve todavía más reforzada en la obra de LOYSEAU. Para LOYSEAU la propiedad del oficio no puede ser considerada como patrimonial o de orden privado, sino como inherente a la naturaleza misma del oficio y deferida al titular en cuanto que tal, de manera que no puede ser transferida por éste por ninguno de los medios ordinarios ni tampoco ser privado de ella sin desnaturalizar jurídicamente la función. «La tesis de BODINO acerca de la relativa estabilidad de los oficios como parte de la organización del poder público fué apoyada por LOYSEAU, el cual añadió a ella la noción de la estabilidad de los titulares, esto es, la noción de un cuerpo de magistrados con un derecho a manera del de propiedad sobre sus oficios, inamovible y dirigido a fortalecer el poder público de Francia en una función corporativa con el soberano» (26).

Por esta vía se abre paso la conciencia ideológica de la burocracia moderna, la cual, por un lado, busca por todos los medios la configuración personalista del poder como supuesto necesario de la construcción jerárquica de la función pública, mientras que de otro, y por paradoja, se esfuerza en concebir ese mismo poder no como instancia sobre la totalidad política, sino a su vez como función de un todo político objetivo, desplazando así de modo más o menos consciente, al principio de autoridad hacia una fundamentación democrática. La burocracia que en cuanto «esprit de corp» aloja en lo más íntimo de su ser tendencias fuertemente antidemocráticas, ha sido un instrumento de nivelación social, de objetivación del poder y, en definitiva, de democratización de la convivencia.

(24) Ib., pág. 387.

(25) Cfr. MOREAU-REIBEL, ob. cit., pág. 181. Para el concepto de «ley fundamental» en el absolutismo francés, v. A. LEMAIRE, *Les lois fondamentales de la Monarchie française d'après les théoriciens de l'Ancien Régime*, París, 1907, y v. ALBERTINI, ob. cit., págs. 58 y ss.

(26) GILMORE, ob. cit., pág. 119.

II

Las nuevas condiciones de vida y de estructura social que van ligadas al desarrollo industrial de la sociedad moderna, alteraron decisivamente la posición de la burocracia estatal, y con ella su ideología y su papel en el nuevo sistema de concurrencia política. El cuadro de posibilidades de ascenso social cambió completamente con respecto al existente en la época del absolutismo, y es preciso decir que este cambio no fué siempre, ni mucho menos, de sentido favorable para el funcionariado.

En lo fundamental, la sociedad capitalista, desde la llamada «revolución industrial», progresa en el sentido de la autodeterminación de la producción y del consumo por las premisas internas del propio proceso económico, con exclusión de toda regulación o condicionamiento extraño a la economía, y con la tendencia a conferir a ese proceso una posición central y configuradora de la estructura social en su totalidad. En una obra de rara calidad, tanto por lo que toca a los datos que aporta como a la seguridad de los esquemas de desarrollo con que trabaja, BRUNO SEIDEL (27) ha caracterizado el sistema industrial de la economía del siglo XIX como «endógeno» frente al carácter predominantemente «exógeno» de la economía no industrializada: «La esencia del capitalismo industrial en el siglo XIX estriba justamente en la formación expansiva de un medio institucional, el cual por sí mismo y en oposición a las anteriores formas de constitución económica, se neutraliza frente a la economía y, consecuentemente, hace posible que cobre forma por primera vez en la economía una normativa casi exclusivamente endógena» (28). La autonomía del proceso económico y su tendencia irresistible a articular sobre su eje el cuadro institucional, transformaron hondamente las bases de convivencia. El mismo SEIDEL, distingue entre sus consecuencias, las estrictamente sociológicas que son susceptibles de reducirse a determinaciones «cuantitativas», tales como la aglomeración urbana, el éxodo rural, la disminución de los profesionales dentro de la masa trabajadora con respecto a la mano de obra no calificada, el aumento del número de empleados y la aparición de una nueva clase media, la formación de una burocracia como consecuencia del cons-

(27) *Industrialismus und Kapitalismus, Sozialethische und institutionelle Wandlungen einer Wirtschaftsform*. Meisenheim-Glan, 1955.

(28) Ob. cit., págs. 99-100.

tante establecimiento de nuevas unidades económicas de gran magnitud, etcétera; en segundo lugar, la «proletarización» paulatina de la sociedad no sólo en el sentido de la formación del proletariado como nueva clase social, sino como un fenómeno general de «declasación», y finalmente la «masificación» de la sociedad, entendida como un proceso estructural de configuración de la sociedad industrial completamente distinta de los fenómenos espontáneos de masa que se dan en todos los tiempos y formas sociales (29).

Para hacerse cargo de los impulsos que a lo largo de ese proceso debieron actuar poderosamente en la formación de una ideología de la burocracia o, por lo menos, de los que movieron el conjunto de sus intereses en dirección a determinados objetivos políticos, es preciso detenerse en el examen de la posición social de la burocracia en la sociedad industrial. Asociada desde su nacimiento al prestigio de la autoridad, educada en pautas de rígida jerarquización, de ceremonial y protocolo, sumamente celosa del honor profesional y revestida frente al público de una misión fundamentalmente representativa, la burocracia política del absolutismo constituyó un estrato dentro de la «élite» social, ciertamente diferenciado del de la nobleza de la sangre, pero lo suficientemente ennoblecido para llegar incluso hasta el dintel de la aristocracia e incluso para poder cruzarlo con frecuencia (30). La industrialización estaba llamada a desalojarla rápidamente de esa posición. El desarrollo industrial ha creado sus bases peculiares de estratificación social y al mismo tiempo promueve un movimiento de onda larga de nivelación general. Frente a la estratificación «a nativitate» de las sociedades aristocráticas y al sistema de privilegios incorporados al estamento, que es lo propio de la sociedad aristocrática, la sociedad industrial se caracteriza por una estructura fundamentalmente *antijerárquica*, al menos en el sentido de que las posiciones no están en ella fijadas por un «cordo» jurídicamente consolidado, sino sujetas a la dinámi-

(29) Ob. cit., págs. 121 y ss.

(30) Sobre el ennoblecimiento de la burguesía —y de la burocracia, que era una de sus capas más destacadas— bajo el «Ancien Régime», cfr. COHRING, ob. cit., t. I, págs. 132 y ss., y la obra del mismo autor *Weg und Sieg der modernen Staatsidee in Frankreich*, Tubinga, 1945, págs. 14 y ss. PH. SAGNAC, ob. cit., t. I, págs. 107 y ss., ofrece datos muy precisos para hacerse cargo de la posición «y de la potencialidad económica» de la «noblesse de fonctions gouvernementales» y relativamente de la «bourgeoisie d'offices royaux». V. también CHRISTOPHER DAWSON, *The historic origins of Liberalism*, en «The Review of Politics», 16, 3 (1954), págs. 276 y ss.

la general del proceso y formalizadas por la capacidad vicaria —para decirlo con un término de WEBER— del poder económico del individuo (31). El principio del nacimiento del estamento («Privilegienelite») es sustituido por el de la actividad profesional, y el del éxito económico («Leistungselite»)» (32). Con lo cual, queda dicho que la posición meramente «oficial» de la burocracia se muestra, dentro de la sociedad capitalista, plenamente impotente para mantener su rango, y experimenta una «degradación» que no es más que el reflejo sociológico del encogimiento que el mismo Estado experimenta en todos los campos frente al predominio de las formaciones autónomas de la sociedad civil.

Esta transformación de la estructura básica de la sociedad repercutió en seguida sobre la constitución de la «élite» política. La burocracia profesional perdió pronto la dirección de la política que en nombre del rey había detentado «de facto» bajo el absolutismo, cediéndola en favor de los políticos profesionales reclutados en el mundo de los negocios, entre la «inteligencia», las profesiones liberales o extraídos del seno de las organizaciones de los partidos políticos. Por otra parte, la expansión industrial al estar condicionada por una extensa y eficiente red de servicios públicos, trajo consigo una extensión considerable del funcionariado, lo que produjo como inevitable consecuencia la degradación de su jerarquía social. Pero, sobre todo, la misma constitución interna del orden político liberal edificada sobre el principio de que «toda restricción, «qua» restricción es un mal» (33), al situar al Estado dentro de los límites estrictos establecidos por una «ciencia política» que tenía por objeto «discerner ce doit être ou ce qui ne doit pas être dans les attributions de l'Etat», sin perder de vista

(31) Esto fué visto, antes que por ningún otro, por ALEXIS DE TOCQUEVILLE. Los dos movimientos, el de apertura total de los estratos sociales y el de nivelación a la larga, han sido asombrosamente definidos en su clásico estudio de la democracia industrial norteamericana. V. *De la Démocratie en Amérique*, «Ouvres Complètes», París, Gallimard, 1951, I, 2, pág. 144: «Quand toutes les prérogatives de naissance et de fortune sont détruits, que toutes les professions sont ouvertes à tous, et qu'on peut parvenir de soi-même au sommet de chacune d'elles, une carrière immense et aisée semble s'ouvrir devant l'ambition des hommes, et ils se figurent volontiers qu'ils son appelés à de grandes destinées. Mais c'est là une vue erronée que l'expérience corrige tous les jours. Cette même égalité qui permet à chaque citoyen de concevoir de vastes espérances rend tous les citoyens individuellement faibles. Elle limite de tous cotés leurs forces, en même temps qu'elle permet à leurs désirs de s'étendre.»

(32) B. SEIDEL, ob. cit., pág. 123.

(33) J. STUART MILL: *On Liberty* (1859), ed. Londres, 1946, pág. 116.

«pour faire ce grand départ» que «l'Etat agit toujours par l'intermédiaire de la Force» (34), tendía a colocar a la burocracia como instrumento de ese mismo Estado, dentro de un marco sumamente reducido de posibilidades.

La tensión entre «sociedad» y «Estado» característica de la fase capitalista de la era industrial, determinó la posición equívoca y lábil de la burocracia en el cuadro general de la sociedad. Uno de los primeros definidores del esquema de la sociedad burguesa, HEGEL, apuntaba sutilmente esa que había de ser la gran equivocidad de la burocracia, al decir que tenía que encontrar la satisfacción de sus intereses privados mediante el cuidado de los intereses generales (35). Esta era una situación singular, ya que no anómala, dentro de un sistema social en el que —para decirlo con el propio HEGEL— «en cuanto que ciudadanos de este Estado los individuos son *personas privadas* que tienen por fin su propio interés» (36), o lo que es lo mismo, mirando hacia el «sistema de necesidades» el funcionario está sujeto a su legalidad intrínseca determinada por la concurrencia, mientras que mirando a la función, tiene que estar guiado por el interés general (37). Es cierto que ni HEGEL ni su seguidor más conspicuo en este punto, LORENZ VON STEIN, llegaron a advertir las consecuencias que el desarrollo del capitalismo —y más adelante la política social engendrada desde él— habría de producir sobre la burocracia desplazándola una y otra vez de esa posición «de *mediación* permanente entre gobernante y gobernados» (38) y arrastrándola al hilo de sus propios intereses hacia uno u otro de los dos polos que por virtud de su función estaba llamada a compensar.

La constitucionalización del principio monárquico, que fué la construcción continental destinada a buscar una aproximación al sistema que

(34) F. BASTIAT: *Harmonies économiques* (1850), en «Cuvres choisies», ed. Guillaumin, París, s. d., pág. 206.

(35) *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, t. XII de *Sämliche Werke*, 4.ª ed., Mener, Hamburgo, 1955, pfo. 205: «Der allgemeine Stand hat die allgemeinen Interessen des gesellschaftlichen Zustandes zu seinem Geschäft; der direkten Arbeit für die Bedürfnisse muss er daher entweder durch Privatvermögen oder dadurch entoben sein, dass er vom Staat, der seine Tätigkeit in Anspruch nimmt, schadlos gehalten wird, so dass das Privatinteresse in seiner Arbeit für das Allgemeine seine Befriedigung findet.»

(36) *Ib.*, pfo. 187 (subrayado en Hegel): «Die Individuen sind als Bürger dieses Staates *Privatpersonen* welche ihr eigenes Interesse zu ihrem Zwecke haben.»

(37) Cfr. JOSEPH H. KAISER: *Die Repräsentation organisierten Interessen*, Berlín, 1956, pág. 154.

(38) VON BORCH, *ob. cit.*, pág. 23.

Desde el siglo XVII se había revelado en Inglaterra como forma política adecuada de la sociedad industrial, desconoció el hecho de que en Inglaterra «la sociedad se había politizado a sí misma, es decir, se había constituido en *political society*, con la corona como emblema decorativo» (39), o lo que es lo mismo, había encontrado la forma de hacer prevalecer políticamente y de representar en el poder del modo más adecuado el sistema de los intereses de la estructura real de la sociedad agrario-industrial. Pero en el Continente, donde el Estado absoluto —como hemos visto— fué el resultado de una integración del poder servido por el ejército y la burocracia, el constitucionalismo bajo forma monárquica o republicana tenía forzosamente que manifestarse receloso contra estructuras a las que se atribuía un sentimiento conservador más o menos intenso (40). La burocracia, en particular, perdió la dirección ejecutiva de la política que pasó a manos de los Ministros «políticos», y la profesionalización de la política impuso en muchas partes como ley el «sistema de despojos», según el cual el partido en el poder tenía un derecho indiscutible al botín de los puestos burocráticos. De esta forma retrocedió, durante algún tiempo al menos, la burocracia a la situación de inestabilidad, para superar la cual había construido una teoría de la función pública y modelado con ella la estructura conceptual del Estado moderno en la época del absolutismo.

La debilidad de la posición de la burocracia bajo las premisas del constitucionalismo se descubre aún en dos consecuencias típicas de ese su peculiar condicionamiento sociológico entre «Estado» y «sociedad»: la exclusión por imperio de la ley de la política activa y la prohibición del sindicalismo burocrático (41). «El verdadero funcionario —escribe MAX WE-

(39) OTTO HINZE: *Das monarchische Prinzip und die Konstitutionelle Regierungsform*, cit. THOMAS ELLWEIN: *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise*. Munich, 1954, pág. 127.

(40) Es preciso quizá hacer una excepción en lo que toca al ejército francés, que encontró nuevos supuestos históricos con la «levée en masse» durante la Revolución y recibió una impronta indeleble en las campañas napoleónicas.

(41) Cfr. M. LEROY: *Les transformations de la Puissance Publique. Les Syndicats des Fonctionnaires*, París, 1907. Para la situación actual del problema y el estado de la legislación comparada infinitamente menos restrictiva que a principios de siglo, cfr. F. M. MARX, *Probleme des öffentlichen Dienstes in England, Frankreich und den Vereinigten Staaten von Amerika*, Frankfurt, 1951. En relación con lo que se dice en el texto, es significativo que Francia, patria del constitucionalismo continental y del sindicalismo, haya sido finalmente vencida en su resistencia contra el sindicalismo burocrático y la huelga de funcionarios. Asimismo en Norteamérica, donde desde la ley Wagner «el derecho a sindicarse es la ley del país» (cfr. M. ALONSO OLEA, *La configuración de los Sin-*

ER— no debe orientar su propia profesión hacia la política, sino *administrar*, manteniéndose, sobre todo, al margen de los partidos; esto vale también, al menos oficialmente, para los llamados funcionarios «políticos», en tanto que la «razón de Estado», es decir, los intereses de vida del orden dominante, no entren en cuestión» (42). Sin duda la neutralización política de la burocracia y el mantenimiento de un vínculo específico de lealtad del funcionario al Estado, incompatible con lealtades a intereses profesionales organizados, eran requisitos del constitucionalismo «fin de siècle», pero no por ello dejaban dentro del conjunto de la vida social menos desasistida de posibilidades en la política y en la lucha social, a la burocracia. Considerada como estamento social, la burocracia cedió posiciones en todas partes desde 1848 a la primera guerra europea; mientras que el desarrollo del capitalismo la relegó a los estratos más bajos de la «pequeña burguesía», el liderazgo democrático de los partidos y el rígido control del gasto público por el Parlamento cancelaron la mayor parte de las posibilidades políticas que tan trabajosamente había conseguido acumular en la época del absolutismo.

A lo largo del período constitucional, la burocracia perdió así su posición estamental, pero desde los supuestos mismos de la estructura del «gobierno responsable» de la concurrencia de partidos sumamente «organizados» y en las condiciones singulares que a la dirección de la cosa pública impuso el «parlamentarismo», se fué dibujando una nueva forma de «burocratización» perfectamente diferenciada tanto sociológica como políticamente de lo dominante bajo el absolutismo. En primer lugar, es preciso hacer notar que la era en que el régimen constitucional tendía a imponerse como la forma política más altamente «civilizada» coincide con la de la expansión imperialista del liberalismo y la consecuente formación —especialmente en África y en Asia— de las grandes unidades coloniales y de las áreas de influencia política y económica (43). Las constantes de

dicatos norteamericanos, en «Revista de Estudios Políticos» 71 (1953), pág. 751, la huelga de funcionarios está expresamente prohibida por la ley TAFT-HARTLEY de 1947, extendiéndose la prohibición a los empleados de las empresas estatales, los «government corporations». Cfr. KAISER, *ob. cit.*, 162.

(42) *Staatssoziologie*, *cit.*, pág. 45.

(43) Cfr. J. A. HOBSON, *Imperialism. A Study*, 3.^a ed., Londres, 1948; F. SALOMON, *Der britische Imperialismus*, Leipzig, 1916; A. L. BURT, *Imperial Architects*, Oxford, 1913; H. FRIEDJUNG, *Das Zeitalter des Imperialismus: 1884-1914*, Berlin, 1919; J. A. SCHUMPETER, *Zur Sociologie der Imperialismen*, en «Archiv für Sozialwissenschaft und

esta política de expansión en la diplomacia, en los ejércitos de Ultramar y en la administración crearon una nueva capa burocrática que pudo rejuvenecer los estilos de la que había envejecido en el marco de la política y de la administración interior. El servicio exterior y la administración colonial devolvieron al funcionario la conciencia de representar a la nación como totalidad política, relevándolos de la condición de instrumentos de la obra efímera de un partido que la lucha política les imponía en la metrópoli y, al mismo tiempo, le permitieron recobrar la dignidad de su función representativa del Estado frente a las capas sociales inferiores, función que, por la lucha de clases y la proletarización creciente de la burocracia, en el servicio interior, había perdido su «status» de distinción (44). Pero también en el interior se produjo sobre la base de factores muy diversos un nuevo ascenso burocrático, si bien es verdad que la nueva burocracia política de la época del «parlamentarismo» tiene que ser sociológicamente desligada de la vieja burocracia heredera del «Ancien Régime».

Mientras el constitucionalismo funcionó sólo como la envoltura jurídico-política del «laissez faire» y, por lo mismo, la acción administrativa se mantuvo encerrada en los límites más estrechos, permaneció a salvo de toda «burocratización» del poder. Mas cuando por virtud del desarrollo de la estructura social y económica del capitalismo comenzó el Estado a asumir funciones completamente desconocidas —y, en primer lugar, desconocidas durante la fase absolutista—, impuestas por la política de fomento, por la organización del comercio exterior, por la política social y de previsión, cuando el Estado pasó desde la misión de garantizar el orden a la de promover el bienestar general, el «parlamentarismo» se mostró incapaz de proporcionar una base funcional adecuada para las nuevas exigencias.

La «tecnificación» de la acción de gobierno ha relegado al Parlamento de la época contemporánea al papel de escenario de las discusiones políticas de carácter general, mientras que la opinión pública y el sufragio como su expresión política son incapaces de pronunciarse eficazmente

Sozialpolitik», 46 (1919), págs. 1-39, y en *Aufsätze zur Sociologie*, Tübinga, 1953, páginas 72-110; H. J. PRIESTLEY, *France Overseas: a study of modern imperialism*, Nueva York, 1938; P. HAUSER y otros, *Du libéralisme à l'imperialisme*, París, 1952.

(44) Cfr. H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, Nueva York, 1951, págs. 154 y siguientes.

ante el planteamiento técnico de los problemas administrativos, en los que, sin embargo, están vitalmente interesados. «La enorme multiplicidad de las tareas estatales exige una administración altamente diferenciada, y mientras que el elector se considera capacitado para penetrar en las cuestiones de la *gran política* y para decidir sobre ellas, capitula, sin más, ante la *terminología* de la administración» (45).

Las nuevas exigencias de un Estado que desde su condición de organización para la seguridad jurídica ha pasado a ser un instrumento organizado para el bienestar general, es indudable que llevan asociadas un riesgo de «burocratización» del poder. Sin embargo, es preciso entenderse sobre este punto. El condicionamiento técnico de la acción administrativa no supone de suyo necesariamente una burocratización del poder, sino cuando va unido a un fenómeno específicamente político, cual es la enajenación subrepticia, por incapacidad o por dejación, de la autoridad que se hace valer públicamente ante y en la opinión, en favor de una autoridad «técnica» políticamente exenta de validez.

La justificación técnica de una medida no es, sin más, su justificación política, pues la correlación que define la política —a saber, el «quantum» de adhesión pública al poder, y la función de una medida dentro de un sistema ideal de orden al que en su totalidad ha de entenderse referida la adhesión— queda intacta en la consideración puramente «técnica» de los hechos. No se trata tan sólo de que lo político esté emplazado con vistas a un frente general en tanto que lo técnico domina tan sólo aspectos parciales de la vida pública. Esto no sería una objeción insuperable por cuanto también es posible «cohonestar técnicamente» las exigencias parciales convirtiéndolas en una respuesta técnica de conjunto. Lo que sí es insuperable desde el punto de vista meramente técnico, es traducir esa solución al dominio de lo político sin hacerlo valer políticamente, es decir, sin afirmar en el ámbito de la concurrencia en torno al poder, la pretensión de decidir por el grupo —que es lo que significa existir en cuanto fuerza política— y sin convertir el repertorio de soluciones técnicas en forma ideal de orden del grupo, que es lo que significa disponer de una «idea» política. Los técnicos, pues, no «existen» políticamente, sino cuando plantean los contenidos de sus técnicas sobre la arena pó-

(45) W. MARTINI: *Das Ende aller Sicherheit*, Stuttgart, 1954, pág. 294.

tica, lo cual es un procedimiento de acción política tan bueno o tan malo como cualquier otro.

Pero existe, según decíamos, la posibilidad de que la decisión —y hasta las decisiones fundamentales— sean deferidas por negligencia de la organización política de la autoridad, al aparato burocrático-técnico de la acción. Esto no significa sino que la política como lucha por la recluta de adhesiones y la acción como manipulación de los resortes del poder, van cada una por su lado. La ideología y la fuerza política que la soportan abren entonces una acción abandonada en manos de los técnicos, lo que quiere decir desconectada de objetivos políticos e incontrolada en sus efectos en ese campo. No hay ninguna técnica capaz de medir los efectos políticos de una medida fiscal, económica, educativa, de seguridad social, etc., sobre las bases científicas de la técnica que la postula, pues, aunando por supuestos resultados óptimos para la operación, no está dicha en ninguna parte que esos resultados contribuyan a fortalecer la estructura social que sirve de base al poder establecido o realicen los principios leales que justifican políticamente a ese poder. En la medida en que esos aspectos entran en consideración, el dominio de los expertos es desordenado y se está decidiendo políticamente. Cuando, por el contrario, se aprecia tan sólo la validez técnica de la medida, que es lo mismo que decir la autoridad del experto que la formula, se abandona la dirección política, dejando intacta la responsabilidad.

La ruptura del nexo entre dirección efectiva y responsabilidad política es el efecto peculiar de la burocratización del poder en el sistema ordenado de concurrencia política. El técnico es políticamente irresponsable porque no está emplazado dentro de la lucha por las adhesiones, ni tanto que el político soporta las repercusiones en ese campo de las medidas adoptadas. La cuestión decisiva es, empero, hasta qué punto en las condiciones que hoy son exigibles a la acción de gobierno tal efecto es inevitable. Esta cuestión depende, fundamentalmente, de la capacidad de formulación de fines que asiste a una política, que es lo mismo que decir de la efectividad de una política. La elaboración de una doctrina política es hoy mucho más compleja que puede haberlo sido en cualquier otro tiempo, pues incluye no sólo la pretensión de poder, sino además una retención de transformación de la sociedad.

Es éste un elemento decisivo de la mentalidad política contemporánea dado al hecho de que la sociedad, entregada a su propia dinámica desde

los orígenes del mundo moderno, ha roto la estática de sus formas básicas y se encuentra en una *revolución permanente* (46). Las ideas políticas modernas no son, a diferencia de las de cualquiera otra época, meros sistemas ideales de autoridad y de Derecho que se predicán en una sociedad concebida como *orden natural* de formas de vida; muy al contrario, la misma sociedad es entendida como una *realidad dinámica* constituida por un cuadro de fuerzas en acción dterminantes de *procesos* en marcha que no pueden ser más que encauzados ordenadamente (47). Por su sentido, la política es ahora constitutivamente *futurista*: ha dejado de ser sencillamente «régimen» para convertirse en técnica social de construcción de futuro.

La burocratización de una política es mucho menos resultado de deficiencias en la estructura del poder, que de la debilidad intrínseca en el planteamiento de los objetivos políticos. Allá donde el sistema de fines —es decir, la determinación precisa de metas inmediatas dentro de una comprensión profunda de la transformación histórica, no se impone por la ley de la superioridad de lo político a las técnicas instrumentales—, éstos deciden en el vacío político. La burocratización es así la rebelión de los instrumentos en el dominio de lo político.

(46) Cfr. H. RAUSCHNING, *Masken und Metamorphosen des Nihilismus*, Frankfurt Viena, 1954, págs. 160-61: «En el Renacimiento no se llegó a ver claramente el alcance de la empresa emprendida con su viraje hacia un orden natural-racional fundado sobre la libertad creadora del individuo. Ha sido preciso que transcurriera casi más de la mitad de la época entera de la Edad Moderna para que se descubriera a la luz del día la peculiar significación del proceso emprendido. Por vez primera, en la época de las grandes revoluciones, ha llegado a evidenciarse que la esencia de la civilización moderna es la *revolución permanente*. El hombre de la Edad Moderna vive una época de revoluciones que constituyen las fases y etapas en que se realiza una «permanente revolución». En ella hay pausas de reposo y retraso, objetivos distintos, pero no paz ni calma nunca —ni siquiera por un breve período histórico— se establece el equilibrio... La revolución no es ya la del «pueblo de Dios», la idea judeo-cristiana de la transformación interna del hombre por la afirmación de un nuevo espíritu y el establecimiento de una *nueva comunidad*. Es la transformación de las condiciones externas de vida. El orden justo es el que establece las mejores condiciones de vida, y de él espera alcanzar el hombre no sólo el valor y el sentido de su ser en lo personal, sino su propia transformación en un nuevo hombre.»

(47) H. FREYER: *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*, Stuttgart, 1955, pág. 102.

III

El tema de la burocracia incluye nuevos aspectos en su relación a la forma de poder que conocemos como Estado totalitario. Ciertamente, es preciso huir aquí de generalizaciones excesivas, porque, si bien las experiencias totalitarias pueden formalmente ser unificadas en ciertas notas de estructura y de mentalidad política comunes, son —en cuanto hechos históricos— el resultado de procesos sociales y políticos muy distintos. La burocracia europea, por ejemplo, ha jugado un papel enteramente distinto si no opuesto al de la rusa en la formación de la ideología totalitaria. La Rusia moderna, que nace con Pedro el Grande, es, no sólo políticamente, sino en cuanto estructura económica y social, el producto de una revolución animada por la idea europea del Estado, la idea del Estado absoluto, regular, racionalizado y burocrático, que sirvió de base a la formación de las grandes potencias continentales. Pero mientras en Occidente ese Estado nació de la exigencia de un orden racional impuesta por la dinámica social, en Rusia fué una creación puramente política dirigida a poner en marcha a la «sociedad» como un sistema de fuerzas dirigido eficientemente para la concurrencia con las grandes potencias. Ni la industria ni la cultura moderna, ni siquiera la gran urbe, se desarrollaron en Rusia espontáneamente y desde abajo, para imponer después con el constitucionalismo sus condiciones de estructura y de acción al Estado, sino al revés: fué el Estado el que las construyó artificialmente desde lo alto como instrumentos indispensables para su propia potencia (48). Un Estado concebido con tales pretensiones, que se impuso por el proteccionismo y el despotismo ilustrado una obra ilimitada de transformación, tuvo que construirse burocráticamente, y fué, hasta el desplome de la autocracia zarista, en rigor la oligarquía de los «hombres de servicio» del Zar (49). El destino de Rusia se decidió sobre un fondo de tensiones constantes, en una sociedad en la que las clases directoras —la nobleza feudal, la alta burocracia y la «intelligenzia»— carecían de una base común de principios; el aislamiento de la nobleza y la incapacidad de la burocracia ennoblecida para elaborar una concepción de la sociedad y del Estado que

(48) Cfr. W. GIUSTI: *Due secoli di pensiero politico russo*. Florencia, 1943, páginas 11 y ss.

(49) Cfr. B. NOLDE, *L'Ancien Régime et la Revolution russes*, París, 1928, páginas 25 y ss.

confiriera su posición adecuada a la «élite» intelectual, empujaron irremediablemente a la «intelligenzia» hacia el radicalismo (50). Por esta vía se encuentra la alta burocracia en los albores de la revolución en la línea última de resistencia, adherida al poder que la da vida y sin nexo alguno, ni por los principios ni por la articulación de las formas de vida, con ninguna base real de la sociedad rusa. El totalitarismo ruso nació de la desesperación contra una organización técnico-burocrática del poder, y, sin embargo, llevaba en su patrimonio ideológico el germen de una verdadera burocracia política.

Precisamente porque, a diferencia del ruso, el totalitarismo europeo ha brotado de la situación de una sociedad en la fase más alta de su desarrollo espontáneo, es decir, de una sociedad que había impuesto su ley conformadora al Estado hasta convertirlo en un mero instrumento de seguridad jurídica, degradando la función y la significación del aparato administrativo, la burocracia juega en este proceso un papel inverso, y es una fuerza que no solamente se integra, sino que imprime rasgos muy acusados a la idea totalitaria del Estado. Después de la primera guerra europea hace crisis en el Continente el principio de autoridad, no sólo formalmente —por ejemplo, el principio monárquico—, sino, sobre todo, en el fondo, como una abdicación general del Estado en la economía —ante los grandes «cartels» y los poderosos Sindicatos— y en la política ante los partidos organizados para la integración política de las masas. Esta «crisis del Estado», no ya en los contenidos ideológicos, sino, sobre

(50) Cfr. SCHEIBERT, *Von Bakunin zu Lenin*, t. I, Peiden, 1956, págs. 69 y ss. La alta burocracia abre, frente a la nobleza feudal, el camino a un capitalismo de Estado (pág. 73), mientras que, de otro lado, lucha por todos los medios contra la penetración de la cultura occidental (pág. 76). Así puede ocurrir que esos dos frentes terminaran por encontrar en la ideología radical prerrevolucionaria la base común de esa lucha contra la autocracia: «Los intelectuales proceden todos de la nobleza agonizante y no se interesan por las oportunidades económicas. En el radicalismo ruso cobra vida la aversión estética de una nobleza que a sí misma no se reconoce como tal, contra la capacidad burguesa, contra la creciente afirmación de los aventureros de la vida... Desde los propietarios de siervos de la gleba hasta los revolucionarios de profesión conduce una línea de actitud vital y de significación antiburguesa.» Así también GONZAGUE DE REYNOLD, *Le monde russe*, t. e., Buenos Aires, 1951, pág. 361: «La oposición que la nobleza hace al Poder será, pues, revolucionaria, desde el instante en que esa nobleza sufra la influencia de las ideas europeas. Influencia de la Enciclopedia, influencia de la francmasonería, influencia de las instituciones inglesas y, finalmente, influencia de la Revolución francesa misma. El papel de la nobleza rusa es el de establecer un contacto entre ésta y el descontento ruso.»

todo, en cuanto poder efectivamente operante sobre la dinámica social, trae como consecuencia la creciente pérdida de significación y de posiciones de la burocracia en la estructura social. Por otra parte, la rigidez de la 'economía del funcionario le hace mucho más sensible a los procesos de inflación económica en los que tiene que intentar sobrevivir manteniendo su «standard» de necesidades no sólo materiales, sino representativas. El funcionario pasa a ser en general un «declassé», y como tal está favorablemente dispuesto hacia las fórmulas de radicalismo político-social portadoras de una ideología de transformación de la sociedad. Empero, el funcionario no es sociológicamente hablando un revolucionario. Ha nacido del orden y de la forma, de la organización y de la disciplina: su tendencia política se vence, pues, en proporciones considerables hacia las ideologías del «nuevo orden» y de la «revolución desde arriba», es decir, una vez más hacia la idea del Estado, hacia un Estado que de nuevo descubre una vocación activa frente a la sociedad. Aun cuando es una simplificación inadmisibles reducir la génesis de los Estados totalitarios a una revolución de «pequeña clase media» (51), no hay más remedio que conceder a la burocracia, activa o en paro, un papel de algún alcance en el avance de las ideologías totalitarias. Pero es evidente que la interpretación que ve en esto, ante todo, un resentimiento o una psicología de «declassés» (52), o incluso abarcando un ámbito social más amplio que el de la burocracia, pero incluyéndolo de una alianza entre la «élite» y el «mob» (53), es superficial, en cuanto que no concede significación alguna a la «mentalidad de orden» y al enérgico sentimiento del Estado, que han animado desde sus orígenes a la burocracia en Europa y que la han inclinado sociológicamente a mediar en nombre de la autoridad en los antagonismos de clase típicos de la sociedad industrial. La prueba de ello es que esa misma mentalidad genera después en el seno del Estado totalitario un interno foco de resistencia en la vieja burocracia cuando la forma política totalitaria se construye como dictadura de partido animada por una dogmática política excluyente de toda concurrencia. La idea política

(51) Cfr. E. FROMM, *The Fear of Freedom*, Londres, 1942. También K. MANNHEIM, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, t. e., pág. 121, después de estudiar la composición profesional del partido nazi, habla de la transformación en «resentimiento» del derecho de «staties» de empleados y burócratas causado por la inflación.

(52) Cfr. Z. BARBU, *Democracy and Dictatorship*, Nueva York, 1956, págs. 128 y ss.

(53) Cfr. A. ARENDT, ob. cit., págs. 318 y ss.

de la burocracia clásica, que es sencillamente la idea del Estado como principio de autoridad indiscutible y también como garantía de un *orden de fondo* capaz de imponer no sólo la seguridad jurídica, sino un *mínimum de justicia* frente al libre juego de las fuerzas sociales, coincide en un momento con el planteamiento polémico de la idea de la revolución totalitaria, es decir, con la actitud crítica frente a la abdicación del principio de autoridad en la concurrencia de los partidos y su formalización parlamentaria, de un lado, y frente a la abdicación de toda política creadora de formas de vida social justa, ante la lucha de clases como eje de la dinámica social, de otro. Pero esta coincidencia polémica, esta alianza temporal, se desgasta por la dialéctica ideológica del Estado totalitario que entra en colisión inmediatamente desde el poder con la constitutiva neutralidad ideológica de la burocracia, con su natural recelo hacia todo lo que significa ir más allá del ideal de respeto y de servicio al Estado, es decir, con su hostilidad hacia todo lo que signifique pasar de los límites intrínsecos de la superioridad de la «función» a la indiscutible superioridad del «dogma».

El punto de fricción entre la burocracia y la revolución totalitaria resulta de una insolidaridad profundamente ideológica. La burocracia no es absolutista, pues, según hemos visto, ha servido de poderoso instrumento de racionalización y limitación al poder absoluto, pero está ideológicamente vertida hacia un principio de autoridad absolutamente fundado. El Estado es para ella, por sí y en sí, la categoría suprema de la realidad política, habida cuenta de que tal realidad es entendida pura y simplemente como *orden*. Así, en cuanto que ideología, es enteramente residual, pertenece a la era predemocrática del principio de autoridad. La revolución totalitaria, en cambio, se liga decisivamente a la democratización creciente del mundo moderno; es una revolución explícitamente concebida como «post-liberal» y «post-capitalista», pero su principio de autoridad no se funda en sí y absolutamente, sino sobre la voluntad «irresistible» de las masas. Su categoría política suprema no es el Estado, o al menos no es el Estado entendido como estructura de orden sobre el pueblo, sino el pueblo mismo como «fuerza de orden», como sujeto histórico de una empresa de transformación ideal de la vida y como base de una autoridad que conduce esa revolución. En los dos casos es el Estado «totalidad», pero en uno es la totalidad que excluye toda vigencia política que venga desde afuera al aparato de poder, mientras que en la

otra es la totalidad en que encuentra forma y organización de poder el «pueblo». La totalidad cobra cuerpo sobre una base que se agita políticamente. Así, la mentalidad burocrática se liga a una actitud puramente «estática» del orden, mientras que la revolución totalitaria quiere construir un orden «dinámico», un orden al servicio de la voluntad de transformación del pueblo «que no es sociedad, ni clase, ni intereses, ni nada susceptible de componenda, sino radicalmente revolucionario» (54). La antinomia profunda entre «despotismo ilustrado» y «revolución por el despotismo» está llamada, en la génesis de todo totalitarismo, a pulverizar la alianza ingenua de la burocracia con la revolución social, y a convertir a esa misma burocracia dentro de la dialéctica de la revolución totalitaria en centro de «resistencia» política.

Esta antinomia se desarrolla por una antítesis ideológica entre los dos elementos que marchan asociados en el orto del totalitarismo: el principio de *autoridad* y el *mito* de la revolución. El primero se vence dialécticamente siempre hacia la estática del orden; el segundo, hacia la dinámica de la iniciativa política como fuerza creadora de la transformación social (55). Una expresión típica de este conflicto se descubre de modo manifiesto en la inmediata discrepancia de los elementos conservadores, en un principio concertados con el radicalismo nacional socialista, por ejemplo, SPENGLER, STRASSER y, en general, toda la llamada «revolución conservadora» (56). SPENGLER es el representante de la idea del Estado como realidad política absoluta, para el cual el verdadero «socialismo» es la forma de disciplina y de autoridad que ha encontrado su expresión histórica más alta en la concepción *prusiana* del Estado. No es un contenido político-social impuesto al Estado por su base popular, sino la condición específica del Estado como «überpersonliche Gemeinschaft»; por lo mismo, su antítesis polémica no es el capitalismo, sino la forma individualista del Estado, que se ha realizado históricamente en el Estado inglés (57); «los Estados —dice— son unidades puramente *políticas*, unidades de poder que actúan hacia afuera. No están ligados a unidades de idea, idioma o religión, sino *por encima de ellos... Todas las revoluciones ema-*

(54) H. FREYER, *Revolution von rechts*, Jena, 1931, pág. 35.

(55) Cfr. H. MÜHLENFELD, *Politik ohne Wunschbilder*, Munich, 1952, pág. 144.

(56) Cfr. ARMIN MOHLER, *Die Konservative Revolution in Deutschland, 1919-1932*, Stuttgart, 1950.

(57) Cfr. *Preussentum und Sozialismus*, Munich, 1925 (1.ª ed., 1919), pág. 83.

nan de la consumición de la soberanía del Estado» (58). Con esto afirma vigorosamente la idea del Estado como principio de poder valedero en y por sí mismo, constitutivamente desligado, «ab-soluto», de todo condicionamiento ideológico de base popular. Y, en consecuencia, el estilo aristocrático que se afirma sobre la específica superioridad del hombre «distinguido» porque una cultura elevada va unida indisolublemente al lujo y a la riqueza» (59) encuentra su antítesis en lo «ordinario» como actitud del «bajo pensar y sentir de ese mundo abisal que se *sirve* de la masa desarraigada» (60). En definitiva, toda autoridad fundada sobre las masas es para SPENCLER una forma de «comunismo»: «Entre las muchas especies de socialismo teórico o comunismo, ha triunfado, naturalmente, la más ordinaria y menos honrada en sus últimas intenciones, aquella que más brutalmente respondía al propósito de procurar a los revolucionarios de profesión el poder sobre las masas. Que la denominemos o no marxismo, es cosa indiferente. *Como es también indiferente cuál sea la teoría* que procura las consignas revolucionarias para la propaganda, o las concepciones no revolucionarias, detrás de la que se esconde. Lo que importa es sólo el pensamiento práctico y la voluntad práctica. El que es ordinario y piensa, siente y obra ordinariamente, no se tornará otro porque se vista hábitos de sacerdote o agite banderas *nacionales*. Quien en cualquier lugar del mundo funda o conduce hoy sindicatos o partidos obreros, sucumbe pronto, casi necesariamente, a la ideología marxista, que bajo el concepto sintético de capitalismo calumnia y persigue toda *jefatura política* y económica, el orden social, la *autoridad* y la propiedad» (61). La respuesta y la crítica totalitaria son contundentes: «El libro de SPENCLER (*Años decisivos*) es el evangelio secreto de todos aquellos que no pueden admitir la segunda parte del nombre «nacional-socialismo»... Este libro no es la diversión de un teórico superficial o imprudente, sino el plan premeditado y refinado para la destrucción de todo aquello por lo que hemos luchado nosotros. Es el plan general de la contrarrevolución... Detrás de las heroicas frases de Oswald SPENCLER, se oculta un glacial desprecio del pueblo; detrás de la seducción de los tópicos de su aparente prusianismo, se descubre la domi-

(58) *Años decisivos*, t. e., 3.ª ed., Madrid, 1938, pág. 41 (subrayados en el texto citado).

(59) *Ib.*, págs. 91-92.

(60) *Ib.*, pág. 86 (subrayado en el texto).

(61) *Ib.*, págs. 110-111.

nación absoluta del poder sobre el pueblo con que sueña; en el puesto de Adolfo HITLER pone un César de los trabajadores que ha de degradar a los obreros alemanes, al nivel de vida de las masas de trabajadores negros; en lugar de la comunidad de trabajo del pueblo productor inspirada en la confianza, establece el dominio desenfrenado del liderazgo económico y de los los césares; en lugar del luminoso tipo nórdico, el animal de presa; tal es la concepción spengleriana» (62).

La idea puramente totalitaria del Estado, es decir, la afirmación absoluta del Estado como totalidad de orden, ha encontrado una adhesión natural de la alta burocracia en la época de la crisis del poder de las democracias de masas; pero en sí misma, está dominada por una actitud puramente «estática» del orden público que es incompatible con el estilo profundamente «dinámico», con la impetuosa vocación de transformación de la estructura social que anima la mentalidad política contemporánea, y por eso se vence en todos partes hacia la idea de un «orden para la revolución», que tiene por sujeto histórico al pueblo y no ya al Estado. En cuanto que el Estado no es ya la palabra política suprema, sino tan sólo «eine Funktion des Volkes» (63), como quiera que este concepto de *pueblo* sea concebido no es posible mantenerlo ya en la zona «no-política» (64), sino que se convierte en base real del principio de autoridad (65), y aun cuando la revolución totalitaria no trabaja con un concepto democrático, sino con una idea «metafísica» del pueblo, no por eso quiebra menos el principio abso-

(62) JOHAN v. LEERS, *Spenglers weltpolitisches System und der Nationalsozialismus*, Berlín, 1934, pág. 7. Cfr. págs. 25 y ss. para la crítica de la concepción spengleriana del Estado desde el punto de vista nacional-socialista.

(63) E. R. HUBER, *Verfassung*, Hamburgo, 1937, pág. 68.

(64) Así lo hacía C. SCHMITT, *Staat, Bewegung, Volk*, Hamburgo, 1933, pág. 12. Ciertamente, SCHMITT renuncia en esta obra a situar al Estado en el centro de la acción política que recae sobre el «movimiento» que «guía el aparato del Estado, así como el orden social y económico» (pág. 14), pero se mantiene, en cuanto concibe el pueblo como sujeto puramente pasivo de la política, totalmente dentro de la idea de la «revolución conservadora», que, de creer a MOHLER, *ob. cit.*, pág. 75, informa enteramente su obra.

(65) Cfr. la crítica que A. ROSENBERG, *Der Mythos des 20 Jahrhunderts*, Munich, 1940, hace del principio de autoridad del Estado (*Staatsautorität*) sobre la base de la tesis hegeliana: «El pueblo es la parte del Estado que no sabe lo que quiere.» «El Estado —decía allí ROSENBERG— no es ya para nosotros ninguna divinidad ante la que tengamos que humillarnos; el Estado no es ya un fin, sino tan sólo un medio para la conservación del pueblo. Las formas políticas cambian y las leyes del Estado se rogan: el pueblo permanece» (*ob. cit.*, pág. 526).

luto de la autoridad. En cuanto este giro que, por virtud de su propia dialéctica, es inherente al totalitarismo, se cumple, comienza el desencanto de la burocracia. La noción estática del orden, la idea del orden como valor absolutamente fundado sobre sí mismo es incompatible con el «élan» revolucionario. Es cierto que el fascismo italiano mantuvo siempre por encima de toda otra la categoría política del Estado, y que la posición que confiere el primado político al pueblo en lugar del Estado era inconcebible para los teóricos del fascismo (66), pero no puede pasarse por alto el hecho de que el fascismo estuvo, como realidad política concreta, configurada bajo el principio monárquico, ni que terminó radicalizando su ideología al romper con ese principio. Pero lo que demuestra manifiestamente que la noción «estática» de orden tiende a ser desbordada en la revolución totalitaria es la hostilidad bolchevique hacia toda noción sustantiva de Derecho. Baste recordar de qué forma la tímida construcción de PASUKANIS de un orden jurídico transitorio, como cauce de la revolución comunista, fué considerada como una «teoría del sabotaje» y su autor hubo de confesar que un sistema de Derecho proletario es perfectamente inútil donde hay una política proletaria (67).

Esta tensión de principios entre la burocracia y la ideología revolucionaria se traduce en la tensión efectiva dentro de los cuadros de la organización del poder, que sostiene el aparato burocrático oficial con la «burocracia» política. Pues es precisamente bajo el totalitarismo donde cabe descubrir, mirando a la morfología del poder, las notas específicas de lo que, en un principio, hemos destacado como *burocracia política*. El poder totalitario reúne los dos requisitos o presupuestos de la burocracia política, a saber: la profesionalización de la autoridad y la justificación dogmático-ideológica de su posición, y es, por añadidura, un tipo de poder de ámbito de acción ilimitada por cuanto su pretensión revolucionaria domina todo el sistema de formas de vida. La profesionalización de la autoridad es el efecto necesario de la previa profesionalización de la resistencia contra el poder que derroca la revolución. La teoría del revolucionario profesional fué desarrollada ampliamente por LENIN. Para LENIN la lucha «espontánea» del proletariado no podía transformarse en una lucha real y efectiva en tanto

(66) Cfr. C. BARABBINO, *Il popolo, nell'ideologia nazional-socialista*, Milán, 1940, pág. 176: «Una tale posizione subordinata dell'Estado è per noi incomcepibile, stando ai principi su cui si fonda il nostro diritto pubblico.»

(67) Cfr. H. CHAMBRE, *Le marxisme en Union Soviétique*, París, 1955, págs. 220 y ss.

que no fuera dirigida por una organización de «profesionales» revolucionarios que llevaran a cabo una centralización sistemática de las operaciones de conspiración. La idea del «profesional» de la revolución no significaba para LENIN tan sólo la necesidad de un aprendizaje de años hasta conseguir un especialista de la agitación y de la propaganda (68), sino que incluye el otro elemento característico de la profesionalidad: el revolucionario «vive» de la conspiración.

Max WEBER formulaba la distinción, dentro de los sujetos políticos activos, entre los que viven *para* la política y los que viven *de* la política, y deducía de esta contraposición, de un lado, que la dirección de un Estado o de un partido por gentes que vivan *exclusivamente* para la política y no de la política, significa necesariamente una recluta «plutocrática» de las capas políticas dirigentes, y de otro, que la constitución no plutocrática del liderazgo político está sociológicamente condicionada a la posibilidad de que los dirigentes puedan obtener ingresos regulares de la política (69). La profesionalización de los cuadros dirigentes, no sólo en el sentido de una especial calificación técnica de su acción, sino también en cuanto a la existencia de un sistema de «intereses» del liderazgo como profesión, fué asimismo destacada por MICHELS en su brillante trabajo acerca de la estructura oligárquica de los partidos políticos. MICHELS señala agudamente que en todo partido de masas los intereses de la organización no coinciden en todo momento y necesariamente con los intereses de la masa organizada del partido: «El interés —conservador— del funcionariado político puede en determinadas situaciones políticas promover una política defensiva o incluso regresiva, mientras los intereses de la clase trabajadora requieren una política ofensiva a ultranza o, si bien más raramente, a la inversa...» MICHELS funda esta dislocación de los intereses entre la masa y la organización en una «ley social incommovible, según la cual, todo órgano de la totalidad derivado de la existencia de la división de trabajo, tan pronto se consolida, crea su interés específico, un interés en sí y para sí» (70). Estas tendencias que pertenecen a la estructura del partido de masas son, desde luego, comunes a los partidos organizados para la concurrencia y a los par-

(68) *Agitador y propagandista* son, a su vez, para LENIN, *especialidades* del profesional de la revolución. Cfr. W. ZIEGENFUSS. *Lenin. Soziologie und revolutionäre Aktion im politischen Geschehen*. Berlín. 1948, págs. 120 y ss.

(69) *Staatssoziologie*, cit., pág. 40.

(70) R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens*, 2.^a ed., Leipzig, 1925, pág. 498.

tidos dirigidos ideológicamente a un monopolio totalitario del poder, pero en el caso de los partidos totalitarios, supone la conquista del poder, la necesidad de asimilar esos «intereses» dentro de una situación insólita, cual es el haber perdido la burocracia de partido una buena parte de sus funciones en la medida que éstas estaban determinadas por las exigencias de la lucha política ahora cancelada, y también por cuanto otras exigen —en un Estado totalitario «técnicamente» construido— desenvolverse desde el aparato estatal, es decir, amparadas por el imperativo de la norma jurídica en general y de la administrativa en particular. Atendiendo a las experiencias conocidas, la construcción del orden político totalitario presenta, a este respecto, dos tipos estructurales formalmente distintos; aquel que hace del partido un «órgano» del Estado y el que opera con el Estado como instrumento del partido (71), pero en cualquiera de los dos, sea que la burocracia de partido asuma funciones estatales, sea que se mantenga destacado, monopolizando las funciones políticas, tiende a la forma que en un principio hemos tratado de caracterizar como *burocracia política*, la cual, estrictamente hablando, no es una ideología política de la burocracia, sino la forma burocrática de una ideología: la *profesionalización* de la autoridad.

Hay profesionalización de la autoridad en la medida en que la opinión y la decisión autorizadas políticamente lo son en función y en la medida de la virtualidad ideológica reconocida al individuo por la organización de la ideología. La ideología funciona como «saber» político total y su organización política expide, formal o informalmente, pero siempre de modo políticamente efectivo, los títulos oficiales de participación en su saber. En consecuencia, la organización jurídico-política y administrativa del poder, queda supeditada a la organización de la ideología, y el titular de una competencia responde de su ejercicio, conforme a la disciplina de la ideología. Ciertamente es éste un fenómeno general a partir del sistema de partidos, pues no hay miembro de un partido que no esté sujeto en alguna medida a la disciplina en su actividad política y en los cometidos que se le asignan por la participación del partido en el poder. Pero lo que transforma esta generalidad en algo específicamente nuevo, es la dogmatización absoluta de la ideología política y el monopolio del poder por el totalitarismo. Pues en cualquier sistema de concurrencia ordenada de criterios —y por

(71) F. NEUMANN: *Behemoth*, t. c., México, 1943, págs. 88 y ss.

puesto no sólo en el sistema de concurrencia de posiciones políticas organizadas— el ejercicio de la función cuenta con la concurrencia y no puede defenderse como ideológicamente fundada, sino, ante todo, como *objetivamente* valioso. Por el contrario, allá donde se hace de una concepción general de la sociedad y de su dinámica, dogma políticamente intangible, donde sobre la base de esa dogmática queda fuera de la concurrencia todo criterio que no tenga sus premisas en ella, la apreciación política del ejercicio de una función se decide exclusivamente en función de su «pureza» ideológica. Pero, a su vez, la pureza ideológica no es una nota que en sí por sí tenga esta o aquella opinión o política concreta de un miembro de la organización, de modo y manera que luzca indiscutiblemente desde sí misma, sino que es el refrendo autorizado que recibe de la organización de la ideología.

A partir de estos supuestos, la tensión en orden a los principios entre la burocracia de corte clásico y la burocracia política encuentra una base mucho más amplia. Engendra una colisión de dos mentalidades funcionalmente antitéticas. La burocracia es constitutivamente *objetiva*. «El funcionario debe desempeñar su cargo *sine ira et studio*... No debe hacer más que los líderes políticos y sus secuaces tienen necesariamente que hacer: luchar. Pues partidismo, lucha, apasionamiento, son los elementos del político. Singularmente del líder político» (72). Pero la objetividad es la síntesis misma de una ideología total. Todo planteamiento ideológico busca el subsumir los hechos —y hasta si es preciso los «construye»— dentro de unas definiciones o formulaciones canónicas de validez apodíctica siguiendo un hilo interpretativo que constituye la trama ideológica de la cuestión. Incluso las materias que son sólo susceptibles de un análisis objetivo y hasta las puramente técnicas tienen que ser «revestidas» ideológicamente para conseguir un refrendo político. La burocracia estrictamente tal es, además, *formalista*, no sólo en el sentido de que los hechos valen tan sólo dentro del momento lógico del procedimiento, sino también al modo que decimos que la ética de KANT es formalista: un criterio administrativo es tanto más valioso cuanto puede convertirse en principio de una norma general. La formalización normativa es la expresión suprema de esta tendencia de la «forma mentis» burocrática, pero, incluso cuando falta, la

(72) M. WEBER, *Staatssoziologie*, cit., pág. 45. Sobre la objetividad de la burocracia, cfr. A. CARRO MARTÍNEZ, *La médula del sistema de poder en el Estado contemporáneo: la burocracia*, en «Revista de Estudios Políticos», 77 (1954), págs. III y ss.

regla de oro del buen burócrata es la eliminación del agravio comparativo. La burocracia política es fundamentalmente *táctica*: su regla consiste en proceder eficazmente en cada momento con vistas a la técnica definida por la organización de la ideología. Ni el precedente, ni muchas veces la norma, tienen un valor sacrosanto, pues están condicionados por el cuadro lábil de circunstancias que rige toda táctica. Finalmente, la burocracia y la burocracia política se oponen por una noción enteramente distinta sobre la *jerarquía*. La jerarquía para la burocracia de estilo clásico significa un sistema escalonado de competencias dentro del cual cada escalón soporta por sí mismo la función y la responsabilidad que le compete. La subordinación personal es la expresión refleja de la subordinación de las competencias. La función se ejercita no sólo dentro de sus límites técnicos, sino en una abstracción hecha de cuanto queda más allá de ella. El escalón superior está calculado sobre la base de que en el inferior no se ha intentado adivinar la decisión ulterior, sino elaborar un proyecto que deja a salvo la consideración de aspectos que están fuera del punto de vista de la función subordinada. Por el contrario, la burocracia política está dominada por una idea de la jerarquía que hace del que está arriba lo superior, por antonomasia. El burócrata político mira al cielo a través de los ojos de su superior. La función se ejercita construyendo los materiales de una decisión que debe coincidir con el criterio del escalón superior para no incurrir en insignificante torpeza, en negligencia o en desviación: el superior no sabe otras cosas, sino sabe absolutamente *más*. La consecuencia de esto es la creación de una corriente ascendente de fortalecimiento de la jerarquía, la cual no sólo desempeña una función más alta y responsable a medida que se eleva en grado, sino que además se reconforta en su superioridad absoluta al comprobar que desde todos los ángulos parciales de análisis —por ejemplo el jurídico, el económico, el técnico, el financiero, etc.—, se le despeja de obstáculos el camino para el criterio políticamente interesante.

Es curioso que haya sido MARX quien, queriendo hacer una crítica de moleadora de la burocracia, viniera a caracterizar, en sus rasgos más típicos, a la burocracia política. En una carta dirigida a ENGELS llama a los burócratas «teólogos del Estado» y asegura que su espíritu es «el secreto que guarda en su seno la jerarquía y lo protege contra el exterior merced a su naturaleza de corporación cerrada». Para MARX la autoridad es el principio de su saber, y la idolatría de la autoridad, su mentalidad», de tal manera que «en el seno de la burocracia, el espíritu se troca en un materia

ismo sórdido, el materialismo de la obediencia pasiva, del culto de la autoridad, del mecanismo de una práctica formal osificada de principios, e ideas y de tradiciones fijas». En cuanto al burócrata --asegura--, los fines del Estado se convierten en fines privados, su vida es el ascenso a los puestos más altos, el «carrerismo» (73). Lo menos que puede decirse de esta descripción es que se cumple infaliblemente y de necesidad, allá donde el Estado tiene, en efecto, una *teología*. Pues mientras el Estado inscribe a su servicio tan sólo una parcela de la personalidad, se puede esperar que en lo demás el hombre se haga presente como hombre y no como «esprit engagé». Pero allá donde el Estado es el saber absoluto, allá donde el Estado es la única vía hacia la tierra prometida, se convierte el servicio a la función, en fidelidad religiosa a ese secreto que guarda en su seno la jerarquía, la «idolatría de la autoridad» viene a ser una religión. El «carrerismo» es entonces no una desviación, sino una aspiración que comprende lo más íntimo del ser, pues ascender significa avanzar en la posesión y en el culto de la «teología» revolucionaria.

(73) Cit. PIERRE HERVÉ, *La Révolution et les Fétiches*, París, 1956, págs. 47-48.

